



# ALCA y Tratados de Libre Comercio

Oportunidades y Retos para la Integración Centroamericana

*Alejandro A. Aráuz L.*

Managua, Nicaragua  
Diciembre de 2002

# ALCA y Tratados de Libre Comercio

Oportunidades y Retos para la Integración Centroamericana \*

*Alejandro A. Aráuz L.*

Managua, Nicaragua  
Diciembre de 2002

Los términos de referencia y los contenidos del presente Estudio fueron elaborados por Nehemías Obed López Carrión, Coordinador de Proyectos de la Fundación Friedrich Ebert en Nicaragua. De igual manera, realizó las correcciones, ajustes y enmiendas a los resultados de la Investigación.

La Orientación en cuanto a contenido y enfoque, fue proporcionada por el Dr. Kurt-Peter Schütt, representante permanente de la Fundación Friedrich Ebert en Nicaragua.

Fundación Friedrich Ebert de Nicaragua  
Director: Dr. Kurt – Peter Schütt  
Managua, del Hospital Militar 1c. norte  
Apto. Postal 2050  
Teléfonos: (00-505) 266-8505 / 06  
Fax : (00-505) 266-8508

Correo electrónico: [ffenica@ibw.com.ni](mailto:ffenica@ibw.com.ni)  
[lopezca@fesnica.org.ni](mailto:lopezca@fesnica.org.ni)

Página Web: [www.fesnica.org.ni](http://www.fesnica.org.ni)

Diciembre de 2002

© Fundación Friedrich Ebert / Alejandro A. Aráuz L., Managua, Nicaragua  
Reservados los derechos conforme a la ley.

El contenido del material publicado es de exclusiva responsabilidad del autor  
y no refleja necesariamente el pensamiento de la Fundación Friedrich Ebert.  
se admite la reproducción parcial o total de este documento a condición de que  
sea mencionada la fuente.

**M.Sc. Alejandro Aráuz. Economista, Máster en Economía, Consultor independiente.**

Coordinación editorial: Ing. Juan Carlos Roa Zamora.

Digitalización Adobe para web site:  
Lic. Bartolomé Ibarra M. (FES)



## INDICE

I. Introducción .....	2
II. Acuerdos y tratados comerciales de los países centroamericanos .....	3
2.1 Acuerdos regionales .....	3
2.2 Acuerdos comerciales México-Centroamérica.....	10
2.3 Tratado de Libre Comercio México-Nicaragua.....	10
2.4 Tratado de Libre Comercio Chile-Centroamérica .....	14
2.5 Tratado de Libre Comercio República Dominicana-Centroamérica.....	16
2.6 Tratado de Libre Comercio Panamá-Centroamérica .....	17
2.7 Tratado de Libre Comercio Estados Unidos-Centroamérica.....	17
2.8 Tratado de Libre Comercio Canadá - Centroamérica.....	20
2.9 Centroamérica en el ALCA .....	21
2.10 Centroamérica y el Proyecto Plan Puebla Panamá (PPP).....	23
III. Problemas de las negociaciones y ejecución de los acuerdos comerciales de Centroamérica y Nicaragua.....	24
3.1 Estrategia comercial .....	24
3.2 Problemas relevantes de las negociaciones comerciales .....	26
3.2.1 Las negociaciones de Nicaragua.....	29
3.2.2 Opinión de la Cámara de Industrias de Nicaragua .....	31
3.3 Consolidación de los acuerdos comerciales .....	33
3.4 Lecciones aprendidas.....	34
IV. Barreras y limitaciones de Nicaragua y Centroamérica para insertarse con ventajas en los TLC y el proceso de integración regional .....	39
4.1 La oferta exportable de Centroamérica .....	39
4.1.1 Acceso a mercados y libre movilidad de bienes y servicios.....	46
4.2 El acceso al mercado de los Estados Unidos y la Ley TPA .....	51
4.2.1 El mercado preferencial de Estados Unidos y sus barreras .....	51
4.2.2 Perspectivas para Centroamérica ante la aprobación de la Ley TPA .....	56
4.3 Otros obstáculos y barreras.....	58
4.3.1 La inversión directa en Centroamérica.....	60
4.3.2 La movilidad de la fuerza de trabajo .....	64
4.3.3 Educación y pobreza.....	65
V. Política monetaria y productividad en Centroamérica.....	68
5.1 Política monetaria de Nicaragua.....	73
VI. Aprovechamiento de las ventajas competitivas y las economías de escala en los Tratados de Libre Comercio (TLC).....	76
6.1 Competencia, apertura y los objetivos explícitos de los TLC .....	76
6.2 La producción mundial de carne .....	78
6.3 El sector ganadero nicaragüense.....	79
VII. Conclusiones y recomendaciones .....	86
VIII. Lista de funcionarios y organismos entrevistados .....	93
IX. Bibliografía.....	94

## I. Introducción

Los países centroamericanos han venido realizando acuerdos comerciales desde los años setenta, pero después de haberse superado el período de conflictos de los años ochenta, la región se ha involucrado en negociaciones comerciales de mayor alcance y profundidad como son los Tratados de Libre Comercio (TLC). En esta última década este tipo de acuerdos comerciales se ha incrementado en un afán por atraer la inversión extranjera y promover las exportaciones. Los diferentes países que integran la región se dieron a la tarea de buscar nuevos socios comerciales y han firmado con algunos países de la región latinoamericana y el Canadá, diversos Tratados de Libre Comercio, además, otros se encuentran en etapas de reglamentación y de negociación para concretar sus firmas en un futuro inmediato.

Los resultados observados de los tratados comerciales no han llenado las expectativas iniciales y se evidencia que estas negociaciones fueron emprendidas con el fin de traer “modernidad” a nuestros países e insertar nuestras economías a mercados más amigables. La razón se explica por la carencia de instrumentos complementarios de la política comercial de los países centroamericanos para el corto y largo plazo. Las debilidades institucionales, la ausencia de una táctica de negociación basada en una estrategia de desarrollo, el sesgo marcado de dar prioridad a las políticas macroeconómicas, y el hecho de que los diferentes países de la región, hasta el día de hoy, no se hayan podido integrar como un solo bloque, han contribuido a que las negociaciones siempre favorezcan al socio comercial más fuerte.

En la presente investigación se reconoce que la firma de los Tratados de Libre Comercio se ha convertido en un fin de la actividad de los gobiernos, que tiene como propósito promover el comercio a través de las aperturas recíprocas. Pero, hay elementos que se destacan en nuestro estudio y son indispensables para complementar dichos tratados, si se desea que operen en la práctica. Nos referimos a aspectos esenciales que han sido descuidados o no advertidos por los mismos gobiernos de la región, a saber:

- La creación de una oficina de administración de tratados que se encargue de dar seguimiento operativo a cada uno de los problemas que se presenten con un exportador,
- La creación de un verdadero programa de promoción de exportaciones en el mercado de destino y,
- Articular las posiciones nacionales y generar un sentido de “*identificación nacional*” y de apoyo a los sectores económicos.

Asimismo, se infiere que la existencia de atrasos estructurales acumulados impide una plena negociación y la pérdida de energías para los sectores que se insertan en los calendarios de acceso comercial. Para los exportadores centroamericanos estas exigencias constituyen necesidades vitales de obtener posicionamientos de nichos de mercados que de forma espontánea ofrecen la ventaja competitiva de una economía pequeña. El éxito de estos acuerdos se verá materializado en buena medida en el funcionamiento acertado de las instituciones de gobierno y la creación de un protocolo que permita la acumulación regional para efectos de cumplir con las normas de origen para mejorar la eficiencia de los acuerdos.

Las negociaciones de los TLC han servido para facilitar un proceso de integración regional hacia fuera, pero no han contribuido a hacer de la región un bloque compacto y determinante para insertarse en el mundo globalizado. El problema sigue siendo la mezcla de objetivos que se persiguen en los TLC bajo un complicado sistema administrativo y sobre dos ejes: atraer inversión

y ser portadores de modernidad sin crearse las condiciones domésticas para ambos casos. La política comercial se ha visto limitada a las negociaciones, cuando éstas deben ser una parte de dicha política. Además, no existe una estrategia de desarrollo donde pueda encajar la política comercial.

En este contexto, el presente estudio ha identificado otros obstáculos de inserción, que se constituyen en las principales barreras y limitaciones que impiden el acceso de los sectores productivos de los países centroamericanos a la integración de mercados externos a través de los TLC, y que de manera concentrada se destacan en las conclusiones de este documento.

Para la elaboración del presente trabajo, nuestras fuentes primarias de información han sido documentos de organismos como la Secretaría de Integración Económica Centroamericana (SIECA), la Organización Mundial del Comercio (OMC), la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), y la Organización de Estados Americanos (OEA), entre otros. También hemos procesado información recopilada a través de entrevistas a diversos sectores y personalidades nicaragüenses relacionadas con el tema como: la Cámara de Industria y funcionarios del Ministerio de Fomento Industria y Comercio (MIFIC). De esa manera hemos acumulado una serie de elementos y hechos relevantes que nos han servido como puntos orientadores para reconocer los principales problemas que padece la región, en esta fiebre de firmas de Tratados de Libre Comercio.

El trabajo que hemos elaborado en el marco del programa de actividades de la Fundación Friedrich Ebert en Nicaragua, pretende alertar a los diferentes actores de la región sobre las principales barreras y contribuir a la superación de las mismas, en aras de aprovechar las oportunidades que se presentan para la integración regional en el marco del ALCA, el PPP y los Tratados de Libre Comercio.

## **II. Acuerdos y tratados comerciales de los países centroamericanos**

### **2.1 Acuerdos regionales**

Antes de entrar en materia, es necesario distinguir la naturaleza jurídica entre Acuerdo y Tratado. Ambos conceptos son utilizados indistintamente para referirse a un compromiso entre dos o más países en el marco del derecho internacional. Independientemente del concepto o título que se le dé, o de la materia de que se trate, todos los tratados se ajustan a la misma definición: *“el tratado es cualquier acuerdo internacional que celebran dos o mas Estados y otras personas internacionales, y que está regido por el derecho internacional”*.

Un Tratado de Libre Comercio (TLC) es un conjunto de reglas que los diferentes países miembros acuerdan para vender y comprar productos y servicios. Se llama de libre comercio porque estas reglas definen como y cuando se eliminarán las barreras al libre paso de los productos y servicios entre las naciones. Esto es, como y cuando se eliminarán los permisos, las cuotas y las licencias, y particularmente las tarifas y aranceles. Es decir, los impuestos que se cobran por importar una mercancía. También es un acuerdo porque crea los mecanismos jurídicos o normativos para dar solución a las diferencias que siempre surgen en las relaciones comerciales entre las naciones contratantes.

Los objetivos centrales de los tratados comerciales firmados por los países centroamericanos son promover el comercio exterior de bienes y atraer inversiones extranjeras. Sin embargo, la relación

entre estos objetivos y las transformaciones del sector externo no son observables hasta estos momentos, y aún no se perfila con claridad el alcance futuro de los tratados en la transformación de la oferta exportable de la región. Las actividades de negociación de la región desde comienzos de la década del noventa se han desarrollado en tres modalidades:

- Las negociaciones multilaterales en el marco de la Organización Mundial de Comercio (OMC),
- Las negociaciones regionales para la reactivación del Mercado Común Centroamericano (MCCA) y,
- Las negociaciones bilaterales vinculadas a los Tratados de Libre Comercio (TLC).

En el ámbito multilateral (OMC), el atractivo de las negociaciones obedece a que este sistema define normas y principios comunes que constituyen los cimientos de la “*Casa Global*” de la institucionalidad del comercio, y en este pasaje se han experimentado disminuciones significativas de las barreras naturales y gubernamentales al comercio. No obstante, los países de economías menos desarrolladas<sup>1</sup> como las centroamericanas, ejercen en este foro una insignificante incidencia, y por tal razón han preferido la alternativa de las negociaciones regionales y bilaterales con el fin de alcanzar una mejor inserción en la economía mundial.

En el sistema multilateral, la actividad más reciente y de mayor relevancia es la IV Conferencia Ministerial de la OMC, realizada del 9 al 14 de noviembre de 2001 en Doha, Qatar. En esta oportunidad los 142 países participantes de la OMC, aprobaron una agenda amplia de trabajo y negociación que deberá concluirse antes de enero de 2005. La mayoría de los temas a tratar derivan de la puesta en práctica de los acuerdos de la Ronda Uruguay y de otros compromisos asumidos de dicha Ronda. Los países participantes de la Ronda Uruguay, mediante un proceso que se desarrolló entre 1986 y 1994, lograron un vasto conjunto de acuerdos cuya puesta en práctica en 1995 será completada en el año 2005. En este proceso los países centroamericanos participan de manera individual, sin opciones de peso para lograr incidencias relevantes en estas negociaciones.

El presente documento no pretende profundizar en los aspectos específicos de las negociaciones multilaterales de los países centroamericanos en el marco de la OMC, pero sí llamar la atención sobre la importancia que merece este foro para la región en el sentido de armar una estrategia de negociaciones en el futuro. Debemos señalar, que la mayoría de los expertos de la región coinciden en destacar que en las próximas negociaciones de la OMC, habrá discusiones más exigentes que se derivan de los acuerdos sobre inversiones, subsidios y propiedad intelectual, sin descuidar el acceso a mercados en cuanto a la existencia de barreras, debido a la persistencia de crestas y escalonamientos arancelarios. Se prevé mayor fuerza de negociaciones sobre el tema de utilización de los “*Instrumentos de Defensa Comercial*” de los Estados Unidos de Norteamérica (EE. UU. ) y la Unión Europea (UE), y los requisitos más exigentes en materia de calidad, consideraciones ambientales o de estándares sanitarios ó fitosanitarios. En este ámbito, los países de la región comparten criterios comunes que van más allá de su nivel de desarrollo, pero el problema persistente para nuestra región es que no ha logrado construir una vocería única para participar activamente en esta Ronda.

---

<sup>1</sup>En el contexto multilateral los países centroamericanos se clasifican como "Países en Desarrollo", y en el contexto hemisférico, Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), como "Economías Pequeñas".

En el contexto de la región centroamericana se presenta un entorno interesante vinculado con los resultados de las negociaciones, ya traducidos en TLC de última generación<sup>2</sup>. En los últimos cinco años Centroamérica se ha involucrado en negociaciones con cinco países extrarregionales, ya sea como región o en algunos casos de manera bilateral. Actualmente, hay firmados Tratados de Libre Comercio de última generación con México, Canadá, Chile, República Dominicana, Panamá, y se negocia con EE. UU. un tratado similar. Costa Rica, individualmente, está negociando un Tratado Comercial con Trinidad y Tobago, que incluye la subregión del Caribe

Es importante distinguir la dinámica individual de cada país centroamericano en su opción natural, que es el Mercado Común Centroamericano, del proceso en bloque donde participan todos ellos en las diversas negociaciones de tratados comerciales con los EE. UU. , Canadá y el ALCA. Las negociaciones con los EE. UU. están tomando forma ascendente y la concreción de un Acuerdo de Libre Comercio con éste país del norte es inminente. La meta de formalización del Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y EE. UU. está prevista para finales del año 2003. La firma de este tratado no solamente insertaría formalmente a los países de esta región en un nuevo contexto regional y estratégico, sino también que pondría en otra perspectiva las etapas postergadas del MCCA. No se puede obviar que los EE. UU. pretenden la formalización de un tratado comercial con la región centroamericana con marcadas dimensiones políticas, estratégicas y de seguridad que se amplían con el acuerdo sobre el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA).

---

***Los objetivos centrales de los tratados comerciales firmados por los países centroamericanos son promover el comercio exterior de bienes y atraer inversiones extranjeras. Sin embargo, la relación entre estos objetivos y las transformaciones del sector externo no son observables hasta estos momentos, y aún no se perfila con claridad el alcance futuro de los tratados en la transformación de la oferta exportable de la región.***

---

Desde hace tres décadas los gobiernos de la región establecieron acuerdos comerciales dentro del área geográfica latinoamericana y se insertaron en los diferentes mecanismos preferenciales de los EE. UU. y Europa dentro de un ámbito político ofrecido por estos países. La mayoría de los acuerdos comerciales firmados con diferentes países del continente americano no alcanzaron la obtención de beneficio alguno, excepto el acceso al sistema preferencial brindado por el mercado de los EE. UU. La lista de acuerdos comerciales firmados en diferentes modalidades por los países de la región en estas tres décadas pasadas es significativa, pero los resultados han sido nulos en vista de que la mayoría de dichos acuerdos nunca tuvieron vigencia práctica. En efecto, los países de Centroamérica han negociado y firmado de forma conjunta o bilateral una cantidad de diversos acuerdos comerciales de distinta modalidades como lo indica el Cuadro No. 1.

---

<sup>2</sup> Los Tratados de Libre Comercio que se ajustan al tipo de Tratado firmado por México con EE.UU y el Canadá son los denominados de última generación por el complejo contenido que presentan.



**Cuadro No. 1**  
**NEGOCIACIONES Y ACUERDOS**  
**COMERCIALES DE CENTROAMÉRICA**

<b>País (es) de C.A</b>	<b>Socio Comercial</b>	<b>Característica del Acuerdo</b>	<b>Estado de la Negociación</b>
Costa Rica	Canadá	Tratado de Libre Comercio modelado bajo el TLCAN	Firmado el 23/04/2001
Costa Rica	Chile	Tratado de Libre Comercio modelado bajo el TLCAN	En vigencia a partir del 28/02/2001
Costa Rica	México	Tratado de Libre Comercio modelado bajo el TLCAN	Firmado el 05/04/1994 y entró en vigencia el 01/01/1995
Costa Rica	Panamá	Acuerdo de Libre Comercio e intercambio preferencial	Firmado el 18/07/1993
Costa Rica	Venezuela	Acuerdo de Libre Comercio e intercambio preferencial	Firmado el 21/03/1986
Centroamérica	USA	Tratado de Libre Comercio para crear una Zona de Libre Comercio, sobre la base de reciprocidad asimétrica	Está aprobada la agenda de Negociación.
Centroamérica <sup>3</sup>	Canadá	Tratado de Libre Comercio para crear una zona de libre comercio, sobre la base de reciprocidad asimétrica	En proceso inicial de negociación.
Centroamérica <sup>4</sup>	República Dominicana	Tratado Marco de Libre Comercio parcialmente modelado bajo el TLCAN	Firmado el 16/04/1998
Centroamérica <sup>5</sup>	Chile	Tratado Marco de Libre Comercio modelado bajo el TLCAN	Firmado el 18/10/1999
Centroamérica <sup>6</sup>	Panamá	Tratado Marco de Libre Comercio	Firmado el 06/07 /2001
El Salvador, Guatemala y Honduras (Triángulo del Norte)	México	Tratado de Libre Comercio modelado bajo el TLCAN	Firmado el 29/06/2000
El Salvador, Guatemala y Honduras (Triángulo del Norte)	Comunidad Andina	Tratado de Libre Comercio modelado bajo el TLCAN	Negociaciones en proceso
El Salvador	Colombia	Acuerdo de Alcance Parcial	Firmado el 24/05/1984
El Salvador	Panamá	Acuerdo de Libre Comercio e intercambio preferencial	Firmado el 2/06/1970
Guatemala	Colombia	Acuerdo de Alcance Parcial	Firmado el 01/03/1984
Guatemala	Panamá	Acuerdo de Libre Comercio e intercambio preferencial	Firmado el 20/06/1974
Guatemala	Venezuela	Acuerdo de Alcance Parcial	Firmado el 31/10/1985
Honduras	Colombia	Acuerdo de Alcance Parcial No. 9	Firmado el 02/11/1985
Honduras	Panamá	Acuerdo de Libre Comercio e	Firmado el 08/11/1973

<sup>3</sup> Este tratado esta siendo negociado de forma conjunta por los países de Centroamérica sobre la base de acuerdos preestablecidos con todos los países de la región, excepto Costa Rica, ya que éste firmó un TLC con Canadá.

<sup>4</sup> Las negociaciones iniciales se basaron en firmar un Acuerdo Marco, el que evolucionó bajo la forma de tratados comerciales individuales con cada país.

<sup>5</sup> Idem.

<sup>6</sup> Idem.

País (es) de C.A	Socio Comercial	Característica del Acuerdo	Estado de la Negociación
		intercambio preferencial	
Honduras	Venezuela	Acuerdo de alcance parcial	Firmado el 20/02/1986
Nicaragua	México	Tratado de Libre Comercio sobre la base de reciprocidad asimétrica	Firmado el 01/08/1992 y entró en vigencia el 01/07/1995
Nicaragua	Colombia	Acuerdo de Libre Comercio e intercambio preferencial	Firmado el 02/03/1984
Nicaragua	Panamá	Acuerdo de Libre Comercio e intercambio preferencial	Firmado el 26/07/1973

Fuente: Sistema de información sobre Comercio Exterior, OEA.

Adicionalmente a los acuerdos descritos anteriormente, existe una lista amplia de acuerdos firmados por los países centroamericanos en la modalidad de inversión con países de la región y Europa, que tienen como objetivo abrir espacios en materia de inversión bajo el principio de “*Trato Nacional*” de las Inversiones. En muchos casos, el contenido de estos acuerdos de inversión ha sido incorporado en forma más específica y apegada a las disposiciones de la OMC en los tratados comerciales bilaterales. La preferencia mostrada de los países centroamericanos por negociaciones de acuerdos preferenciales o bilaterales, obedece al grado de incidencia que como países de pequeñas economías poseen.

Además, los acuerdos preferenciales tienen para estas economías mayores logros que los que podrían obtener en la estructura multilateral.

Es importante destacar el aspecto de la bilateralidad contractual en las negociaciones cuando son en conjunto o como bloque por parte de Centroamérica. Los tratados firmados en bloque no constituyen un tratado entre un país extrarregional y Centroamérica como tal, sino que hay cinco tratados comerciales distintos con cada uno de los países centroamericanos. No obstante, la normativa comercial se aplica, en su mayoría, por igual a todos los países de Centroamérica, pero hay en algunos capítulos tratamientos diferenciados para las relaciones bilaterales con cada país. Es en este sentido que se puede hablar de un tratado comercial “*jurídicamente separable*” para cada socio comercial centroamericano.

Los acuerdos comerciales firmados por los países de Centroamérica y que gozan actualmente de vigencia real, son los que han sido negociados bajo el esquema del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). Este modelo contractual de comercio internacional se ha constituido en el modelo de referencia de todos los tratados comerciales que se negocian actualmente. Como se observa en el Cuadro No. 2, la complejidad de temas que se incluyen en los tratados modelados bajo el esquema TLCAN, ofrecen un complejo sistema de seguimiento y administración para nuestros países que presentan enormes debilidades institucionales y bajo presupuesto. No obstante, este modelo es el prevaleciente hoy en día y se ajusta al reconocimiento que hace el artículo XXIV del GATT. Es importante destacar que los países menos desarrollados del mundo han entrado en una onda de firmas de tratados comerciales impresionante, ya sea bajo el esquema tradicional o del tipo TLCAN. Entre 1980 y 1991 se notificaron 23 acuerdos

---

preferenciales regionales al GATT y la OMC. Al año 2001, la OMC registra 130 acuerdos regionales vigentes<sup>7</sup>.

---

<sup>7</sup> WTO. [http// wto.org. com](http://wto.org.com)

**Cuadro No. 2**  
**CAPITULOS DE LOS ACUERDOS COMERCIALES DE CENTROAMERICA**

Capítulos	TLCAN	Costa Rica- México	Nicaragua México	Triángulo del Norte-México	Centroamérica		
					Chile	Dominicana	Panamá
Disposiciones iniciales/objetivos y definiciones	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si
Trato nacional, acceso de bienes al mercado	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si
Reglas de origen	Sí	Si	Si	Si	Si	Si	Si
Procedimientos aduaneros	Si	No	No	No	No	No	No
Energía	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si
Agricultura, medidas sanitarias y fitosanitarias	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si
Medidas de normalización	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si
Compras del sector público	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si
Inversión	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si
Comercio transfronterizo de servicios	Si	No	Si	Si	No	No	No
Entrada temporal de personas de negocios	No	No	No	No	Si	No	Si
Servicios financieros	Si	No	Si	Si	Si	No	Si
Transporte aéreo	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si
Telecomunicaciones	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si
Salvaguardias							
Política de competencia	No	Si	Si	Si	Si	Si	Si
Prácticas desleales de comercio/ antidumping y compensatorios	Si	Si	Si	Si	No	Si	Si
Solución de controversias/cuotas antidumping y compensatorias	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si
Propiedad intelectual	No	Si	Si	Si	Si	Si	Si
Publicación, notificación y administración de leyes	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si
Administración del tratado	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si
Solución de controversia	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si
Excepciones							
Disposiciones finales							

Fuente: Tomado de la Unidad de Comercio, OEA. [www.ftaa-alca.org/](http://www.ftaa-alca.org/)

## 2.2 Acuerdos comerciales México-Centroamérica<sup>8</sup>

Las relaciones de Centroamérica con México son históricas y por naturaleza han estado impregnadas por hechos sociales y políticos destacados. El 11 de enero de 1991, los Presidentes de México y de los países Centroamericanos suscribieron la Declaración de Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, en la que acordaron la creación de una zona de libre comercio con fecha prevista para el 31 de diciembre de 1996. El 20 de noviembre de 1992, los seis países firmaron el Acuerdo Marco Multilateral para el Programa de Liberalización Comercial. Teniendo como base los parámetros para las negociaciones bilaterales establecidas en el acuerdo en referencia, dos países de Centroamérica (Costa Rica y Nicaragua) decidieron adelantar negociaciones bilaterales con México, de tal forma que actualmente son los acuerdos bilaterales ya negociados que están en plena vigencia. Posteriormente, Guatemala, El Salvador y Honduras se agruparon y conformaron lo que se conoce como el Triángulo del Norte e iniciaron conversaciones para la firma de un tratado comercial que integrará a las economías de los tres países con México, lográndose poner en funciones dicho tratado en el año 2001.

*Tratado de Libre Comercio México-Costa Rica:* Este acuerdo comercial entró en vigor en enero de 1995. Mediante este acuerdo Costa Rica y México redujeron las tasas arancelarias a cero en un 73% y 79% de las partidas arancelarias. Costa Rica excluyó de la negociación comercial el 2% de sus productos correspondientes al sector agrícola y México excluyó el 1% de sus productos. En dicho acuerdo no se contempló la negociación comercial del sector servicios, como se muestra en el Cuadro No. 2, en el que, además, se presentan los capítulos que conforman los acuerdos comerciales firmados por los países centroamericanos.

*Tratado Comercial Triángulo del Norte (El Salvador, Guatemala y Honduras) y México:* Este tratado fue suscrito en el año 2000 y entró en vigor durante el primer semestre de 2001. En apariencia también contempla un trato asimétrico que parte del reconocimiento de niveles de desarrollo dispares entre ambos socios comerciales. En el referido tratado se tiene como objetivo ampliar las facilidades de los países menos desarrollados para acceder a los mercados de México, a través de calendarios de desgravación menos restrictivos. Esto incluye no sólo menores velocidades de desgravación, sino también plazos más largos de desgravación para los países del Triángulo del Norte y períodos de gracia en la desgravación de las tasas base. El tratado México - Triángulo del Norte contempla 12 tipos de desgravaciones arancelarias que abarcan desde la categoría que incluye los bienes cuya desgravación se produce de manera inmediata (categoría A), hasta aquellos para los cuales se contempla una desgravación progresiva en 12 disminuciones anuales (categoría C12)<sup>9</sup>.

## 2.3 Tratado de Libre Comercio México-Nicaragua

Nicaragua negoció con México un Tratado de Libre Comercio con Trato Especial y Diferenciado. Este acuerdo tiene en apariencia un trato “*asimétrico*” a favor de Nicaragua. Según los términos del tratado, el 77% de las exportaciones nicaragüenses están exentas del pago del arancel de manera inmediata. El 3% quedaría libre en un plazo de 5 años, el 6% en un plazo de 10 años y el 14% en 15 años. Sin embargo, de facto, el 63% de las exportaciones nicaragüenses entraron libres del pago de derechos arancelarios antes de la entrada en vigencia del tratado. Esto significa que de hecho México desgrava sólo el 14% en un plazo inmediato. Por su parte, Nicaragua desgrava el 45% de manera inmediata, el 33% en 5 años y el 19% en 10 años. El capítulo sobre propiedad

<sup>8</sup> <http://www.sieca.org.gt/>

<sup>9</sup> Para un mejor conocimiento del Tratado de Comercio México-El Triángulo del Norte, véase estudio realizado por la CEPAL No. LC/MEX/L.484 del 24 de julio de 2001.

intelectual no incluye las patentes, los dibujos y modelos industriales ni los esquemas de trazado de circuitos integrados.

El Tratamiento de las Preferencias en el TLC Nicaragua-México se refleja en los porcentajes de fracciones arancelarias que México desgravará a favor de Nicaragua en cada plazo de desgravación, y también en una tasa base inicial para la desgravación, más baja a favor de Nicaragua para el caso de los productos industriales, cuyo porcentaje uniforme es de 5% por parte de México, y el arancel de Nación Más Favorecida (vigente desde el 1° de julio de 2000) por parte de Nicaragua. Las estadísticas resultantes del Programa de Desgravación Arancelaria reflejan que desde el 1° de julio de 1998 México desgravó a cero arancel un total de 8,268 fracciones arancelarias (73% de su universo arancelario), mientras que Nicaragua desgravó 3,594 fracciones (59% de su universo). Pese a que la carne bovina, leche en polvo, frijoles y queso fresco se ubican en listas de desgravación que requieren varios años para alcanzar el libre comercio, México favorece el acceso preferencial bajo el régimen de cuota a las exportaciones de estos productos asignando los siguientes montos: carne bovina, 5,000 Toneladas anuales con un incremento de 5% cada año, que puede combinarse entre carne y ganado en pie, selección que realiza Nicaragua; Leche en polvo, 4,500 toneladas anuales; frijoles, 4,000 toneladas anuales con un incremento de 3% cada año ; queso fresco, 500 toneladas anuales.

*Aspectos generales:* El tratado fue firmado por los presidentes de Nicaragua y México el 18 de diciembre de 1997 y entró en vigencia el 1° de julio de 1998. La institución que actualmente administra el tratado es el Ministerio de Fomento, Industria y Comercio (MIFIC), y participan el Ministerio Agropecuario y Forestal (MAGFOR), el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP), TELCOR y la Dirección General de Servicios Aduaneros (DGA), entre otros. El Centro de Exportaciones e Inversiones (CEI) ha sido designado como entidad responsable para promover el TLC entre los exportadores y empresarios nacionales.

El tratado comercial está estructurado por los siguientes temas:

- Acceso a mercados,
- Agricultura,
- Normas fitozoosanitarias,
- Reglas de origen,
- Servicios,
- Normas técnicas,
- Compras gubernamentales,
- Prácticas desleales de comercio,
- Medidas de salvaguardia,
- Propiedad intelectual,
- Inversiones y,
- Solución de controversias.

*Ventajas observadas por Nicaragua para la firma del TLC:* El trato asimétrico es el aspecto más relevante de este tratado a través del acceso inmediato libre de aranceles del 77% de los bienes producidos por Nicaragua y preferencias bajo el sistema de cuotas para carne, leche en polvo, frijoles y queso, las que tienen un carácter unilateral. México elimina de manera inmediata sus aranceles para productos industriales tales como guantes y manoplas de cuero, puertas y ventanas de madera y cajas de cartón, entre otros, mientras Nicaragua lo hará a 5 años, comenzando hasta en el año 2000. Por otra parte, el arancel de partida en México es del 5%, para los productos

industriales, a desgravarse en 5, 10 y 15 años iniciando en julio de 1998, mientras Nicaragua parte del 10% en julio del 2000. Para el sector confección, México otorgó un tratamiento especial a Nicaragua mediante la flexibilización de las reglas de origen para un período de cinco años, durante el cual se puede utilizar materias primas e insumos procedentes de cualquier parte del mundo en la elaboración de confecciones a ser exportadas a México.

- *En inversiones:* Con la entrada en vigencia del TLC con México, el Gobierno de Nicaragua preveía que inversionistas de muchas partes del mundo estarían viendo grandes oportunidades para instalarse en Nicaragua y exportar a México, o comprar materias primas mexicanas más baratas para fabricar en Nicaragua y exportar a otros países. Se presumía que estos inversionistas necesitaran socios nacionales e introdujeran en las empresas tecnología moderna que les permitiera competir en mercados internacionales, no obstante las inversiones no han aparecido como se esperaba.
- *Acceso a mercados:* En este capítulo están definidas las normas que rigen el comercio de bienes, estableciendo mecanismos para la eliminación de las barreras no arancelarias. De igual manera, establece la reducción gradual y progresiva de los aranceles. En la mayoría de los casos, la reducción es inmediata y en otros se da en períodos de 5, 10 y 15 años. La desgravación está establecida en 4 etapas para bienes industriales (capítulos del 25 al 97 del SAC). El TLC implica un intercambio de bienes libre de aranceles mediante su eliminación gradual. Parte de los productos que Nicaragua compra a México quedaron automáticamente libres de aranceles, a partir del 1° de julio de 1988. Ello correspondió a productos no fabricados en Nicaragua, como: llantas, hilados, papel kraft, vidrios, candados y cerraduras, repuestos de vehículos, planchas eléctricas, maquinaria, equipos electrónicos, hornos de microondas, lentes de contacto, instrumentos musicales, entre otros. Otros productos mexicanos que se están desgravando gradualmente en Nicaragua en 3 años, a partir de julio de 2000 son: polvos compactos, hilo dental, preparaciones para afeitarse, colas y pegamentos, fungicidas, raticidas, disolventes y diluyentes, herramientas, monturas y mangos, perfiles de hierro, abrelatas, encendedores no recargables, ciprés y vehículos de gasolina. En 8 años se desgravarán los productos siguientes: pinturas y barnices, líquidos de frenos, tubos de PVC, calzado, confecciones, papel higiénico, hilados y tejidos de yute, muebles de ratán y bambú, construcciones prefabricadas, somieres y pupitres, entre otros. En 13 años se eliminarán los aranceles de congeladores horizontales, detergente en polvo, vehículos de diesel, placas, paneles y losetas de yeso, fósforos, candelas y jabones.
- *El Sector Agrícola:* Tradicionalmente, el mercado mexicano ha estado protegido con barreras arancelarias y no arancelarias que han dificultado o impedido el comercio agrícola con ese país. Para la carne bovina, la leche en polvo, el frijol y el queso fresco, el tratado abre un mercado que estaba prácticamente cerrado con aranceles de hasta 128%. Para estos productos, Nicaragua negoció cuotas específicas que podían ser exportadas con cero arancel a partir del primero de julio de 1998. En el año 2001 casi la totalidad de productos que se exportaban a México tenían cero arancel. Entre estos están el maní, el ajonjolí, el pescado, la yuca, el melón, la sandía, la pitahaya, la miel, el ron y el café soluble. Los productos que tienen una desgravación en 5 años son: carne de cordero y conejo, camarones, langostas, yogurt, mantequilla, flores frescas, cebollas, zanahorias, espárragos, limones, embutidos, piñas, salsas de tomate y jugos entre otros. Por otro lado, productos como arroz, melaza y jaleas, cacao, aceites, pastas alimenticias, tabaco, gaseosas y cervezas, entre otros, serán desgravados en 10 años.



- *Importaciones:* En el ámbito del tratado comercial los productos mexicanos que entraron a Nicaragua de inmediato, libre de aranceles, son: atunes, nueces, jamones, árboles de Navidad, peces ornamentales y ciertas variedades comestibles como salmón y trucha; harina de pescado, leche evaporada, plumas, marfil, coral, esponja natural, bulbos de flores, aceitunas y alcaparras entre otros. Por su parte, productos como: sardinas, mejillones, cereales, té, manzanas, uvas y otros, los desgravará Nicaragua en 5 años. La desgravación a 10 años la aplicará Nicaragua a productos mexicanos tales como: alimentos preparados para aves, vinos, agua mineral, fresas, papas, chocolates, melaza de caña, aceites comestibles y otros.
- *Normas Sanitarias y Fitozoosanitarias:* Las normas sanitarias y fitozoosanitarias están incorporadas en el tratado bajo el acuerdo de que no se convertirán en pretextos para bloquear la entrada de productos agrícolas a otros mercados y se ajustarán a las normas y recomendaciones del Codex Alimentarius de la Organización Mundial del Comercio y de otros organismos internacionales vinculantes. El TLC armoniza estas medidas, se establecen zonas libres de plagas y se sientan las bases para promover la cooperación técnica y el intercambio de información.
- *Reglas de Origen:* Se negoció por producto con la idea de proteger a la industria nacional, estableciéndose reglas de origen para cada producto a exportar. El producto será considerado originario cuando cumpla con los siguientes requisitos: bienes producidos en su totalidad en el territorio del país que exporta; bienes que cumplan con la transformación sustancial en su manufactura y, por tanto, con un cambio de clasificación arancelaria; bienes que cumplan con un contenido o acumulación regional en sus insumos o materias primas. Para Nicaragua se negoció un mínimo del 45% de contenido regional, el cual se irá incrementando por un período de 5 años hasta llegar al 50%.
- *Comercio de Servicios:* En el TLC se establecen los principios generales que regirán el comercio de servicios que incluye telecomunicaciones, servicios financieros, entrada temporal de personas de negocios y servicios profesionales. Nicaragua y México se comprometieron a respetar el principio de no discriminación entre proveedores nacionales y extranjeros. Además, cada país se reserva el manejo de su política monetaria y cambiaria y tiene permitido aplicar medidas prudenciales para asegurar la estabilidad de su sistema financiero.
- *Contenido de otros capítulos:* Con relación a las *Normas Técnicas*, el tratado incluye el compromiso de las partes de trabajar para hacer compatibles sus normas. En las *Compras del Gobierno*, los productores nicaragüenses podrán competir, en igualdad de condiciones con los mexicanos, en las licitaciones para suplir al gobierno de México o asumir contratos de construcción de obras, basados en los valores o umbrales asignados en el TLC para cada sector. Las *Prácticas Desleales de Comercio* negociadas son compatibles con los de la OMC y el Reglamento Centroamericano de Prácticas Desleales de Comercio. No obstante, en lo relativo a los subsidios a la exportación, el TLC otorga a Nicaragua un trato más favorable como país en desarrollo, acordándose que los mismos se pueden mantener para los productos agropecuarios hasta por un 7% del valor FOB de exportación, eliminándose éstos cuando los aranceles de dichos bienes lleguen a cero, no más allá del año 2007. Con relación a las *Medidas de Salvaguardia*, los países miembros del TLC pueden recurrir de emergencia a medidas de salvaguardia para protegerse temporalmente. Las medidas de salvaguardia tienen efecto únicamente durante el período de desgravación.



- *Propiedad Intelectual:* Ambos países acordaron establecer disposiciones para proteger y fomentar la propiedad industrial que incluye marcas, nombres comerciales e indicaciones geográficas o de procedencia del producto. De igual manera, la propiedad intelectual protege los derechos de autor, del intérprete, traductor o ejecutor y productor de una obra.
- *Solución de Controversias:* Con la entrada en vigencia del tratado comercial se estimaba el incremento de transacciones mercantiles entre ambos países, lo cual podía ocasionar que surgieran diferencias o conflictos entre las partes. Para ello, se estableció un mecanismo de solución de diferencias que incluye dos vías alternativas: se puede recurrir al mecanismo previsto por la OMC o a la vía que el tratado establece, la cual incluye tres etapas: 1) La consulta, 2) La mediación de la Comisión Administradora (máximo órgano del TLC, integrada por los ministros de comercio de ambos países) y 3) La instancia arbitral. La resolución que emita el Tribunal Arbitral, tendrá carácter obligatorio para las partes.
- *Administración del Tratado:* Por último, cabe mencionar que el TLC contempla la creación de diversos comités bilaterales destinados a dar seguimiento a los acuerdos y procedimientos, y además velar por el cumplimiento de los compromisos adquiridos. En este sentido, le corresponde al Ministerio de Fomento, Industria y Comercio (MIFIC) por parte de Nicaragua, ser la contraparte institucional para participar con México en la administración del TLC.

## 2.4 Tratado de Libre Comercio Chile-Centroamérica<sup>10</sup>

*Aspectos Generales:* El Tratado de Libre Comercio Chile - Centroamérica fue suscrito el 18 de octubre de 1999 y aun no ha entrado en vigencia de forma general. Las características del tratado contienen aspectos generales para las partes y aspectos específicos bilaterales entre Chile y cada país firmante. En el marco del Tratado de Libre Comercio (TLC) entre Chile y Centroamérica, ya se encuentran ratificados los protocolos: Chile - Costa Rica y Chile - El Salvador, que han sido aprobados por los congresos de los respectivos países. El TLC con Costa Rica entró en vigencia en febrero de 2002 y con El Salvador en marzo de 2002. Para el caso de Nicaragua, las listas de acceso ya fueron negociadas, sin embargo están pendientes de intercambio varios puntos relacionados con los sistemas normativos judiciales y las reservas sobre servicios.

El tratado se propone seis objetivos básicos:

- La expansión y diversificación del comercio,
- El fomento de la inversión extranjera directa,
- La eliminación de barreras a la libre circulación de bienes y servicios y al movimiento de capitales y personas de negocios,
- Alcanzar un mejor equilibrio de las relaciones comerciales y evitar las distorsiones del comercio recíproco,
- Incrementar las oportunidades de empleo y mejorar los niveles de vida de sus pueblos, y
- Promover el desarrollo económico de manera congruente con la protección y conservación del ambiente, así como con el desarrollo sostenible.

Este tratado es similar en su estructura y contenido a los demás tratados firmados por Centroamérica, sin embargo, presenta algunas particularidades que se abordan a continuación:

---

<sup>10</sup> <http://www.sieca.org.gt/>

*Bilateralidad contractual:* Este tratado no constituye un tratado entre Chile y Centroamérica como tal, sino que hay cinco Tratados comerciales distintos con cada uno de los países centroamericanos. No obstante, la normativa comercial se aplica, en su mayoría, por igual a todos los países de Centroamérica, pero hay, en algunos capítulos, tratamientos diferenciados para las relaciones bilaterales de Chile con cada país. Es en este sentido que se puede hablar de un tratado comercial “*jurídicamente separable*” para cada socio comercial centroamericano, en el que se establecen aspectos generales y aspectos específicos de cumplimiento para las partes, siendo los más relevantes los siguientes:

- *Chile:* Este país puede mantener su actual Sistema de Banda de Precios en los que se protegen los siguientes productos: El trigo en diversas presentaciones, harina de trigo, aceites y azúcar.
- *Honduras:* Este país puede adoptar en Banda de Precios el maíz amarillo, maíz blanco, harina de maíz, grañones y sémola de maíz y almidón de maíz. Consecuentemente no se aplicarán impuestos a la exportación de banano, el cual será desgravado progresivamente hasta situarse en cuatro (4) centavos de dólar de los EE. UU. (US\$0.04) por caja de cuarenta (40) libras.
- *Costa Rica:* Los aranceles aduaneros entre Costa Rica y Chile serán eliminados en cuatro períodos: inmediatamente después de la entrada en vigencia del tratado y dentro de plazos de 5, 12 y 16 años. Al momento de la entrada en vigencia del acuerdo, el 95% de las exportaciones costarricenses ingresarán al mercado chileno libres de todo arancel. Asimismo, este país podrá adoptar o mantener medidas relativas al monopolio a favor del Estado para la importación, refinación y distribución al mayoreo de petróleo crudo, sus combustibles derivados, asfaltos y naftas, y energía eléctrica. Este país podrá adoptar o mantener restricciones relativas a la importación de las mercancías usadas como las siguientes: llantas y neumáticos, sacos y demás envases, confecciones y calzado, textiles en general, vehículos automóviles, chasis y carrocerías. Con respecto a las exportaciones, Costa Rica podrá adoptar o mantener medidas relativas a la exportación de madera en troza y escuadrada proveniente de bosques, e hidrocarburos. No se aplicarán impuestos a la exportación de banano, café, carne de vacuno y ganado bovino en pie.
- *Nicaragua:* Podrá adoptar o mantener prohibiciones o restricciones a la exportación de cualquier mercancía alimenticia básica a territorio de otra parte, si las mismas se aplican temporalmente (hasta un año) para aliviar un desabasto crítico de esa mercancía alimenticia: aceite vegetal, arroz, azúcar blanca, azúcar morena, café, carne de pollo, carne de res, pescado, frijoles, galletas, harina de maíz, harina de trigo, hojuelas de avena, huevos, leche en polvo, leche fluida, maíz, cacao, manteca vegetal, masa de maíz, pan, quesos, sal y tortilla de maíz. Este país podrá adoptar o mantener prohibiciones o restricciones a la importación de mercancías correspondientes de las partidas 63.09 y 63.10 (prendería). Adicionalmente, podrá adoptar o mantener restricciones a la importación de mercancías usadas correspondientes a las siguientes: desechos de caucho, llantas, neumáticos, confecciones, zapatos, ventiladores, condicionadores de aire, congeladores, máquinas de lavar ropa, calculadoras, máquinas de contabilidad y otras, artefactos domésticos, aparatos electrónicos, vehículos automóviles, chasis y carrocerías, fotocopiadoras y aparatos ópticos. En el aspecto de la protección de los bosques, el país podrá mantener la prohibición a la exportación de las especies Cedro y Caoba provenientes del bosque natural. Asimismo, Nicaragua podrá seguir aplicando hasta el 1° de enero de 2006 una tasa por servicios aduaneros de cincuenta (50) centavos de peso centroamericano (1 peso centroamericano es equivalente a US\$ 1 dólar de EE. UU.), por cada tonelada bruta o fracción, aplicable a toda importación definitiva de

mercancías, excepto aquellas que ingresen por la vía postal sin carácter comercial. Nicaragua podrá seguir aplicando hasta el 1° de julio de 2006 derechos consulares conforme a la Ley para Aranceles Consulares.

- *El Salvador*: Este país eliminaría sus aranceles inmediatamente o en plazos de 5, 8, 10 y 16 años, en tanto Chile eliminaría sus aranceles inmediatamente o en plazos de 3, 5, 8 y 10 años. Al momento de la entrada en vigencia del acuerdo entre el 77% y el 83% de los productos entra libre a Chile.

Las negociaciones sobre acceso al mercado con Guatemala y Honduras aún no han concluido.

- *Separación entre la parte industrial y la parte agrícola*. En el tema de acceso a mercados se acordó separar las negociaciones de bienes agropecuarios e industriales. En el capítulo dedicado al sector agropecuario se prohíben las medidas no arancelarias. Se permiten, no obstante, ayudas internas a la agricultura, aunque se reconoce que éstas pueden “*distorsionar el comercio y afectar la producción*”. Por esta razón se recomienda que las medidas de ayuda interna tengan efectos distorsionadores inexistentes o mínimos y que estén en conformidad con el Acuerdo sobre Agricultura de la OMC. Se prohíbe el subsidio a la exportación sobre bienes agropecuarios y se permite la aplicación de una Salvaguardia agrícola especial. La salvaguardia seguirá el principio de “*Primero en tiempo, primero en derecho*”.
- *Reglas de Origen*. En el tratado se estableció un conjunto de normativas generales y específicas, sin embargo, se estableció que los cambios de subpartidas u otra partida deben cumplir con un valor de contenido regional no menor al 30%.
- *Administración del Tratado*. El tratado establece la creación de una Comisión, Subcomisión y Secretariado. Las partes establecen la Comisión de Libre Comercio, integrada por los funcionarios o por las personas a quienes éstos designen. La Comisión tendrá las siguientes funciones: velar por el cumplimiento y la correcta aplicación de las disposiciones del tratado; evaluar los resultados logrados en la aplicación del tratado; resolver las controversias que surjan respecto de la interpretación o aplicación del tratado, de conformidad con lo establecido en el capítulo 19 (solución de controversias); supervisar la labor de todos los comités establecidos o creados conforme al tratado, y conocer de cualquier otro asunto que pudiese afectar el funcionamiento del mismo.
- *Excepciones*. En los aspectos mas relevantes de las excepciones se destaca en el tratado que en cuanto a efectos en la balanza de pagos, ninguna disposición del tratado se interpretará en el sentido de impedir que una parte adopte o mantenga medidas que restrinjan las transferencias cuando la parte afronte dificultades serias en su balanza de pagos, o amenaza de las mismas, siempre que las restricciones sean compatibles con el tratado.

## 2.5 Tratado de Libre Comercio República Dominicana-Centroamérica<sup>11</sup>

El Tratado de Libre Comercio entre República Dominicana y Centroamérica fue firmado en Santo Domingo el 16 de Abril de 1998. El Protocolo del Tratado, que incluye los bienes excluidos del mismo, fue suscrito el 29 de noviembre de 1998 por Costa Rica, El Salvador, Guatemala y República Dominicana. Honduras firmó el Protocolo el 4 de febrero de 2000 y Nicaragua, el 13 de marzo del mismo año. Costa Rica y República Dominicana han puesto en funcionamiento dicho

<sup>11</sup> <http://www.sieca.org.gt/>

Tratado el 7 de marzo de 2002. El tratado, que se aplica bilateralmente entre cada país centroamericano y República Dominicana, sigue el modelo del TLCAN. El mismo incluye capítulos sobre disposiciones iniciales, definiciones generales, trato nacional y acceso de bienes al mercado, reglas de origen, procedimientos aduaneros, medidas sanitarias y fitosanitarias, prácticas desleales de comercio, medidas de salvaguardia, inversión, comercio de servicios, entrada temporal de personas de negocios, compras del sector público, propiedad intelectual, política de competencia, solución de controversias, excepciones, administración del tratado, transparencia y disposiciones finales. El tratado no incluye capítulos sobre telecomunicaciones, servicios financieros o energía. El capítulo sobre propiedad intelectual hace referencia al Acuerdo ADPIC de la OMC. El capítulo sobre compras del sector público no contiene ningún umbral para la adquisición de bienes o la contratación de servicios, en este aspecto el Tratado es más liberalizador que el TLCAN.

En octubre de 2002, se discutió la normativa general y específica sobre la aplicación del tratado, el cual entraría en funciones inmediatamente después de aprobado por los Estados Parte.

## **2.6 Tratado de Libre Comercio Panamá-Centroamérica**

El Tratado de Libre Comercio entre Panamá y Centroamérica fue firmado en su aspecto general en junio de 2001. Aún hay aspectos no coincidentes para firmas individuales para cada país debido a los obstáculos que pone Panamá. Es un tratado amplio con separabilidad jurídica por cada país de Centroamérica. Las negociaciones con Panamá han sido un tanto difíciles por el patrón proteccionista que presenta el sector privado de Panamá, especialmente el de la carne. El principal interés de Panamá en firmar un TLC con Centroamérica, radica en acceder el mercado centroamericano con bienes no originarios, ya que este país carece de industria y de una agricultura desarrollada. Los principales intereses de Centroamérica están orientados a colocar productos industriales y agrícolas, y generar un ambiente atractivo para el comercio de servicios. El Tratado, que se aplica bilateralmente entre cada país centroamericano y Panamá, sigue el modelo del TLCAN. El mismo incluye capítulos sobre disposiciones iniciales, definiciones generales, trato nacional y acceso de bienes al mercado, reglas de origen, procedimientos aduaneros, medidas sanitarias y fitosanitarias, prácticas desleales de comercio, medidas de salvaguardia, inversión, comercio de servicios, entrada temporal de personas de negocios, compras del sector público, propiedad intelectual, política de competencia, solución de controversias, excepciones, administración del tratado, transparencia y disposiciones finales.

## **2.7 Tratado de Libre Comercio Estados Unidos-Centroamérica<sup>12</sup>**

Los gobiernos centroamericanos han mostrado un enorme interés por desarrollar negociaciones con el país cuya economía constituye la más avanzada del mundo. Históricamente los países de Centroamérica han tenido vínculos estrechos, desde el punto de vista de política comercial con este país, y las relaciones económicas han sido de las más importantes para Centroamérica ya que la región exporta a los EE. UU. bajo tres esquemas: los dos primeros de carácter preferencial otorgados unilateralmente por los EE. UU. en el marco de la denominada Iniciativa de la Cuenca del Caribe (ICC); el Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) y el Trato de Nación más Favorecida (NMF). Este último bajo dos modalidades: acceso libre o gravado.

El 2 de octubre de 2000 el Gobierno de los EE. UU. implementó una nueva legislación que amplió los beneficios de la ICC; la Ley de Recuperación Económica de la Cuenca del Caribe,

---

<sup>12</sup> En base a documentos del MIFIC.

conocida como CBTPA, por sus siglas en inglés. En ella se reconoce la importancia para los países de la ICC de las exportaciones de confección hacia los EE. UU. , ampliando los beneficios al ensamble de confecciones, siempre y cuando sean cortadas en EE. UU. y con telas fabricadas con hilo originario de los EE. UU. Adicionalmente, la CBTPA otorga un tratamiento tarifario equivalente al que se le aplica a México bajo el TLCAN para ciertos productos que estaban excluidos en la ICC, como: calzado, atún enlatado, productos del petróleo, relojes y partes de relojes, carteras, maletas, guantes y confecciones de cuero. Los beneficios de la CBTPA expiran en el año 2008 o al entrar en vigencia el ALCA, lo que suceda primero.

El Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) fue implementado a partir del 1° de enero de 1976 por un período de 10 años y ha sido modificado cuatro veces, en 1984, 1995, 1997 y 1998. Es un esquema unilateral otorgado por los países desarrollados a países en desarrollo, que para el caso de los EE. UU. permite el ingreso de aproximadamente 4,650 productos (ampliado en 1997 a otros 1,770 Ítems.) provenientes de 140 países o territorios.

El esquema de Tratamiento de Nación más Favorecida (NMF) es un sistema alternativo que se utiliza para las exportaciones que realizan los países centroamericanos al mercado de los EE. UU., cuando no están beneficiadas por ninguno de los dos esquemas anteriores. Están sujetas a la aplicación de derechos arancelarios con base al tratamiento NMF, que en la mayoría de casos tiene acceso libre y en un menor número de productos tiene acceso gravado.

---

***Los gobiernos centroamericanos han mostrado un enorme interés por desarrollar negociaciones con el país cuya economía constituye la más avanzada del mundo.***

---

Para la región centroamericana, el mercado de los EE. UU. representa el más importante mercado de intercambio comercial. En el año 2001, las exportaciones de la región fueron por un valor de US \$ 5,321 millones, los que representan un 44.6% del total exportado por los cinco países ese año. Costa Rica es el país que tuvo una mayor participación en las exportaciones a este mercado con un 57%, seguido por Guatemala con el 19.7%, Honduras 11.5%, El Salvador 6.8% y Nicaragua 5% para el mismo año. Estas cifras no incluyen el valor de la maquila. Con respecto a las importaciones, es también EE. UU. el principal proveedor de Centroamérica. En el año 2001, Centroamérica importó de dicho país US \$8.675 millones, que representan el 42.5% de las importaciones totales realizadas por los países centroamericanos ese año<sup>13</sup>.

Este trabajo no tiene como objetivo resaltar detalles históricos que dieron origen a la iniciativa de EE. UU. y Centroamérica en negociar un Acuerdo que conduzca a la firma de un Tratado de Libre Comercio. Pero, quisiéramos enfatizar de que el logro de esta meta demanda el cumplimiento de varios requisitos exigidos por Washington para Centroamérica. La firma de un TLC con EE. UU. se filtra primero por la negociación como región integrada, aunque no es una condición claramente expresada por el gobierno de los EE. UU. , ya que la firma del futuro Tratado responde a aspectos más de valor político y estratégico, que comercial y técnico. La política externa de EE. UU. siempre ha insistido en sus relaciones y tratados comerciales, establecer condiciones para negociar y/o llegar a acuerdos. Los principales requisitos que los EE. UU. presenta como básicas para negociaciones son las siguientes: estabilidad política, cumplimiento de compromisos externos, seguridad ciudadana, protección de la propiedad privada, crecimiento económico y

---

<sup>13</sup> SIECA, base de datos: <http://www.sieca.org.gt/>



relaciones internacionales consecuentes con la política exterior estadounidense. Adicionalmente, la cooperación y las buenas relaciones con EE. UU. deben tomar en cuenta que los países sean miembros de la OMC y signatarios de acuerdos sobre protección y respeto a los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC), gobernabilidad, lucha contra la corrupción, tráfico de drogas y antiterrorismo.

Para los gobiernos de los países centroamericanos, la negociación del TLC con EE. UU. representa una oportunidad al alcance de la mano, pero también se prevén enormes desafíos que vencer. Los principales objetivos de los países centroamericanos son:

- Impulsar el desarrollo económico y social de la región centroamericana, a través de la consolidación de la liberalización económica. Asimismo, avanzar en la construcción de economías abiertas, eliminando cualquier tipo de proteccionismo existente.
- Alcanzar una zona de libre comercio entre las partes, brindando nuevas y mayores oportunidades de comercio para la oferta exportable actual y potencial, tanto en el área de bienes como en la de servicios. Hacer de esta zona de libre comercio un factor de impulso para el proceso de negociación del ALCA.
- Crear un marco jurídico estable para promover y desarrollar las inversiones, coinversiones y alianzas estratégicas en los territorios de las partes.
- Mejorar, ampliar y profundizar las condiciones de acceso al mercado estadounidense derivadas de las preferencias comerciales vigentes.
- Normar el comercio de bienes y servicios mediante el establecimiento de reglas claras, transparentes y estables que eviten la aplicación de medidas unilaterales y discrecionales que afecten los flujos comerciales.
- Promover la cooperación y la complementariedad económica entre los Estados miembros de la zona de libre comercio, mediante la implementación de proyectos específicos en temas prioritarios para cada uno de los países.
- Propiciar una comunicación permanente con la sociedad civil en el proceso de negociación.

---

***Para la región centroamericana, el mercado de los EE. UU. representa el más importante mercado de intercambio comercial.... Con respecto a las importaciones, es también EE. UU. el principal proveedor de Centroamérica.***

---

En las negociaciones futuras de Centroamérica con EE. UU. prestan gran atención las negociaciones de acceso a mercados, en las que se pretende consolidar y ampliar los niveles de accesos preferenciales existentes (SGP y TLC). También está en los objetivos de Centroamérica contemplar una cláusula relativa a ajuste de preferencias en caso de reducirse el arancel de Nación Más Favorecida (NMF), la desgravación de aranceles únicamente en términos de advalorem, la desaparición de aranceles específicos, mixtos y picos. Asimismo, se tratará el subsidio a la agricultura, la legislación y mecanismo de aplicación de los derechos de propiedad intelectual y la

cooperación que los EE. UU. pudieran brindar, la cual este país no ha negado. No obstante, para EE. UU. lo sustantivo de la negociación del Tratado con Centroamérica sería la puesta en práctica de la legislación relacionada con la propiedad intelectual, las regulaciones laborales y ambientales, el control del terrorismo, narcotráfico, los derechos humanos, y no ceder en subsidios y apoyos internos por sus compromisos adquiridos en el seno de la OMC y la batalla con la UE en la actual ronda de negociaciones.

Centroamérica tiene previsto alcanzar un acuerdo en materia laboral y ambiental en el que los riesgos de aplicación por incumplimientos no se traduzcan en sanciones comerciales. Asimismo, la idea de nuestros negociadores es convertir el TLC en un mecanismo de atracción de inversiones, de cooperación y transferencia tecnológica. Como se sabe, lo sustantivo de la negociación no está en el tema arancelario, sino en las medidas sanitarias, fitosanitarias y las de carácter técnico y de subsidios.

En el marco del Acuerdo comercial entre Centroamérica y EE. UU. ha venido tomando forma cierta flexibilización del gobierno de EE. UU. en proveer cooperación a la región a través de lo que se denomina una Agenda Integral de Cooperación, la que contempla proyectos de apoyo a los países centroamericanos en tres etapas del proceso: a) preparación del proceso de negociación, b) ejecución de los acuerdos negociados y c) transición al libre comercio.

El último acuerdo que han formalizado los gobiernos de Centroamérica y EE. UU. indica que las negociaciones deben iniciarse en enero de 2003 y finalizar este mismo año para que el futuro TLC entre en vigencia antes del año 2005. Los países partes han acordado el lanzamiento oficial de las negociaciones para el próximo 8 de enero de 2003 durante una visita de los Ministros de Comercio Exterior de Centroamérica a Washington D.C. Asimismo, se acordó un calendario de 9 rondas de negociación a lo largo del año 2003, dando inicio con el primero de estos encuentros en San José, Costa Rica, en la semana del 27 de enero.

El consenso de los gobiernos de los países centroamericanos se basa en negociaciones bajo estricto apego a las Constituciones de los países, congruencia con los derechos y obligaciones de la OMC, apego al principio de reciprocidad de derechos y obligaciones. Asimismo, el reconocimiento de un tratamiento asimétrico a favor de los países centroamericanos. Se prevé que en el futuro TLC las diferencias de tamaños y niveles de desarrollo entre las partes, en el que se promueva la concesión, deberá entrar en vigencia en forma individual para los EE. UU. y cada uno de los países de Centroamérica, una vez que haya seguido su propio proceso de ratificación de acuerdos internacionales.

Se han conformado mesas de negociación del tratado comercial en las áreas de acceso a mercados; servicios e inversión; solución de controversias y asuntos institucionales; propiedad intelectual y compras del gobierno; asuntos ambientales, laborales y cooperación; y una mesa de jefes de negociación, encargados de coordinar y evaluar el desempeño global del proceso.

## **2.8 Tratado de Libre Comercio Canadá - Centroamérica<sup>14</sup>**

De los países Centroamericanos que han negociado acuerdos comerciales con Canadá, solamente Costa Rica tiene un TLC firmado. Además, este país ha firmado un tratado paralelo en el aspecto laboral. El TLC firmado entre Costa Rica y Canadá entró en vigencia en octubre de 2002, después

---

<sup>14</sup> SIECA, Información sobre procesos de negociación: <http://www.sieca.org.gt/>

de que el gobierno de Costa Rica negoció con los productores de papa apoyo financiero para la reconversión de este sector al verse afectado por las negociaciones con Canadá.

Las iniciativas de negociación entre Centroamérica y Canadá surgieron en el año 2001 y estas se han venido normalizando a tal grado que el gobierno de Canadá ha destinado un equipo especial para asesorar a los equipos negociadores de los gobiernos de Centroamérica en materia de legislación canadiense y normativas específicas de administración de tratados. Actualmente, las negociaciones están en su etapa preliminar, y se observa que existe un marcado interés, tanto por los gobiernos de Centroamérica como de Canadá, para celebrar en el futuro un acuerdo comercial.

El objetivo de los gobiernos de centroamericanos de firmar un TLC con Canadá es el acceso al amplio mercado canadiense y las preferencias que éste otorga. Para efectos de la negociación del Tratado de Libre Comercio, el sistema de preferencias que Canadá otorga a los países menos desarrollados, en el cual según la notificación a la Organización Mundial del Comercio del 7 de diciembre de 2000, estas preferencias se mejoraron al extremo que la nueva cobertura incluye una amplia gama de productos agropecuarios y de la pesca. Canadá facilita el acceso en régimen de franquicia arancelaria a las importaciones procedentes de países menos adelantados en alrededor de un 90% de sus líneas arancelarias de la Lista Arancelaria de Canadá. Al mismo tiempo, a partir del 23 de agosto de 2000, Canadá también liberalizó las prescripciones en materia de normas de origen que regulan todas las importaciones procedentes de países menos adelantados.

No obstante, el mecanismo de protección del mercado canadiense es complejo y presenta muchos obstáculos. En cuanto a la estructura de los aranceles, Centroamérica utiliza solamente tasas o derechos ad valorem, mientras que Canadá utiliza, en algunos casos, tasas o derechos específicos producto de los compromisos que asumió en su adhesión a la Organización Mundial del Comercio (OMC). La estructura arancelaria de Canadá es muy compleja al conformarse de tres regímenes arancelarios principales:

- El Arancel de Nación Más Favorecida (NMF),
- El Arancel Preferencial General (APG), que es la versión canadiense del SGP y,
- El Arancel aplicable a los países menos adelantados.

En este contexto, de los regímenes establecidos por Canadá, los países centroamericanos pueden hacer uso para la internación de sus mercancías al mercado canadiense del régimen de Arancel Preferencial General (APG), dentro del cual el 40% del arancel total se encuentra libre del pago de derechos arancelarios en el sector agrícola y el 63% se encuentra libre del pago de derechos en el sector industrial, siempre y cuando se cumpla con la regla de origen establecida. Esta amplitud que ofrece el mercado canadiense ha sido vista por los gobiernos de Centroamérica como llamativa para que el intercambio comercial entre ambas economías pudiera acogerse a este régimen en el que estarían exonerados del pago de los derechos arancelarios.

## **2.9 Centroamérica en el ALCA<sup>15</sup>**

Con el ALCA, los países interesados pretenden objetivos más amplios que los tradicionalmente contemplados en una Zona de Libre Comercio, ya que su meta es no sólo eliminar progresivamente las barreras al comercio de bienes y de servicios entre sus países miembros, sino también los obstáculos que afectan a la inversión. En la Primera Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de las Américas, celebrada en Miami, EE. UU. en diciembre de 1994, la totalidad de los

<sup>15</sup> [http://www.alca-ftaa.org/alca\\_s.asp](http://www.alca-ftaa.org/alca_s.asp)



países participantes de este foro negociador se propusieron como meta comenzar a funcionar como Área de Libre Comercio hacia el año 2005, y lograr avances sustanciales en tal sentido ya en el año 2000. Así mismo, se determinó que se tratará de un proceso balanceado, comprensivo, congruente con la Organización Mundial del Comercio (OMC), y coexistente con todos los acuerdos bilaterales y subregionales de integración en los que participan los países del hemisferio occidental. Además, se aclara que se tomará en cuenta el nivel de desarrollo de las economías más pequeñas, el punto de vista de la sociedad civil, y que los acuerdos se alcanzarán por consenso y mediante un compromiso único (single undertaking).

Para obtener la asistencia técnica necesaria, se solicita el apoyo del Comité Tripartito, conformado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y la Organización de Estados Americanos (OEA).

La preparación de las negociaciones se produjo en la Primera Reunión Ministerial sobre Comercio, realizada en junio de 1995 en la ciudad de Denver, Estados Unidos. Aquí se estableció el proceso para preparar el comienzo de las negociaciones. A la fecha se han establecido nueve grupos de negociación:

- Acceso a mercados,
- Inversión,
- Subsidios, antidumping y derechos compensatorios,
- Compras del sector público,
- Derechos de propiedad intelectual,
- Servicios,
- Política de competencia,
- Agricultura y,
- Solución de controversias.

Asimismo, se ha establecido el Grupo Consultivo sobre Economías más Pequeñas, el Comité de Representantes Gubernamentales Sobre la Participación de la Sociedad Civil y el Comité Conjunto de Expertos del Sector Público y Privado sobre Comercio Electrónico. Por otra parte, está constituido el Comité de Negociaciones Comerciales (CNC). Este último está conformado por los Viceministros de Comercio y tiene como labor principal conducir el proceso negociador. Además, se crea una Secretaría Administrativa para brindar apoyo logístico y administrativo al proceso. Centroamérica participa de estas negociaciones bajo la modalidad de agrupación C-4 en la que no participa Costa Rica. El C-4 es un mecanismo de coordinación integrado por los países de Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua para actuar en bloque.

Actualmente, las negociaciones del ALCA siguen su curso. Sin embargo, la incertidumbre sobre el futuro del ALCA está presente a pesar de la aprobación del TPA. En su momento, la falta de autorización creó en los países de América Latina una actitud de cautela que provocó que el asunto no se debatiera suficientemente, quizá a la espera de señales más claras. Ahora que tales dudas se han despejado, la discusión de algunos gobiernos se centra en que si el ALCA afectaría profundamente las perspectivas de desarrollo de todos los países del continente. Alrededor de este contexto, hay un hecho que hace pertinente observar el futuro del ALCA, y es la discusión que tuvo lugar pocos días antes de la aprobación de la TPA. Se trata de la II Cumbre Suramericana, celebrada en Guayaquil, Ecuador, en la cual los Jefes de Estado acordaron continuar el proceso de conformación de un espacio económico común en América del Sur, e instruyeron para que a fines de año se concluyan las negociaciones entre la comunidad andina y el MERCOSUR, destinadas a crear una zona de libre comercio en el subcontinente. También el nuevo gobierno de Brasil

pretende focalizar esfuerzos integracionistas en el MERCOSUR antes de insertarse en el proceso del ALCA. La compatibilidad entre la integración regional o subregional de los países de América Latina y el Caribe, y la integración hemisférica, es un problema que no ha sido abordado suficientemente y constituye un asunto de primordial importancia que debe dilucidarse al mismo ritmo en que ambos proyectos avanzan.

## **2.10 Centroamérica y el Proyecto Plan Puebla Panamá (PPP)<sup>16</sup>**

El Plan Puebla Panamá, conocido como PPP, no forma parte vinculante a ningún tratado de libre comercio, pero se puede considerar como un elemento estratégico de integración en el largo plazo para darle fortaleza al desarrollo económico de la región. Independientemente que el PPP haya sido concebido como estrategia de integración favorable a México, los aspectos económicos, sociales y ambientales considerados técnicamente, son válidos para el desarrollo de la región. La sumatoria de proyectos que conforman el conjunto del PPP, se ajustan a una estrategia de desarrollo innegable a pesar de la oposición que diversos sectores hacen de este proyecto. Aparte del contenido político de este proceso, los subprogramas del mismo responden a una necesidad de desarrollo económico de la región.

El 15 de junio de 2001, los gobiernos centroamericanos, junto con México y Panamá, aprobaron el documento de lanzamiento del Plan Puebla Panamá, como una propuesta para acelerar la integración e impulsar el desarrollo social y económico en los nueve Estados del Sur-Sureste de México y el Istmo Centroamericano. En el texto del documento se expresa que los proyectos del plan deberán seguir los principios del desarrollo sostenible y respetar la diversidad cultural y étnica que caracteriza a los pueblos mesoamericanos. Esta estrategia, a su vez, se nutre de los esfuerzos de cooperación y vinculación de la región como el Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla Gutiérrez. La conducción política del Plan Puebla Panamá está en manos de una comisión ejecutiva formada por una autoridad de alto nivel de cada país participante.

En su más reciente informe preparado por el BID, en su calidad de Coordinador de la Comisión de Financiamiento del Plan Puebla Panamá, se observan algunos avances visibles en este primer año en el que se registraron iniciativas relacionadas con la integración física, la consolidación de un marco institucional, el Foro de los Comisionados Presidenciales, que permite a los países de la región impulsar proyectos regionales. En cuanto a las iniciativas del PPP, estas se conforman por grandes proyectos cuyo costo estimado es muy impreciso, pero las estimaciones hechas por los expertos consideran alrededor 10 mil millones de dólares, monto imposible de aportar por los países miembros.

Los progresos más importantes se destacan en los acuerdos obtenidos con relación al Sistema de Interconexión Eléctrica de los Países de América Central (SIEPAC) y para la integración del sistema energético centroamericano con el sistema mexicano. El acuerdo de los ministros de transporte de la región con relación al Memorando de Entendimiento de la Iniciativa Vial y la Red Internacional de Carreteras Mesoamericanas (RICAM). En la definición del Programa Regional de Salud, especialmente para el Programa de Prevención de VIH/SIDA, y otros acuerdos sobre definición de proyectos.

Los programas más importantes del PPP son: la iniciativa mesoamericana de interconexión energética, la iniciativa mesoamericana de integración vial que significa un total de 8.977 Km., en obras que se encuentran en ejecución, la iniciativa mesoamericana de integración de los servicios

---

<sup>16</sup> Para más información sobre el Plan Puebla-Panamá, el BID ha preparado un sitio en Internet el que se puede visitar pulsando [www.iadb.org/ppp](http://www.iadb.org/ppp).

de telecomunicaciones, iniciativa mesoamericana de facilitación del intercambio comercial y aumento de la competitividad, iniciativa mesoamericana de desarrollo humano, iniciativa mesoamericana de desarrollo sostenible, iniciativa mesoamericana de prevención y mitigación de desastres naturales y la iniciativa mesoamericana de turismo.

### **III. Problemas de las negociaciones y ejecución de los acuerdos comerciales de Centroamérica y Nicaragua**

#### **3.1 Estrategia comercial**

Antes de describir y destacar los problemas que han emergido en las negociaciones de los acuerdos comerciales suscritos y en las actuales negociaciones de los países centroamericanos, es necesario destacar algunos elementos históricos que han servido de base a la estrategia comercial de éstos países para configurar sus objetivos de desarrollo económico.

A partir del retorno de la democracia en Centroamérica en 1990, los responsables de la conducción económica compartieron el enfoque que valora el papel que desempeña una apertura unilateral. Las bases de la estrategia de negociación de Centroamérica partieron del paradigma en boga con respecto a la política comercial señalando que, *“para un país pequeño, la apertura unilateral es el mejor método porque expande las posibilidades de consumo y contribuye a una asignación de recursos más apropiada maximizando el bienestar de la sociedad”*. Aunque los países de la región vieron con cierto recelo los nuevos acontecimientos de la apertura de sus economías, fueron empujados a abrirlas ante las exigencias internacionales y consecuentemente *“atraídos”* por iniciar acercamientos diplomáticos y políticos con sus vecinos en materia comercial<sup>17</sup>. De esta forma, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), se constituyó en fuente de inspiración de los países centroamericanos para encontrar en los tratados comerciales similares la alternativa de un mejor acceso a la oferta exportable de los países de la región. La diferencia es que México negoció su TLC durante varios años movilizándolo hacia este objetivo sus mejores capacidades técnicas y humanas y, paralelamente, emprendió reformas económicas pertinentes para poner a tono las transformaciones de su base productiva y comercial con los alcances de dicho tratado<sup>18</sup>.

En 1991, en plenas negociaciones de la Ronda Uruguay, los países de la región iniciaron pláticas de negociación para un tratado de libre comercio con México, y al mismo tiempo hacían revisiones a la política arancelaria regional. Nicaragua estuvo a la vanguardia del proceso de desgravación al pasar de un nivel promedio de protección arancelaria del 43.2% en 1991, al 14.8% en 1992. En 1997 fue aprobada por el Congreso Nicaragüense, una propuesta de reducción que ubicó el nivel arancelario promedio en 12.5%, estableciéndose la eliminación porcentual de 5 puntos adicionales por un período de cuatro años, hasta culminar en el año 2001 en un nivel promedio de 5.1%. El cuadro No. 3, refleja el promedio arancelario de cada uno de los países de Centroamérica, observándose una relativa uniformidad. De esta manera, el nivel del arancel de Nación Más Favorecida (NMF) aplicable a las importaciones provenientes de países con los cuales Centroamérica no ha suscrito acuerdos de libre comercio en el año 2002 se ubica en el

---

<sup>17</sup> El origen de las negociaciones entre los países centroamericanos y México para determinar los parámetros y fijar objetivos para el establecimiento de acuerdos que permitieran incrementar el proceso de liberalización de sus economías se remonta formalmente al Acta y Declaración de Tuxtla Gutiérrez, México (Tuxtla I, 1991).

<sup>18</sup> Deblock, Chistian y Benessaieh, Afef. “Relaciones económicas entre México y Canadá desde el TLCAN”. Comercio Exterior México, Pub. enero 2002.

6.2%, exceptuando una lista de bienes protegidos<sup>19</sup>. En el contexto de América, el promedio arancelario más bajo lo ostenta Canadá, con el 4.7%, le sigue Nicaragua, con el 5.1% y el más alto lo tiene México, con el 16.4%.

**Cuadro No. 3**  
**TASAS ARANCELARIAS VIGENTES A 2001**  
**En porcentaje**

	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua
Bienes Finales	15	15	15	15	15
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
Arancel promedio	7.1	6.9	7.1	7.1	5.1

Fuente: SIECA 2002

Adicionalmente a las medidas de reducción arancelaria practicadas por los países de Centroamérica, se inició también la profundización de la apertura de otras actividades económicas, particularmente, en telecomunicaciones, derechos de propiedad intelectual, patentes industriales y privatizaciones, y la creación de un conjunto de normas institucionales para atraer la inversión extranjera directa. Nicaragua impulsó, a partir de 1992, un vasto proceso de desregulación de la economía con el objetivo de reducir costos de transacción y promover la competencia del mercado interno. En el ámbito centroamericano, y con particular énfasis en Nicaragua, a esta política se opuso la industria sustituidora de importaciones por sustraerse a la mayor competencia que significaban estas medidas y en su mayor capacidad de influir en la toma de decisiones del gobierno. En efecto, fueron los grupos de mayor capacidad económica y de influencia política los que ejercieron en las autoridades del Gobierno de Nicaragua, en 1993, la revisión de la política arancelaria y se decidió la necesidad de crear, bajo convenio centroamericano, un nuevo arancel de protección conocido como Arancel Temporal de Protección (ATP)<sup>20</sup>, el cual estuvo vigente hasta el año 2001.

A partir de 1994 se produjo una convergencia de ideas en la estrategia comercial a seguir para el futuro por los países centroamericanos con terceros países<sup>21</sup>. En esta estrategia conjunta, los países de la región, y en especial Nicaragua, no valoraron apropiadamente la naturaleza de las relaciones económicas internacionales imperantes, las que se han caracterizado por problemas de asimetrías de información, sistemas legales inadecuados, incertidumbres por la carencia de conocimiento acerca de condiciones de mercado y de legislaciones que afectan el comercio y estabilidad de los intercambios. La estrategia seguida por Centroamérica en materia comercial ha sido de carácter "*aditiva*", es decir, una estrategia que va incorporando nuevos acuerdos para completar la apertura unilateral y alcanzar el principal objetivo que es la atracción de Inversión Extranjera Directa (IED). En efecto, la política de negociación de acuerdos económicos

<sup>19</sup> En virtud de los acuerdos de la OMC, los países no pueden por regla general establecer discriminaciones entre sus diversos interlocutores comerciales. Si se concede a un país una ventaja especial se tiene que hacer lo mismo con todos los demás miembros de la OMC, la expresión de NMF suena como una contradicción ya que parece sugerir que se trata de algún tipo de trato especial para un país determinado, pero en la OMC significa realmente la no discriminación, es decir el tratar a todos de manera prácticamente igual.

<sup>20</sup> MEDE, Informe sobre la Gestión del MEDE: periodo 1990-1996.

<sup>21</sup> Agosto de 1994: los países centroamericanos acordaron que las futuras negociaciones comerciales externas se efectuarían en forma conjunta y se planteó que a partir del año de 1995 la realización de una reforma arancelaria regional.

internacionales de la región ha buscado, en primer lugar, abrir los mercados externos para asegurar el mejor desarrollo de las exportaciones. Pero, la apertura unilateral, obviamente, no ha tenido como contrapartida inmediata una apertura de los mercados de los socios comerciales. Sin embargo, ambos objetivos aún no aseguran para Centroamérica un tránsito más coherente con las expectativas de crecimiento económico al que aspiran los países de la región.

En el marco de la estrategia comercial de Centroamérica, el Sistema Multilateral de Comercio, representado por la OMC, ha tenido enorme relevancia, pues en este foro participan los principales países socios de la región. Sin embargo, este sistema es una institución con limitaciones e imperfecciones<sup>22</sup>. El sistema multilateral de comercio tiene ciertas reglas de negociación que pueden impedir la capacidad de negociación de un país pequeño, ya que la cláusula de Nación Más Favorecida, que es un principio del sistema de comercio, por medio del cual Centroamérica se ha beneficiado de aperturas negociadas por otros países, es también una limitante, en cierta medida, al no ser ninguno de los países de la región un productor relevante a nivel mundial de un determinado bien con las consecuencias de limitar los espacios de negociación por la regla del “*Principal Abastecedor e Interés Sustancial*”. Ante los diversos muros que impone también el sistema multilateral, los países centroamericanos optaron por dar continuidad a acuerdos comerciales históricos. En efecto, a partir de la década del setenta, Centroamérica inició la firma de los llamados Acuerdos de Complementación Económica (ACE)<sup>23</sup>, que se han negociado en el marco de la ALADI, y que fueron el primer modelo. Pero, una vez negociado por parte de Costa Rica y Nicaragua el acuerdo con México, se ha buscado replicar este modelo de manera generalizada. La arquitectura de este modelo, es muy similar al TLCAN, que posee un extenso programa de desgravación y un elaborado Sistema de Reglas de Origen.

### 3.2 Problemas relevantes de las negociaciones comerciales

Los problemas más relevantes que han enfrentado los países centroamericanos en todos estos procesos de negociación y sus variantes, están relacionados con su débil capacidad de negociación, por ser países pequeños y con escaso poder de intervención regional. Ello reduce la capacidad de incidencia en la decisión de seleccionar la contraparte del acuerdo comercial y la priorización de los mismos. Como bien lo señalan muchos especialistas, la regla general de las economías más pequeñas es que no tienen iniciativas para decidir con qué socio comercial negociar un tratado comercial, sino que sucede a la inversa; es su contraparte la que las selecciona<sup>24</sup>. Partiendo de este hecho inobjetable, se explica el porqué del orden de contraparte a seguir para alcanzar la firma de acuerdos comerciales por los países de la región, y la superioridad de las técnicas de negociación en manos de quienes están. De esta forma, los países de la región han adquirido conocimientos y destrezas sobre técnicas de negociación de tratados comerciales, a través de su participación individual en los mismos, con países de mayor tamaño y poder de negociación. Pero, este arte adquirido, tanto en el plano multilateral como bilateral, dista mucho del nivel estratégico y técnico necesario para optar a una posición ventajosa. En efecto, los países de la región han carecido de estructuras orgánicas y estrategias claramente definidas para lograr posiciones ganadoras en una negociación comercial<sup>25</sup>.

<sup>22</sup> OMC. Diversos documentos de Informe de Gobierno sobre su Política Comercial, que los países de la Región presentan a la OMC.

<sup>23</sup> Estos acuerdos comerciales cubren fundamentalmente el comercio de bienes aun cuando contemplan negociaciones futuras de otras materias. Tienen reglas comerciales generales, no muy elaboradas y disposiciones de solución de controversias bastante débiles.

<sup>24</sup> Estevadeordal Antoni y Robert Carolyn. “Las Américas sin Barreras” BID. Pp.270-280.

<sup>25</sup> Costa Rica es el único país centroamericano que posee una estructura negociadora organizada con base a un sistema técnico que han venido desarrollando con mucho cuidado y apoyo gubernamental.



Un segundo aspecto de las debilidades institucionales que marcaron el paso de las negociaciones iniciales con México fue el “*contenido de los acuerdos*” y la agenda a seguir. Los gobiernos optaron por que éstas fueran conducidas inicialmente por México, para obtener experiencia. Hoy en día, los equipos negociadores reconocen que una agenda de negociaciones es mucho más amplia ya que surge la necesidad de negociar “*todos los aspectos que afectan el comercio*” y en reconocer la multidimensionalidad de la mayor parte de los aspectos relacionados con la economía doméstica en una relación bilateral.

La principal debilidad que han mostrado los gobiernos de la región, en todo este contexto de negociaciones, es la falta de una estrategia elaborada plenamente, autónoma, balanceada y negociada previamente con los sectores sociales.

De igual manera, se destaca entre las debilidades, la carencia de programas que permitan neutralizar los efectos adversos de las desventajas estructurales de las economías de la región en su relación con las de mayor desarrollo. Lógicamente, para superar esas debilidades y mejorar sus capacidades, los países de la región debieron contar con recursos, de los cuales obviamente carecían. Lo ideal es emprender una negociación con todo un instrumental ya dispuesto y políticas sectoriales plenamente respaldadas financieramente, que no es el caso real de nuestros países. Pero, lo más elemental es contar con una agenda de necesidades técnicas previas. De esa manera se descuidó desarrollar y cumplir con una breve lista de necesidades previas a todo tipo de negociación económica y comercial, que comprende un considerable examen de los países participantes. Además, supone hacer frente a problemas políticos, económicos y jurídicos internos. Como señala Howar Rifa, el arte de la negociación exige imperativamente examinar ámbitos específicos de negociación con un gran nivel de detalle y segregación ramal<sup>26</sup>. Estas debilidades técnicas son la causa para que los países de la región se enfrenten, hoy en día, a negociaciones diversas sin establecer sus prioridades de negociación, sometiendo su acervo nacional de recursos y sus posibilidades de exportación. Por las características de ser países con economías pequeñas, tienen recursos humanos limitados y escaso poder de negociación. Como se ha observado en las negociaciones que se emprenden en el ALCA, “*a los equipos técnicos de estos países se les dificulta distinguir entre los temas en que han de concentrarse y otros que no requieren de mucha atención porque sus resultados poco influyen sobre sus economías*”<sup>27</sup>. Los equipos negociadores no dominan o conocen en amplitud y profundidad las obligaciones que ya han asumido sus gobiernos en negociaciones anteriores, bilateralmente, regionalmente o en el marco de la OMC. En muchos casos se ven imposibilitados de asumir nuevas obligaciones<sup>28</sup>.

La CEPAL publica periódicamente boletines que brindan información relevante acerca del estado de las negociaciones de los países de América Latina (Boletines FAL), y cuya publicación tiene el objetivo de informar sobre los resultados de la facilitación técnica de la OEA en materia negociadora en el ALCA. En ellos se destaca que los funcionarios de los países con economías pequeñas, como los centroamericanos, poseen escasa experiencia en materia de negociaciones comerciales y que han sido involucrados en este arte con su propia capacitación. Según se desprende de estas publicaciones, los equipos negociadores carecen de conocimientos relevantes

<sup>26</sup> Rifa Howard, “The Art and Science of Negotiation”, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts.

<sup>27</sup> Equipo técnico de apoyo que asiste a los distintos grupos negociadores del ALCA, y que está patrocinado por la OEA. <http://www.oas.org.com>.

<sup>28</sup> Boletines FAL de CEPAL: <http://www.eclac.cl>.

del marco macroeconómico del país de origen y la contraparte, incluidos la política cambiaria, el manejo de la afluencia del capital, la estructura impositiva, las necesidades de infraestructura, la educación de la fuerza de trabajo, la evaluación de las ventajas comparativas existentes y potenciales, la posibilidad de mantenerse al día frente a la explosión tecnológica, y la eficacia del sistema judicial para ocuparse de controversias comerciales y referentes a inversiones. Naturalmente que estos conocimientos requieren de sistemas, base orgánica y técnica para apoyar a los especialistas a desarrollar una mejor labor negociadora, y países como los centroamericanos no cuentan con los recursos presupuestarios ni humanos para armar quipos competitivos.

---

***La principal debilidad que han mostrado los gobiernos de la región, en todo este contexto de negociaciones, es la falta de una estrategia elaborada plenamente, autónoma, balanceada y negociada previamente con los sectores sociales.***

---

En la mayor parte de sus aspectos, las negociaciones comerciales desarrolladas por los países de la región se sujetan a un ambiente de acciones limitadas, siendo en realidad la médula de la política de desarrollo, ya que no hay ningún aspecto del desarrollo nacional que esté completamente separado de los preparativos para la negociación de la política comercial. Las negociaciones realizadas por cada país por separado, o como región en su conjunto, han sido valoradas desde un plano “*eminente político*” sin observar que antes de enfrentarse a una negociación, hay asuntos que afectan la capacidad del país y, por tanto, debe evaluarse sus posibles efectos. Por ello, y con razón, hay oposición y crítica de los sectores empresariales y la sociedad civil a oponerse a los procesos de inserción de las economías nacionales a través de tratados comerciales.

Otro elemento de capital importancia, también parte del conjunto de problemas de negociación de la región, es la falta de cumplimiento de los acuerdos regionales MCCA, en cuanto a construir o alcanzar una agenda común en materia de negociaciones. Si bien se ha mantenido la idea de los beneficios que trae en sí mismo la unidad de grupo para alcanzar un mayor poder de negociación, el acuerdo no ha servido de mucho para concretar acciones reales sobre este punto. Es decir, el incumplimiento de los compromisos por parte de los gobiernos de Centroamérica ha sido un problema crucial para alcanzar acuerdos comerciales desde una posición de grupo. Aunque esta idea cobró relevancia en las negociaciones comerciales con Chile, República Dominicana y, parcialmente, con México (Triángulo del Norte), la “*Separabilidad de Acuerdos Bilaterales*” ha diluido esta intención.

Las presentes negociaciones con EE. UU. y los requerimientos de la UE tienen como condición avanzar rápidamente en el proceso de integración de la región, lo que ha sido un motivo muy fuerte para que los gobiernos de Centroamérica estén coordinando una renovada agenda integracionista de cara a estos inminentes procesos de inserción mundial. De esta manera, las negociaciones para concluir en un tratado de libre comercio con EE. UU. están siendo llevadas de forma conjunta por los gobiernos de la región.

Es evidente que los TLC no han contribuido a la integración centroamericana. El objetivo de los mismos no ha sido el de reforzar los mecanismos de la integración, sino el de atraer inversión e insertarse a través de preferencias y asimetrías otorgadas de mediano plazo en la conquista de nuevos mercados. Estos han propiciado dos efectos: el reconocimiento formal de la institucionalidad de la integración, que se expresa cuando se firman los protocolos generales que involucran a la región como conjunto, y la separabilidad jurídica de los mismos, que ha

ocasionado la erosión del arancel común. Este doble perfil legal de las negociaciones ha generado que se otorguen mayores beneficios a terceros países que los que se otorgan entre sí los países de la región, y de hecho es un obstáculo para la integración.

---

***De igual manera, se destaca entre las debilidades, la carencia de programas que permitan neutralizar los efectos adversos de las desventajas estructurales de las economías de la región en su relación con las de mayor desarrollo.***

---

Muchos acuerdos tomados por los países centroamericanos se han basado en poner en práctica una agenda integracionista, ya sea que se busque la aceleración del proceso negociador o se trate de proteger intereses sectoriales que no son comunes. No obstante, en diferentes momentos las decisiones de negociar bilateralmente ha sido tomada, como es el caso de Costa Rica-México, Nicaragua-México y Triángulo del Norte-México, a pesar de que esporádicamente parece alcanzarse algún consenso de negociaciones conjuntas, pero es difícil afirmar que éste tenga carácter definitivo<sup>29</sup>. Un ejemplo actual de este proceso lo muestra Costa Rica, quien es el país de la región con mayor cantidad de TLC firmados y que actualmente está negociando con Trinidad y Tobago un acuerdo comercial que incluye al Caribe sin incluir a los demás países de la región.

La lección que aún no ha sido practicada por los países de la región es la de reconocer, con un profundo criterio, que la política comercial y la integración a la economía mundial caminan sobre tecnología de punta, costos de transporte menores, comunicación y derechos modernizantes, de los cuales nuestros países no disponen. Que nuestras economías padecen de enormes desventajas técnicas, carecen de capital humano y legislación apropiada para armonizar los procesos de apertura, con los efectos evidentes en los sectores perdedores. A pesar de estas limitaciones objetivas, el criterio político de nuestros gobiernos ha sido el de abrir los mercados domésticos y propugnar el libre comercio, siendo el “*mejor y más adelantado alumno*”. Como bien apunta el Director de la Unidad de Comercio de la OEA en sus observaciones al proceso de negociación que realizan las distintas mesas en el ALCA, se aprecia “*que la agenda comercial de los países de economías menos desarrolladas están divorciadas de la agenda de desarrollo, y en muchos aspectos no existe una agenda de desarrollo fundamentada en una visión nacional clara y en un sólido consenso nacional en torno a las políticas de sus países*”<sup>30</sup>.

### **3.2.1 Las negociaciones de Nicaragua**

A partir de 1992, Nicaragua se involucró fuertemente en negociaciones comerciales tipo TLCAN. Su primera negociación bilateral fue con México, posteriormente en 1994 con los EE. UU. se emprendieron negociaciones de acceso comercial en el ámbito preferencial. En las negociaciones con México, la asistencia técnica fue proporcionada por este país y se recibieron algunos recursos de cooperación de la OEA para invertirlos en estudios específicos. En este orden, Nicaragua ha venido obteniendo cooperación diversa y de variados organismos para mejorar sus sistemas de datos, capacitación e información. Pero en el presente, todo este esfuerzo técnico se ha perdido o

---

<sup>29</sup> Octubre de 1993, el Protocolo de Guatemala que reforma el Tratado General de Integración Económica, refleja un interés en que las relaciones comerciales lleguen a manejarse en forma conjunta en el futuro, expresamente autoriza a los países a negociar unilateralmente acuerdos con terceros países. En marzo de 1997 los países del área identificaron tres tipos de negociaciones comerciales externas: coordinadas, convergentes y conjuntas, ubicando a la mayoría de ellas como conjuntas.

<sup>30</sup>Salazar-Xirinachs, José M. Director de la Dirección de Unidad de Comercio de la OEA. [http://www.alca-ftaa.org/alca\\_s.asp](http://www.alca-ftaa.org/alca_s.asp)



no ha sido utilizado eficientemente y, hasta el día de hoy, la institución que se encarga del comercio internacional (MIFIC) adolece de sistemas eficientes y de un equipo técnico con capacidad para atender los diversos frentes de negociación y la administración de tratados negociados.

Los aspectos más importantes de las negociaciones realizadas por Nicaragua se pueden resumir en los siguientes hechos:

- La apertura comercial fue emprendida sin planes sólidos de reconversión sectorial, únicamente se elaboraron enunciados generales. Unilateralmente, Nicaragua redujo los niveles arancelarios sin previa negociación de acceso comercial, fue una voluntad política que ha repercutido en la recuperación de sectores industriales, especialmente en la pequeña y mediana industria. Ante los reclamos de los sectores domésticos se revisó, en 1992, la política arancelaria, y las negociaciones que se emprendieron después tuvieron una posición proteccionista de sectores empresariales, a la que también se sumó la posición académica contraria a la globalización. No obstante, ha sido el sector empresarial con mayor peso económico el que ha logrado posesionarse de mejores ventajas y posiciones proteccionistas. Actualmente, hay una elevada protección de la que aún disfrutaban algunos rubros y la llamada industria fiscal.
- La reacción contraria a la apertura comercial y a las negociaciones de tratados comerciales, tuvo resultados con la imposición de un nuevo arancel de protección definido, y puesto en marcha en 1993. Nos referimos al Arancel Temporal de Protección (ATP), cuya negociación con los países centroamericanos implicó que éste protegiera al mercado interno de una lista de bienes producidos en Nicaragua y, a la vez, protegiera una lista adicional de productos de origen centroamericano. En el fondo, la implantación de dicho arancel erosionó la apertura e introdujo distorsiones productivas en la economía doméstica, subsidiando parcialmente el mercado de los países de mayor desarrollo en la región.
- En el ámbito de la política comercial de Nicaragua, como en los demás países centroamericanos, los mejores equipos técnicos y la mayor cantidad de recursos financieros se concentran en los Bancos Centrales, a pesar de que la política monetaria es manejada a través de los vínculos formales con los organismos financieros y ésta es cada vez más neutral. Con esta inclinación se ha producido un “*sesgo institucional*” en contra de la asistencia técnica a favor de la política comercial. Lo anterior evidencia no sólo la necesidad de fortalecer los equipos técnicos encargados de la política comercial, sino también la necesidad de sumar capacidad técnica en los países centroamericanos en el proceso de negociación, en los diferentes niveles: bilateral, regional o multilateral.
- De los errores de la política de apertura de los años noventa, se destaca el hecho de que en el proceso de desgravación arancelaria, se protegió en mayor grado a medianas y grandes empresas que a pequeños productores. Si bien en las negociaciones con México y Chile hubo cierta coordinación con el sector empresarial, no lo hubo igualmente con organizaciones de la sociedad civil que puedan representar tanto los intereses de los pequeños productores como los de los consumidores.
- Las negociaciones han sido el resultado de la voluntad expresa del Ejecutivo, y esta verticalidad ha debilitado el interés del sector empresarial grande, mediano y pequeño; de tal forma que hasta hoy no existe en ninguna esfera de este amplio sector, equipos preparados para desarrollar aportes y participar en las negociaciones. El sector industrial, a través de la

Cámara de Industria, cuenta únicamente con un solo funcionario para toda una labor de negociación y participación. En el resto de sectores y organismos de la sociedad civil no existe personal que asuma esta labor.

- En la práctica se han enfrentado dificultades diversas en el acceso de los productos que gozan de preferencias arancelarias en el TLC con México, algunas motivadas por la complejidad del sistema mexicano para autorizar los productos bajo cuota, por razones de normas técnicas, u otras causas de diversa naturaleza. Además, los mecanismos administrativos de coordinación de tratados (administración de tratados) son casi inoperantes por la carencia de recursos humanos, técnicos e institucionales. La actividad de esta oficina está dedicada, exclusivamente, a dar seguimiento y resolver asuntos ligados a los problemas de aplicación del 35% de arancel al comercio hondureño y preparar “*paquetes*” arancelarios de defensa.
- Nicaragua ha negociado con México, Chile y otros, aspirando a un trato asimétrico y con el interés de atraer inversiones. No obstante, la asimetría negociada ha consistido en la velocidad de desgravación arancelaria y la importancia de los productos incluidos en cada categoría, sin una correspondencia de políticas sectoriales a los sectores participantes y a aquellos perdedores. Resulta innovador cómo Costa Rica ha profundizado el tratamiento asimétrico al negociar en el tratado con Canadá la inclusión de reglas de origen diferenciales para productos de los sectores agrícolas, textil e industrial favorables para el país centroamericano.
- Las negociaciones en la Ronda Uruguay dejaron a nuestro país expuesto a diversos frentes adversos: capítulos negociados, aspectos de la agricultura, subsidios, servicios, etc. Las posiciones negociadas fueron estructuradas de manera apresurada y sin tomar en cuenta riesgos futuros. Las posiciones arancelarias negociadas no discriminaron sectores específicos, ya que estas se negociaron por capítulos, sin considerar el potencial de la industria mediana y pequeña.

### **3.2.2 Opinión de la Cámara de Industrias de Nicaragua**

Los sectores que han sido más afectados, tanto por la apertura comercial como por las negociaciones de tratados comerciales emprendidas por el Gobierno de Nicaragua, han sido el sector industrial y el de la pequeña y mediana industria. La falta de comunicación previa por parte del gobierno ha sido un factor de desequilibrio para la creación de planes concretos de inserción de estos sectores a la apertura y los tratados de comercio. Las decisiones de negociación nacieron de la voluntad política expresa del gobierno, así fue con México y demás tratados que se negocian. Dichas negociaciones han sido fundamentadas en criterios políticos y no sobre la base de una estrategia de desarrollo y crecimiento de Nicaragua. Según la opinión del sector, “*ha sido un patrón de conducta del gobierno asumir compromisos externos sin consultar y comunicar apropiadamente estos resultados a los sectores afectados y, más aún, sin contar con los recursos presupuestarios para ejercer una administración de tratados eficiente*”. Además, el gobierno, después de iniciados los acuerdos o negociaciones, debe conceder espacios políticos al sector privado para recibir el apoyo de los sectores para la ratificación de los mismos.

---

***Otro elemento de capital importancia, también parte del conjunto de problemas de negociación de la región, es la falta de cumplimiento de los acuerdos regionales MCCA, en cuanto a construir o alcanzar una agenda común en materia de negociaciones.***

---

Desde el punto de vista de los dirigentes de la Cámara de Industria, el proceso de inserción de Nicaragua al mercado internacional ha sido llevado por los gobiernos de turno de forma espontánea, sin estudios y sin la participación activa de los sectores productivos. Al verse “empujados” a participar en este proceso y ante las limitaciones que ostenta el sector, éste ha priorizado las negociaciones de acceso y reglas de origen por el efecto inmediato y directo que estas tienen en el sector, pero está conciente que en los otros temas de negociación quedan descubiertos con posibles efectos negativos en el largo plazo. La carencia de capacidad técnica por parte del gobierno y las insuficiencias de recursos e inexistencia de personal preparado en este campo, son restricciones que obstaculizan el desarrollo de una negociación exitosa a favor de Nicaragua.

Con las negociaciones con Chile, el gobierno tomó en consideración las listas del sector industrial y, por consiguiente, la negociación fue más satisfactoria en materia de acceso a mercados, pero los resultados no son previsibles. Los otros países de Centroamérica negocian de igual forma, con la única diferencia que tienen una mayor oferta exportable. La Ley de Justicia Tributaria vino a afectar al sector industrial con una desgravación inmediata y a la vez recaudatoria en el sentido de afectar a los bienes de capital para la incorporación de la tecnología en el sector industrial. Aquí se refuerza la tesis de la incongruencia entre el desarrollo de los sectores y la política económica y tributaria. Al final, los beneficios observados del TLC con México son negativos y las inversiones provenientes de esta región son inexistentes.

El sector industrial ha observado que no existe un dominio de conocimiento y de prevención de resultados entre los negociadores, en cuanto a vincular los capítulos de un tratado con la realidad productiva del país. La metodología es muy específica y responde a aspectos generales de coordinación y dirección del conjunto de la negociación, pero no a los aspectos meramente técnicos que puedan ofrecer limitaciones y desventajas con la negociación.

Desde 1993, se aceleraron las negociaciones del TLC con México sin capacitación del gobierno y del sector industrial. Los aspectos metodológicos y utilización de herramientas negociadoras fueron proveídos por México, incluso muchos participantes de Nicaragua fueron removidos de las negociaciones y suplantados por otras personas sin conocimiento. De esta manera se cometieron errores de negociación como los siguientes:

- Se dejó sin acceso la esencia del café nacional, liberando la entrada del café mexicano,
- El acceso de la carne fue negociado en los mismos términos que el del ganado en pie, afectando el valor agregado nacional de este producto y,
- El acceso de aceite fue favorable a México.

La evaluación que el sector industrial tiene de los resultados del TLC con México, es que este país ha aprovechado el tratado de libre comercio para exportar a Nicaragua los inventarios y excedentes de su industria. En cambio, Nicaragua no ha podido acceder al mercado mexicano por los obstáculos al comercio que este país ha impuesto, y no existe por parte del gobierno y el sector

privado nacional capacidad para analizar los procedimientos y conocimientos de las leyes mexicanas (caso de la Flor de Caña).

El instrumento más eficaz para conducir un TLC es la Administración de Tratados. El gobierno y el sector privado nacional no cuentan con los recursos para hacer de este instrumento el más importante en cuanto a defender su mercado y aprovechar las ventajas existentes. Para la administración de los tratados, se requiere de personal especializado y calificado, y no se cuenta con este acervo humano. Las universidades no proveen este tipo de personal capacitado. Ante una multiplicidad de negociaciones que enfrenta Nicaragua, la opinión del sector industrial, es que no hay recursos humanos para negociar simultáneamente con diferentes países ni tampoco hay recursos humanos especializados en los diversos temas que se negocian en los tratados comerciales, más aún con los temas adicionales que se están generando en materia laboral y ambiental.

### **3.3 Consolidación de los acuerdos comerciales**

La consolidación de un tratado comercial conlleva un proceso relativamente determinado, puesto que el éxito del mismo depende de los logros que se pueden obtener a través del intercambio comercial en función de los objetivos para los cuales fue firmado. Un obstáculo importante de implementación, a nivel microeconómico, son los problemas de administración que los acuerdos comerciales generan sin que exista la experiencia o los recursos necesarios para resolverlos. Ello se presenta sobre todo en áreas relacionadas con materia aduanera, como verificación del origen de las mercancías o valoración aduanera. En este sentido, la implementación de los acuerdos comerciales es la etapa más difícil de realizar, ya que es en la práctica donde se constata los aciertos o desaciertos que se derivan de los complejos procesos de negociación.

Además, no es como se cree, que las negociaciones de un acuerdo comercial finalizan con la firma y su puesta marcha. Por el contrario, la implementación del mismo requiere de exigencias adicionales desde el aspecto técnico, y de enfrentar los cuestionamientos de los sectores afectados por los efectos negativos resultantes. De esta manera, la puesta en marcha de un acuerdo comercial impone a los gobiernos participantes, cumplir determinadas normas administrativas que han sido consignadas en el mismo tratado cuando este es del tipo TLCAN, y ejerce sobre el mismo una administración que no es otra cosa que la reglamentación de los aspectos prácticos de lo negociado por las partes. El interés del socio comercial más grande se enmarca, por lo general, dentro de una estrategia de política comercial más amplia y de mayores complejidades en muchos temas. Les interesa dejar planteada, de forma precisa y profunda, las reglas de origen para la competitividad de las exportaciones y la efectiva promoción de exportaciones menos dependientes de productos naturales, así como el efecto de "*protección*" y desviación de comercio que pueden estar generando las reglas de origen.

A nuestro juicio, uno de los principales problemas que entorpecen la implementación de los acuerdos comerciales firmados por Nicaragua, es la carencia de una estrategia de inserción con un enfoque de largo plazo, en la que se involucre de forma efectiva a los diversos sectores de la sociedad. El aspecto de administración de tratados también ha sido grave, pues se ha dejado a la espontaneidad el desarrollo de la actividad contractual asumida. Así mismo, es evidente que, en la actualidad, Nicaragua y demás países de Centroamérica, a excepción de Costa Rica, encuentran dificultades en la concreción de las direcciones de política que han venido implementado desde el punto de vista comercial, en vista de que seguir suscribiendo acuerdos de libre comercio es incoherente con una estrategia que apunte, en el largo plazo, a formar parte de una unión

aduanera, cuando no se estuvo prevista la adaptación de los tratados al modelo de unión aduanera a seguir.

---

***La lección que aún no ha sido practicada por los países de la región es la de reconocer, con un profundo criterio, que la política comercial y la integración a la economía mundial caminan sobre tecnología de punta, costos de transporte menores, comunicación y derechos modernizantes, de los cuales nuestros países no disponen.***

---

Los procesos de negociación comercial en los que ha participado Centroamérica, y particularmente Nicaragua, han estado fuertemente liderados por una institución que ha sido, según el país; el Ministerio de Comercio Exterior, el de Economía o el de Relaciones Exteriores, con la participación y apoyo de otras oficinas de gobierno. No obstante, la coordinación con otras instituciones no ha sido tan efectiva, por ejemplo, con los Ministerios de Agricultura. En ocasiones, las divergencias de criterio a lo interno de los gobiernos son tan evidentes, que se constituyen en una fisura significativa para la puesta en marcha del acuerdo cuando este es ratificado. Ciertamente, la negociación de TLC tipo TLCAN ha impuesto grandes demandas en términos de fortalecimiento de la capacidad institucional de los países, por la cobertura y complejidad de los temas que son objeto de negociación, no sólo desde la perspectiva de mayores necesidades de coordinación, sino también desde el punto de vista de la estrecha coordinación que es necesario mantener con otras oficinas de gobierno, y que, con frecuencia, no comprenden bien el alcance de las negociaciones.

Los expertos y la experiencia señalan que uno de los aspectos más importantes en la implementación de un acuerdo comercial, es el establecimiento de los canales adecuados de comunicación y coordinación entre el sector público y el sector privado. No obstante, esto parece ser el punto más débil en esta interrelación de intereses en Centroamérica. Aunque en Nicaragua las relaciones entre el sector privado y el gobierno son en general buenas, las instancias y los mecanismos que sirven de base estructural para la administración del tratado no son los más eficientes y, en algunos, casos inoperantes. La participación del sector privado es importante, pero en todos los casos, la relación con el sector privado parece centrarse en el sector productivo con mayor poder político y organizado gremialmente, y se descuida la consulta a otros sectores de la sociedad como son los consumidores y los gremios laborales.

### **3.4 Lecciones aprendidas**

El proceso de negociación comercial internacional para Nicaragua y la región aumenta en complejidad, y es previsible que esta tendencia se afirme hasta más allá del año 2005. Esta enunciación se basa en los dinámicos cambios del marco normativo de Nicaragua dentro del MCCA y el estado de las negociaciones con Chile, Panamá, EE. UU., Canadá y el ALCA. Los resultados de esta dinámica derivarán en modificaciones trascendentes, que impactarán sobre el resultado previsto de las negociaciones, lo que hace imprescindible planificar estratégicamente las acciones gubernamentales con el apoyo del sector empresarial y de la sociedad civil para evaluar anticipadamente las consecuencias. Esta planificación debe considerar la situación de las actuales plataformas logísticas y los ajustes que deben introducirse en las operaciones actuales y proyectadas del sector productivo nacional. Algunas negociaciones que debe afrontar nuestro país son:



- *MACCA*: El proceso de integración en si mismo es un proceso de negociaciones complejas y técnicamente arduas. Los avances con la concreción de la unión aduanera, demuestran las diferencias marcadas entre los países de la región. Los temas a abordar en la integración son vastos, profundos y políticamente sensibles.
- *La Unión Europea (UE)*: Los requerimientos de la UE para iniciar conversaciones para un acuerdo comercial son las de un proceso de integración pleno. Esto no implica que Nicaragua espere la culminación de este proceso, más bien el país debe buscar alternativas de negociación bilaterales con los miembros de la UE para lograr un mejor acceso comercial. Es lo que Costa Rica está promoviendo mientras ocurre el suceso de la integración de la región.
- *El Plan Puebla Panamá (PPP)*: Aunque este proceso no representa acuerdos comerciales, requiere de la atención del gobierno y de la región en su conjunto, ya que para la futura integración a través del ALCA, el futuro TLC con EE. UU. y Canadá, los resultados integracionistas se mirarían sustancialmente frágiles sin un soporte en infraestructura.
- *Con Chile*: Los acuerdos fueron prorrogados hasta el 31 de diciembre de 2002, y los pasos de ratificación y reglamentación están pendientes. Además, se debe instalar el proceso de administración del TLC.
- *Con Estados Unidos*: Estas negociaciones son realizadas de manera conjunta con el resto de países de la región. Esto implica una labor mas compleja, pues implica aproximarse a los criterios unionistas y a su vez insertar apropiadamente a los sectores económicos de Nicaragua dentro del proceso negociador, lo cual implica, en muchos aspectos, divergencias y acuerdos no necesariamente satisfactorios para los sectores económicos.
- *Con Canadá*: Las negociaciones se están iniciando y las perspectivas se observan exitosas. Es un proceso de negociación que se realiza también de manera conjunta con los países de la región. Lo importante de este proceso es que dichas negociaciones poseen una base común y afinidades entre los países de la región a través del proceso negociador que se realiza en el ALCA y de las futuras reuniones de coordinación para el TLC con EE. UU.
- *ALCA*: La VI Reunión de Ministros y la III Cumbre de las Américas (abril 2001) establecieron metas, objetivos y plazos que deben cumplimentarse. Es un proceso que se mantiene en permanente dinamismo, aunque existan divergencias en cuanto a fechas y alcances, y en cuanto a acceso a mercados. El proceso es inexorablemente impostergradable.
- *En la OMC*: Este escenario es un proceso de mucha importancia para Nicaragua y países de la región. El gobierno precisa de una estrategia negociadora activa tanto para resolver, modificar, establecer un marco de compromisos realistas, como para apoyar y sumarse a las posiciones que benefician al país. Pero, para ello, se debe contar con una estrategia previamente diseñada para la próxima Reunión de Ministros en México, en el año 2003.

Hasta hoy Nicaragua, e incluso los países de la región, no tienen en si una estrategia de conjunto y han puesto mayor preferencia en la vía unilateral. Pero, en las actuales circunstancias, nuestros países obtendrían el mejor resultado con la adopción de lo que podríamos llamar una “*estrategia de múltiples caminos*” en materia de negociaciones comerciales. Nicaragua puede maximizar los beneficios moviéndose simultáneamente en varios frentes de negociación. Lógicamente que para lograr este proceso se requiere del mejoramiento de las instituciones del sector público relacionadas con el comercio. La negociación simultánea en varios frentes y el cumplimiento de

las nuevas reglas y compromisos requieren, hoy más que nunca, de un mayor fortalecimiento de la capacidad comercial. Obviamente, ello constituye un desafío en personal, recursos y de un sector privado activo y dispuesto a enfrentar los retos de la nueva generación de temas comerciales. Este conjunto de negociaciones requiere visualizar la necesidad de actuar de forma orgánica y efectiva. Los recursos humanos oficiales disponibles no son suficientes para afrontar estas negociaciones simultáneas, por lo que la contribución de los sectores privados resulta esencial.

Nicaragua y los demás países de Centroamérica deben concentrar sus esfuerzos en la elaboración de mejores opciones para la región, evitando recomendaciones límites que buscan que los países no negocien, afirmaciones referidas a la imposibilidad de llegar a las metas por causas culturales, o identificando barreras de todo tipo para enfrentar lo que inexorablemente sucederá: participar de negociaciones múltiples, casi simultáneas, en escenarios complejos y, quizá, no en el mejor momento; pero la suerte está echada para nuestros países. Sin caer en fundamentalismo de integración, no se puede negar la historia y el futuro de Nicaragua y la región. Como cualquier otro país pequeño está sometido a la integración de los mercados globalizados sin autonomía propia, y lo que le queda a la región es mejorar los niveles del comercio exterior en su conjunto, actuando estratégicamente en todos y cada uno de los frentes.

Es necesario destruir el sesgo técnico del gobierno en contra del sector externo. La participación de Nicaragua y los demás países de Centroamérica en las negociaciones debe contar con nuevos ingredientes para elaborar una estrategia negociadora más efectiva y menos errática, la que debe ser posible a través de:

- Una mayor participación de los sectores empresariales,
- Más inteligencia de negocios aplicada,
- Más y mejor aprovechamiento de oportunidades comerciales,
- Reconocimiento del rol de la sociedad civil y los trabajadores organizados,
- Transparencia en los sectores oficiales y,
- Compromiso de participación activa de la Comunidad.

Existe una incuestionable necesidad de asistencia técnica para ayudar a los países centroamericanos a participar eficazmente en las negociaciones, especialmente en las del ALCA. Diversas instituciones hemisféricas e internacionales ofrecen abundante capacitación a esos efectos, principalmente a través de seminarios breves, en los cuales debe involucrarse al sector empresarial, la sociedad civil y las universidades. Los países del área centroamericana deben estar preparados para aprovechar, en la medida de lo posible, las oportunidades comerciales que puedan ofrecer las negociaciones ya efectuadas y las que podrían ofrecer las negociaciones de TLC con los EE. UU. , Canadá y el ALCA. Es preciso que cada país adopte medidas conexas como: fortalecimiento institucional, mejoramiento de la infraestructura, modificación de la estructura tributaria para sustituir el ingreso fiscal que se pierde al desaparecer los aranceles aduaneros intrahemisféricos, y el establecimiento de modernos sistemas de manejo de datos. Ninguno de esos mecanismos constituye un asunto puramente comercial, pero todos ellos son necesarios para que los resultados del comercio sean más adecuados.

Los gobiernos centroamericanos, y en especial Nicaragua, deben revisar los procedimientos de consulta existentes con los protagonistas del sector privado que realizarán las actividades de comercio propiamente dichas; la evaluación de las consecuencias probables de la variación de la oferta y la demanda del país, y el mejoramiento de los procedimientos aduaneros. El gobierno debe establecer un mecanismo de coordinación de las posiciones negociadoras con todos los

organismos nacionales pertinentes y, en este aspecto, hay que hacer notar que el sector privado empresarial no cuenta con recursos y elementos técnicos para ello.

La participación en las negociaciones requiere de información sobre el estado general de las actividades en los diversos sectores. Es necesario que los países hagan una compilación o una lista de sus derechos y obligaciones emanadas de negociaciones anteriores, la estructura de las leyes y reglamentos que puedan ir en detrimento de la flexibilidad en las negociaciones, y la determinación de la medida en que sea necesario modificar esas leyes y reglamentos a los efectos de la celebración de un acuerdo. Esta compilación deber ser de conocimiento público para los sectores afectados.

---

***Los sectores que han sido más afectados, tanto por la apertura comercial como por las negociaciones de tratados comerciales emprendidas por el Gobierno de Nicaragua, han sido el sector industrial y el de la pequeña y mediana industria.***

---

La mayor parte de expertos en negociaciones y comercio internacional coinciden en afirmar que el objetivo central de una negociación de libre comercio consiste en identificar y eliminar barreras al comercio; especialmente las que se aplican en la frontera (como los aranceles y medidas similares), y especificar las situaciones en que los productos sean elegibles para obtener un tratamiento preferencial de libre comercio (reglas de origen).

La diversidad de capítulos que se abordan y forman parte de un todo en el tratado, no son evaluados previamente a través de modelos de impacto, resultados y de consistencia interna de lo que se ha ratificado en cada capítulo del convenio. En muchos aspectos, se obvia la interrelación de los temas desde el punto de vista de impacto en la economía. A manera de ejemplo, se puede lograr una negociación ventajosa en materia arancelaria, pero se puede estar perdiendo espacio a través de alguna incoherencia por mala negociación en materia de inversiones, propiedad intelectual o reglas de origen.

La principal limitación estructural que enfrentan los equipos negociadores de la región, consiste en la reducida capacidad de prever resultados en las negociaciones, por el hecho de que no se establece ningún modelo de consistencia y armonización entre los temas vinculantes. Los efectos reales en la economía deben ser previstos, ya que en el caso de países donde el sector primario es de gran importancia, las medidas de distorsión del comercio son más amplias en el sector agrícola que en otros sectores.

Otros temas que no se deben descuidar son los siguientes:

- La negociación del comercio de servicios abarca muchos sectores, por lo cual difiere pronunciadamente de la negociación limitada a un sector específico. El comercio de servicios está estrechamente vinculado con la inversión extranjera.
- El comercio de servicios financieros está vinculado cada vez más con la propiedad de las instituciones financieras externas, trátase de bancos comerciales o compañías de seguros. El aumento del turismo se ha visto acompañado por una creciente propiedad extranjera de hoteles y otras instalaciones.



- La protección de la propiedad intelectual - propiedad industrial, derechos de autor y derechos conexos- constituye uno de los temas “nuevos” en las negociaciones comerciales internacionales.
- Los aspectos de competencia no han sido tratados de forma estratégica por los equipos de Centroamérica, no existen políticas antimonopólicas ni de corrección de prácticas empresariales desleales eficaces.

De la lectura de los voluminosos materiales que se refieren a los temas comerciales, y del análisis de las opiniones concretas de los sectores involucrados y afectados por los resultados prácticos de los acuerdos comerciales, se extraen lecciones para ser analizadas y valoradas en la dimensión que les dio origen.

- En primer lugar, hay que destacar que un país débil debe tener presente que el ritmo y contenido de la agenda de negociación será, en último término, definido por el país fuerte. Y por tal razón, para evaluar el alcance de su decisión, el país débil debe estudiar el contexto político-económico del país fuerte y conocer bien su política interna en determinados temas concretos.
- En segundo lugar, debe considerarse que, aun cuando exista negociaciones conjuntas y entre socios de una misma región, y se busque obtener las mejores condiciones de acceso para los bienes y servicios, las posibilidades de un trato especial y diferenciado por razones políticas son pocas, porque existen diversos mecanismos internos del país grande difíciles de descubrir y superar, ya que se requiere de enormes gastos presupuestarios y capacidad técnica para hacerlo.
- Por otro lado, el conjunto de negociaciones que está a la vuelta de la esquina para los países centroamericanos representa costos y recursos técnicos, y, en consecuencia, se debe estar dispuesto a asumir esas implicaciones.
- Y aun más, el proceso de administración de los mismos tratados es más intenso, costoso y requiere de organización institucional, tanto del sector público como del privado. El sector productivo debe tener su propia organización para participar en el proceso ya que su participación es fundamental y debe contar con el personal técnico capacitado para brindar los insumos para la negociación. Es conveniente que otros sectores participen en el proceso, pero esa participación depende mucho de ellos mismos.
- Los medios de comunicación tienen un papel muy importante que desempeñar en un proceso negociador y no se les debe dejar de lado.
- Finalmente, una sociedad democrática debe desarrollar el debido consenso entre sus miembros en torno a la conveniencia de llevar adelante un proceso que es parte de su futuro.

## IV. Barreras y limitaciones de Nicaragua y Centroamérica para insertarse con ventajas en los TLC y el proceso de integración regional

### 4.1 La oferta exportable de Centroamérica

Las exportaciones de Centroamérica en el año 2001 ascienden a 8,593.2 millones de dólares, sin incluir la maquila. Este valor aumenta al sumarle la maquila de Costa Rica y El Salvador, hasta una cifra de 14,640.0 millones de dólares<sup>31</sup>. En la década de los noventa, y en especial en la última mitad de la misma, se produjo una vigorosa expansión de las exportaciones de Centroamérica, ya que las mismas aumentaron a una tasa media anual del 16%, en contraste con lo ocurrido en otras regiones de América Latina. Este vigoroso desempeño de las exportaciones ha estado acompañado por una notable mejoría de los indicadores macroeconómicos y el comportamiento positivo del mercado de los EE. UU. , el que recepciona el 45% de las exportaciones de la región, cifra equivalente al 21% del PIB regional (Véase Gráfica No.1).

Gráfica No. 1

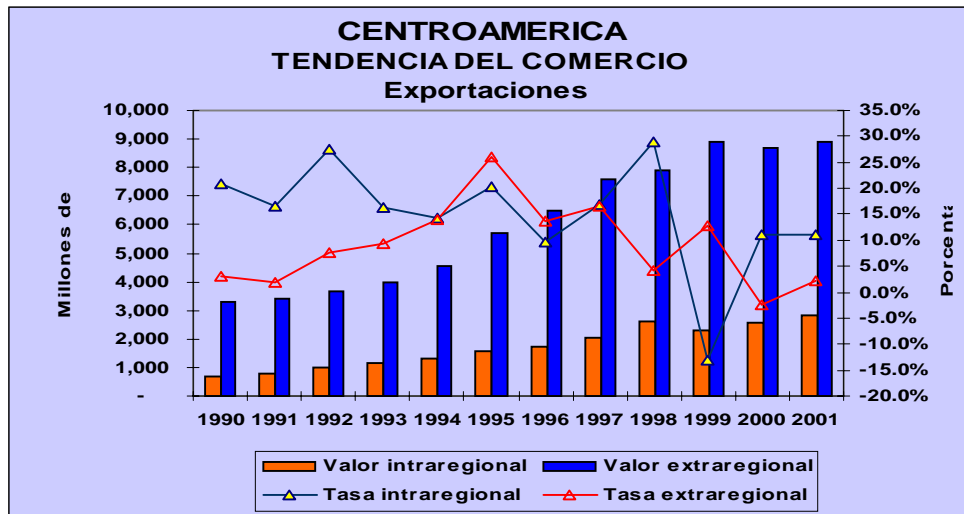


Fuente: Datos del SIECA

Como se desprende de la gráfica anterior, el comercio más importante de la región centroamericana es el comercio extrarregional, el que ha crecido significativamente en los noventa. En efecto, las exportaciones centroamericanas al resto del mundo aumentaron a una tasa mayor que la correspondiente a las exportaciones intraregionales. Las exportaciones extraregionales crecieron a una tasa media anual del 18%, en comparación con las exportaciones intraregionales, que crecieron en promedio a ritmo del 14% anual (Véase Gráfica No. 2). No obstante, en esta misma década se presentaron excepciones en los casos de Nicaragua y Honduras que registraron tasas de aumento de sus exportaciones intraregionales mayores que las exportaciones extraregionales.

<sup>31</sup> Las cifras de exportaciones de C.A son bastantes imprecisas dependiendo de la fuente. Las cifras que se ofrecen en este documento fueron tomadas de la Secretaría Ejecutiva del Consejo Monetario Centroamericano.

Gráfica No. 2



Fuente: Datos del SIECA

El comportamiento positivo que reflejan en su conjunto las exportaciones de la región, evidencia la enorme capacidad productiva de Centroamérica para generar una oferta exportable sostenible, eficiente y competitiva, en un medio sin rigidez estructural y obstáculos comerciales. En efecto, los severos retrasos tecnológicos, los obstáculos de acceso, diversificación y distribución regional son las restricciones más notorias en la expansión del comercio extraregional. La capacidad productiva de la región se ha concentrado en exportaciones de maquila especialmente de Costa Rica, El Salvador y Guatemala que por definición tienen un bajo valor agregado. Las exportaciones originarias de regímenes especiales (zonas francas y de admisión temporal) han registrado un mayor dinamismo y han contribuido en un 34% a la expansión de la oferta exportable centroamericana<sup>32</sup>.

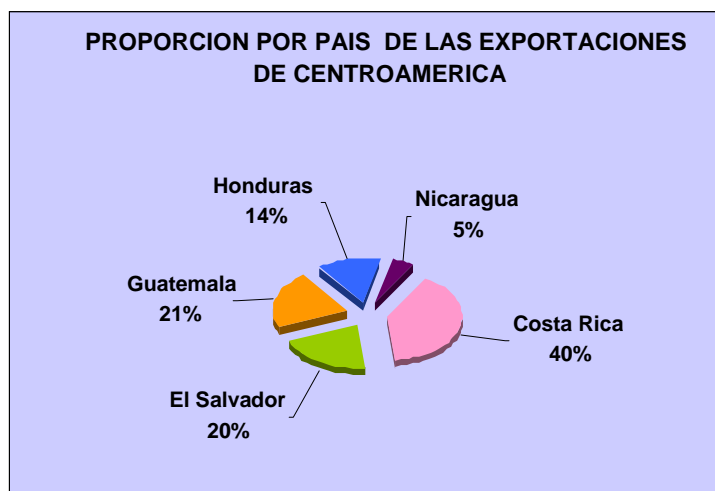
En tres países (Costa Rica, Guatemala y El Salvador) se concentra el 80% de las exportaciones totales de la región, reflejándose una desigualdad evidente en la generación de ingresos entre los países de la región y un débil soporte hacia una mayor sostenibilidad y crecimiento del comercio extraregional. El 27% del comercio centroamericano se mueve en la misma región y este se realiza aún con obstáculos de carácter no arancelario que aún se practican entre los mismos países de la región. Se experimenta en los diferentes países centroamericanos un abuso de las medidas no arancelarias, producto de los intereses de sectores monopólicos opuestos a la apertura, y se practican aranceles compensatorios vinculados a problemas limítrofes, tal es el caso del efectuado en el conflicto Honduras-Nicaragua<sup>33</sup>.

Como se evidencia en la Gráfica No. 3, el principal peso del comercio lo tiene Costa Rica, que concentra el 40%, y cuyo tamaño es equivalente al generado conjuntamente por Guatemala y El Salvador. Lejos está Honduras y, aún más, Nicaragua.

<sup>32</sup> Gitli Eduardo y Arce Randall. "La importancia de los tipos de exportaciones de Centroamérica. Comercio Exterior, Vol 51 No. 6, México, junio de 2001, pp. 524/530.

<sup>33</sup> A la fecha de redacción de este documento existían 24 medidas contrarias al libre comercio de Centroamérica, entre las que se destacan barreras técnicas, arancelarias y otras.

Gráfica No. 3



Fuente: Datos del SIECA

El Mercado Regional Centroamericano (MCCA) es menos exigente en cuanto a calidad y requisitos tecnológicos avanzados que el resto del mundo, y su tamaño se expande a una tasa promedio anual del 14%. Un análisis más detenido de la composición de la oferta exportable de Centroamérica, nos proporciona el Cuadro No. 4, para cuya elaboración hemos tomado como fuente un estudio de la CEPAL realizado en el año 2001, en el que se utilizó el modelo SAM<sup>34</sup>. En dicho cuadro se representa la composición de las exportaciones de cada país de Centroamérica por categoría de bien (primario o industrial) y sus principales destinos. Por ejemplo; Costa Rica exporta el 1.9% de su oferta exportable de bienes primarios al MCCA, el 50.6% a EE. UU. y el 36.5% a la UE. Asimismo, el 52.3% de su oferta exportable de bienes industrializados tiene como destino EE. UU. , el 20.5% el MCCA y el 16.5% la UE. Un ejemplo opuesto al de Costa Rica lo representa Nicaragua, cuyas exportaciones tienen el siguiente destino: el 21.1% de su oferta exportable de bienes primarios se queda en la región, el 36.3% se dirige a EE. UU. y el 30.5% al mercado de la UE. En cuanto a la oferta exportable de bienes industriales de este país, la cual es limitada, el 61.4% tiene como destino el MCCA, el 25.5% los EE. UU. y el 2.8% la UE. Para mayor ilustración veamos el Cuadro No. 4.

**Cuadro No. 4**  
**COMPOSICION DE LAS PRINCIPALES EXPORTACIONES**  
**DE CENTROAMERICA SEGUN DESTINO**  
**(En porcentaje)**

País/Región	MCCA		EE. UU.		UE	
	Primarios	Industriales	Primarios	Industriales	Primarios	Industriales
Costa Rica	1.9	20.5	50.6	52.3	36.5	16.5
El Salvador	8.1	80.2	33.8	16.8	46.2	0.7
Guatemala	11.9	72.8	51.3	18.7	21.1	1.3
Honduras	5.2	41.9	60.5	53.5	22.3	2.9
Nicaragua	21.1	61.4	36.3	25.5	30.5	2.8

Fuente: Modelo SAM con datos de COMTRADE 2000

<sup>34</sup> CEPAL, "Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe 2002-2001". Anexo Estadístico.

En relación a las cifras presentadas en el cuadro anterior, conviene ampliar el análisis de la composición de la oferta exportable de la región centroamericana en el sentido de apreciar el grado de sostenibilidad y competitividad internacional. Los estudios realizados por la CEPAL aplicando el CAM<sup>35</sup> con la base de datos COMTRADE para América Latina, arrojan datos interesantes sobre la calidad de las exportaciones de la región y, en particular, para Centroamérica. En 1965, el 77% de las exportaciones de la región se componían de bienes primarios que evolucionan con el tiempo hasta reducirse a un 48% en el año 2000, producto del fenómeno expansivo que registraron las exportaciones de Costa Rica, El Salvador y Guatemala con la industria maquiladora. Si se observan las cifras porcentuales del Cuadro No. 5, hasta el año 1995 la participación de los bienes primarios en las exportaciones de la región representaban el 58.8%, o sea 18.2 puntos porcentuales menos después de 30 años de proceso evolutivo de las economías de la región, lo que demuestra el bajo crecimiento industrial con que evolucionó la región durante ese período de cara al comercio internacional.

**Cuadro No. 5**  
**EVOLUCION DEL COMERCIO DE CENTROAMERICA**  
**SEGUN SU COMPOSICION**  
**(En porcentaje)**

Composición/Año	1965	1970	1990	1995	2000
Primarios	77.0	61.4	60.6	58.8	48.3
Ind. Tradicionales	18.7	32.1	30.6	32.0	40.7
Ind. De elevada escala	4.3	6.5	8.8	9.2	11.0
Otros	100	100	100	100	100

Fuente: Modelo SAM con datos de COMTRADE 2000

De las cifras presentadas en los Cuadros No. 4 y 5, se destacan los siguientes aspectos relevantes sobre la calidad y naturaleza competitiva de la oferta exportable de la región centroamericana:

- La oferta exportable centroamericana se concentra en tres países cuya actividad económica ha evolucionado más rápidamente que la de sus dos vecinos inmediatos (Honduras y Nicaragua),
- La oferta exportable de bienes producidos con mayor nivel tecnológico la ostenta Costa Rica, donde el 34% de sus exportaciones son manufacturas de alta tecnología, ganando participación como país en el mercado internacional al pasar ésta de 0.19%, en 1990, al 0,29%, en el año 2000,
- El dinamismo mostrado por las exportaciones de Centroamérica ha obedecido fundamentalmente al fenómeno de la inversión externa que se ha radicado en regímenes especiales de producción del área, aprovechando las ventajas del Sistema de Preferencias del mercado de EE. UU. , para exportar hacia ese lugar el 25% de la oferta exportable centroamericana bajo la modalidad de maquila,

<sup>35</sup> Desde principios de la década de los noventa, la CEPAL ha venido desarrollando el programa de cómputo CAN (Competitive Analysis of Nations) para medir y analizar la posición competitiva de los países en los mercados internacionales. El programa usa la base de datos estadísticos del comercio externo con relación a las importaciones de 84 países en el período 1984-1999, a nivel de 4 dígitos de la Clasificación Uniforme para el Comercio Internacional (CUCI).

- Otro tipo de inversión extranjera ha tenido preferencia por el mercado interno centroamericano, por las características monopólicas y los patrones de conducta del consumidor de la región,
- Las exportaciones de productos maquilados representan el sector más dinámico, con tasas medias de crecimiento anual que oscilan entre el 18% y el 58%, con un peso significativo en la expansión de las exportaciones totales de 26% a 54%,
- El 65% de las exportaciones de la región entran libre de aranceles al mercado de EE. UU. aprovechando las ventajas de la ICC.

---

***A nuestro juicio, uno de los principales problemas que entorpecen la implementación de los acuerdos comerciales firmados por Nicaragua, es la carencia de una estrategia de inserción con un enfoque de largo plazo, en la que se involucre de forma efectiva a los diversos sectores de la sociedad.***

---

Los aspectos anteriores nos llevan a reflexionar sobre el éxito exportador de Centroamérica, en cuanto a la estrategia de inserción internacional y el crecimiento económico de la región, en el que éste no se ve articulado al fenómeno de las industrias de procesamiento y generación de valor agregado. Quizá la evidencia contraria, en cierto grado, es el éxito de Costa Rica, que se enmarca en una política focalizada en pocos programas, a través de un análisis comparativo de sus países competidores (Benchmarking). Este país invirtió previamente en estudios y análisis logrando determinar ciertos nichos en la industria electrónica y se promovió metas (targets) concretas para sectores elegidos con potencial para invertir, haciéndose una búsqueda de coincidencia entre las ventajas competitivas del país con las necesidades de los inversionistas, promoviendo clusters en actividades concretas: electrónica, dispositivos médicos, servicios compartidos y el turismo<sup>36</sup>. En cambio, los países de menor potencial exportador y de reducida capacidad tecnológica son Nicaragua y Honduras. Nicaragua no ha podido elevar su oferta exportable, la cual se encuentra trabada desde 1977 en 600 millones, aproximadamente. Esa cifra no incluye la maquila de zonas francas. Las exportaciones brutas de maquila pasaron de 466 millones de Dólares, en 1995, a 593 millones, en 2001, de las cuales el 23.4% se contabilizan como ingresos a favor de Nicaragua. En 1965 el 78% de las exportaciones de Nicaragua estaban basadas en bienes primarios, y el 5.4% de sus exportaciones totales eran manufacturas de alta tecnología de entonces. A 1995 esta estructura había variado, y el 53.1% de las exportaciones totales fueron bienes agrícolas y el 3.3% bienes de alta tecnología. Más recientemente, en el año 2000, los bienes primarios representaron el 62.4% de las exportaciones totales y el 3.6% de la oferta exportable son manufacturas de alta tecnología.

A manera de conclusión, el desempeño y competitividad de la oferta exportable de Centroamérica obedece a la política de atracción de inversiones a la región, pues estas son las que han estimulado, de manera más evidente en Costa Rica, el fenómeno de un mejor acceso comercial desde el punto de vista competitivo. Pero, este fenómeno no podría generalizarse como un patrón de éxito perdurable porque existe una eventualidad de riesgos con las grandes corporaciones, que pueden complicar el comercio de un país cuando desean evitar las restricciones a la importación

---

<sup>36</sup> E. Egloff, ex-CINDE, Ginebra, noviembre de 2001.

impuestas por los mercados de donde son originarias, como es el caso del atún de Ecuador<sup>37</sup>. Asimismo, la región muestra enormes dificultades de diversificación productiva y geográfica, pues aquí se combinan otros elementos, como son:

- Las barreras que imponen los países desarrollados,
- La falta de programas sectoriales que faciliten el encuentro o el acercamiento entre productores e inversionistas,
- La dependencia de los ingresos por exportaciones de la producción de bienes primarios y,
- Los precios relativos internacionales no favorecen a los productos relativamente intensivos en trabajo, generando pérdidas de intercambio comercial.

---

***Hasta hoy Nicaragua, e incluso los países de la región, no tienen en sí una estrategia de conjunto y han puesto mayor preferencia en la vía unilateral.***

---

En el caso de Nicaragua, el problema es más grave y complejo, ya que el país aún no representa para los inversionistas extranjeros un lugar de residencia a los capitales productivos. Además, los problemas de infraestructura, elevados costos de transacción, inseguridad política, debilidad institucional, pobreza y los derechos de propiedad son los principales elementos inmovilizantes de la oferta exportable.

Los tratados comerciales firmados por los países centroamericanos con México, que han tenido como objetivo asegurar un mejor acceso a este importante mercado de América, y favorecer un ambiente más propicio para la Inversión Extranjera Directa, no presentan resultados favorables con respecto a Centroamérica en el desempeño de variables claves como las exportaciones, la inversión extranjera directa o el balance comercial. Todos estos tratados comerciales firmados por los países de la región con México, persiguen el mismo objetivo y poseen estructuras similares, y los resultados que se han observado después de su aplicación son también parecidos, excepto en el caso de Costa Rica. Aunque, es muy temprano para evaluar los resultados obtenidos por la firma de estos acuerdos comerciales. Es necesario entender que los tratados de libre comercio, como cualquier estrategia de política económica, generan costos y beneficios que van más allá del análisis estático de creación y desviación de comercio.

Con respecto a los resultados actuales de los TLC, análisis realizados por diferentes organismos regionales concluyen que todos los países de la región centroamericana registran tendencias desfavorables en sus balances comerciales, durante el periodo que duraron las negociaciones y después de la puesta en marcha de los tratados. En el caso de los TLC firmados con México, el grado de asimetría y heterogeneidad de las economías con el vecino país del norte fueron y siguen siendo evidentes. De esta manera, el comercio global de Centroamérica con México casi se ha triplicado al pasar de US\$ 624.6 millones, en 1994, a US\$ 1,748.4 millones en el año 2001, siendo favorable a México. La creación de comercio con el establecimiento de estos tratados ha cumplido su objetivo, pero a favor de México, como se explica con mayor detalle a continuación:

---

<sup>37</sup> Un ejemplo de este suceso se observa en la guerra del atún, hecha por dos grandes corporaciones de los EE.UU: Starkist Foods y Bumble Bee Seafoods. The Wall Street Journal Americas y publicado en la Prensa de Nicaragua, del 1 de mayo del 2002. Pág. WSJA 3.



- *El Triángulo del Norte con México.* El tratado comercial del Triángulo del Norte con México es el de más reciente firma para ponerlo en marcha (2001), y la base sobre la que descansa, desde el punto de vista comercial, es que la composición de las exportaciones del Triángulo del Norte a México se ha caracterizado por su concentración en pocos productos primarios, como son: el caucho, el algodón, la madera, el cuero y la carne. No obstante, a partir de 1999, los productos industriales comienzan a desplazar a los primarios. Así, los rubros bebidas y licores, papel y cartón, toman el tercer y cuarto lugar en la importancia de las exportaciones hacia México, desplazando a la madera y al cuero. Por el contrario, las exportaciones mexicanas se basan en productos industriales, como vehículos, maquinaria y aparatos mecánicos, productos plásticos, artículos de hierro, combustibles, minerales y maquinaria eléctrica. Desde el punto de vista de la importancia de los flujos comerciales del Triángulo del Norte hacia México y viceversa, la participación mutua de estos países es poco significativa. En efecto, la participación porcentual de los países del Triángulo del Norte en las importaciones totales mexicanas apenas se sitúa en 0.09%. De la misma manera, las exportaciones mexicanas al Triángulo del Norte son también poco significativas, ya que representan en promedio el 5% de las compras totales de dicho bloque comercial<sup>38</sup>.
- *Comercio de Costa Rica con México:* El tratado comercial de Costa Rica con México data de 1995. El comercio entre ambos países está altamente concentrado en el ámbito de empresas, específicamente de dos: Componentes Intel Costa Rica y Compañía Palma Tica, S.A. que representan cerca del 60% de las exportaciones al mercado mexicano. El grueso de los productos exportados se concentra en partes de computadora y aceite de palma en bruto (43% y 20% del total exportado, respectivamente). No obstante, las cifras que registra la base de datos del SIECA refleja que el universo de productos exportados a México aumentó de 88 a 197 rubros entre 1994 y el 2000. Pero la característica más importante del flujo comercial de las exportaciones de Costa Rica es el “*factor Intel*”, que representa el 43% de las ventas a México en forma de reexportaciones<sup>39</sup> y la participación de las exportaciones tradicionales en el total ha disminuido. De la misma forma que los demás países de Centroamérica, la participación porcentual de Costa Rica en las importaciones totales mexicanas apenas se sitúa en 0.10%, y las exportaciones mexicanas a Costa Rica representan en promedio el 15% de las compras totales<sup>40</sup>.
- *Comercio de Nicaragua con México:* El balance comercial de Nicaragua con México en los últimos años registra un creciente déficit comercial. Para Nicaragua, el 79% de sus exportaciones se concentraron en cacahuates crudos, carne y pieles. Tampoco se nota un cambio en los productos exportados, permaneciendo estables los productos tradicionales exportados. El déficit comercial ha aumentado para Nicaragua de manera notable, ya que se ha multiplicado por más de siete en espacio de siete años (1993-2001). La participación porcentual de Nicaragua en las importaciones totales mexicanas apenas se sitúa en 0.015% y las exportaciones mexicanas a Nicaragua representan en promedio el 5.2% de las compras totales<sup>41</sup>.

<sup>38</sup> CEPAL, LC/MEX/L.484 24 de julio de 2001. “Un análisis del tratado de libre comercio entre el Triángulo del Norte y México”.

<sup>39</sup> Datos estadísticos aun no oficiales y en revisión indican que el peso comercial de esta empresa ha disminuido resintiéndose los efectos en las exportaciones totales del país y el crecimiento del PIB para el año 2001.

<sup>40</sup> En base a cifras del SIECA.

<sup>41</sup> *Ibíd.*

#### 4.1.1 Acceso a mercados y libre movilidad de bienes y servicios

Después de muchos años de disputas en el plano multilateral, actualmente la libre movilidad de mercancías es una “ficción” que solo existe descrita de manera brillante en los libros de texto y no es observable en la práctica. Es evidente que uno de los mayores obstáculos a la libre movilidad del comercio lo representan las barreras no arancelarias, y en este campo los países de mayor desarrollo han tenido el sumo cuidado de construir y elaborar complejos mecanismos técnicos y administrativos para proteger su industria doméstica, sea por la vía de imposibilitar el consumo de bienes importados con elevados aranceles o a través de requisitos tecnológicos. Los países de menor desarrollo enfrentan rígidos obstáculos comerciales para que sus productos ingresen a su mercado de destino, para lo cual deben cumplir con una serie de requisitos que van desde la vigilancia del proceso productivo, hasta la conservación y el apego a normas tecnológicas preestablecidas.

---

***Las exportaciones de Centroamérica en el año 2001 ascienden a 8,593.2 millones de dólares, sin incluir la maquila. Este valor aumenta al sumarle la maquila de Costa Rica y El Salvador, hasta una cifra de 14,640.0 millones de dólares***

---

A consecuencia de estos viejos problemas estructurales, nació en el seno de los países desarrollados la práctica del Trato Especial y Diferenciado (TED) que data de los años setenta y que se originó como una respuesta específica a las preocupaciones e inquietudes de los países menos desarrollados frente a los desafíos que les planteaba el comercio internacional. Esta iniciativa refleja el reconocimiento de que las economías compiten en condiciones desiguales en este terreno, y de que no se puede exigir la misma disciplina en el cumplimiento de las reglas a todos los participantes de los acuerdos comerciales multilaterales. De esta forma, en el seno del antiguo GATT, surgió la base del Tratamiento Especial para Economías Débiles (TED). Sin embargo, fue en la Ronda Uruguay donde se modificó el énfasis del TED y, de esta manera, en la normativa de la Organización Mundial del Comercio (OMC) dejó de ser éste un principio genérico para lograr el desarrollo económico, y se transformó en una manera de obtener mayor flexibilidad y plazos más largos para el cumplimiento de las obligaciones específicas de la normativa multilateral, de compromisos de cooperación técnica por parte de los países desarrollados, y de desempeño por parte de los países en vías de desarrollo. La normativa TED pasó a reconocer tres categorías de países: los desarrollados, los países en vías de desarrollo y los menos desarrollados. El 44% de las disposiciones referentes al Trato Especial y Diferenciado de la OMC están relacionadas con la flexibilidad en el cumplimiento de las disciplinas y con la extensión en los períodos de tiempo.

Los estudios realizados hasta hoy demuestran que, bajo la política de concesión del TED, el acceso comercial de los países en vías de desarrollo ha sido positivo, pero de consecuencias estructurales más graves. Los organismos como el BM, el BID y la CEPAL, a través de investigaciones y amplios estudios, coinciden en que el TED ha tenido efectos negativos. En primer lugar, los países menos desarrollados, a consecuencia de las aperturas preferenciales, han centrado su política económica en objetivos de corto plazo. En segundo lugar, ha llevado a posponer la transformación productiva de sectores tradicionales de la economía, a la vez se ha justificado el subsidio de enclaves productivos, creando así economías duales.

---

***En tres países (Costa Rica, Guatemala y El Salvador) se concentra el 80% de las exportaciones totales de la región, reflejándose una desigualdad evidente en la generación de ingresos entre los países de la región y un débil soporte hacia una mayor sostenibilidad y crecimiento del comercio extraregional.***

---

Para muchos analistas y especialistas, el TED ha tenido en la práctica resultados contradictorios, ya que, por una parte, se pretende impulsar el desarrollo de las economías débiles y, por otra, los sectores menos “competitivos” sufren de parálisis y efectos perversos en sus estructuras productivas. Hoy en día hay coincidencia en que el acceso a los mercados de los países de mayor desarrollo relativo para los productos y servicios de origen doméstico, debe ser garantizado con mecanismos e instrumentos de política comercial, pero también con mecanismos e instrumentos aptos para compensar la vulnerabilidad tecnológica del país en materia de adopción de reglamentos y normas técnicas, y de medidas sanitarias y fitosanitarias<sup>42</sup>. En consecuencia, de nada valdría garantizar el acceso mediante tratamientos especiales y diferenciados si, por otro lado, se desatienden las necesidades internas del país para preservar su actividad productiva destinada a la exportación y se descuida la superación tecnológica.

Este es un escenario que será muy difícil de superar por los países de Centroamérica, debido a la calidad de las políticas de crecimiento que no se ven acompañadas de recursos suficientes para incidir tecnológicamente en profundos cambios de los patrones productivos locales. Una prueba de lo anterior se observa en los productos de exportación de la región centroamericana a México, actividad en la cual el intercambio comercial se basa en productos industriales y agropecuarios, siendo las exportaciones mexicanas por excelencia productos industriales. Así, de facto, México logra una colocación de productos relativamente favorable y la supuesta asimetría, firmada a través de los acuerdos comerciales, aparece como una preferencia que favorece al país con el mayor grado de desarrollo relativo. Es importante hacer notar que las asimetrías no son progresivas, contrariamente a lo que se podría esperar dentro de un proceso de desgravación ya negociado, ya que lo que se puede ganar en una categoría de productos se pierde a través del comercio, cuando el país de mayor desarrollo tecnológico somete el mercado interno del país de menor desarrollo a un intercambio en beneficio del primero.

Hoy en día, los estudios del BM, el BID y la CEPAL, reconocen que el proceso de globalización ha incidido de forma determinante en una caída de los costos de transporte, la comunicación y los servicios, y este resultado ha restado importancia a las barreras arancelarias, especialmente para aquellos países que ostentan un alto desarrollo en estos campos. Pero, no lo es para los países de bajo desarrollo en estos campos como para los países de Centroamérica, que tienen altos costos de transportación, problemas de información, comunicación y de servicios. Dichos costos en esos países son muy elevados con relación al patrón internacional, e inciden fuertemente en la disminución de las potenciales ventajas competitivas del comercio y en una baja calidad de la mano de obra que se traduce en menores salarios.

---

<sup>42</sup> Diversos estudios realizados por la CEPAL y el BID destacan los diversos problemas de acceso que países tienen cuando involucran su base productiva dentro de un esquema preferencial o tratado comercial al encontrarse con diversas barreras no previstas.

***El 27% del comercio centroamericano se mueve en la misma región y este se realiza aún con obstáculos de carácter no arancelario que aún se practican entre los mismos países de la región.***

Otro aspecto importante que limita el acceso a mercados lo constituye el “*sobre uso*” de la política arancelaria. A pesar de los avances que se han obtenido en el ámbito multilateral con respecto a las barreras arancelarias, los mecanismos proteccionistas de los países desarrollados siguen basando sus mecanismos de defensa comercial en los aranceles como principal instrumento invocado para proteger sectores muy específicos de alto peso monopólico<sup>43</sup>.

Siendo el mercado de los EE. UU. el principal destino de la producción exportable centroamericana, señalamos en este estudio algunos aspectos importantes de los obstáculos que este país exhibe contra la libre movilidad de los bienes y servicios producidos fuera de sus fronteras. Como es bien sabido, el nivel arancelario global aplicado por EE. UU. no representa, actualmente, una barrera importante para las exportaciones de los países latinoamericanos, pero sí lo es el sistema de protección comercial practicado por este país, que hace uso de dispositivos arancelarios para limitar el acceso comercial<sup>44</sup>.

El nivel promedio arancelario de EE. UU. es bajo. En apariencia, las tarifas medias de los EE. UU. no constituyen en general la más importante barrera para las exportaciones de Latinoamérica y el Caribe, ya que las tarifas ponderadas de todas las importaciones de los EE. UU. se ha reducido del 3,3%, en 1992, al 2.0%, en 1998, y a 1.8%, en 1999. Una gran parte de estas exportaciones no pagan impuestos, pero ellas encuentran otro tipo de obstáculos cuando ingresan a este mercado, ya que en EE. UU. conviven varios tipos de tarifas: ad valorem, específicos, compuestos y estacionales, además de las tarifas preferenciales propias del Sistema Generalizado de Preferencias (SGP). Cerca del 35% de las listas tarifarias de los EE. UU. , presentan valores entre 0 y 5, y casi el 20% tienen valores entre el 5 y el 10, lo que indica que cerca de 55% de las tarifas del país son inferiores al 10%. Pero, el 45% de la lista presenta picos tarifarios importantes.

Cerca del 5% de las tarifas de los EE. UU. se clasifica como “*pico tarifario*”. Asimismo, EE. UU. exhibe una elevada dispersión que incluye a los productos agropecuarios con tarifas máximas que oscilan entre el 110% y 350%. En el año 2000, cerca del 75% de las importaciones estadounidenses provenientes de Latinoamérica y el Caribe no pagaron derechos arancelarios. El Equivalente Ad Valorem Imponible (EAV) aplicado por EE. UU. a las importaciones por origen de mercado y región se presenta en el Cuadro No. 6. El mismo cuadro revela que los niveles arancelarios aplicados por los EE. UU. son relativamente bajos, observándose la disparidad de los mismos en dependencia de la región de origen.

<sup>43</sup> Un ejemplo actual es la restricción que impuso EE. UU. a las importaciones de acero.

<sup>44</sup> Hacemos uso del sistema de los EE. UU. porque es el Mercado más relevante para Centroamérica y por contener un sistema complejo y a la vez administrado eficientemente para complicar la libre movilidad del comercio. Véase Mastel Grez, Leyes Comerciales de EE. UU. como resultado de la Ronda de Uruguay. Pag. 177/189.

**Cuadro No. 6**  
**DERECHOS ARANCELARIOS APLICADOS ( EAV) POR EE. UU.**  
**POR REGION EN EL AÑO 2002**

<b>Región/ Arancel</b>	<b>MCCA</b>	<b>CARICOM</b>	<b>MERCO -SUR</b>	<b>TLCAN</b>	<b>América Latina</b>	<b>El Mundo</b>
EAV <sup>45</sup>	5.7%	0.83%	2.08%	0.11%	3.45%	4.84%

Los países integrantes del Mercado Común Centroamericano (MCCA) fueron liberados en un 65% de sus exportaciones a los EE. UU. del EAV, lo que promedió el 5.7%, el más alto de los otros esquemas de mercado. Los bienes gravables de los países miembros del MCCA tuvieron un EAV del 16.19%, la tasa más alta de toda la región latinoamericana. El nivel de derechos pagados para las exportaciones del MCCA podría reducirse con la ampliación del programa CBI o el posible aumento de cuota que aspira Centroamérica a través de la ICC en el 2002.

---

***Se experimenta en los diferentes países centroamericanos un abuso de las medidas no arancelarias, producto de los intereses de sectores monopólicos opuestos a la apertura, y se practican aranceles compensatorios vinculados a problemas limítrofes, tal es el caso del efectuado en el conflicto Honduras-Nicaragua.***

---

Para los países centroamericanos, el acceso comercial y la libre movilidad de las mercancías no solo encuentra, en las barreras de los mercados externos, desafíos a superar, sino también en la conquista de nuevos mercados más exigentes, lo que, a la vez, exige producir con tecnología limpia, inversiones en laboratorios, oficinas de certificación y excelente transportación. Adicionalmente, el poder político se extiende a manera de mezclar intereses no comerciales con barreras al comercio. La libre movilidad de mercancías, la cual se entiende como la ausencia de trabas y obstáculos al comercio, que permiten que los bienes compitan sin interferencias, no funciona ni favorece a los países de menor poder y que son dependientes de mercados y políticas unilaterales.

El sistema de normas y reglamentos de los EE. UU. representa otra de las grandes barreras para las empresas extranjeras que tratan de acceder a dicho mercado ya que rige el principio de que los productos biotecnológicos que ingresan al país son inocuos para los seres humanos y el medio ambiente. Empresas originarias de los EE. UU. compiten entre ellas por el acceso a dicho mercado e incluso tienen que vencer, en muchos casos, la aplicación de normas técnicas cuando el competidor interno solicita la activación de un mecanismo de protección, tal es el caso del atún ecuatoriano. En el gobierno de los EE. UU. existen cuatro organismos federales encargados de velar por la seguridad de plantas, animales, mariscos, microorganismos y demás productos: el Servicio de Inspección de la Salud Animal y Vegetal (APHIS), el Organismo de Protección del Medio Ambiente (EPA), la Dirección de Alimentación y Fármacos (FDA), y el Servicio de Inspección y Seguridad Alimentaria (FSIS). El ámbito de los derechos antidumping y compensatorios está a cargo del Departamento de Comercio de EE. UU., el que inicia investigaciones a petición de empresas de dicho país y con arreglo a la sección 751 de la Ley Arancelaria, del Departamento de Comercio. La Sección 201 de la Ley de Comercio Exterior de 1974, establece un procedimiento mediante el cual el Presidente puede otorgar protección

---

<sup>45</sup> Arancel equivalente ad valorem; <http://usembassy.state.gov/>



temporal contra las importaciones a una industria nacional que se vea gravemente perjudicada por el aumento de las mismas.

En cuanto a las restricciones cuantitativas, éstas se expresan a través del contingente arancelario para el azúcar para proteger a los productores de azúcar nacionales del menor precio del producto en el mercado mundial. El programa del azúcar de los EE. UU. ha mantenido el precio interno promedio del producto a casi el doble del registrado en el mundo. Por disposición legal, el programa del azúcar apoya el precio interno del producto mediante el ofrecimiento de préstamos a los productores de azúcar a razón de 18 centavos de dólar por libra de azúcar de caña y 22.9 centavos de Dólar por libra de azúcar de remolacha refinada. Se otorga a los países que tienen cuotas asignadas la condición de Nación Más Favorecida y se les aplica un tipo arancelario de 0.625 centavos de Dólar por libra de azúcar crudo.

***.... los países de menor potencial exportador y de reducida capacidad tecnológica son Nicaragua y Honduras. Nicaragua no ha podido elevar su oferta exportable, la cual se encuentra trabada desde 1977 en 600 millones, aproximadamente.***

Los productos de los países de Centroamérica deben competir con mercancías subvencionadas de los EE. UU. , tanto en el mercado interno como en otros mercados de exportación. Los programas de apoyo a las exportaciones de los EE. UU. facilitan las operaciones de exportación en los países extranjeros mediante incentivos especiales, facilidades de crédito a los posibles compradores e infraestructura en el exterior para el almacenamiento de productos agrícolas estadounidenses. En la Ley agraria, aprobada en abril de 1996, se establece el marco jurídico de la mayoría de los programas de apoyo a las exportaciones de los EE. UU. , aunque los niveles de financiación de muchos de ellos son menores en razón del Acuerdo sobre la Agricultura de la OMC. Básicamente, dicha ley tiene por objeto apoyar una estrategia dirigida a aumentar las exportaciones agrícolas de los EE. UU. a un ritmo mayor que el mundial.

En conjunto con esta estrategia, en el Departamento de Agricultura de los EE. UU. operan cuatro programas de garantías de créditos de exportación. El Programa de Garantías de Créditos de Exportación (GSM-102) es el programa de fomento de las exportaciones de mayor envergadura de los EE. UU. , administrado por la Corporación de Crédito para Productos Básicos (CCC). Los otros tres son el programa de garantías de créditos de exportación intermedio (GSM-103), el programa de garantías de crédito a los proveedores y el programa de garantías de crédito para infraestructura. El Departamento de Agricultura de los EE. UU. considera que estos programas son comerciales, no “subvenciones” a las exportaciones. Los programas GSM-102 y GSM-103 están destinados a apoyar y fomentar las exportaciones agrícolas estadounidenses en países beneficiarios. Además de facilitar las exportaciones estadounidenses, estos programas ayudan también a los países en desarrollo y otros países que encaran problemas crediticios para financiar las compras de alimentos y otros productos agrícolas lo, que motiva a ciertos países con problemas alimentarios a desestimar la producción doméstica.

Estudios realizados por el Banco Mundial señalan que la liberalización total del comercio de bienes y la eliminación de los subsidios podrían agregar 1,5 mil millones a los ingresos de los países en desarrollo en los diez años siguientes a dicha liberalización. La liberalización comercial podría traer grandes beneficios a la región latinoamericana. Otro estudio del BM demuestra que alrededor de un tercio de las ganancias totales en los ingresos de los países en desarrollo



provenientes de la liberalización comercial irían a parar a América Latina y el Caribe. Esto significa que la región podría ganar entre \$357 y \$500 mil millones en los diez años siguientes a dicha liberalización comercial<sup>46</sup>.

## 4.2 El acceso al mercado de los Estados Unidos y la Ley TPA

### 4.2.1 El mercado preferencial de Estados Unidos y sus barreras

Los EE. UU. y la UE han construido y puesto en práctica desde décadas atrás una legislación de defensa comercial bien elaborada y estrictamente aplicada. El sistema de defensa comercial de EE. UU. y la UE es complejo y funciona eficientemente. Ambos sistemas se componen de barreras arancelarias propiamente dichas, derechos antidumping y compensatorios, salvaguardias, restricciones cuantitativas, políticas de fomento de las exportaciones y, por último, normas y reglamentos administrativos.

---

***... Otro aspecto importante que limita el acceso a mercados lo constituye el “sobre uso” de la política arancelaria. A pesar de los avances que se han obtenido en el ámbito multilateral con respecto a las barreras arancelarias, los mecanismos proteccionistas de los países desarrollados siguen basando sus mecanismos de defensa comercial en los aranceles como principal instrumento invocado para proteger sectores muy específicos de alto peso monopólico.***

---

Centroamérica ha venido teniendo acceso al mercado de EE. UU. a través de acuerdos comerciales preferenciales y de alcance parcial. Los acuerdos comerciales preferenciales no recíprocos son concesiones unilaterales que contemplan la eliminación o reducción de aranceles y otras barreras a las importaciones de un grupo determinado de productos originarios de los países beneficiarios. Muchos países en desarrollo se han acogido a este tipo de acceso comercial que países industrializados han ofrecido unilateralmente con tasas arancelarias preferenciales para ciertos productos de exportación a través del Sistema Generalizado de Preferencias (SGP). Aparte de los esquemas preferenciales generales aplicados por EE. UU. (SGP) y Canadá (GPT), existen cinco programas preferenciales no recíprocos entre países del hemisferio.

Los EE. UU. , recientemente, promulgó el Título II de la Ley de Comercio y Desarrollo de 2000, en el marco de la Iniciativa para la Cuenca del Caribe (ICC) que amplía aún más los beneficios disponibles en virtud de la ICC, al expandir la lista de productos para los cuales se permite el acceso libre de aranceles aduaneros al mercado estadounidense por parte de Centroamérica y el Caribe. La Iniciativa para la Cuenca del Caribe (ICC) es el nombre por el que comúnmente se conocen dos amplios programas preferenciales no recíprocos: la Ley de Recuperación Económica de la Cuenca del Caribe de 1983 y la Ley de Expansión de la Recuperación Económica de la Cuenca del Caribe (CBEREA) de 1990. Ambas leyes brindan acceso preferencial, al mercado estadounidense, a las exportaciones originarias de Centroamérica y el Caribe. Las ventajas del programa ICC fueron inicialmente para 20 países beneficiarios a partir del 1 de enero de 1984. Nicaragua adquirió esta condición después de que el sucesor del Presidente Reagan, George Bush, anunciase el levantamiento de las sanciones económicas contra Nicaragua en marzo de 1990.

---

<sup>46</sup> Seminario de la CEPAL/Banco Mundial sobre Globalización. Marzo del 2002, Chile.

Los beneficios de la Ley de Recuperación Económica de la Cuenca del Caribe debían expirar después de diez años, pero en 1990 el Congreso de EE. UU. aprobó la Ley de Expansión de la Recuperación Económica del Caribe, la cual hizo permanente el programa y a su vez expandió la cobertura de productos. En mayo de 2000 la ICC fue ampliada en cuanto al tiempo por iniciativa del presidente estadounidense Bill Clinton, que propició la promulgación de la Ley de Comercio y Desarrollo de 2000, que incluye la Ley de Asociación Comercial con la Cuenca del Caribe (CBTPA). La nueva ley estará en vigencia hasta la primera de las dos fechas siguientes: el 30 de septiembre de 2008 o la fecha de entrada en vigor del Área de Libre Comercio de las Américas. Esta nueva extensión ha mejorado el comercio a partir del año 2002 como lo refleja mas adelante el Cuadro No. 7. Para los países centroamericanos dichas preferencias han sido importantes para ampliar el comercio hacia los EE. UU.

---

***Para los países centroamericanos, el acceso comercial y la libre movilidad de las mercancías no solo encuentra, en las barreras de los mercados externos, desafíos a superar, sino también en la conquista de nuevos mercados más exigentes, lo que, a la vez, exige producir con tecnología limpia, inversiones en laboratorios, oficinas de certificación y excelente transportación.***

---

No obstante, los países beneficiarios de estas preferencias se vieron afectados con la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) en enero de 1994, que erosionó el acceso privilegiado de los países de la ICC al mercado estadounidense. Por otro lado, con la aprobación del Congreso de los EE. UU. de la Ley "Trade Promotion Authority" (TPA) se estarían mezclando aspectos fundamentales de cesión de espacios políticos al Presidente, con restricciones gravosas, como son los subsidios y las medidas administrativas.

El mercado de EE. UU. es la principal plaza de acceso de la oferta exportable de Centroamérica, pero esto se ha logrado en base a preferencias y a costa del debilitamiento de otros sectores de gran potencial, como lo es la agricultura. Para Centroamérica, el mercado preferencial representa el 45% del total de las exportaciones que tienen como destino los EE. UU.<sup>47</sup>. Este porcentaje se ha incrementado a partir del año 2000 hasta alcanzar el 67%, producto de la promulgación de la nueva legislación que amplió la lista de productos que no reciben trato preferencial, y se limita ahora a un pequeño grupo de productos agrícolas conformado fundamentalmente por arroz, azúcar y tabaco. Las importaciones de estos productos al mercado estadounidense, independientemente de su fuente, están sujetas a restricciones bajo la forma de cuotas arancelarias. En el Cuadro No. 7, se expone la incidencia del programa preferencial de EE. UU. a través de la Ley de Asociación Comercial con la Cuenca del Caribe y como ha incidido en el mejoramiento del comercio de Centroamérica.

Actualmente, algunos productos están cubiertos por la ICC, como son los textiles, prendas de vestir, atún enlatado, petróleo y sus derivados, y ciertos relojes y sus piezas. Con la nueva legislación, las prendas de vestir hechas en los países de la Cuenca del Caribe de telas estadounidenses hechas con hilados de EE. UU. , reciben un trato libre de aranceles y cuotas. Dicho trato también estará disponible para las prendas de vestir confeccionadas en los países de la ICC a partir de telas consideradas de "escasa oferta" en EE. UU. , así como para determinados artículos "hilados a mano, hechos a mano, o folklóricos". Otros artículos de vestir, incluidas

---

<sup>47</sup> CEPAL, 2001, Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe, (LC/G.2085-P), Santiago de Chile, anexo estadístico, Págs. 293 e 295.

ciertas prendas tejidas hechas en países de la ICC a partir de telas elaboradas en la región de la Cuenca del Caribe con hilados estadounidenses, no pagan derechos de importación, pero están sujetos a cuotas<sup>48</sup>.

---

***Adicionalmente, el poder político se extiende a manera de mezclar intereses no comerciales con barreras al comercio. La libre movilidad de mercancías, la cual se entiende como la ausencia de trabas y obstáculos al comercio, que permiten que los bienes compitan sin interferencias, no funciona ni favorece a los países de menor poder y que son dependientes de mercados y políticas unilaterales.***

---

Otro aspecto importante que está incorporado en dicha ley es que las cuotas aumentarán en un 16% anual durante tres años, luego de la promulgación de la legislación. Dado que la legislación estadounidense sólo especifica cuotas globales, la responsabilidad de la asignación de las cuotas entre los países beneficiarios queda en manos de ellos mismos. Sin embargo, es de hacer notar que, antes de la promulgación de la nueva legislación, ciertas importaciones de textiles y prendas de vestir provenientes de países de la Cuenca del Caribe, aunque excluidas de la ICC, ingresaban a EE. UU. a tasas preferenciales de derechos por medio de dos esquemas: primero, la llamada disposición 807, que estipulaba pago de derechos de importación por parte de los países del Caribe (bajo tasa de NMF) únicamente por la porción de "valor agregado" caribeño de la prenda de vestir ensamblada a partir de telas estadounidenses, cortada por patrón en EE. UU. y cosida en la región del Caribe. En el segundo esquema, llamado Programa de Acceso Especial, los productos textiles y de vestir que calificasen estaban exentos de las cuotas estadounidenses, pero no de la tasa de derecho NMF, bajo la condición de que el país beneficiario concluyese un acuerdo textil bilateral con limitaciones de accesibilidad si no tuviesen suficiente contenido estadounidense.

En el contenido de la agenda de negociaciones de Centroamérica con EE. UU. , es probable que prevalezca el objetivo de la Ley de Asociación Comercial con la Cuenca del Caribe, la que introduce criterios selectivos que el presidente estadounidense debe tomar en cuenta a la hora de designar a un país beneficiario. Estos criterios, los cuales se agregan a los establecidos previamente por la legislación de la ICC son, entre otros: la protección que los países brindan a los derechos de propiedad intelectual; la eliminación de las peores formas de trabajo infantil, conforme a la definición de la Sección 507(6) de la Ley de Comercio de 1974 de EE. UU. ; los procedimientos de compras del sector público equivalentes a aquellos contemplados en el Acuerdo sobre Contratación Pública de la OMC, y el compromiso de los países para aplicar la Convención Interamericana contra la Corrupción.

---

<sup>48</sup> Cámara de Representantes del Congreso de EE. UU., Ley de Comercio y Desarrollo de 2000 (H.R. 434), Sección 211.

**Cuadro No. 7**  
**IMPORTACIONES DE EE. UU. PROVENIENTES DE C.A**  
**Y EL CARIBE POR PROGRAMA PREFERENCIAL<sup>49</sup>**

REGION Y PROGRAMA		1999	2000	2001
		%		
CUENCA DEL CARIBE	CBERA	13.6	11.9	13.0
	CBTPA	-	0.7	23.8
	SGP	0.5	0.9	1.1
	NMF	28.5	28.8	26.4
	Sub-total	42.6	42.3	64.3
	Otros	57.4	57.7	35.7
	TOTAL	100.0	100.0	100.0
MCCA	CBERA	11.5	10.0	11.0
	CBTPA	-	1.0	30.0
	SGP	0.5	1.2	2.0
	NMF	32.2	29.4	23.9
	Sub-total	44.2	41.6	66.9
	Otros	55.8	58.4	33.1
	TOTAL	100.0	100.0	100.0

Fuente: SIECA

Realmente, una mayor integración comercial de Nicaragua y el resto de países de Centroamérica con el mercado de los EE. UU. generaría una mayor creación de comercio. No obstante, determinar los resultados de los posibles beneficios de este proceso resultaría adelantado, pues aún existen limitaciones analíticas y de instrumentos para medir los resultados de una liberalización del mercado, ya que es poco probable que se produzca una liberalización total por parte de los EE. UU. Pero, las negociaciones de Nicaragua y el resto de países de Centroamérica con los EE. UU. deben significar un mejor acceso de bienes y un movimiento fluido de bienes y servicios a través de las fronteras nacionales, que se debe de extender a los movimientos de capitales de las empresas dentro del contexto de la protección internacional de los derechos de propiedad. Una expansión del comercio de Nicaragua y resto de Centroamérica exigiría una progresiva eliminación de barreras tarifarias y no tarifarias impuestas en las fronteras por los EE. UU. , como también la eliminación del apoyo de subsidios otorgados por este país a sus productos. La pregunta que resalta de este contexto es la disposición de los EE. UU. de eliminar subsidios, mecanismos técnicos injustificados, para que la creación del comercio beneficie a los países de Centroamérica. Por tanto, una gran profundidad de concesiones otorgadas tendrían que ser cedidas a través de normas legales y políticas en temas vinculados tangencialmente con el comercio.

De lo que pudiera ocurrir con las tarifas, como la mayor parte de los países industrializados, los EE. UU. y Canadá tienen sistemas normativos y regulatorios estrictos que hacen producir barreras más elevadas que las que son encontradas en países de América Latina y con instituciones con gran eficacia para fiscalizar con sumo cuidado el cumplimiento de normas y políticas. No

<sup>49</sup> Tomado de la base de datos de la SIECA y el año 2002 elaborado en base a datos del Departamento de Comercio USA.

obstante, el estímulo de negociar un proceso de libre comercio conlleva a los gobiernos de la región a tener una percepción de que es un objetivo mutuamente ventajoso para los participantes, más que requerir de un esfuerzo de acción colectiva o de cooperación alcanzado. Pero, los beneficios que puedan lograrse a través del acuerdo de voluntades expresas en el contrato son ventajosos para el país que ofrezca mejores recursos institucionales y capacidad para aplicar, vigilar y asegurar que las normas se apliquen. En este contexto la desventaja de la economía real superada a través de los acuerdos, pasa a ser una asimetría institucional a favor del país que posee los mejores marcos regulatorios e institucionales.

---

***....con la aprobación del Congreso de los EE. UU. de la Ley  
“Trade Promotion Authority” (TPA) se estarían  
mezclando aspectos fundamentales de cesión de espacios  
políticos al Presidente, con restricciones gravosas, como  
son los subsidios y las medidas administrativas.***

---

Un aspecto a destacar y que los países de Centroamérica deben considerar es que, a lo largo de los procesos de negociación multilateral en los que a EE. UU. le ha correspondido participar, éste ha mostrado un doble discurso sobre el tema de la apertura comercial, que ha consistido en reconocer la necesidad de integración de los mercados sobre la base del libre comercio, pero a lo interno de su sistema prevalecen las prácticas de obstaculización de este proceso mundial. No obstante, se ha visto en la obligación de reconocer y, en cierta forma, de ceder espacio arancelario, pero haciendo cambios de enfoque de la política comercial sin abandonar su antigua filosofía. De esta manera la política comercial de los EE. UU. ha cambiado y sustituido el concepto de libre comercio por el concepto de comercio balanceado (fair trade). En este contexto, es fundamental la visión de apertura comercial de los EE. UU. , que consiste en garantizar sus exportaciones de bienes y servicios como la de asegurar los derechos de la propiedad intelectual para sus compañías y las compras gubernamentales<sup>50</sup>.

La accesibilidad de los patrones de comercio de los EE. UU. a Centroamérica será expuesta a la luz de que tanto los exportadores como los importadores necesitan del soporte de instrumentos locales de producción, en cuanto que la incertidumbre, las medidas técnicas de protección, normas discrecionales, entre otras, puede radicalmente cambiar las condiciones de competencia en el mercado regional. Entonces, la alta interdependencia de ambos mercados exigiría como requisito esfuerzos cooperativos que se traducirán en elementos de política gubernamental. Aún sabiendo que el esfuerzo cooperativo tiende a eliminar los efectos distorsionadores de las legislaciones y las prácticas internas del comercio, la característica común de estos elementos es que la agenda comercial integrada por aspectos como las barreras técnicas, sanitarias y fitosanitarias, servicios, políticas de defensa de la competencia, los derechos de propiedad intelectual, entre otros, debe ser revisada previamente por los países de Centroamérica y tomar una decisión conjunta para someterse a una negociación de mayor nivel y profundidad con los EE. UU. Una negociación acelerada y sujeta exclusivamente a la parte tarifaria implicaría negociar sobre bases estructurales aún no renovadas y fomentar y profundizar el dualismo regional e interno de cada país. Se deberá recordar que las normas legales y las instituciones que definen los derechos individuales y colectivos así como las organizaciones privadas y civiles son la base del marco constitucional de una nación.

---

<sup>50</sup> En el actual caso de las exportaciones de atún de Ecuador, en la que empresas originarias de los EE.UU se enfrentan entre sí para obtener ventajas de las preferencias de los EE.UU. Diario “La Prensa”, Nicaragua, 1 mayo 2002. pp. 15.



***Para muchos especialistas, el principal obstáculo que enfrentan las economías pequeñas es la dificultad en explotar las economías de escala y de aglomeración, debido al pequeño tamaño de su mercado doméstico.***

En el caso de Nicaragua, como en el resto de Centroamérica, hay sobre el tapete de negociaciones diversas preguntas y apreciaciones sobre los aspectos institucionales y de política interna que no se han abordado de forma participativa y regional. Pero, es importante destacar que las negociaciones sobre acceso a mercados, que en el fondo conllevan aspectos tarifarios, ocasionarían un costo fiscal más generalizado y profundo que debilitaría los costos de administración de los tratados. Por otro lado, el cumplimiento de los acuerdos de la Organización Mundial de Comercio (OMC), como los de protección a los derechos de propiedad intelectual (TRIP), y las medidas técnicas, sanitarias y fitosanitarias; implican fuertes gastos administrativos, de capacitación y de investigación, así como la construcción de instalaciones físicas que los países centroamericanos no poseen para un mejor desempeño de la aplicación de un posible tratado comercial de gran envergadura. En los convenios, al menos debe contemplarse el aporte técnico y los recursos de cooperación para ello.

#### **4.2.2 Perspectivas para Centroamérica ante la aprobación de la Ley TPA**

Con la aprobación de la llamada Autorización de Promoción Comercial (Trade Authority Promotion –TPA-), antes conocida como "*vía rápida*", por parte del Congreso de los EE. UU. , se despeja una de las grandes incertidumbres que se tenían sobre las negociaciones con Centroamérica. Esto parece la mejor y nueva perspectiva de Centroamérica. Con la aprobación de la ley por la Cámara de Representantes, luego de arduas negociaciones, el ejecutivo norteamericano obtuvo la autorización y se encuentra en condiciones de impulsar unas negociaciones que han sido declaradas prioritarias por el mismo gobierno de EE. UU. No obstante, ahora se hace más necesario analizar las implicaciones de un proyecto de ley recién aprobado y las perspectivas de desarrollo de todos los países de Centroamérica.

Las negociaciones de Centroamérica y EE. UU. fueron planteadas en momentos en los cuales las economías de Centroamérica parecían haberse recuperado de la llamada "*década perdida*" de los años ochenta, a través de la adopción de políticas y reformas que resultaban novedosas en la región y que respondían a un modelo de desarrollo basado en "*libre mercado*". Según los promotores del TLC con los EE. UU. y Canadá, la concreción de este acuerdo sería la culminación de dichas reformas que enrumbarían a los países de la región por la senda de la modernización y el desarrollo, y en el mejor de los casos hacia la integración regional con la economía del norte, que haría irreversibles tales políticas y reformas, lo que no sólo las tornaría más eficaces, sino que permitiría darle un rumbo definido a las economías de nuestros países que por décadas han sido proclives a la inestabilidad y la improvisación.

Pero, la misma Ley TPA contempla una revisión mas profunda del sistema de defensa comercial de los EE. UU. Y, aunque pone a tono a este país con respecto a las negociaciones presentes en la OMC, dicha ley ha sido vislumbrada para defender la economía de este país en los próximos años. En esta forma los logros y perspectivas que tenga Centroamérica con la recién aprobada ley, no logra obtener mayores ventajas particulares en el acceso al mercado de EE. UU. mas que las preferencias otorgadas a través de tres esquemas. Los dos primeros de carácter preferencial



otorgados unilateralmente por los EE. UU. , denominada Iniciativa de la Cuenca del Caribe (ICC), el Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) y el Trato de Nación más Favorecida (NNF), este último bajo dos modalidades, acceso libre o gravado, así como también el cumplimiento de compromisos establecidos en la OMC.

Los aspectos más relevantes de la Ley TPA con impacto en nuestro comercio y futuro marco de negociaciones con EE. UU. son los siguientes:

- La vigencia de la ley es de julio de 2002 hasta junio de 2005 en correspondencia a los acuerdos ratificados tanto en la OMC como los compromisos del ALCA.
- En dicha ley se expresa con claridad el *“no permitir concesiones comerciales en procesos de negociación que vayan en detrimento del grupo de productos sensibles para los EE. UU. ”*.
- La Ley exige al ejecutivo establecer consultas previas y durante el proceso de negociaciones con los comités de comercio y agricultura de ambas Cámaras del Congreso de EE. UU.
- Adicionalmente, la ley establece iniciativas a favor de un mayor comercio de EE. UU. , eliminando los obstáculos a sus productos y desarrollando *“disciplinas”* para ayudas internas para la producción exceditaria a ayuda alimentaria que se vende a bajos precios.

La aprobación del TPA implica también temas novedosos dentro del objetivo implícito de los EE. UU., y es que el conjunto de elementos que contiene la ley y su normativa exija a nuestros países a parecerse a la legislación de su país, o al menos no la contradiga. Esto no sólo se ve reflejado en las declaraciones de las autoridades estadounidenses, sino que en ciertos casos es un objetivo que ha adquirido carácter legal a través de la Ley de Comercio que contiene la Autorización de Promoción de Comercio (TPA), recientemente promulgada. Así, por ejemplo, con respecto a las inversiones extranjeras, la TPA estipula entre los objetivos de negociación del ejecutivo norteamericano *“Obtener...derechos comparables a aquellos que disfrutarían en virtud de los principios y las prácticas legales estadounidenses”*.

Como puede observarse, nuevos mercados para Centroamérica en el marco de la Ley TPA parecen ser de la misma condición. Además, dicha ley perfecciona un mecanismo de comunicación existente y bastante imperfecto entre el gobierno y el sector privado, el cual ahora está sujeto a conocimiento del Congreso. El aspecto más flexible de la Ley está dirigido a poner en sintonía los compromisos de EE. UU. , establecidos dentro de la OMC, relacionados a eliminación de picos arancelarios, cuotas, apoyos y subsidios internos dentro de un límite propuesto por EE. UU., pero no más allá de lo que este país puede arriesgar en una confrontación de negociaciones con la UE y otras potencias del comercio mundial.

Centroamérica tiene la opción de establecer un diálogo directo con el gobierno de EE. UU. para complementar una Agenda Integral de Cooperación, en la cual incluso EE. UU. está interesado y actualmente se está estudiando. Esto ha sido una de las fallas de nuestros gobiernos con los anteriores TLC firmados con países de mayor desarrollo. El gobierno estadounidense ha mostrado receptividad a la necesidad de complementar el proceso de negociación del TLC con la efectiva ejecución de la Agenda Integral de Cooperación. El gobierno estadounidense cuenta con más de una treintena de agencias y dependencias gubernamentales que de una u otra forma podrían participar junto con Centroamérica en el esfuerzo por lograr el máximo aprovechamiento de las oportunidades del TLC. Entre las dependencias gubernamentales que podrían jugar un importante papel en la ejecución de la Agenda Integral de Cooperación destaca el Departamento de

Comercio, la Agencia Federal para la Pequeña Empresa (SBA por sus siglas en inglés), el Servicio de Inspección para la Salud de las Plantas y animales (APHIS), la Administración de Alimentos y Productos Farmacéuticos (FDA), el Servicio de Aduanas Estadounidense y la Agencia Estadounidense para el Desarrollo Internacional (USAID). Asimismo, es importante señalar que dentro de la Oficina del Representante Comercial de los EE. UU. se ha establecido una oficina específica para coordinar las numerosas instancias de que dispone el gobierno estadounidense para ofrecer apoyo en materia de cooperación relacionada con el comercio.

### **4.3 Otros obstáculos y barreras**

No solamente existen para los países centroamericanos obstáculos y barreras de carácter comercial y de negociaciones para acceder de forma eficiente a los mercados de destino histórico y los que se han conquistados a través de los tratados de comercio, sino también están presentes los de carácter estructural y de desarrollo interno. Para muchos especialistas, el principal obstáculo que enfrentan las economías pequeñas es la dificultad en explotar las economías de escala y de aglomeración, debido al pequeño tamaño de su mercado doméstico. Sus instituciones públicas son costosas de mantener a causa de los límites para su divisibilidad y, además, compiten en desventaja con las empresas privadas en cuanto a atraer y mantener la escasa mano de obra altamente calificada. Por su dotación limitada de recursos naturales y las exigencias de escala de las producciones industriales, suelen depender de la exportación de unos pocos productos básicos, lo que se traduce en último caso en una gran apertura a la importación de bienes que no pueden ser producidos localmente. Sus restringidas exportaciones de productos manufacturados dependen en un alto grado de los tratos preferenciales no recíprocos que han recibido de unos pocos países desarrollados. En general, su comercio exterior se encarece a causa de los elevados costos de transporte, derivados de los bajos volúmenes exportados, así como de la escasa diversificación.

Para el financiamiento de su balanza de pagos, muchas de las economías pequeñas dependen críticamente de la cooperación financiera que reciben del exterior, ya sea bajo la forma de préstamos otorgados por organismos internacionales, o mediante transferencias con distinto grado de concesionalidad por parte de ciertos países desarrollados. Adicionalmente, la vulnerabilidad de la región se ve agravada por su gran exposición a desastres naturales, como tormentas tropicales, terremotos y erupciones volcánicas, que suelen devastar gran parte de sus capacidades productivas e infraestructuras físicas, y ante los que tiene una capacidad de reacción limitada. Una de las consecuencias de esta vulnerabilidad es que la tasa de crecimiento del PIB presenta mayor volatilidad que en las economías más grandes. No obstante, existen algunas ventajas que pueden figurar como importantes y que derivan del tamaño y homogeneidad de la sociedad a las que algunos especialistas han identificado como el potencial de desarrollo hacia el futuro.

Hay diversas opciones que se han estudiado y analizado para que los países de la región puedan superar los obstáculos de acceso comercial, y una de ellas es la recomendación de instaurar un mecanismo de información comercial que debería servir a los intereses de los empresarios de la región, junto con acciones tendientes a continuar la liberalización del comercio y la profundización de actividades destinadas a promover las exportaciones. Asimismo, inversiones en el transporte internacional, en sus diversas formas, ocupan un lugar primordial entre los diversos proyectos económicos de los países centroamericanos, debido al impacto que tiene esta actividad sobre el comercio de la región. Los puertos necesitan de importantes inversiones y de la introducción de nuevas tecnologías. En el caso del transporte aéreo, la estructura fraccionada de las rutas distribuidas entre pequeñas compañías nacionales y la dependencia del transporte ofrecido por las líneas internacionales impiden el desarrollo de un sistema que permita satisfacer

la creciente demanda de un servicio eficiente y constituyen un obstáculo para el desarrollo económico en general, y en especial para el crecimiento de la actividad turística.

En sus esfuerzos por diversificar sus exportaciones, todos los países de la región se han propuesto obtener un acceso amplio y seguro a los grandes mercados mundiales, en especial al de México, EE. UU. , Canadá y de los países de la UE. Prácticamente todos los países de la región ahora son beneficiarios de acuerdos que les otorgan un acceso preferencial a estos mercados. Casi todos estos acuerdos son de larga data, aunque últimamente han sido renovados y, en algunos casos, ampliados. Así, las exportaciones de maquila dependen de los tratos preferenciales no recíprocos concedidos por los EE. UU. No obstante, el apoyo de estos esquemas de acceso preferencial no parece haber elevado la eficiencia de sus principales estructuras productivas y, se ha traducido, en cambio, en una mayor dependencia de los subsidios implícitos a los regímenes de trato comercial preferencial. Estos acuerdos están perdiendo su eficacia en los últimos años, sobre todo como consecuencia de la Ronda Uruguay y la entrada en vigencia del TLCAN.

---

***...(Las)...instituciones públicas... (de las economías pequeñas) son costosas de mantener a causa de los límites para su divisibilidad y, además, compiten en desventaja con las empresas privadas en cuanto a atraer y mantener la escasa mano de obra altamente calificada.***

---

En 1999, bajo los auspicios del INCAE, la Central América Competitiveness Report (CACR) desarrollado por el Harvard Institute of International Development (HIID), analizó la competitividad de los países centroamericanos en comparación con otros 54 países del mundo, de acuerdo con la metodología desarrollada por el World Economic Forum. Los resultados de dicha investigación, a nuestro juicio, son valiosos en cuanto a identificar para Nicaragua y demás países de Centroamérica las numerosas barreras para desarrollar su competitividad y aspirar a un mejor acceso de integración regional, pero las medidas que se proponen, únicamente establecen un marco general de opciones de políticas y se descuida en el análisis la potencialidad de los factores más abundantes de la región, como lo es la tierra y la fuerza de trabajo. El análisis y sus resultados se enmarca en aspectos generales, los cuales son correctos y valiosos para tomar conciencia de los grandes retos de los gobiernos de turno, pero los problemas de fondo y de mayor grado de obstáculos están en las existentes células empresariales, el tejido social, normativo, marketing e información que escasamente poseen los empresarios pequeños en los que reside un enorme potencial de producción aún dormido. A manera de resumen, las principales recomendaciones propuestas por dicho estudio auspiciado por el INCAE giran alrededor de los siguientes temas:

- El aumento de la educación y la capacitación, la innovación creciente en procesos y productos, y una mayor eficiencia y creatividad en el uso de los recursos naturales.
- La política macroeconómica debe asegurar la estabilidad económica y estar vinculada con el nivel macroeconómico para unir los esfuerzos por aumentar los ritmos de crecimiento y productividad.
- Se debe diseñar una agenda de desarrollo económico desde una perspectiva multidisciplinaria, integrando de forma coherente lo microeconómico con lo macroeconómico y, a la vez, se incorporen elementos claves de política social, política ambiental y desarrollo de la institucionalidad democrática.

- Crear una plataforma económica para sostener el desarrollo de empresas competitivas que esté constituida por cuatro componentes: el macroeconómico, el microeconómico, el ambiental (incluyendo la reducción de la vulnerabilidad ante desastres naturales), y el fortalecimiento institucional y reforma legal.
- Mejorar en forma amplia y continua el clima empresarial. Los elementos del clima empresarial que deben considerarse son la calidad de los recursos humanos, el acceso a la tierra y al capital financiero, las existencias y el uso sostenible de recursos naturales y los sistemas de logística, que permiten que las compañías se integren en las economías mundiales. El clima empresarial incluye también las reglas que rigen la competencia y promueven la inversión, y la manera en que el gobierno y el sector privado colaboran para incrementar el potencial competitivo de la industria.
- Fortalecimiento institucional y reforma legal, bases para el desarrollo de la competitividad.
- Invertir en el “*clima de negocios*”, para lo cual es preciso mejorar numerosas instituciones y servicios públicos para ajustarlos a los estándares internacionales. Esto incluye eliminar la corrupción, brindar información al público, operar y adquirir servicios en forma eficiente, administrar justicia, rediseñar las funciones tradicionales del Estado y velar por los derechos de propiedad.

***Por su dotación limitada de recursos naturales y las exigencias de escala de las producciones industriales, (las economías pequeñas) suelen depender de la exportación de unos pocos productos básicos, lo que se traduce en último caso en una gran apertura a la importación de bienes que no pueden ser producidos localmente.***

Los puntos anteriores constituyen un “*paquete de tareas y proyectos*” que necesariamente requieren de recursos monetarios y consenso para su aplicación y desarrollo. No obstante, no se debe dejar de lado la existencia de un sinnúmero de aspectos técnicos y de instrumentos de comercio internacional, que han sido enumerados a lo largo de este documento, y que constituyen obstáculos con enorme rigidez para que los países de la región, y en especial Nicaragua, puedan lograr insertar sus economías con eficiencia en el mercado internacional.

#### **4.3.1 La inversión directa en Centroamérica**

Con el proceso de apertura unilateral y la firma de tratados comerciales, los países de Centroamérica han pretendido encontrar la clave principal para atraer la inversión extranjera y los flujos de capital indispensables para propulsar el crecimiento económico de sus países. De cara al rápido proceso de globalización, los países de la región también han tomado medidas internas para atraer la Inversión Extranjera Directa (IED) con el fin de complementar y acelerar la inversión agregada, modernizar el aparato productivo, propiciar la transferencia de tecnología, generar empleos y expandir las exportaciones no tradicionales. Algunos estudios realizados por distintos organismos internacionales han identificado que un volumen considerable de IED se ha orientado a crear nueva capacidad productiva y adquirir activos existentes, cuya producción se orienta al mercado interno<sup>51</sup>.

<sup>51</sup> CEPAL, “Síntesis y Conclusiones” CEPAL (2000), La inversión extranjera en América Latina y el Caribe, 1999.

Históricamente, en los años sesenta y setenta, la tendencia y característica de la IED estuvo dirigida principalmente a fortalecer el sector manufacturero en el marco del Mercado Común Centroamericano (MCCA), creado en la segunda mitad de los cincuenta. No obstante, en los noventa, la IED se ha movido hacia el sector maquilador y los mercados internos nacionales y regionales, producto del acelerado desarrollo del sector maquilador asentado en las llamadas Zonas de Procesamiento de Exportaciones.

Según investigaciones del BID, la CEPAL y el Banco Mundial, el dinamismo que han mostrado las IED en el mundo ha sobrepasado las expectativas de hace algunos años. En la actual etapa de globalización, América Latina se ha beneficiado con ingresos acumulados de 404,145 millones de dólares, el 77% de los cuales ingresaron en los últimos cinco años de la década, es decir, entre 1995 y 1999. No obstante, América Latina ha venido perdiendo posición como destino de IED ante la participación mucho mayor de los países asiáticos. Del total de recursos invertidos en los países en desarrollo, la región captó el 32%, frente al 62% en los años setenta y 42% en los ochenta. Centroamérica, por su parte, recibió 8,300 millones de dólares, monto muy superior al de las décadas anteriores y más del triple del recibido en los años ochenta, 2,173 millones de dólares<sup>52</sup>.

Con respecto a Centroamérica, los países que tradicionalmente han concentrado los mayores flujos de IED son Guatemala y Costa Rica con el 60% entre ambos, pero, a partir de 1994, El Salvador desplazó a Guatemala y con Costa Rica están concentrando el 60.4% del flujo de IED. Costa Rica desplazó a Guatemala como receptor principal al captar 40% del total regional frente al 16.7% de Guatemala. El Salvador recibió 20.4%, Honduras 10% y Nicaragua 13% del total. En el Cuadro No. 8 se describen los montos de IED acumulados por país durante el periodo 1994-1999.

**Cuadro No. 8**  
**DISTRIBUCION DE LA RECEPCION DE LA IED**  
**Acumulado: 1994-1999**

País	Millones US\$	Porcentaje
Costa Rica	2,700	40.0%
El Salvador	1,379	20.4%
Guatemala	1,130	16.7%
Honduras	665	9.9%
Nicaragua	875	13.0%
Total IED	6,749	100.0%

Fuente: CEPAL 2000

El estudio realizado por la CEPAL en el año 2001<sup>53</sup>, destaca que para la región centroamericana el 50% del flujo de IED que ingresó en el bienio 1998 - 1999, tuvo como objeto de interés los procesos de la privatización de las empresas de energía eléctrica y telecomunicaciones en la región. De acuerdo a un estudio realizado por el Banco Central de Costa Rica, el 62 % de la IED que capturó este país durante el periodo 1992 - 1999 provenía de EE. UU. Siguió en importancia: México, con 8%, Panamá 3%; Alemania, 2.4%; El Salvador, 1.6%; y Canadá, 1.4%. Suiza, el Reino Unido, Venezuela y Guatemala presentaron porcentajes cercanos a 1%. En Nicaragua la IED estadounidense ocupó el primer lugar con 42% en el período 1994 - 1999,

<sup>52</sup> CEPAL, Informe sobre la Inversión Extranjera Directa 2000.

<sup>53</sup> CEPAL. "Inversión extranjera y desarrollo en Centroamérica: nuevas tendencias", LC/MEX/L.509



seguida por Canadá (16%) y El Salvador (14%). Este mismo estudio de la CEPAL, destaca que a pesar de la importancia que ha desempeñado la IED, no fue el factor que más contribuyó al financiamiento del desarrollo de la región, sino que las transferencias del exterior, y de estas las remesas familiares. Este flujo de recursos representó el 48% del saldo negativo constituido por el déficit comercial y el pago de rentas al exterior. La IED sólo representó 18% de este saldo, mientras que otros capitales, principalmente préstamos oficiales y comerciales privados, representaron la tercera parte. Esta situación contrasta con la que imperó en la década crítica de los ochenta, cuando los capitales externos oficiales y privados alcanzaron casi dos tercios del total, las transferencias 25% y la IED menos del 10%. Asimismo, dicho estudio revela que el destino principal de las inversiones en Centroamérica son el sector servicios, y que la estrategia de la IED consiste en acceder a los mercados nacionales y al regional, lo cual permite suponer que, excluyendo el fenómeno maquilador, en gran medida concentrado en prendas de vestir, el papel asignado a Centroamérica en la inversión y producción global no ha cambiado con relación a décadas anteriores.

Con datos proporcionados por el Banco Central de Nicaragua y el MIFIC, se construyeron cifras de los montos de inversión directa recepcionados por Nicaragua durante el período 1990 – 2001. Así también, se estimó los montos dirigidos a los diferentes sectores de destino (Véase Cuadro No. 9).

**Cuadro No. 9**  
**INVERSION EXTRANJERA DIRECTA EN NICARAGUA**

Año	Flujo IED Millones US\$	SECTORES Porcentajes			
		Energía	Servicios	Financiero	Otros
1990	-	-	-	-	-
1991	35.0	-	0.23	0.03	0.74
1992	42.0	-	0.24	0.14	0.62
1993	44.0	0.06	0.26	0.17	0.51
1994	46.0	0.13	0.26	0.20	0.41
1995	75.4	0.35	0.24	0.07	0.35
1996	97.0	0.21	0.21	0.04	0.55
1997	173.1	0.26	0.40	0.01	0.33
1998	183.7	0.27	0.39	0.01	0.33
1999	200.0	0.23	0.40	0.01	0.37
2000	191.1	0.25	0.41	0.00	0.34
2001	141.3	0.25	0.34	0.00	0.41

Fuente: Datos BP del BCN y MIFIC.

El principal factor que ha alterado la afluencia de un mayor flujo de IED hacia los países de Centroamérica, lo ha constituido la puesta en marcha del TLCAN de México en 1994, que cambió el entorno económico externo de Centroamérica y el Caribe al modificar la dirección de las corrientes comerciales y de inversión de la región norte de América Latina, en perjuicio de los países centroamericanos y caribeños de la ICC y en beneficio de México. Este país amplió enormemente su acceso al mercado de los EE. UU. , sin pago de impuestos en forma permanente, y superando así las dificultades del Sistema Generalizado de Preferencias (SGP). La posición mexicana mejoró notablemente en los productos del ramo textil, productos que para Centroamérica y el Caribe constituían el principal valor exportador. La IED en México creció aceleradamente y el país se convirtió en el centro más atractivo de la subregión norte de América Latina.



---

***... (las) restringidas exportaciones (de las economías pequeñas) de productos manufacturados dependen en un alto grado de los tratos preferenciales no recíprocos que han recibido de unos pocos países desarrollados.***

---

Es importante destacar que los países de Centroamérica han puesto mucho empeño por establecer industrias maquiladoras como medio necesario para resolver, en parte, el exceso de mano de obra sin empleo de que disponen. La industria maquiladora comenzó a difundirse en la región a partir de los años ochenta con los beneficios de la ICC. Esta iniciativa fue consecuencia del cambio estructural en la industria de la confección del vestido en los EE. UU. a causa de la masiva penetración de confecciones asiáticas. La ICC surge como respuesta del gobierno y la industria estadounidenses para buscar una solución al desequilibrio del comercio del vestuario fomentando la industria del vestido en la Cuenca del Caribe, aprovechando los bajos costos de mano de obra. Así, Centroamérica se benefició de esta nueva estrategia para el fomento de las exportaciones no tradicionales y comenzó a despuntar en la región desde mediados de los ochenta la industria del vestuario. En ese período se reformaron las leyes sobre inversión extranjera y se crearon nuevas figuras, como las zonas de procesamiento de exportaciones y las zonas francas industriales. Las empresas maquiladoras se concentraron en actividades de ensamblaje de la rama textil.

Durante el período 1990-1999, el valor agregado regional de la industria maquiladora bajo el régimen de zonas francas creció a una tasa promedio anual de 30%. El mayor crecimiento ocurrió en El Salvador (42%) y Honduras (39%), muy arriba de Costa Rica y Guatemala, que tuvieron las menores tasas de aumento, 19% y 20%, respectivamente. Hacia 1996 se habían establecido ya 792 empresas que daban ocupación a 243,400 personas, cifra que representó 25% del empleo formal de la región. El empleo estaba distribuido de la siguiente manera: Honduras 32%, Guatemala 25%, El Salvador 17%, Costa Rica 20% y Nicaragua 5%. En cuanto al origen de las inversiones extranjeras, se estima que el 53% del capital provino de inversionistas estadounidenses y 47% de asiáticos.

---

***Hay diversas opciones que se han estudiado y analizado para que los países de la región puedan superar los obstáculos de acceso comercial, y una de ellas es la recomendación de instaurar un mecanismo de información comercial que debería servir a los intereses de los empresarios de la región, junto con acciones tendientes a continuar la liberalización del comercio y la profundización de actividades destinadas a promover las exportaciones.***

---

Cabe destacar que Centroamérica seguirá beneficiándose de las concesiones arancelarias otorgadas por los EE. UU. en el marco de la Iniciativa para la Cuenca del Caribe (ICC) hasta Septiembre de 2008, o hasta que el ALCA entre en vigor en el año 2005; por cuanto el interés inversionista en este sector podría verse disminuido en el futuro.

En conclusión, la Inversión Extranjera Directa que ha fluido a Centroamérica no ha sido producto directo e inmediato de la firma de los acuerdos comerciales, sino, más bien, ha arribado en un

50% a la región en los últimos tres años a raíz de la privatización de empresas estatales y por las preferencias otorgadas por EE. UU mediante la ICC. No obstante, Costa Rica es el país que capta la mayor porción de recursos a pesar de no haber realizado privatizaciones relevantes por las condiciones que ofrece el país en cuanto a estabilidad y marco institucional sólido. Al igual que en las décadas anteriores, EE. UU. siguió siendo el principal inversionista en la región, pero su importancia relativa ha disminuido ante la diversificación de inversiones en las cuales destacan las filiales de empresas mexicanas, asiáticas y españolas.

#### **4.3.2 La movilidad de la fuerza de trabajo**

La movilidad de la fuerza de trabajo entre países pobres y los desarrollados funciona bajo dos esquemas: los sin libertad de movimiento, que son los migrantes ilegales; y los migrantes regulados para suplir carencias de mano de obra. Uno de los aspectos más importantes que no se incluyen en los TLC como un capítulo específico es el tema laboral, existiendo un sinnúmero de convenciones y acuerdos firmados por los países sobre los derechos de los trabajadores. Este tema es muy controversial ya que los intereses de grandes sectores de trabajadores organizados en Uniones, como los formados por los EE. UU. se movilizan en razón de no permitir la entrada o el traslado de empresas a otros países en búsqueda de menores costos. Actualmente, no existe en el ámbito mundial una política migratoria que facilite y reconozca los derechos de los trabajadores migrantes, en la que se dé reconocimiento legal como pre-requisito para inclusión social, y se exija la responsabilidad social de los empleadores, el reconocimiento de derechos adquiridos y la portabilidad de seguridad social, así como la de facilitar el envío de remesas financieras de los migrantes. Este es un tema que, aunque discutido en diversos foros, los EE. UU. , como principal receptor de mano de obra migrante, no está dispuesto a modificar su política migratoria ni mucho menos tratar de incorporarlo en un acuerdo de tipo comercial (TLC).

---

***Con respecto a Centroamérica, los países que tradicionalmente han concentrado los mayores flujos de IED son Guatemala y Costa Rica con el 60% entre ambos, pero, a partir de 1994 , El Salvador desplazó a Guatemala y con Costa Rica están concentrando el 60.4% del flujo de IED. Costa Rica desplazó a Guatemala como receptor principal al captar 40% del total regional frente al 16.7% de Guatemala. El Salvador recibió 20.4%, Honduras 10% y Nicaragua 13% del total.***

---

Los países de mayor desarrollo deberían dar acceso directo a las oportunidades globales del trabajo, los negocios, la cultura y recreación de la fuerza de trabajo migrante. Desdichadamente, las políticas de inmigración puestas en práctica por los países desarrollados han tenido como consecuencia que, en la presente ola de globalización, la migración haya estado restringida a volúmenes muy inferiores a los observados a fines del siglo pasado, cuando cerca de un 10% de la población mundial cruzó fronteras nacionales, limitando así el enorme potencial que tienen los flujos de trabajo para crear riqueza y reducir aceleradamente los niveles de pobreza. Más aún, el carácter selectivo de esas políticas hace que migren más los educados y los empresarios, con lo cual se ocasiona una significativa pérdida de capital humano en los países en desarrollo.

La movilidad laboral tampoco puede concebirse extrafonteras. Según Joseph Stiglitz, una economía dinámica genera una alta movilidad laboral, y en el contexto de la competencia si se pierden empleos en un sector, se crean nuevos en otro, pero la tarea de facilitar el movimiento laboral entre esos sectores le corresponde al gobierno. Sin embargo, el obstáculo que enfrenta un

gobierno facilitador en países con economías menos dinámicas, está estrechamente vinculado con las grandes diferencias que existen entre la ciudad y el campo, que empujan a enormes sectores a la búsqueda de mejores condiciones de vida social. Asimismo, los sectores perdedores se ven imposibilitados de trasladar sus excedentes de mano de obra a otros porque estos carecen de recursos, inversiones, mercados y estímulos para ampliarse en igual proporción. La estabilidad laboral es la situación ideal de una economía estable y en crecimiento, pero la existencia de estructuras monopólicas y costos de transacción excesivos son, entre otros, factores que inciden en una mejor movilidad de la fuerza de trabajo a lo interno de un país.

### 4.3.3 Educación y pobreza

Una gran cantidad de literatura ha señalado la importancia de la inversión en educación. El BID y el Banco Mundial han afirmado que los países en desarrollo crecerían a tasas más aceleradas si estos incrementarían su inversión en educación. Es de sobra conocida la correlación existente entre educación y crecimiento. Una población mejor educada y calificada genera un crecimiento económico más eficiente y fortalece los cimientos institucionales de la sociedad. El desarrollo de los países depende en buena medida del capital humano, una vez adquirido un acervo de conocimientos el progreso de la investigación y el desarrollo experimental en cualquier ámbito se ven impactados. Todos los países en desarrollo ponen especial atención en la eficiencia educativa tratando de alcanzar por lo menos doce o más años de estudio, que es el nivel mínimo de educación ampliamente recomendado por la Organización de las Naciones Unidas para el desarrollo integral de cualquier país. A juzgar por la información existente en Centroamérica, dicha meta está distante de alcanzarse en términos globales, únicamente Costa Rica posee un avance educativo bastante elevado casi equivalente a los países más desarrollados. En este país, el 7.7% de los graduados a nivel de universitario reciben títulos de ingeniería y ciencias básicas, mientras que el 70.6% se graduaron de carreras relacionadas con las ciencias sociales y la educación. Nicaragua presenta cifras muy bajas e indicadores de baja calidad educativa. En efecto, el 50% de los bachilleres no entran a la universidad y apenas el 2% de la población egresada de secundaria accede a carreras técnicas básicas en el INATEC y otras universidades de ingeniería. Además, el sistema educativo nicaragüense medido por la cantidad y calidad de egresados en carreras técnicas, en la mayoría de los casos, no logra convertirse en elemento perturbador del sistema para contribuir al desarrollo del país por medio de la innovación.

---

***En conclusión, la Inversión Extranjera Directa que ha fluído a Centroamérica no ha sido producto directo e inmediato de la firma de los acuerdos comerciales, sino, más bien, ha arribado en un 50% a la región en los últimos tres años a raíz de la privatización de empresas estatales y por las preferencias otorgadas por EE. UU mediante la ICC.***

---

De acuerdo a las cifras del Banco Mundial (2001) las asignaciones presupuestarias en educación para cada país de Centroamérica son relativamente bajas y obedecen a los graves problemas de presupuesto, tasa de crecimiento de la población y el estancamiento del ingreso per cápita. El Cuadro No. 10, refleja la cantidad de recursos asignados a la educación por cada país centroamericano como proporción del PIB. Adviértase que en el caso de Nicaragua, el porcentaje del 3.9% pareciera ser relativamente mayor al resto de los países de la región, excepto Costa Rica, pero las distorsiones que muestra el PIB de Nicaragua abultan la cifra.

**Cuadro No. 10**  
**GASTO DE EDUCACION**  
**(Como porcentaje del PIB)**

Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua
5.4	2.5	1.7	3.6	3.9

Fuente: BM (2001).

En los países de la región se ha observado una erosión muy elevada en los niveles de capital humano, producto de los bajos niveles de desarrollo humano y la fuga de capital humano. También, existe una tendencia a pensar que los desempleados estructurales son víctimas del progreso tecnológico en lugar de serlo de sistemas educativos incapaces de alcanzar las demandas del mercado laboral. En una sociedad donde se producen pocos descubrimientos e innovaciones, la educación se ha convertido en la transmisión de conocimientos codificados y transmitidos de generación en generación. El conocimiento generado en la investigación no logra transmitirse a los sectores productivos. La imposibilidad de transferir los conocimientos a los sectores productivos para su aplicación podría explicarse por un débil vínculo entre las unidades de transferencia tecnológica, el gobierno y las empresas. El débil vínculo entre unidades de transferencia tecnológica en el sector académico público es relativamente pequeño en Centroamérica. Sólo en Costa Rica existe un sistema de transferencia tecnológica con los sectores productivos y este sistema agrupa aproximadamente al 80% de las unidades de investigación existentes.

---

***La movilidad de la fuerza de trabajo entre países pobres y los desarrollados funciona bajo dos esquemas: los sin libertad de movimiento, que son los migrantes ilegales; y los migrantes regulados para suplir carencias de mano de obra. Uno de los aspectos más importantes que no se incluyen en los TLC como un capítulo específico es el tema laboral, existiendo un sinnúmero de convenciones y acuerdos firmados por los países sobre los derechos de los trabajadores.***

---

El modelo educativo de Centroamérica, a excepción de Costa Rica, conserva los patrones del modelo de sustitución de importaciones que sugiere la creencia de que se requieren barreras arancelarias y cuotas a la importación para que los países logren industrializarse. Además se argumenta a favor de una estrategia de “industria naciente”. Esta concepción, aunque no es enunciada académicamente de forma amplia, se incuba en los sistemas educativos al carecer éstos de vínculos “perturbadores tecnológicos” con el sector productivo, ya que en la mayoría de los casos los productores domésticos desean contar con un mercado cautivo que les permita desarrollar capacidades tecnológicas y economías de escala necesarias, para luego competir en el mercado internacional. Pero esta visión es limitada, ya que el ejemplo de los años sesenta y setenta marcó un período en el que la mayoría de empresas creció a ritmos acelerados hasta que saturó su mercado cautivo. Una de las principales barreras existentes para el desarrollo tecnológico y la educación avanzada en Centroamérica, es la permanencia del sistema educativo actual y el rezago tecnológico existente entre los sectores productivos nacionales y las empresas multinacionales, el cual no permite a las primeras cumplir con los requerimientos de las últimas. Las empresas nacionales, en su mayoría sub-capitalizadas, producen con tecnología y equipo que tiende hacia la obsolescencia. Posiblemente, estas no son capaces de cerrar la brecha tecnológica

debido a que en su mayoría son empresas pequeñas, y sus capacidades internas de recursos y desarrollo tecnológico (R&D) son débiles o inexistentes.

El principal factor social que está afectando el desarrollo tecnológico y la competitividad de los países centroamericanos es la pobreza, que se ha acentuado de forma evidente. La región, desde hace mucho tiempo atrás, es susceptible a los impactos de los fenómenos de la naturaleza, que han condicionado, en gran medida, el desarrollo económico y social de sus habitantes. El aumento de la pobreza; la desnutrición, sobre todo en los menores de edad; y la marginalidad social, son realidades sociales que están experimentando un alto ascenso y que no pueden ser abordadas individualmente por cada país. Se requiere de la acción conjunta de todos los países, elaborando y ejecutando políticas comunes cuyo objetivo sea, precisamente, luchar contra esos flagelos que detienen cualquier posibilidad de desarrollo en la región. Para tener referencia de la dimensión que representa la pobreza de la región, se han utilizado datos extraídos del Banco Mundial<sup>54</sup>, y se ha construido el Cuadro No. 11, en el que están expresados en términos porcentuales los estratos de la población pobre de la región basándose en el criterio de línea de pobreza del Banco Mundial<sup>55</sup>.

**Cuadro No. 11**  
**POBREZA EN CENTROAMERICA**

País	Año de la encuesta	LINEA DE POBREZA			Coeficiente Gini
		Pob. por debajo del umbral de pobreza (%)	Pob. que vive con menos de \$1 al día (%)	Pob. que vive con menos de \$2 al día (%)	
GUATEMALA	1989	57.9%	39.8%	64.3%	59.6%
EL SALVADOR	1992	48.3%			
	1996		25.3%	51.9%	52.3%
HONDURAS	1993	53.0%			
	1996		40.5%	68.8%	53.7%
NICARAGUA	1993	50.3%	42.2%	73.4%	50.3%
COSTA RICA	1996		9.6%	26.3%	47.0%
	1997	23.0%			

Fuente: Informe del BM 2000/2001

La tabla anterior proporciona resultados significativos en cuanto al tamaño de la pobreza en la región centroamericana. En efecto, más de 16.5 millones de habitantes de la región (47.4%) son pobres. La desigualdad es aun más pavorosa al observarse a través del coeficiente de Gini, en el que Guatemala presenta el mayor porcentaje de concentración del ingreso (59.6%) y Costa Rica el más bajo (47%). El 32% de la población de los países de la región, 10.9 millones de habitantes, tiene como ingreso 1 dólar diario. Las disparidades entre el campo y la ciudad no han cedido. Sólo un 56 % de la población rural tiene acceso al agua potable, en comparación con un 90% de la población urbana. El Índice de Desarrollo Humano (IDH), propuesto por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) para Centroamérica, exceptuando a Costa Rica,

<sup>54</sup> Banco Mundial. Informe sobre el desarrollo mundial 2000/2001.

<sup>55</sup> Las inferencias estadísticas no son homogéneas por país y corresponden a encuestas realizadas en diferentes periodos.



ubica a esos países en el rango 104-110 en la brecha más amplia entre países del mundo desarrollado<sup>56</sup>.

## V. Política monetaria y productividad en Centroamérica

Las reformas implementadas por los países centroamericanos han demandado del sacrificio de sectores perdedores, a cambio de un crecimiento sesgado a las fuerzas del mercado en el contexto de la nueva adaptación de las economías centroamericanas al mundo moderno. En este nuevo modelo, ha prevalecido el dominio de la política macroeconómica y la ausencia de políticas sectoriales o su pérdida de importancia relativa. Este enfoque ha conducido a un proceso de liberación del comercio internacional con efectos perversos, ya que se ha logrado expandir los mercados de la región, pero también los gobiernos enfrentan serios inconvenientes, como: desequilibrios de las balanzas comerciales, pérdida de eficacia de los instrumentos tradicionales para controlar la economía, dependencia de terceros y una porción mayoritaria de la población que vive bajo la línea de pobreza.

El impacto de las reformas ha generado cierto grado de escepticismo, y aunque se ha restablecido la estabilidad y creado bases para el crecimiento económico, el comportamiento de la macroeconomía reflejada en la baja tasa de inflación, el desempeño del sector externo, el funcionamiento del aparato productivo, la productividad laboral y lo ocurrido en materia de equidad, es incierta ya que el desempeño de todo este conjunto de variables está sujeto, en gran parte, a las fluctuaciones cíclicas de la economía de los EE. UU. , al comportamiento errático de los mercados internacionales y la alta vulnerabilidad que registra la región. La vulnerabilidad económica de nuestros países hace que los gobiernos mantengan su principal atención en la parte macroeconómica, que no termina de consolidarse, manteniéndose con altos grados de incertidumbre y riesgos, y las leves mejoras de productividad alcanzadas en la parte microeconómica se logran más por vía de expulsión de mano de obra, que por programas importantes de inversión y modernización tecnológica en la esfera de la producción. El crecimiento de las economías de la región ha sido notorio, pero están prevaleciendo acentuados índices de aumento en el grado de concentración económica y la consolidación de nuevas posiciones de monopolio al interior del aparato productivo, en un contexto en el que el Estado ha perdido poder regulatorio y capacidad de intervención en defensa del interés público, especialmente en las empresas públicas privatizadas. Las variables estrictamente económicas, como son el tipo de cambio, la tasa de interés, la inversión y los salarios reales, que interactúan con otras de carácter institucional y tecnológico, como son, por ejemplo, los derechos de propiedad, el mayor o menor grado de imperfección de los mercados de factores, están dando forma a un proceso de crecimiento de largo plazo que dista de ser satisfactorio debido a factores estructurales no superados, barreras comerciales y debilidades institucionales<sup>57</sup>.

***... el sistema educativo nicaragüense medido por la cantidad y calidad de egresados en carreras técnicas, en la mayoría de los casos, no logra convertirse en elemento perturbador del sistema para contribuir al desarrollo del país por medio de la innovación.***

<sup>56</sup> PNUD, Informe sobre el desarrollo humano 2001.

<sup>57</sup> Un estudio realizado por Katz Jorge y Stumpo Giovanni en el 2001, revela las inconsistencias entre el proceso de apertura y el desarrollo empresarial. Véase Regímenes Competitivos sectoriales, productividad y competitividad internacional. Documento mimeografiado CEPAL 2001.



Son evidentes los éxitos alcanzados por nuestro gobierno en el manejo de los *fundamentals* de cada economía de la región y del impacto de las reformas estructurales procompetitivas de los años noventa, pero no se han logrado mejoras importantes de productividad, competitividad internacional y de equidad. Los países centroamericanos se encuentran hoy ante un entorno económico en extremo inflexible, desde el punto de vista de alineación competitiva de las economías, sea de manera individual o como región, con los patrones de comportamiento de los bloques económicos internacionales. Los Estados no cuentan con recursos indispensables para invertir y cooperar con mejoras adicionales al sector productivo, los instrumentos de apoyo a los sectores rezagados se han debilitado, ya sea por efecto de cumplir con compromisos internacionales o por la insuficiencia de los ingresos internos. En este contexto, si tomamos en cuenta la asimetría estructural de la economía internacional y las tasas de crecimiento de la población bajo la línea de pobreza de Centroamérica, el esfuerzo económico de nuestros países carece de significado social, puesto que el ingreso per cápita se estanca o tiende a reducirse en muchos casos por el efecto perverso del modelo de intercambio desigual.

Es importante resaltar el rol que juegan los Organismos Financieros Internacionales (OFI) en el proceso de la estabilización y las reformas en Centroamérica seguida por los gobiernos durante la década de los ochenta y noventa, ya que los gobiernos, al aplicar políticas de reformas, se han visto influenciados por las condicionalidades impuestas por estos organismos, y las autoridades políticas y económicas centroamericanas han perdido grados de libertad debido a la crisis económica y a la excesiva dependencia de los recursos externos. De esta forma, ante los problemas que causa el deterioro de las finanzas públicas en el endeudamiento interno, las tasas de interés y la posición de las finanzas internacionales, como se muestra en el Cuadro No. 12; los gobiernos de los países centroamericanos se han visto obligados a implementar medidas con el propósito de revertir la tendencia negativa y fortalecer sus resultados fiscales para generar una menor presión sobre la deuda pública y las tasas de interés. Por ejemplo, Costa Rica aplicó recientemente (2001) la Ley de Simplificación y Eficiencia Tributaria, que amplía la base tributaria, y la Ley de Administración Financiera y Presupuestos Públicos, que establece metas específicas para cada partida presupuestaria, estipulando sanciones ante incumplimientos.

**Cuadro No. 12**  
**DEFICIT FISCAL DEL GOBIERNO CENTRAL**  
**Proporción en relación al PIB**

País/Período	1991-1995	1996-2000	2000-2001
Costa Rica	3.1	2.9	2.6
El Salvador	1.7	2.4	3.6
Guatemala	0.6	1.8	2.6
Honduras	6.4	3.5	5.1
Nicaragua	10.3	10.3	14.9

Fuente: Bancos Centrales

El Salvador ha visto afectado los resultados de las finanzas públicas al elevar el nivel de inversión para atender la reconstrucción posterior a los sismos. El gobierno está logrando reorientar su situación financiera mediante la aplicación del “*Plan Cien*”, consistente en revisiones exhaustivas de las mercancías que ingresan al país por las aduanas terrestres, la reducción del gasto corriente hasta en 15% para 2002, y la utilización del financiamiento externo para la ejecución de obras de infraestructura en apoyo a la actividad de los agentes privados. Como política complementaria El Salvador redujo el subsidio al agua y eliminó el subsidio para el transporte público, el cual era

financiado mediante sobreprecio de la gasolina y transferido a los transportistas. La economía salvadoreña ha sido sometida a un proceso de alineación internacional a través de la dolarización. Asimismo, el soporte fundamental de ingresos lo representan las remesas familiares, las que cubren el 64.6% de las exportaciones y el 37.9% de la importaciones totales.

Guatemala ha venido observando un fuerte deterioro en las finanzas públicas que lo ha impulsado a realizar un incremento del IVA, pasando de 10% a 12%. Asimismo, está utilizando el mecanismo de “reconversión de deuda interna por externa” para reducir las presiones de flujo por amortización, contando con US \$248 millones provenientes de la emisión de Bonos del Tesoro. La economía de este país atraviesa actualmente problemas estructurales muy profundos y, actualmente, está negociando con el FMI un acuerdo para ampliar el acuerdo “stand by” que tenía negociado anteriormente.

Honduras había venido experimentando un fuerte deterioro en el déficit fiscal y el bajo nivel de inversión social ha acentuado fuertemente la pobreza a tal extremo que el gobierno hondureño se ha incorporado en el marco de la tercera revisión del Programa para el Crecimiento Económico y Reducción de la Pobreza (PRGF) con el FMI. Ello le facilitará acceso al financiamiento para impulsar una estrategia de saneamiento de las finanzas y la condonación parcial de la deuda externa con dicho organismo, y otros como el Banco Mundial, BID y BCIE. Pero, actualmente, el gobierno tiene dificultades para llegar a un acuerdo financiero con el Fondo Monetario por el exceso de gasto acumulado en los últimos años. Al Gobierno de Honduras le urge un acuerdo con el FMI para acceder a US\$ 350 millones de dólares en créditos, alivio y perdón de deuda por casi mil millones de Dólares ya que el país enfrenta una deuda externa de US\$ 4,650 millones de dólares, con proyecciones de crecimiento económico muy modestas para el mediano plazo.

Nicaragua recibió, en septiembre de 2001, la aprobación de la Estrategia para la Reducción de la Pobreza y Apoyo al Crecimiento, PRGF (por sus siglas en inglés), con la cual podría obtener la condonación parcial de su deuda externa y apoyo financiero para la ejecución de la estrategia de crecimiento y reducción de la pobreza, siempre que logre un programa con el FMI. En materia fiscal, el país presenta un grave deterioro de la situación fiscal, que se refleja en un déficit, a finales de 2001, del 15.7% con relación al PIB, que lo ubica como el segundo más profundo después del año 1990, que fue del 20.2%. Ante la urgencia de cumplir con los OFI, el gobierno se ha lanzado a hacer reformas presupuestarias e impositivas con el fin de reducir el déficit fiscal y ubicarse en una posición amigable con estos organismos. A partir de 1997, se han realizado dos reformas tributarias y modificaciones parciales al sistema tributario<sup>58</sup> con el objetivo de lograr una mayor recaudación fiscal para hacer frente a la demanda del gasto público, el que es cubierto en un 58% por los tributos del país.

---

***Una de las principales barreras existentes para el desarrollo tecnológico y la educación avanzada en Centroamérica, es la permanencia del sistema educativo actual y el rezago tecnológico existente entre los sectores productivos nacionales y las empresas multinacionales, el cual no permite a las primeras cumplir con los requerimientos de las últimas.***

---

<sup>58</sup> La última reforma tributaria fue aprobado en septiembre del 2002, con el fin de limpiar el camino hacia un acuerdo con el FMI.

Actualmente, Nicaragua es el país de la región que revela los peores resultados financieros y de convergencia macroeconómica regional, producto del severo endeudamiento externo e interno que ostenta, de tal manera que el país se ha visto limitado a utilizar el mecanismo de “*reconversión de deuda interna por externa*” para reducir las presiones de flujo por amortización de su deuda interna, a diferencia de Guatemala, El Salvador y Costa Rica.

Los compromisos de honrar los servicios y amortización, tanto de la deuda externa como interna, someten al país a una situación extremadamente precaria en el ámbito de las finanzas públicas. El saldo de la deuda externa de Nicaragua es de US\$ 6,374 millones, el cual podría disminuir a US\$ 5,982 millones si se producen las condonaciones del 95% de US\$ 319 millones adeudados a Brasil y del 90% de US\$ 257 millones adeudados a Bulgaria, así como la reestructuración de US\$ 552 millones adeudados a Costa Rica. La dimensión del tamaño de la deuda externa se expresa en que ésta equivale a 2.4 veces el valor del Producto Interno Bruto.

Con respecto a la deuda pública de Nicaragua con el sector privado, esta asciende a US\$ 1,495 millones, que equivalen al 59% del PIB. El segundo componente de la deuda interna del Estado de Nicaragua se debe al sector público, a consecuencia de bonos a favor del BCN en concepto de saneamiento de la banca estatal, pérdidas operativas y cambiarias del BCN. El pago del servicio de la deuda externa es de US\$ 1,814.9 millones, el 72% del PIB. En consecuencia, actualmente el total de la deuda interna del Estado de Nicaragua asciende a US\$ 3,310 millones, equivalentes al 130% del PIB y su pago es inminente, y golpeará con fuerza las finanzas públicas, las reservas internacionales y al equilibrio monetario.

En este escenario, es muy probable que Nicaragua tenga que acceder a las exigencias del FMI en cuanto a cumplir con requisitos de sanidad financiera, reestructuración de la política fiscal, privatización y lucha contra la corrupción, para que próximamente a finales del año 2000 el directorio del FMI dé paso a aprobar el Programa PRGF2 para un período de tres años y, de esta forma, Nicaragua pueda recibir un alivio interino en el pago de la deuda externa para los próximos tres o cuatro años al dejar de pagar un monto promedio anual de US\$160 millones a los acreedores externos.

En la búsqueda de preservar el equilibrio macroeconómico alcanzado con mucho esfuerzo y limitaciones, los países de la región han venido utilizando la política cambiaria como el principal instrumento de ventaja competitiva externa que, de forma artificial, es lograda a través de tasas de devaluación de sus monedas. Investigaciones regionales indican que los países centroamericanos conducen la política macroeconómica con una fuerte intervención en los mercados cambiarios, lo cual ha conducido a generar distorsiones en los mercados. En efecto, a través de las tasas de devaluación se pretende absorber los diferenciales de pérdidas de productividad de la economía, los efectos recursivos del déficit fiscal y la inflación importada a través de los precios de los principales insumos, como es el combustible, para lograr un equilibrio externo muchas veces inalcanzable, como en el caso de Nicaragua.

La pérdida de confianza de las monedas nacionales y las expectativas inflacionarias presentes, tanto en los factores reales de las economías como en la vulnerabilidad externa, se expresa en una rápida “*dolarización*” (El Salvador) o en la indización de los precios de los bienes y servicios. En efecto, como lo revela el Cuadro No. 13, los porcentajes de dolarización de los valores agregados monetarios en la región son elevados.

**Cuadro No. 13**  
**DOLARIZACION DE LOS AGREGADOS MONETARIOS**  
**Porcentaje del Cuasi dinero en dólares**

<b>País/ Período</b>	<b>1994</b>	<b>1997</b>	<b>2001</b>
Costa Rica	37.7%	49.7%	58.3%
El Salvador	5.6%	9.4%	100.0%
Guatemala	0.0%	0.0%	4.6%
Honduras	25.2%	30.4%	36.7%
Nicaragua	69.0%	76.0%	82.5%
C.A	18.9%	24.7%	59.4%

Fuente: SMCA

Lo anterior conduce a afirmar que los agentes económicos ya no confían en sus monedas nacionales, pero esta conclusión carece del análisis de aspectos económicos profundos, ya que el proceso de dolarización en marcha es una necesidad económica empujada por los patrones de alineamiento productivo del mundo globalizado. Aunque la región centroamericana sigue siendo una región heterogénea, desde el punto de vista social y calidad de vida, los países han llevado grados de intervención en sus mercados cambiarios con los mismos instrumentos, ya que el principal desequilibrio se refleja en las reservas internacionales y la pérdida de productividad externa. En términos generales, la política monetaria de Centroamérica se basa en tener bajo control los agregados monetarios e impedir los excesos de liquidez que pudieran provocar el debilitamiento de las reservas internacionales y un mayor endeudamiento de los Bancos Centrales. Estas medidas, aunque necesarias, introducen fuertes impactos en los sectores aún no preparados para surgir y competir en el mercado internacional.

En las actuales circunstancias, para los países de la región centroamericana, es inalcanzable combinar los tres componentes claves para la creación de un ambiente promotor de las exportaciones, como son: mantener tipos de cambio real competitivos y estables, la eliminación de sesgos que discriminan en contra de éstas y el desarrollo de condiciones de eficiencia sistémica, ya que el peor enemigo de la competencia regional son las fluctuaciones de los precios internacionales junto a los obstáculos de accesibilidad de los mercados. Adicionalmente, las imperfecciones del mercado interno introducen fuertes sesgos contra los sectores productivos primarios, aunque, en cierto grado, en el ámbito nacional, el conjunto de políticas macroeconómicas se ha orientando a mantener niveles de tipo de cambio real compatibles con el crecimiento y el equilibrio externo de mediano y largo plazo, pero son evidentes los atrasos importantes en la productividad de los factores productivos. Uno de los principales sesgos desfavorables a las exportaciones tiene su origen en los altos impuestos arancelarios, que encarecen los insumos transables de la producción exportable (sean estos importados o producidos internamente) al que se suman los insuficientes sistemas de reintegro o de suspensión de aranceles. Si bien en la región se ha observado una tendencia hacia la reducción de los niveles arancelarios y de su dispersión, en ciertos casos continúa actuando un desincentivo a la exportación proveniente de sectores monopólicos externos y de este factor, siendo una tarea ineludible su reducción o compensación mediante sistemas apropiados.

***En la búsqueda de preservar el equilibrio macroeconómico alcanzado con mucho esfuerzo y limitaciones, los países de la región han venido utilizando la política cambiaria como el principal instrumento de ventaja competitiva externa que, de forma artificial, es lograda a través de tasas de devaluación de sus monedas.***

Algunos países, como Costa Rica y El Salvador, se están moviendo hacia un ambiente de promoción de las exportaciones a través de la creación de condiciones de eficiencia sistémica y lo han hecho con relativo éxito, el que se ha reflejado en mejorías de la posición de sus finanzas internacionales. Sin duda, los gobiernos conocen y apuntan sus objetivos sobre un crecimiento estable de las exportaciones, las que dependen del avance sostenido de la productividad de los productores directos, en lo cual inciden políticas en favor de la difusión y adaptación tecnológica. Pero, también son piezas importantes de la competitividad externa el nivel de eficiencia de la infraestructura de exportación (sistemas de transporte, puertos, sistemas de almacenamiento, entre otros), el desarrollo de las complementariedades entre las empresas exportadoras y las cadenas productivas de las cuales forman parte, y la eliminación de trabas, en especial la simplificación de los trámites. Todos estos obstáculos visibles son objeto de atención y están siendo resueltos con muchas limitaciones financieras, ya que para los países de la región no existe suficiente impulso para la creación de una banca de inversión u otras entidades privadas especializadas en la canalización de capital de riesgo hacia empresas o actividades nuevas destinadas a diversificar la base exportadora. Aunque las nuevas reglas de la Organización Mundial del Comercio restringen la mayoría de los subsidios a la exportación, aún existen márgenes que permiten diseñar programas con contenidos de subsidio, pero los recursos son inexistentes en algunos países y muy limitados en otros. En particular, la OMC permite el uso de subsidios horizontales (no específicos a actividades propiamente exportadoras). También se autorizan los subsidios a proyectos de desarrollo tecnológico que cubran hasta el 75% de sus costos. Queda espacio también para algunos subsidios directos bajo el resguardo de la llamada cláusula de *minimis*.

### **5.1 Política monetaria de Nicaragua**

Nicaragua presenta un marco de política monetaria frágil. La defensa del tipo de cambio real y la sostenibilidad de la posición financiera internacional ha ubicado al sector monetario en una posición muy delicada y a la vez inefectiva para contribuir, de forma inmediata, al proceso de recuperación y de los sectores productivos. Las operaciones de mercado abierto y la instrumentalización de la tasa de interés han sido utilizadas en extremo en la búsqueda de la estabilidad macroeconómica.

En materia de política cambiaria, desde 1991 se utiliza el tipo de cambio nominal frente al dólar como ancla para eliminar las presiones inflacionarias. Debido a la sobrevaluación del tipo de cambiario real observado en los dos primeros años de funcionamiento del nuevo sistema, en 1993 se realizó una devaluación adicional de 20% del tipo nominal y se implantó un régimen de deslizamiento regulado. La depreciación del tipo de cambio fue inferior al 10% en 1994 y se mantuvo en torno al 12% anual entre 1995 y 1998. En julio de 1999, el deslizamiento se redujo a 9% y en noviembre del mismo año a 6%, con lo cual la depreciación cambiaria descendió a 11% anual. Esto se hizo porque, a juicio de las autoridades monetarias, el ritmo anterior de deslizamiento había perdido efectividad para mejorar la posición competitiva externa, mientras que propiciaba la indización inflacionaria de los precios internos.



---

***Investigaciones regionales indican que los países centroamericanos conducen la política macroeconómica con una fuerte intervención en los mercados cambiarios, lo cual ha conducido a generar distorsiones en los mercados.***

---

La regulación de la liquidez del sector privado se realizó primordialmente utilizando el encaje bancario entre 1991 y 1995, que fue el período de consolidación del sistema financiero posterior a la reforma monetaria, incluyendo una rápida expansión de los depósitos en divisas hasta representar casi el 65% de la oferta monetaria total en 1999. El nivel de los encajes se mantuvo bajo y estable entre 1991 y 1994 (un 10% sobre obligaciones en moneda nacional y 25% sobre las denominadas en dólares), se incrementó parcialmente en 1995 (a 15% sobre depósitos en moneda nacional) y fue unificado a 17% para toda clase de obligaciones bancarias en 1997; sólo se redujo a 16.25% en 1999 para propiciar el aumento del crédito requerido por las actividades de reconstrucción asociadas al huracán Mitch. No obstante, desde que el Banco Central efectuó, en 1995, la primera emisión de Certificados Negociables de Inversión (CENI), las operaciones de mercado abierto han permitido la utilización activa de la tasa de interés como instrumento complementario de regulación monetaria.

El déficit del sector público no financiero con relación al PIB (sin incluir las donaciones externas) declinó progresivamente de 20.2% en 1990 hasta 4.8% en 1998, aumentando de nuevo a 11.7% en 1999 a causa del gasto público extraordinario requerido por la emergencia del huracán Mitch. El impacto financiero del déficit, sin embargo, fue sensiblemente menor gracias a las donaciones incorporadas al presupuesto, que por sí mismas llegaron a representar el 7.1% del PIB, en promedio, en el período 1993-1999. Quizá una mejor medición del esfuerzo fiscal sea el ahorro corriente del sector público no financiero, que de un promedio anual de 3.3% del PIB en el cuatrienio 1992-1995, se duplicó a 7.1% en el período 1996-1999, lo cual hizo posible una expansión dinámica de las inversiones públicas hasta 20.6% del PIB en el último año. Al logro de estos resultados contribuyeron, primordialmente, el incremento paulatino de los ingresos tributarios y la contención del gasto corriente a partir de 1995, por el efecto consolidado de las reformas iniciadas en 1991. En cuanto a la recaudación de impuestos (en especial los indirectos), de 22.3% del PIB en 1993 aumentó a 24.7% en 1995 y a 30.1% en 1998. Por su parte, los gastos corrientes del sector público ascendieron en los mismos años indicados a 25.3%, 24.6% y 26.8%, respectivamente. En estas cifras está implícita una reducción significativa del gasto corriente como proporción del gasto total del sector público, desde 67%, en 1993, hasta 55%, en 1999.

---

***En términos generales, la política monetaria de Centroamérica se basa en tener bajo control los agregados monetarios e impedir los excesos de liquidez que pudieran provocar el debilitamiento de las reservas internacionales y un mayor endeudamiento de los Bancos Centrales. Estas medidas, aunque necesarias, introducen fuertes impactos en los sectores aún no preparados para surgir y competir en el mercado internacional.***

---

La fragilidad fiscal que padece Nicaragua es considerable, situación que fue exacerbada por el huracán Mitch, la corrupción y los desaciertos de políticas de los gobernantes de turno. El país



con toda probabilidad continuará enfrentando fuertes restricciones para que el presupuesto cumpla funciones de impulso al desarrollo económico en el futuro inmediato, además de que se requerirá apoyo financiero permanente de la comunidad internacional. Sin embargo, ciertos acontecimientos pueden contribuir a moderar esa restricción fiscal. El Banco Mundial y el FMI han admitido al país en su Iniciativa de los Países Pobres Altamente Endeudados (HIPC, por sus siglas en inglés), que le permitiría obtener una condonación de su exagerada deuda externa, a condición de cumplir ciertas condiciones muy restrictivas de política económica. Además, está en marcha un proceso de privatización de importantes empresas estatales de servicios básicos, lo cual puede aportar recursos considerables. Empero, en sentido contrario se contabilizan los enormes rezagos en materia de infraestructura productiva y gasto social, además de la deuda interna, como ha sido descrita anteriormente.

El manejo de la Política Monetaria de Nicaragua se sustenta institucionalmente en varias leyes, siendo las básicas: la Ley Orgánica del Banco Central, la Ley de Bancos y otras Instituciones Financieras, la Ley de Garantías de Depósitos, la Ley de la Superintendencia de Bancos y la Ley de Préstamos entre Particulares. Este conjunto de normas precisa un ordenamiento bastante coherente, desde el punto de vista regulatorio, pero los espacios de control son limitados, lo que ha permitido abrir espacios a delitos fraudulentos que han desembocado en quiebras bancarias, teniendo que salir al frente de esta situación el Banco Central a través de la emisión de bonos y de un mayor endeudamiento interno.

Nicaragua cuenta con un mercado financiero pequeño y es el menos desarrollado de la región. La base patrimonial no sobrepasa los US\$ 140 millones. A través del sistema bancario, el uso de la tasa de interés, como canal de transmisión de los impulsos monetarios, presenta una estrecha asociación entre las intenciones de política monetaria del BCN y el alcance de los objetivos finales, que es mantener el equilibrio monetario. En efecto, el control del BCN sobre la tasa de interés, está vinculado a las operaciones de mercado abierto como instrumento de control de liquidez y soporte de reservas, mecanismos que han generado el agotamiento del instrumento. De igual manera, el uso del crédito ha estado asociado con la expansión del gasto público y a las soluciones de liquidez con las quiebras bancarias, lo cual ha provocado impulsos monetarios negativos en la economía. La actual deuda interna del BCN es en Valor Presente el 25.8 % del PIB, lo que dice mucho del sobre uso de los instrumentos monetarios y la difícil situación de sanidad de la misma. Para que la deuda interna del BCN pueda ser sostenible en el tiempo, según estudios realizados, se requiere de un crecimiento del PIB del 7% anual para mantener el señoreaje, y de la renegociación de la deuda interna. La solidez de la principal autoridad rectora de la política monetaria (BCN) requiere de medidas drásticas como la de traspasar la deuda interna al fisco o el traspaso de activos. Actualmente, el BCN ha llegado a un límite de su principal instrumento de manejo monetario de corto plazo (CENIS), el cual en muchos momentos ha significado modificaciones en la política de encaje legal en forma transitoria.

La economía nicaragüense ha estado sometida a ajustes consecutivos a partir de 1987, y los progresos para generar condiciones para el desarrollo han sido negativos, ya que el país pierde recursos por competitividad y hasta hoy no asoman las condiciones para generar y atraer inversión lo suficientemente necesaria para encausar al país hacia una senda de crecimiento sostenible con progreso y estabilidad. En este escenario, las perspectivas de crecimiento sostenido a tasas que cubran el crecimiento poblacional, el deterioro de los términos de intercambio y la depreciación del capital fijo se observan imposibles de lograr por los gobiernos de turno. Nicaragua requiere que su economía crezca en términos reales, como promedio, por encima del 7%, para garantizar en el largo plazo un panorama socioeconómico más alentador. Sin embargo, en las metas previstas

en el marco de las negociaciones con el FMI, el programa monetario se basa en una tasa de crecimiento promedio del PIB real menor del 3% durante los próximos años.

El escenario que presenta Nicaragua es incierto en el mediano y largo plazo para que el país se inserte con eficiencia en los mercados internacionales, ya que la política económica estará sometida a sostener la estabilidad macroeconómica y con poco margen de maniobra para incidir en la creación de mejores condiciones productivas en el campo de la infraestructura. Las expectativas de crecimiento de la economía estarán dependiendo de las reformas estructurales dispuestas por la visión de los organismos financieros internacionales, muy cuestionadas por la evidencia donde han sido aplicadas.

## **VI. Aprovechamiento de las ventajas competitivas y las economías de escala en los Tratados de Libre Comercio (TLC)**

### **6.1 Competencia, apertura y los objetivos explícitos de los TLC**

En este documento presentamos como ejemplo un bien transable, como la carne vacuna y otros derivados, para analizar los aspectos de inserción con ventajas y desventajas competitivas. Con dicho ejemplo pretendemos ilustrar, muy superficialmente, las fallas de los mercados, el efecto negociador de un TLC y la carencia de políticas gubernamentales en el ámbito sectorial y microeconómico.

Los objetivos evidentes de los tratados firmados por Nicaragua y Centroamérica son promover el comercio exterior de bienes y atraer inversiones extranjeras. Sin embargo, la relación entre estos objetivos y las transformaciones en el sector externo no son observables hasta estos momentos, y aún no se perfila con claridad el alcance futuro de estos tratados en la transformación de la oferta exportable del país. En todo tratado comercial, el aspecto del comercio recíproco entre los países partes es el principal indicador de los acuerdos contractuales, el cual no ha sido tan favorable para los países de la región y menos para Nicaragua. Es importante señalar que para un país que basa su principal actividad económica en bienes primarios y es casi inexistente la generación de servicios y de capitales en sus diversas formas de manifestación, los factores arancelarios y las reglas de origen actúan como dos líneas laterales de una zona libre donde se enfrentan la competencia de los bienes exportados, la infraestructura, el desarrollo de los mercados de capitales, la capacidad de organización y las disposiciones institucionales eficientes.

Nicaragua enfrenta actualmente un proceso de competencia más riguroso al abrir su economía más rápidamente, tanto por la vía unilateral como por la vía de los tratados comerciales, lo que pone a prueba su capacidad productiva en términos de ventajas competitivas en el mercado internacional. Y más aun, cuando en la práctica la competencia internacional no se caracteriza por ser tan eficiente y transparente como se propugna, ya que los incentivos económicos de productores y consumidores de países de mayor desarrollo y capacidad financiera distorsionan el libre comercio. De esta forma, las ganancias que un país pequeño como el nuestro puede alcanzar a través del libre comercio, se ven diluidas por los mercados protegidos que no solo fragmentan la producción internacional, sino que, reducen la competencia. En este ámbito, la competitividad económica del país ha estado inmersa dentro de un contexto comercial con muchas irregularidades y obstáculos, lo cual ha afectado, en parte, su balanza comercial y ha entorpecido, en cierto grado, la recuperación de sectores con ventajas competitivas.

Para muchos expertos, el hecho de que Nicaragua haya propugnado una apertura unilateral rápida es ventajoso, porque coloca al país sobre la senda de la alineación competitiva internacional sin mayores costos administrativos, no obstante, es nuestro criterio que el costo de oportunidad que se pierde con la apertura unilateral inmediata es elevado, pues quienes pierden son los sectores potencialmente competitivos y las ventajas perdidas son irrecuperables en el mediano plazo. La apertura unilateral podría haber tenido más beneficios que perjuicios si se hubiese trabajado profundamente en crear una institucionalidad gubernamental eficiente, normas jurídicas modernas y una educación proactiva y alineada a parámetros internacionales. Pero, dicha apertura se hizo empujada por los organismos internacionales y las condiciones políticas imperantes que han determinado un saldo actual con enormes acumulaciones estructurales rezagadas e imposibles de superar en el corto plazo. En este contexto, Nicaragua ha venido acumulando fuertes debilidades y atrasos estructurales que limitan su inserción eficiente en los mercados internacionales. Es decir, se observa una marcada incongruencia entre la posición no rentable del sector externo del país, el cual es deficitario (Balanza Comercial), con las potencialidades competitivas de determinados sectores y rubros productivos que se suponían ganadores con la apertura y la firma de los TLC. La no llegada de la recuperación competitiva por la vía de la productividad, indica que algo está funcionando mal en la implementación de las políticas domésticas y que exigen una profunda revisión.

Ante la imposibilidad de que el país se inserte con eficiencia en los mercados internacionales por la vía de la productividad factorial, se ha utilizado la política cambiaria como vector corrector de dichas discrepancias. Hay formas de alcanzar la competitividad económica de un país y una de ellas es la vía macroeconómica, donde de forma “*artificial*”, con la alineación del tipo de cambio real, se puede brindar una situación de ingresos positivo a los sectores productivos y empresas comercializadoras que están de cara al comercio, pero, el país a escala puede presentar desventajas de competitividad y baja productividad ya que la medida genera resultados positivos de corto plazo. En efecto, Nicaragua ha venido presentando un ambiente macroeconómico “*manejable*” pero sus indicadores de productividad y competitividad son muy frágiles. La economía nicaragüense tiene como característica sistémica enfrentar períodos críticos debido, principalmente, a factores como:

- Desequilibrios macroeconómicos en el corto y media plazo,
- Caída de la productividad sectorial de sus principales rubros de producción (café, pesca, azúcar, ganado y granos básicos) y,
- Limitaciones para generar empleo permanente y baja absorción tecnológica.

Otros factores importantes son la debilidad institucional del país y la infraestructura deficiente. Todos estos elementos convergen en una baja tasa de productividad y, por consiguiente, en la dinámica del crecimiento económico débilmente sostenible en el mediano plazo. El bajo crecimiento de la productividad de la economía registró, en el período 1995-2000, una tasa negativa de -1.6%, la peor de Centroamérica, según un estudio realizado por Sebastián Edwards<sup>59</sup>, señalando este indicador la acumulación de bajos niveles de eficiencia y serios problemas estructurales para lograr tasas de crecimiento satisfactorias en el mediano plazo.

---

<sup>59</sup> Sebastian Edwards y Vergara Rodrigo “La política Macroeconómica en Nicaragua”. Septiembre del 2001. Doc. mimeografiado.

A pesar de presentarse un entorno no tan amigable para los sectores productivos del país, existen algunos rubros que revelan, en las actuales condiciones, niveles de rentabilidad y expansión considerables, tal es el caso del sector ganadero del que describiremos su desempeño productivo a la luz del contexto descrito al inicio de este capítulo.

## 6.2 La producción mundial de carne

Según diversos pronósticos internacionales, en el año 2002 la economía global de la carne experimentará una leve recuperación después que en el año anterior se caracterizó por el crecimiento más bajo de la producción en dos decenios y un volumen comercial estacionario afectado por los trastornos del mercado, las enfermedades de los animales en los principales mercados de carne y la desviación del comercio. Los precios internacionales de la carne en el año 2001 bajaron 2 puntos en el índice de la FAO, pero se estima que la recuperación de los precios vuelva a ubicarse en los niveles históricos ya que las regiones afectadas por la fiebre aftosa y los casos de Encefalopatía Espongiforme Bovina (BSE) tienden a reducirse. Debe destacarse que el 52% de la producción mundial de carne vacuna la generan los países en desarrollo. Nicaragua produce para la exportación escasamente 45 mil toneladas de carne empacada y en pie. En el Cuadro No. 14, se resume la producción de carne a escala mundial.

**Cuadro 14**  
**PRODUCCION MUNDIAL DE CARNE**  
**Millones de Toneladas**

Producto/año	2002	2001	2002
Carne Bovina	59.8	59.3	60.1
Carne Ave	67.6	69.4	71.7
Carne Cerdo	91.3	92.6	94.7
Carne ovina y Caprina	11.4	11.5	11.7
Otras Carnes	4.3	4.3	4.4
Total	234.5	237.1	242.6

Fuente: Base de datos FAO

Los mercados potenciales de carne para Nicaragua son México, los EE. UU. y resto de Centroamérica, los cuales han experimentado cambios importantes en sus niveles de producción y demanda de importaciones. México se ha convertido en el quinto importador mundial de carne vacuna. Su exclusivo proveedor es EE. UU. La producción de carne en México se encuentra estancada debido a la baja rentabilidad del sector, con lo que se estima que las existencias de ganado caerán por octavo año consecutivo. En el año 2002 se estima que las importaciones de carne de México llegarán a un nivel récord de 430 mil toneladas. Este proceso está siendo estimulado por el crecimiento del ingreso de la clase media y la expansión del sector hotelero y gastronómico. Las exportaciones de carne de los EE. UU. estarán por debajo del millón de toneladas, el nivel más bajo desde 1998. Actualmente EE. UU. es el segundo exportador mundial de carne vacuna, luego de Australia. EE. UU. es también el primer importador mundial de carne bovina, y durante el año 2002 adquirirá 1.6 millones de toneladas, una importación 3% mayor a la del año pasado. Los principales países proveedores de carne a EE. UU. son Canadá, Australia y Nueva Zelanda.

En este contexto, el mercado internacional de la carne es favorable para países como Nicaragua que producen a niveles tolerables para nichos de mercado pequeños y calidades alimenticias no dañinas para la salud (inocuidad en los alimentos).

### 6.3 El sector ganadero nicaragüense

La ganadería en Nicaragua se ha caracterizado, en muchas décadas, por mantener una posición relativamente competitiva, generar al país ingresos importantes por exportaciones y por la generación de empleo. La amplitud productiva y las economías de escala generadas por este sector son de gran importancia económica. Su organización productiva se basa en un esquema de producción exclusivamente bovina y tradicionalmente extensiva. El 79% de la tenencia del hato ganadero se concentra en los pequeños y medianos ganaderos propietarios de fincas menores de 250 mzs., y con hatos menores de 120 cabezas. El sistema de producción es netamente de doble propósito y el énfasis en carne o leche generalmente está dado por las ventajas comparativas que proporcionan la cercanía de los mercados, las facilidades de vías de comunicación, etc. Los principales productos generados son: ganado en pie (materia prima para la industria de mataderos), la carne de consumo interno y de exportación, leche para la fabricación de queso y sus derivados y otros subproductos. El sector pecuario tiene un peso del 6.4% del PIB y el proceso agroindustrial representa el 2.4%. De acuerdo a las cifras de las Cuentas Nacionales del Banco Central de Nicaragua, todo el sector, incluyendo la ganadería, la matanza, la producción de leche, leche en polvo, el queso y sus derivados presenta, una participación del 12% del PIB.

Los ingresos por exportaciones del sector pecuario han venido evolucionando de manera creciente (Véase Cuadro No. 15). Después de haber atravesado el sector una fuerte crisis de rentabilidad y endeudamiento durante el período 1992-1996, su recuperación ha mejorado notablemente en estos últimos años, producto de la convergencia de algunos programas de mejoramiento y sanidad animal; y los precios de sus derivados, como el queso, que han incidido positivamente en la recuperación del sector y en su competitividad. Adicionalmente, se debe destacar que Nicaragua ha pasado a ser el principal exportador de lácteos de la región en los últimos años, superando a Costa Rica que había sido el país líder en las exportaciones de este rubro en la región. Nicaragua se encuentra exportando un valor de US\$ 38 millones, mientras que Costa Rica lo hace con valores cercanos a los US\$ 17 millones, como se puede observar en el siguiente cuadro.

**Cuadro No. 15**  
**EXPORTACIONES DEL SECTOR GANADERO NICARAGÜENSE**  
**CARNE Y DERIVADOS**  
**En millones Dólares**

Producto/Período	1990	1994	2001
Carne	57.0	63.2	65.6
Ganado en pie	0.0	11.4	26.3
Leche, queso y derivados	3.4	10.3	38.4
Piel y otros	2.5	2.8	3.1
Suma de ingresos	62.9	87.7	133.4

Fuente: MIFIC y BCN

En el cuadro anterior se pone en evidencia el impacto positivo recientemente alcanzado por el sector pecuario en los ingresos por exportaciones del país, las que han logrado alcanzar los US\$ 133.4 millones, equivalentes al 22.2% de las exportaciones totales del país. El sector en su conjunto, en el año 2001, desplazó al café, producto de los bajos precios internacionales de este rubro. También está por encima de la pesca y la camaronicultura en su conjunto, y se ha colocado como el primer sector de la oferta exportable del país.

El sector pecuario ha mejorado notablemente su rentabilidad y competitividad, las que están asociadas a aumentos sostenidos en los niveles de ingresos y ampliación de la actividad en general. Asimismo, se ha observado que la contribución de los programas ganaderos desarrollados con apoyo del gobierno, han creado condiciones favorables a la inversión y un mejor acceso a mercados extranjeros, pero este mejor acceso no ha sido producto exclusivo de los TLC negociados. Otro indicador que evidencia la mejoría del sector es su grado de endeudamiento con los bancos. Hace algunos años, 1991-1994 el sector registró más de 350 millones de dólares de endeudamiento de corto plazo con la banca privada, pero ya en el año 2001 la deuda se ha reducido notablemente y una evidencia de lo anterior es la solvencia que muestra el sector en su conjunto, ya que el sistema bancario recupera actualmente C\$ 1.40 por cada Córdoba de crédito entregado. En cambio, durante el periodo 1991-1994 se recuperaba únicamente 40 centavos por cada Córdoba entregado en forma de crédito.

El sector pecuario nicaragüense es potencialmente competitivo en finca, cuya base o fuente de competencia radica en la dotación de factores abundantes como la tierra, la mano de obra y el medio ambiente. Este sector se ha insertado exitosamente en el mercado internacional, a pesar de que compite con grandes productores mundiales, como son: EE.UU., Nueva Zelanda, Brasil y Australia, entre otros. Asimismo, el sector no está libre de obstáculos hacia una mejor inserción, ya que existen impedimentos estructurales a un mejor acceso y competencia comercial. Entre estos están los altos costos de transacción, comercialización, industrialización y barreras comerciales que de una forma u otra han impedido un mejor desempeño.

Los resultados productivos expresados a través del comercio destacan una regular diversificación de mercados, como lo demuestra el Cuadro No. 16.

**Cuadro No. 16**  
**DESTINO DE LAS EXPORTACIONES**  
**DEL SECTOR GANADERO CARNE Y DERIVADOS**  
(Cifras en porcentaje)

<b>País/Producto</b>	<b>Carne</b>	<b>Queso</b>	<b>Ganado Pie</b>	<b>Leche<sup>60</sup></b>
EE. UU.	25.3	4.1	-----	3.1
El Salvador	27.3	73.0	58.1	-----
Guatemala	11.3	3.2	-----	-----
Puerto Rico	11.1	-----	-----	-----
México	4.0	-----	17.1	-----
Costa Rica	0.4	-----	-----	48.1
Honduras	0.6	12.0	18.4	8.1
Holanda	0.0	-----	-----	9.0
Otros	10.0	7.7	6.4	1.7
Total	100	100	100	100

Fuente: MIFIC

La competitividad del sector está basada en su producción primaria (ganado en pie y leche), en un sistema de producción que tiene como base la pequeña escala, no mayor de 120 reses, la proporción igualitaria de output que genera el hato; 54% de leche y 46% de carne, el uso intensivo de área y alimento natural (pastura), los bajos salarios de pastoreo y extracción y el ambiente

<sup>60</sup> Leche en polvo de la Empresa Prolacsa y leche pasteurizada de la Parmalat.



natural favorable. Estos rasgos se enmarcan en un sistema productivo basado en fincas tradicionales que no permiten sustituir el crecimiento de tipo horizontal (incremento de área), necesario para dinamizar el sector sobre la base de prácticas tecnológicas mundiales por otro de tipo vertical (incremento de la productividad), necesario para dinamizar el sector sobre la base de prácticas tecnológicas mundiales.

En efecto, los rendimientos del sector ganadero son comparativamente bajos si los relacionamos con los promedios mundiales. El promedio de extracción de leche en Nicaragua oscila entre los 3.3 y los 5.4 litros por animal, el promedio mundial es de 12 a 16lts. En los EE. UU. (21lts.), Nueva Zelanda (24lts.), Australia (26lts.), Israel (30lts.). Asimismo, los costos de producción y la baja productividad de extracción de leche determinan costos de producción elevados, US\$ 0.32/lit., si los comparamos con los promedios internacionales que oscilan alrededor de los US\$ 0.18/lit. Los países de alta producción lechera en el mundo como Nueva Zelanda, Australia, Argentina, Uruguay y Brasil registran costos menores a US\$ 0.16/lit.

*La carne vacuna:* La producción de carne ostenta una elevada calidad de fibra a consecuencia del régimen alimenticio natural, pero el costo de crianza y desarrollo se eleva producto del mayor tiempo necesario que requiere el animal para adquirir los 250 Kgs. a 350 Kgs. necesarios para su destace. Asimismo, el índice de mortalidad y la falta de complemento dietético retrasan este desarrollo, por lo que sus costos aumentan en una mayor proporción que los experimentados en otros países de producción a escala. En efecto, las condiciones favorables que presta el entorno natural del país, la vocación ganadera y la habilidad con un bajo salario de la fuerza de trabajo, se ve afectada, en gran medida, por factores como los costos de transacción, el precio internacional, la calidad y la diferenciación de los productos en los mataderos, entre otros.

Como lo registra el Cuadro No. 16, los principales mercados para la carne y ganado en pie son el mercado salvadoreño y los EE. UU. El mercado mexicano guarda un tercer orden de importancia, a pesar de la entrada en vigencia del TLC. El Salvador es un importador neto de productos pecuarios y no hay impedimentos arancelarios para Nicaragua, excepto los aspectos sanitarios. El mercado de los EE. UU. está libre para la carne nicaragüense, pero las normas sanitarias son exigentes y no han constituido para la carne nicaragüense un obstáculo relevante, sino que han sido los precios los que han deprimido las exportaciones hacia este país. Con México opera un sistema de cuotas, a través del TLC firmado con Nicaragua. Este acuerdo establece el acceso de la carne o su equivalente en ganado en pie libre de aranceles sobre una cuota inicial de 5 mil toneladas métricas durante el primer año de vida del TLC, con incrementos adicionales del 5% cada año. Es decir, que al mes de junio de 2002, la cuota es de 5,788 toneladas métricas libres de aranceles. Las importaciones fuera de cuota están gravadas con un arancel inicial del 25%, el cual tiene un período de desgravación de diez años. En de julio de 2007 se extinguen los aranceles y las cuotas y, por consiguiente, el acceso de carne y ganado en pie estaría libre. Con respecto al ganado en pie, existe también una restricción cuantitativa (cuota), por parte de México, que se comparte con la carne. El tratado establece un factor de equivalencia del 38% de ganado en pie a carne bovina. Es decir, que si Nicaragua no puede llenar la cuota de carne, esta puede completarse con exportaciones de ganado en pie utilizando el 38% de factor de conversión para animales cuyo peso representen los 250 kgs. por cabeza.

A partir del año 2000 afloraron las incoherencias competitivas de la cadena productiva de la carne, a través de las contracciones internas entre productores y comerciantes de ganado en pie en contra de los mataderos del país, cuando se ampliaron las exportaciones de ganado en pie y el aprovechamiento del sistema de negociación inserto en el tratado comercial con México. El mercado mexicano elevó los precios del ganado en pie, estimulando las exportaciones, por lo que

Los productores nicaragüenses optaron por exportar una mayor proporción de este producto en lugar de venderlo a los mataderos nacionales, que han sido calificados por los mismos productores como ineficientes y rentistas por pagar bajos precios al productor. En efecto, si se observa a través del Cuadro No. 17 los indicadores de precios de producción de carne producida por los mataderos y los precios de producción de ganado en pie, se destaca un margen aproximado de dos veces y medio el diferencial de intermediación industrial que poseen dichos mataderos, lo cual representa un costo de producción que coloca a la carne en una posición competitiva al límite de los precios internacionales. El costo promedio de producción de una libra de carne (en el matadero) tiene un valor de US\$ 0.79/lb. que representa un elevado valor si comparamos los precios internacionales de los nichos de mercado de acceso del producto. El productor directo de ganado en pie vende al matadero a un precio de US\$ 0.23/lb., la intermediación y el factor de industrialización elevan el costo del producto en 2.4 veces el costo de producción en finca, es decir el margen de intermediación e industrialización representa US\$ 0.56/lb. Como se observa, aunque los costos de producción del ganado en pie, que sirven de materia prima para el matadero, son relativamente competitivos, la eficiencia natural de los factores productivos se ve mermada por la ineficiencia tecnológica de los mataderos a través de los costos de transformación industrial y los costos del comercio. Adicionalmente, se observa a través del coeficiente del Costo de los Recursos Domésticos (CRD), que la carne registró los 10.2 puntos, valor bastante aproximado al tipo de cambio nominal, el cual promedió en el año 2001 los 13.4 Córdobas por Dólar norteamericano<sup>61</sup>.

Por otro lado, el sesgo anti-exportador que resulta de la ineficiencia por tecnología de los mataderos y los costos de transacción internos del mercado de la carne, se deduce a través de los coeficientes de protección nominal implícita y efectiva (Véase Cuadro No. 17); los precios de mercado interno y los costos de transformación industrial.

**Cuadro No. 17**  
**PRECIOS, FACTOR DE CONVERSION Y COMERCIALIZACION**  
**PRODUCTOS PECUARIOS**  
**Año 2001**

Productos/Indicadores	PP	P.Fob	PI	FC	CEX
Carne (US\$/lbs.)	0.79	1.12	1.2	36.3%	8.5%
Ganado en pie US\$/lb.	0.23	0.91	1.2	21.3%	6.4%
Queso seco (US\$/lb.)	0.53	0.83	1.2	28.1%	5.4%
Leche refrigerada(US\$/lt.)	0.24	-----	0.15	18.2%	-----
Leche/polvo-granel (US\$/Lbs.)	0.36	-----	0.23	23.4%	4.5%

P.P = Precio de producción. P.Fob = Precio FOB. P.I = Precio Internacional.

FC = Factor de conversión industrial. CEX= Costo de exportación.

Fuente: MAG, Mataderos y BCN

Así, el precio promedio de la libra de carne de exportación en el mercado interno en el año 2001 fue de US\$ 1.47/lb. El coeficiente de protección efectiva fue de 16%, producto de una protección arancelaria del 15% para el bien final y de 0% de aranceles aplicados a los insumos del sector ganadero. El valor agregado total es de aproximadamente 65% del precio de producción de la

<sup>61</sup> El costo de los recursos domésticos (CRD), mide el costo en factores nacionales para ahorrar o generar una unidad de divisa en caso de sustituir importación o la cantidad de recursos domésticos requeridos para obtener un dólar cuando se trate de un bien exportable. Si el costo de los recursos domésticos (CRD) resulta menor al tipo de cambio oficial (TCO), significa competitividad en el mercado mundial y que la economía gana/ahorra divisa en la producción, y si resulta mayor al tipo de cambio significa que la producción no es competitiva y que la economía pierde; por lo que conviene importar el bien y no producir pues se estaría utilizando los recursos de forma ineficiente.

carne, lo que resulta en un sesgo antiexportador del 134%. Lo que quiere decir que el productor intermediario (matadero) tiene un aliciente de 134% mayor para vender al mercado interno que para exportar, en cambio el productor directo obtiene un mayor aliciente al exportar en pie que vender al matadero. No obstante, este aliciente de producir para el mercado interno no le favorece por la proliferación de mataderos artesanales y la matanza clandestina.

Del contexto anterior se infieren los siguientes elementos de competitividad de la carne y su cadena productiva:

- Los mataderos compiten en un mercado internacional con desventajas tecnológicas y, ante el hecho de los espacios comerciales alcanzados por los productores de ganado en pie, su ineficiencia se ha visto cuestionada por el mercado que ha propiciado el cierre de varios mataderos y los sobrevivientes están proponiendo que en las futuras negociaciones de TLC con los EE. UU. y Canadá la carne sea excluida,
- Las exportaciones de ganado en pie son la válvula de escape del sector para alcanzar cierto grado de capitalización a través de la rentabilidad directa que se logra sin pasar por el proceso de industrialización, lo que también genera la pérdida de economías de escala para el país,
- Se evidencia la incoherencia entre la forma de llevar la política de apertura comercial y las negociaciones de los tratados comerciales con la carencia de políticas de reconversión tecnológica en el sector, lo cual hace posible que el país pierda las economías de escala de un sector con ventajas competitivas basado en factores relativamente abundantes, como son la tierra y la fuerza de trabajo barata.

*Leche y sus derivados:* La leche y sus derivados ofrecen un panorama más complejo que el de la carne en los siguientes aspectos:

- Los costos de producción de leche son elevados con respecto al promedio internacional por los bajos rendimientos del sector, ya que a escala internacional hay una alta productividad acompañada de subsidios de los países desarrollados sobre sus sistemas productivos por lo que el producto “criollo” compite de manera desventajosa,
- El sistema de procesamiento industrial nacional es sumamente protegido con un 40%, nivel que aún no logra desviar el estímulo del acopio de leche nacional por parte de las plantas industriales para procesar leche en polvo<sup>62</sup>,
- Las plantas artesanales y semi-industriales son las que hacen un mayor uso de la leche cruda para la fabricación de queso, el que tiene un buen precio y mercado en el extranjero,
- El TLC con México establece una cuota de 5 mil toneladas métricas de leche en polvo a partir de julio de 1998, y, para el exceso de dicho cupo, México aplicará un arancel del 10% más una fracción de 0.395 dólares por kilogramo<sup>63</sup>,
- La producción de queso es la actividad de mayor competitividad y rentabilidad, pero su base productiva es tecnológicamente artesanal y con cuestionables normas de sanidad que le impiden una mayor proyección de acceso comercial.

<sup>62</sup> Las plantas industriales acopian solamente el 20% de la producción nacional de leche. El 80% restante lo acopian las plantas artesanales para producir queso.

<sup>63</sup> El arancel base de México para la importación de leche es del 128%.

El siguiente cuadro nos presenta los coeficientes de protección y competitividad de la carne y la leche en Nicaragua.

**Cuadro No. 18**  
**COEFICIENTES DE PROTECCION Y COMPETITIVIDAD**  
**DE LA CARNE Y LA LECHE**  
**AÑO 2001**

Protección/Producto	Carne	Leche Polvo	Queso
Protección Implícita	1.1%	13.2%	-21.0%
Protección Arancelaria	15.0%	40.0%	15.0%
Coefficiente de Protección Efectiva	16.0%	48.2%	18.2%
Coefficiente Costo Doméstico Divisa (CDD)	10.22	12.3	7.35

Fuente: Modelo del PROVIA-IICA

Como se observa en el Cuadro No. 16, el mercado de leche y sus derivados se localiza en Centroamérica, aunque se han conquistado terceros mercados con algunos tipos “*especiales*” de productos lácteos producidos por las industrias PARMALAT y ESQUIMO, las que no han incurrido en la negociación de ningún tratado comercial específico, más bien ello ha sido producto del esfuerzo de marketing de las industrias productoras.

La leche en polvo producida en el país está fuera de competencia y sin perspectivas de conquistar mercados externos, en vista del diferencial de costos internos superiores al promedio internacional, producto de que la materia prima es altamente subsidiada a gran escala. De esta forma, la producción nacional está en límite de ausencia de competitividad como, se refleja a través del CDD, el que está muy cerca del tipo de cambio nominal. La razón que existe para que la industria de leche en polvo sobreviva en el país es la elevada protección que existe, la cual es del 40% con perspectiva de elevarse al 60% próximamente. Esta medida tomada por el Gobierno de Nicaragua no contribuye en nada a mejorar la rentabilidad de la producción de leche cruda, en vista de que los inventarios de leche en polvo importada por las plantas industriales son sumamente elevados y aún les queda un diferencial favorable para seguir importando leche en polvo del mercado externo.

La producción de queso se presenta en el país potencialmente competitiva si se mejoran las condiciones tecnológicas de fabricación. Como lo revela el Cuadro No. 18 el CDD indica una enorme competitividad que puede ser aprovechada regionalmente por los productores del país. En el TLC firmado con México, se establece una cuota de mil toneladas métricas de queso fresco libre de aranceles hasta junio de 1999. A partir del siguiente año la cuota aumenta en un 5% anual sobre el acumulado anual. El exceso de cuota paga un arancel del 125%, el cual tiene un proceso de desgravación de diez años. En este contexto, los productores de queso no han logrado el acceso al mercado mexicano por las insuficiencias sanitarias que muestran las fábricas artesanales y las complejas técnicas de regulación interna que ostentan las autoridades sanitarias de México, que utilizan dicho mecanismo como una barrera comercial.

Como se perfila el mercado de queso, la potencialidad exportadora del sector es manifiesta, pero dicha competitividad choca con las características y maneras de actuar de los empresarios-productores, quienes no logran comprender las bondades del uso de nuevas tecnologías y la importancia de las normas sanitarias que impone el comercio internacional.

De los rasgos descritos anteriormente de la carne y la leche se concluye que, dentro del marco del comercio internacional, el sector ganadero presenta dos niveles o grados de competitividad evidentes, el nivel de finca, para el caso de la carne; y el de fábrica, para el caso del queso. No obstante, la rentabilidad general del sector se ve afectada por la transformación industrial que representa estructuras de costos no competitivos, tanto de carne como de leche, que son ineficientes y no llenan los requisitos sanitarios (queso) del mercado internacional. Estos hechos revelan los problemas de productividad sistémica entorpecidos por factores estructurales e institucionales que ambientan un mayor y mejor desempeño de los factores productivos abundantes del país. Una adormecida gestión empresarial y la carencia de políticas precisas en las cadenas productivas, son los factores más visibles para una apropiada instrumentación de incentivos que impiden la eficacia del mercado, lo que viene a limitar una inserción eficiente de productos con alto potencial de acceso a mercados externos.

## VII. Conclusiones y recomendaciones

A lo largo de este documento se han descrito los rasgos más importantes de las condiciones de los países de la región, en cuanto a insertarse con ventajas en los mercados externos a través de los diferentes tratados comerciales suscritos. Los aspectos más importantes que se derivan del presente estudio se agrupan por párrafo a continuación:

- Las negociaciones de tratados comerciales han tenido, naturalmente, efectos en el proceso de integración regional, pero estos efectos no han generado un marco contundente de poder de negociación, capaz de generar un jugador de calidad en las mesas de negociación y de inserción de mercados extraregionales.
- Las negociaciones de los TLC han servido para facilitar un proceso de integración regional hacia fuera, pero no han contribuido a hacer de la región un bloque compacto y determinante para insertarse en el mundo globalizado. El problema sigue siendo la mezcla de objetivos que se persiguen en los TLC, bajo un complicado sistema administrativo y sobre dos ejes: atraer inversión y ser portadores de modernidad sin crearse las condiciones domésticas para ambos casos. La política comercial se ha visto limitada a las negociaciones, cuando éstas deben ser una parte de dicha política. Además, no existe una estrategia de desarrollo donde debe encajar la política comercial.
- El instrumento más eficaz para conducir un TLC es la Administración de Tratados, pero en la región estas oficinas son ineficientes, excepto en Costa Rica. Son diversos los motivos que inciden en este problema, entre los cuales tenemos; la poca importancia que prestan los gobiernos a estas oficinas, la escasez de personal especializado, la falta de presupuesto, y el que los diferentes sectores afectados no sean tomados en cuenta. Asimismo, la firma de un TLC requiere de programas de promoción a exportadores, los que no han sido activados por fallas y errores del pasado. Se debe disponer de una instancia oficial encargada de la Administración de Tratados, que cuente con el personal y los medios para poder aprovechar las ventajas que ofrecen los TLC. Las instancias para negociar deben ser fortalecidas, ya que es necesario formular un plan integral que permita dicho aprovechamiento. Por ejemplo, en la actualidad no se cuenta con el personal suficiente para múltiples negociaciones en diferentes frentes: OMC, EE. UU., Canadá y el ALCA.
- La inserción ventajosa de nuestros países en nuevos mercados y en los procesos de integración presenta obstáculos complejos y de diversos signos. En primer lugar, el ambiente externo de sus mercados no es el más amigable, y esto no solo tiene que ver con la estructura de sus economías basada en productos primarios, sino también con las crisis de los países desarrollados que afectan de manera violenta nuestras economías. Los mercados de nuestros productos primarios se ven afectados por los bloques monopólicos que establecen o definen los precios de compra y distribuyen sus grandes ganancias en sectores intermediarios especulativos, tal es el caso del café. Otro aspecto importante es el proceso de integración de los mercados, los cuales mantienen barreras difíciles de superar, aun cuando las firmas de acuerdos y tratados pretenden un libre acceso. Los gobiernos poseen poco presupuesto y recursos humanos para generar mecanismos de seguimiento a las legislaciones de los países contraparte de los TLC, y no se ha facilitado al sector privado un mejor conocimiento de la aplicación de dichas legislaciones.



- Los países de la región aun no pueden generar una amplia gama de iniciativas para crear un entorno de políticas favorables al crecimiento. La deuda externa, la pobreza y la vulnerabilidad carcome la riqueza de nuestros países, más si agregamos la corrupción desatada desde hace décadas. Estos obstáculos objetivos distorsionan los incentivos apropiados para el crecimiento. Asimismo, la región tiene dificultades para hacer frente a los retos sociales. Los gobiernos se ven precipitados cuando tienen que enfrentar desafíos de corto plazo con problemas políticos internos, descuidando la estrategia de crecimiento, y por esta razón no se logra consistencia en los frentes interno y externo.
- Los TLC no han contribuido a la integración centroamericana, el objetivo de los mismos no ha sido el reforzar los mecanismos de la integración, sino atraer inversión e insertarse a través de preferencias y asimetrías otorgadas de mediano plazo en la conquista de nuevos mercados. Estos han propiciado dos efectos: el reconocimiento formal de la institucionalidad de la Integración, que se expresa cuando se firman los protocolos generales que involucran a la región como conjunto, y la separabilidad jurídica de los mismos, que ha ocasionado la erosión del arancel común. Este doble perfil legal de las negociaciones ha generado que se otorguen mayores beneficios a terceros países que los que se otorgan entre sí los países de la región y, de hecho, es un obstáculo para la integración.
- Los modelos educativos de la región son deficientes, siendo necesario aumentar la inversión en educación. Las universidades no proveen personal especializado en estos temas, siendo los socios comerciales más fuertes los que manejan las negociaciones.
- La diversidad de capítulos que se abordan y forman parte de un todo en el tratado, no son evaluados previamente a través de modelos de impacto, resultados y de consistencia interna de lo que se ha ratificado en cada capítulo del convenio. En muchos aspectos se obvia la interrelación de los temas desde el punto de vista de impacto en la economía. A manera de ejemplo, se puede lograr una negociación ventajosa en materia arancelaria, pero se puede estar perdiendo espacio a través de alguna incoherencia por mala negociación en materia de inversiones, propiedad intelectual o reglas de origen.
- La decisión de negociar por parte de los gobiernos ha sido política, sin tomar en cuenta a los diferentes sectores afectados, los cuales no tienen mayor incidencia en el proceso. Por ejemplo, dentro del sector empresarial grande, mediano y pequeño, no existe ningún equipo preparado para desarrollar aportes y participar en las negociaciones. Los únicos que han tenido alguna influencia son los sectores productivos con mayor poder político.
- La participación de calidad en el proceso de negociación con los EE. UU., Canadá y el ALCA, requiere que la estrategia de desarrollo y sus correspondientes políticas estén plenamente configuradas y en ejecución, y que la negociación constituya su resultado. Obviamente, las políticas para el desarrollo deberán tener presente el marco de la propia globalización. Un propósito importante de las políticas orientadas a fortalecer el desarrollo económico es el de atraer capitales, incluyendo el conocimiento, de fuera de cada nación. No obstante, la transformación estructural no resultará automáticamente de una estrategia orientada hacia el exterior ni de una política macroeconómica sólida, como se prescribe en la teoría ortodoxa. Es necesario promover las inversiones a todo nivel, desde atraer a la empresa transnacional, hasta fomentar las inversiones en la microempresa, y en la mediana o gran empresa que pueden abastecer de insumos intermedios a las empresas exportadoras.

- Un elemento de capital importancia dentro del conjunto de problemas de negociación de la región, es la ausencia de cumplimiento de los acuerdos regionales MACA, en cuanto a construir o alcanzar una agenda común en materia de estrategia integracionista. Si bien se ha mantenido la idea de los beneficios que trae en sí mismo la unidad de grupo para alcanzar un mayor poder de negociación, el acuerdo no ha servido de mucho para concretar acciones reales sobre este punto. Es decir, el incumplimiento de los compromisos por parte de los gobiernos de Centroamérica ha sido un problema crucial para alcanzar acuerdos comerciales desde una posición de grupo. Aunque, esta idea cobró relevancia en las negociaciones comerciales con Chile, República Dominicana y, parcialmente, con México (Triángulo del Norte), la “*separabilidad de acuerdos bilaterales*”, ha diluido esta intención.
- Los acuerdos comerciales firmados por los países de Centroamérica, que gozan actualmente de vigencia real, son los que han sido negociados bajo el esquema del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). La preferencia mostrada de los países centroamericanos por negociaciones de acuerdos preferenciales o bilaterales, obedece al grado de incidencia que como países de pequeñas economías poseen. Además, los acuerdos preferenciales tienen para estas economías mayores logros que en la estructura multilateral y, por esta razón se han lanzado a la firma de diversos tratados comerciales.
- El principal factor que ha alterado la afluencia de un mayor flujo de IED hacia los países de Centroamérica, lo ha constituido la puesta en marcha del TLCAN de México en 1994, que cambió el entorno económico externo de Centroamérica y el Caribe al modificar la dirección de las corrientes comerciales y de inversión de la región norte de América Latina, en perjuicio de los países centroamericanos y caribeños de la ICC y en beneficio de México. Este país amplió enormemente su acceso al mercado de los EE. UU., sin pago de impuestos en forma permanente, y superando así las dificultades del Sistema Generalizado de Preferencias (SGP). La posición mexicana mejoró notablemente en los productos del ramo textil, productos que para Centroamérica y el Caribe constituían el principal valor exportador. La IED en México creció aceleradamente y el país se convirtió en el centro más atractivo de la Sub-región norte de América Latina.
- Los factores centrales que impulsaron la entrada de la IED mexicana a Centroamérica fueron los acercamientos empresariales al amparo de las negociaciones y la propia búsqueda de las empresas mexicanas de posicionamiento fuera del país. Se percibe claramente una tendencia en los TLC con México y otros países, hacia excluir productos y sectores donde podrían existir avances significativos en la competencia y que, por tanto, retrasan su reconversión, no solamente en su reingeniería productiva sino en la empresarial. Esto podría ser una verdadera oportunidad perdida de cara a las negociaciones con EE. UU. Canadá y el ingreso al ALCA.
- Los productos de la región deben competir con mercancías subvencionadas de los EE. UU., tanto en el mercado interno como en otros mercados de exportación. Los programas de apoyo a las exportaciones de los EE. UU. facilitan las operaciones de exportación en los países extranjeros mediante incentivos especiales, facilidades de crédito a los posibles compradores e infraestructura en el exterior para el almacenamiento de productos agrícolas estadounidenses. En la Ley agraria aprobada en abril de 1996 se establece el marco jurídico de la mayoría de los programas de apoyo a las exportaciones de los EE.UU., y en la Ley sobre Seguridad Agrícola e Inversión Rural del 2002 “*Farm Bill*” del 13 de mayo de 2002, el blindaje de seguridad agrícola a base de subsidios, que respalda la seguridad de los mercados agrícolas de EE. UU.

- El 27% del comercio centroamericano circula en la misma región y este se realiza, en muchos casos, con obstáculos para fluir a través de los diferentes países. Estos obstáculos son generados por el poder monopólico de sectores específicos que se traducen en medidas no arancelarias, pero también se practica en la región aranceles compensatorios vinculados a problemas limítrofes, como es el caso de Honduras-Nicaragua.
- El mercado regional (MCCA) es menos exigente en cuanto a calidad y requisitos tecnológicos avanzados con relación al resto del mundo, y su tamaño se expande a una tasa promedio anual del 14%. Los aspectos anteriores conducen a reflexionar sobre el éxito exportador de Centroamérica, en cuanto a la estrategia de inserción internacional y el crecimiento económico de la región, en el que éste no se ve articulado al fenómeno de las industrias de procesamiento.
- La región muestra enormes dificultades de diversificación productiva y geográfica, pues aquí se combinan otros elementos, como son: las barreras que imponen los países desarrollados, la falta de programas sectoriales que faciliten el encuentro o el acercamiento entre productores e inversionistas, la dependencia de los ingresos por exportaciones de la producción de bienes primarios, y los precios relativos internacionales no favorecen a los productos relativamente intensivos en trabajo, generando pérdidas de intercambio comercial. En el caso de Nicaragua, el problema es más grave y complejo, ya que el país aún no representa para los inversionistas extranjeros un lugar de residencia. Estos son los principales elementos inmovilizantes de la oferta exportable de Nicaragua y la región en su conjunto.
- Para los países centroamericanos, la libre movilidad de las mercancías no solo encuentra en las barreras de los mercados externos, desafíos a superar, sino que también en la conquista de nuevos mercados más exigentes, lo que significa producir con tecnología limpia, oficinas de certificación y excelente transportación. La región centroamericana requiere de inversiones sustanciales en investigación tecnológica, laboratorios, desarrollo institucional, educación y formación de capital humano. Inversiones que deben ser realizadas de forma armónica y enlazadas en una estrategia claramente definida. Pero, el más importante campo está en aprovechar la educación con un nuevo esquema de enseñanza e interrelación con los problemas reales de los países.
- La lección que aún no ha sido analizada por los países de la región es la de reconocer, con un profundo criterio, que la política comercial y la integración a la economía mundial caminan sobre tecnología de punta, costos de transporte menores, comunicación y derechos modernizantes de los que nuestros países carecen. Que nuestras economías gozan de enormes desventajas técnicas, falta de capital humano y legislación apropiada para armonizar los procesos de aperturas con los efectos evidentes en los sectores perdedores. A pesar de estas limitaciones objetivas, el criterio político de nuestros gobiernos ha sido de abrir los mercados domésticos y propugnar el libre comercio, siendo el *“mejor y más adelantado alumno”*.
- En las actuales negociaciones de Centroamérica con los EE. UU., es probable que prevalezca el objetivo de la Ley de Asociación Comercial con la Cuenca del Caribe, la que introduce criterios selectivos que el presidente estadounidense debe tomar en cuenta a la hora de designar a un país beneficiario. Estos criterios, los cuales se agregan a los establecidos previamente por la legislación de la ICC son, entre otros: la protección que los países brindan a los derechos de propiedad intelectual, la eliminación de las peores formas de trabajo infantil, conforme a la definición de la Sección 507(6) de la Ley de Comercio de 1974 de EE. UU., los procedimientos de compras del sector público equivalentes a aquellos contemplados

en el Acuerdo sobre Contratación Pública de la OMC, y el compromiso de los países para aplicar la Convención Interamericana contra la Corrupción.

- De lo que pudiera ocurrir con las tarifas, como la mayor parte de los países industrializados, los EE. UU. y Canadá tienen sistemas normativos y regulatorios estrictos que hacen producir barreras más elevadas que las que son encontradas en países de América Latina y con instituciones con gran eficacia para fiscalizar con sumo cuidado el cumplimiento de normas y políticas, para aplicar, vigilar y asegurar que las normas se apliquen. En este contexto la desventaja de la economía real, superada a través de los acuerdos, pasa a ser una asimetría institucional a favor del país que posee los mejores marcos regulatorios e institucionales.
- Un aspecto a destacar y que los países de Centroamérica deben considerar, es que a lo largo de los procesos de negociación multilateral en los que a EE. UU. le ha correspondido participar, éste ha mostrado un doble discurso sobre el tema de la apertura comercial. Este ha consistido en reconocer la necesidad de integración de los mercados sobre la base del libre comercio, pero a lo interno de su sistema prevalecen las prácticas de obstaculización de este proceso mundial. Asimismo, EE. UU. pretende contar con socios adicionales a través de un acuerdo de libre comercio para promover las negociaciones del ALCA, y Centroamérica pretende contar con un socio fuerte para incidir en la conclusión exitosa de la Agenda de Desarrollo de Doha en el marco de la OMC. Esta coincidencia tiene costos ya que un TLC entre Centroamérica y los EE. UU. constituye una oportunidad para promover la convergencia de reglas y disciplinas en los foros de negociación de la OMC. No obstante, hay que destacar que la Ley del TPA, proporciona a los EE. UU. un marco legal de defensa en el período de transitoriedad con los resultados de la Ronda de Doha. Proporciona mejoras en los mecanismos de comunicación entre la estructura negociadora y la Secretaría de Comercio, el Congreso y los sectores privados, lo que posibilita a lo EE. UU. ser un negociador sólido, inflexible en el marco de su legislación e intimidante en el ámbito político.
- Aunque Centroamérica, como región, aun no está preparada para negociar un TLC con este país, por una serie de deficiencias, como son la maduración de la integración, la carencia de políticas estables, el desarrollo de nuestros sistemas institucionales, la capacidad de negociación, el conocimiento del sistema de los EE. UU. etc., la región no puede aislarse de este proceso negociador, la mejor opción es aprovecharlo y reconocer las debilidades de la región. Una debilidad muy fuerte, entre otras, que se observa en este proceso previo a las negociaciones del TLC, es que este proceso no se está complementado con una política interna de aumento de la oferta exportable e incremento de la eficiencia microeconómica, ni con un flujo de compensación de pérdidas de ingresos fiscales y aduaneros.
- Al igual que los TLC firmados por Centro América con México, Chile y otros, el objetivo de una firma del TLC de Centroamérica con EE. UU., son similares en esquema y alcance. Las fallas persisten en todas estas negociaciones, en primer lugar no se asegura de forma estable la mejor representación de los intereses de todos los sectores de la sociedad. Durante todas las negociaciones efectuadas no se ha aprovechado este proceso para fomentar y promover un diálogo abierto y transparente con todos los actores involucrados e interesados. El país mejor preparado es Costa Rica, por encima de todos. Los futuros TLC con EE. UU. y Canadá, se mirarían sustancialmente frágiles sin un soporte en infraestructura. En este aspecto, el Plan Puebla Panamá es un proyecto importante en el proceso de desarrollo de la región y, aunque ha sido cuestionado por diversos sectores, se requiere de una amplia divulgación y comprensión por parte de los diferentes agentes de la sociedad. Su principal debilidad es la de no formar parte vinculante de ningún tratado de libre comercio, pero se puede considerar

como un elemento estratégico de integración en el largo plazo. Este proyecto es imposible de realizar con la actual situación financiera de los países centroamericanos, hasta que éstos estén aptos para captar financiamiento concesional de largo plazo.

- Las negociaciones sobre acceso mercados, que en el fondo conllevan aspectos tarifarios, ocasionarían un costo fiscal más generalizado y profundo que debilitaría los costos de administración de los tratados. Por otro lado, sobre el cumplimiento de los acuerdos de la Organización Mundial de Comercio (OMC), como los de protección a los derechos de propiedad intelectual (TRIP), y las medidas técnicas, sanitarias y fitosanitarias, implican fuertes gastos administrativos, de capacitación y de investigación e instalaciones físicas que los países centroamericanos no poseen para un mejor desempeño de la aplicación de un posible tratado comercial de gran envergadura. Es recomendable que, al menos, se contemple en dicho convenio el aporte técnico y los recursos de cooperación para ello.
- Con respecto a nuevos mercados para Centroamérica, en las actuales circunstancias se observan difíciles de conquistar y estos únicamente pueden provenir de concesiones y de las facilidades del acceso que puedan otorgar EE. UU. y la UE, pero muy difícilmente Centroamérica puede abrir nuevos mercados a través de un esfuerzo individual por la vía exclusiva de la competitividad. Nuevos mercados por la vía individual parecieran estar cerrados, y por ello el diseño de una estrategia para llevar adelante la ampliación de la oferta exportable debe ser una prioridad que se debe traducir como complementaria en cada negociación en turno. Las oportunidades de nuestros países para insertarse en nuevos mercados y para integrarse como región están en función de dos aspectos: superar las barreras y obstáculos de carácter interno, e integrarse como región con un mayor apego a las raíces y valores de nuestros países.
- Son evidentes los éxitos alcanzados por nuestros gobiernos en el manejo de los “*fundamentals*” de cada economía de la región y del impacto de las reformas estructurales procompetitivas de los años noventa, pero no se han logrado mejoras importantes de productividad, competitividad internacional y de equidad. Los Estados no cuentan con recursos indispensables para invertir y cooperar con mejoras adicionales al sector productivo, los instrumentos de apoyo a los sectores rezagados se han debilitado, ya sea por efecto de cumplir con compromisos internacionales o por la insuficiencia de los ingresos internos. En este contexto, si tomamos en cuenta la asimetría estructural de la economía internacional y las tasas de crecimiento de la población bajo la línea de pobreza de Centroamérica, el esfuerzo económico de nuestros países carece de significado social, puesto que el ingreso per cápita se estanca o tiende a reducirse, en muchos casos, por el efecto perverso del modelo de intercambio desigual.
- En la búsqueda de preservar el equilibrio macroeconómico alcanzado con mucho esfuerzo y limitaciones, los países de la región han venido utilizando la política cambiaria como el principal instrumento de ventaja competitiva externa que de forma artificial es lograda a través de tasas de devaluación de sus monedas. En efecto, a través de las tasas de devaluación se pretende absorber los diferenciales de pérdida de productividad de la economía, los efectos recursivos del déficit fiscal y la inflación importada a través de los precios de los principales insumos, como es el combustible, para lograr un equilibrio externo muchas veces inalcanzable, como en el caso de Nicaragua.
- En las actuales circunstancias, para los países de la región centroamericana es inalcanzable combinar los tres componentes claves para la creación de un ambiente promotor de las

exportaciones, como son: mantener tipos de cambio real competitivos y estables, la eliminación de sesgos que discriminan en contra de éstas y el desarrollo de condiciones de eficiencia sistémica. Adicionalmente, las imperfecciones del mercado interno introducen fuertes sesgos contra los sectores productivos primarios, aunque en cierto grado, a escala nacional, el conjunto de políticas macroeconómicas se ha orientando a mantener niveles de tipo de cambio real compatibles con el crecimiento y el equilibrio externo de mediano y largo plazo, pero son evidentes los atrasos importantes en la productividad de los factores productivos. Uno de los principales sesgos desfavorables a las exportaciones tiene su origen en los altos impuestos arancelarios, que encarecen los insumos transables de la producción exportable (sean éstos importados o producidos internamente) al que se suman los insuficientes sistemas de reintegro o de compensación de aranceles.

- Con el propósito de valorar las ventajas competitivas del sector pecuario nicaragüense, se ha analizado este sector a la luz de los obstáculos comerciales. El sector ganadero presenta dos niveles o grados de competitividad evidentes: al nivel de finca, para el caso de la carne, y de fábrica, para el caso del queso. No obstante, la rentabilidad general del sector se ve afectada por las estructuras de costos en la transformación industrial. Estos hechos revelan los problemas de productividad sistémica entorpecidos por factores estructurales e institucionales que no ambientan un mayor y mejor desempeño de los factores productivos abundantes del país. Una adormecida gestión empresarial y la carencia de políticas precisas en las cadenas productivas, son los factores más visibles para una apropiada instrumentación de incentivos que impiden la eficacia del mercado, lo que viene a limitar una inserción eficiente de productos con alto potencial de acceso a mercados externos.



## VIII. Lista de funcionarios y organismos entrevistados

Organismos	Funcionario	Cargo
<b>NICARAGUA</b>		
Ministerio de Fomento Industria y Comercio (MIFIC) Sección de Negociaciones Internacionales	Lic. Sonia Somarriba Lic. Guillermo López Lic. Dean García Lic. Agenor Herrera Lic. Andrea Castilblanco Lic. Saramelia Rosales Lic. Jesús Bermúdez Lic. Ambrosia Lezama	Asesor Funcionario Director Específico Director General Funcionario Director Específico Funcionario Director General
Banco Central de Nicaragua BCN	Dr. José de Jesús Rojas Dr. José Félix Solís	Director Director
Representación del FMI Representación del Banco Mundial BM	Joaquín Harnack Ulrich Lächler	Representante Representante
Secretaria Técnica de La Presidencia	Dr. Armando Navarrete	Funcionario
Instituto Nacional Tecnológico	Ing. Roberto Moreira	Director
Secretaria de Asuntos de Integración de la Presidencia	Ing. Ernesto Leal	Secretario General
Dirección de Competencia de la Vice-Presidencia	Carlos Zúñiga	Director del Programa
Centro Exportación e Importaciones (CEI)	Lic. Jaime Pfaeffle	Director General
Asociación de Productores y Exportadores no Tradicionales APPEN	Roberto Brenes	Director
Cámara de Industria	Ing. Gabriel Pasos Dr. Gilberto Solís Lic. Rigoberto Batres	Representante Representante Representante
Corporación Zona Franca	Lic. Gilberto Wong Chan	Gerente General
Matadero Amerrisque	Ing. Alfredo Marín X	Gerente General
<b>CENTROAMERICA</b>		
14. PNUD de Guatemala	Dr. Juan Alberto Fuentes	Coordinador
15. POSCAE de Honduras	Dr. Alcides Hernández	Director
16. FUNDE del El Salvador	Dr. Roberto Rubio	Director
17. MCE de Costa Rica.	Dra. Amparo Pacheco Dra. Doris Osterlof	Funcionaria Consultor
MIDA de Panamá	Dr. Guillermo Salazar	Director de Política Comercial

## IX. Bibliografía

Banco Mundial, “Informe sobre el desarrollo mundial 2000/2001”.

Cámara de Representantes del Congreso de EE. UU. (2000), “Ley de Comercio y Desarrollo”, (H.R. 434), Sección 211.

CEPAL, “Costa Rica y su nueva industria”, Serie Comercio Internacional No 18, año 2001.

CEPAL (2000), “La inversión extranjera en América Latina y el Caribe”.

CEPAL, “Inversión extranjera y desarrollo en Centroamérica: nuevas tendencias”, (LC/MEX/L.509).

CEPAL (2001), “Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe”, (LC/G.2085\_P), Santiago de Chile, anexo estadístico, págs. 293/295.

CEPAL (2001), “Un análisis del tratado de libre comercio entre el Triángulo del Norte y México”, (LC/MEX/L.484), 24 de julio 2001.

CEPAL, “Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe 2001/2002”, anexo estadístico.

Deblock, Chistian y Afef. Benessaied (2002), “Relaciones económicas entre México y Canadá desde el TLCAN”, Comercio Exterior, México, Publicación; enero 2002.

Diario “La Prensa”, Nicaragua, 1º de mayo de 2002, pág. 15.

Estevadeordal, Antoni y Carolyn Robert, “Las Américas sin Barreras”, BID, pág. 270/ 280.

Gitli, Eduardo y Randall Arce, “La importancia de los tipos de exportaciones de Centroamérica”, Comercio Exterior, Vol. 51, No. 6, México, junio de 2001, pág. 524/530.

Granados, Jaime (1999), “El ALCA y la OMC: especulaciones en torno a su interacción”, Intal BID, Documento de Trabajo No 4, agosto de 1999.

Izam, Miguel (2001), “Facilitación del comercio: un concepto urgente para un tema recurrente”, SERIE Comercio Internacional, No. 19.

Kouzmine, Valentine (2000), “Exportaciones no tradicionales latinoamericanas. Un enfoque no tradicional”, SERIE Comercio Internacional, No. 7.

Kouzmine, Valentine (2001), “América Latina: las exportaciones de productos básicos durante los años noventa”, SERIE Comercio Internacional, No. 14.

Kuwayama, Mikio (1999), “Open regionalism in Asia Pacific and Latin America: a Survey of the Literature”, SERIE Comercio Internacional, No. 4.

Kuwayama, Mikio, José Carlos Mattos y Jaime Contador (2000), “ Trade and investment promotion between Asia Pacific and Latin American: present position and future prospects”, SERIE Comercio Internacional, No. 9.

MEDE, “Informe sobre la Gestión del MEDE: periodo 1990-1996”.

Ortiz Cruz, Stelberto, “Déficit privado, financiamiento del desarrollo e inestabilidad en México”, Comercio Exterior, Pub. No. 48, pág. 461/462

PNUD (2001), “Informe sobre el desarrollo humano 2001”.

Rifa, Howard, “The Art and Science of Negotiation”, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts.

Sebastián, Edwards y Rodrigo Vergara (2001), “La Política Macroeconómica en Nicaragua”, septiembre del 2001, Doc. Mimeografiado.

SIECA (2002), Boletín Estadístico, Ciudad de Guatemala (Pagina Web: <http://www.sieca.org.gt/>)

Silva, Verónica y Johannes Heirman (1999), “Las condiciones de acceso a los mercados de bienes: algunos problemas pendientes”, SERIE Comercio Internacional, No. 3.

Tavares de Araujo Jr, José, Carla Macario y Karsten Steinfatt (2001), “Antidumping in the Americas”, SERIE Comercio Internacional, No. 12.

Ventura Días, Vivianne, Mabel Cabezas y Jaime Contador (1999), “Trade Reforms and Trade Patterns in Latin America”, SERIE Comercio Internacional, No. 5.

Ventura Días, Vivianne (2001), Notas sobre acceso a los mercados en la formación de un área de libe comercio con los EE. UU.”, SERIE Comercio Internacional, No. 12.