

Título: “La Unión Aduanera Centroamericana: cuestiones para el debate”*

Guillermo Vázquez Vicente

(Departamento de Economía Aplicada I. Universidad Complutense de Madrid)

1. Introducción

El “viejo” objetivo de avanzar en la integración centroamericana recibió un “nuevo” impulso con la firma del Protocolo de Guatemala, incorporado al Tratado General de Integración Económica de Centroamérica en 1993. Atrás quedaban largos años de conflictos bélicos, difíciles transiciones hacia la democracia, y graves problemas económicos y sociales. El Protocolo de Guatemala no podía hacer frente a tantos problemas. Pero su firma supuso la constatación de que existían las condiciones básicas para que las naciones centroamericanas se comprometieran a reactivar su proceso de integración regional, hasta formalizar una Unión Aduanera estable, como antesala para la creación de un Mercado Común Centroamericano.

Puesto que la idea del mercado común centroamericano lleva varias décadas planteada como objetivo, y los avances en ese periodo de tiempo han sido más bien escasos, se hace necesario plantearse algunas preguntas relacionadas con la viabilidad real de un proceso de integración entre los países de esa región: ¿En qué estado se encuentran el proceso?; ¿Qué compromiso tienen las naciones centroamericanas y cuál es su situación económica actual?; ¿Es posible el desarrollo de proyectos concretos capaces de potenciar ese proceso de integración regional?

La idea motriz de este trabajo coincide con la tercera de las cuestiones anteriores. La debilidad y las asimetrías de las economías centroamericanas pueden obstaculizar seriamente el compromiso integrador actualmente vigente e incluso desviar esos mismos objetivos integradores hacia otras propuestas controladas por países de mucha mayor dimensión y poder económico, como Estados Unidos (Tratado de Libre Comercio) o México (Plan Puebla-

* El autor está en deuda con el profesor Nieto Solís por sus muchos y valiosos comentarios y sugerencias a la versión preliminar de este trabajo.

Panamá). Por ello, la posibilidad de crear algunos instrumentos de gestión común por parte de los responsables de la integración Centroamérica puede convertirse en un apoyo esencial para potenciar la integración regional. En concreto, la creación de un presupuesto común que financie algunos fondos financieros con carácter estructural, como se explicará en este trabajo, podría convertirse en una iniciativa decisiva para el futuro de Centroamérica.

Para analizar estas propuestas, en las páginas siguientes se realizará, en primer lugar, un breve repaso histórico del proceso de integración centroamericana. En segundo lugar, se mostrará cuál es la situación actual de la Unión Aduanera Centroamericana. A continuación, se realizará un análisis de los principales retos que deben afrontar los países de la región. Finalmente, se analizarán algunas propuestas relativas al desarrollo económico y social de la región y se valorará el potencial de cada una de ellas para el futuro de la integración entre los países centroamericanos. Este trabajo se cerrará con unas breves notas a modo de conclusión¹.

2. La evolución histórica del Mercado Común Centroamericano

El compromiso integrador de los países del istmo centroamericano no es una realidad nueva. Lo primeros signos de compromiso datan del siglo XIX, período de efervescencia del proceso independentista². A lo largo de las siguientes décadas, la evolución política de los diferentes países del istmo les conduce hasta mediados del siglo XX, fecha a partir de la cual la evolución del comercio internacional y los incipientes procesos de integración económica, les lleva a suscribir, en 1960, el Tratado General de Integración Económica.

El Tratado General de Integración Económica (1960)

Este Tratado establece en su Artículo I que “Los Estados contratantes acuerdan establecer entre ellos un mercado común que deberá quedar perfeccionado en un plazo máximo de cinco

¹ Este trabajo se basa en la comunicación presentada por Guillermo Vázquez a la VIII Reunión de Economía Mundial, celebrada en Alicante, del 18 al 20 de mayo de 2006, y en el trabajo de investigación realizado por Guillermo Vázquez y dirigido por José A. Nieto, presentado en el Departamento de Economía Aplicada I de la Universidad Complutense de Madrid, en junio de 2006. El punto de partida del trabajo se encuentra en el artículo publicado por José A. Nieto en 2004, en el número 817 de la revista Información Comercial Española.

² Desde su independencia en 1821, Centroamérica ha buscado la integración de diferentes maneras. La primera tentativa fue de 1824 a 1838, cuando se conformó la República Federal de Centroamérica, que se extendió desde lo que hoy es Guatemala hasta Costa Rica.

años a partir de la fecha de entrada en vigencia de este Tratado. Se comprometen además a constituir una unión aduanera entre sus territorios”. Asimismo, los países centroamericanos se comprometen a perfeccionar una zona de libre comercio para todos los productos originarios de sus respectivos territorios³, y a adoptar un arancel externo común.

En el plano institucional, este tratado establece el Banco Centroamericano de Integración Económica (Artículo XXIII) como instrumento de financiamiento y promoción del crecimiento económico integrado sobre una base de equilibrio regional. Sin embargo, a pesar de las expectativas despertadas por este tratado en todo el istmo, durante las siguientes décadas el esfuerzo de los diferentes países se concretó básicamente en avanzar en el perfeccionamiento de una zona de libre comercio.

Para constatar nuevos avances en la integración centroamericana, hay que esperar hasta 1991, año en el que Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá, suscriben el Protocolo de Tegucigalpa⁴. Mediante este protocolo se establece y consolida el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) como el marco institucional de la región, incorporando a Panamá como Estado Miembro⁵.

El Protocolo de Guatemala: la creación del Subsistema de Integración Económica (1993)

En 1992, los Presidentes de El Salvador y Guatemala firman un acuerdo de Libre Comercio entre sus territorios y se comprometen a formalizar una Unión Aduanera. Este es el hecho principal que lleva a los países centroamericanos a suscribir, el 29 de octubre de 1993, el Protocolo de Guatemala al Tratado de Integración Económica Centroamericana, mediante el cual se adaptan y actualizan las normas de dicho Tratado General a la realidad económica y social de estos países, así como al nuevo marco institucional del SICA, y se crea el Subsistema de Integración Económica.

³ Con las únicas limitaciones comprendidas en el Anexo A[2] del Tratado y que serán comentadas a lo largo del presente artículo.

⁴ Protocolo de Tegucigalpa a la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA). La ODECA es incluso anterior a Tratado General de Integración Económica ya que fue creada en 1951 por Costa Rica, Guatemala, Honduras, Nicaragua y El Salvador.

⁵ En diciembre del 2000, el gobierno de Belice se adhiere al SICA en calidad de Estado Miembro y en diciembre del 2003 lo hace República Dominicana, en calidad de Estado Asociado. Por otro lado, China (Taiwan) participa como observador regional. Desde noviembre de 2004, México es Observador Regional.

Este Subsistema está integrado por Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Nicaragua y Honduras, y tiene como objetivo básico (Artículo 3) “el desarrollo económico y social equitativo y sostenible de los países centroamericanos, que se traduzca en el bienestar de sus pueblos y el crecimiento de todos los países miembros, mediante un proceso que permita la transformación y modernización de sus estructuras productivas, sociales y técnicas, eleve la competitividad y logre una reinserción eficiente y dinámica de Centroamérica en la economía internacional”.

Asimismo, en él se establecen las diferentes etapas a seguir en el proceso de integración económica. En primer lugar, se fija un compromiso de mejora de la zona de libre comercio (Artículo 7), para llegar finalmente a constituir una Unión Aduanera entre sus territorios (Artículo 15). Pero el objetivo que subyace en el Protocolo es el de la creación de una Unión Económica (Artículo 6), que pase necesariamente por una integración monetaria y financiera centroamericana (Artículo 19).

La organización institucional del Subsistema de Integración Económica viene determinada en los Artículos que van del 36 al 54, estableciéndose como instituciones más representativas el Consejo de Ministros de Integración Económica (COMIECO), la Secretaría de Integración Económica Centroamericana (SIECA), y el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE).

Para su correcto funcionamiento, el subsistema de Integración Económica debe ajustarse a los siguientes principios y enunciados: legalidad, consenso, gradualidad, flexibilidad, transparencia, reciprocidad, solidaridad, globalidad, simultaneidad y complementariedad. A través de este instrumento institucional, los países integrantes⁶ se comprometen a buscar consistentemente el equilibrio macroeconómico y la estabilidad interna y externa de sus economías, mediante la aplicación de políticas macroeconómicas congruentes y convergentes. Así como a alcanzar de manera gradual y progresiva los diferentes niveles de integración que se exponen en dicho Protocolo.

Por otro lado, el Protocolo de Guatemala faculta a los Estados firmantes para que dos o más de ellos puedan avanzar con mayor celeridad en el proceso de integración económica

⁶ El Protocolo los denomina Estados Parte.

centroamericana. En este sentido, Guatemala y El Salvador decidieron avanzar más rápidamente en el Proceso de Unión Aduanera, suscribiendo a esos efectos un Convenio Marco en el año 2000.

El Marco General para la Negociación de la Unión Aduanera en Centroamérica (2004)

Precisamente uno de los hechos más reseñables desde la firma del Protocolo de Guatemala hasta la fecha actual es la intención de Guatemala y El Salvador de proseguir la integración económica, impulsando con ello también el proceso común centroamericano. Como hemos comentado anteriormente, estos dos países ya habían suscrito en 1992 un Acuerdo de Libre Comercio, al que se adhirieron los Gobiernos de Nicaragua y Honduras en agosto de 2000, y el de Costa Rica en junio de 2002.

Pero tres meses antes de la celebrada incorporación de Costa Rica al proceso de integración, los Presidentes de la región aprobaron un Plan de Acción para acelerar el proceso de Unión Aduanera, que culminó en la aprobación, el 29 de junio de 2004, del Marco General para la Negociación de la Unión Aduanera en Centroamérica (UAC).

Este Marco es el que está sirviendo actualmente de base para las negociaciones. Tiene como visión general “alcanzar de manera gradual y progresiva la Unión Aduanera, a efecto de concretar esta etapa del proceso de integración centroamericana mediante la coordinación, armonización y convergencia de las políticas económicas, entre otras; considerando que la ampliación de los mercados nacionales, a través de este proceso de integración, constituye un requisito necesario para impulsar el desarrollo de la región”, con el objetivo de “alcanzar el desarrollo económico y social equitativo y sostenible de los países centroamericanos, que se traduzca en el bienestar de sus pueblos y el crecimiento de todos los países miembros, mediante un proceso que permita la transformación y modernización de sus estructuras productivas, sociales y tecnológicas, eleve la competitividad y logre una reinserción eficiente y dinámica de Centroamérica en la economía internacional; es decir, este objetivo es el objetivo básico del Subsistema de Integración Económica, tal como lo dispone el Protocolo de Guatemala en el artículo 3, cuando se refiere a los objetivos y principios de la integración económica centroamericana”. Para ello será necesario regirse por los principios de: legalidad, gradualidad, flexibilidad, consenso, y transparencia, anteriormente citados.

A lo largo de los últimos meses se ha venido trabajando a buen ritmo, efectuándose la última Reunión del Consejo de Ministros de Integración Económica el pasado 23 de enero de 2006. En dicha reunión se definió el Plan de Acción para el actual semestre, período en el cual corresponde a Costa Rica la Presidencia del Subsistema de Integración Económica.

3. La Unión Aduanera Centroamericana: Estado de la situación

Dentro de los diferentes niveles de integración descritos en el Protocolo de Guatemala, la consecución de una Unión Aduanera sirve de antesala para la culminación del Mercado Común Centroamericano (MCCA). A este respecto, la teoría económica nos recuerda que una Unión aduanera es la sustitución de dos o más territorios aduaneros por uno sólo, entre los cuales se eliminan los derechos aduaneros para todos los productos independientemente del origen y cuyos miembros aplican idénticos aranceles y restricciones a terceros países.

Las características de una Unión Aduanera son las siguientes:

- Libre movilidad de bienes sin excepciones, independientemente del origen de los mismos, una vez internados en cualquier país miembro.
- Libre comercio de servicios, especialmente aquellos asociados al comercio de bienes.
- Existencia de un arancel externo común.
- Administración aduanera común.
- Mecanismo de recaudación, administración y distribución de los ingresos tributarios.
- Política comercial externa común.
- Eliminación de puestos fronterizos (intracentroamericanos).

Sus principales ventajas son:

- Mayor fluidez del comercio.
- Disminución de costos de transporte.
- Disminución de costos de la Administración Pública.
- Uso racional de la infraestructura.
- Fortalecimiento de la posición negociadora frente a terceros.

Centrándonos en estas características, vamos a analizar a continuación en qué situación se encuentra actualmente la Unión Aduanera Centroamericana, así como los pasos que han dado los países del istmo para acercarse al objetivo final de hacer realidad el Mercado Común en la región.

Libre movilidad de bienes y comercio de servicios

En la actualidad, en el marco de la integración económica centroamericana, la condición de libre tránsito o libertad para movilidad comercial de las mercancías en el área centroamericana solamente se otorga a los bienes originarios de los países centroamericanos, con la excepción de los que se encuentran incluidos en el Anexo “A” del Tratado General de Integración Económica Centroamericana. En el siguiente cuadro podemos apreciar cuáles son éstos productos, así como las exigencias impuestas para su libre circulación.

Cuadro 1. Productos que no se benefician del libre tránsito comercial en la UAC.

Para los cinco países		
Los cinco países	Café sin tostar	El intercambio estará sujeto al pago de los derechos arancelarios a la importación
	Azúcar de caña, refinada o sin refinar	Control de importación ⁷
Por pares de países		
Honduras con todos los países	Bebidas alcohólicas destiladas	El intercambio estará sujeto al pago de los derechos arancelarios a la importación
	Productos derivados del petróleo	El intercambio estará sujeto al pago de los derechos arancelarios a la importación
Costa Rica con todos los países	Café tostado	El intercambio estará sujeto al pago de los derechos arancelarios a la importación
	Alcohol etílico, esté o no desnaturalizado	Control de importación
El Salvador con Honduras	Alcohol etílico, esté o no desnaturalizado	Control de importación

Fuente: SIECA. Elaboración propia.

Para un completo desarrollo de la Unión Aduanera Centroamericana, parece imprescindible la eliminación de estas trabas a la libre movilidad de bienes. Para conseguirlo, se debe modificar o suprimir el Anexo “A” del Tratado General de Integración Centroamericana, y otorgar el

⁷ Cuando se aplique el control de importación, las mercancías gozarán de libre comercio sólo mediante la respectiva licencia. De no otorgarse licencia, la importación estará sujeta al pago de los derechos arancelarios y a las disposiciones generales de importación vigentes en las Partes Contratantes.

mismo tratamiento a los bienes no originarios de la región. Está previsto que para finales de 2006, se hayan solventado estos problemas comerciales⁸.

Con respecto a la normativa comercial centroamericana, sus gobiernos han venido desarrollando una intensa actividad para contar con una normativa comercial que regule las relaciones internas del Mercado Común y respete los compromisos multilaterales contraídos.

Sirva como ejemplo el caso de los registros sanitarios, donde los principales avances conseguidos se resumen en los siguientes aspectos:

- a) Reconocimiento mutuo de registros sanitarios para alimentos y bebidas y medicamentos (que está vigente en cuatro países⁹), y el reconocimiento mutuo de registros sanitarios de productos cosméticos e higiénicos.
- b) Procedimiento para reconocimiento de plaguicidas de uso doméstico, salud pública e industrial.
- c) Reconocimiento de productos naturales (finalizado a nivel técnico).
- d) Reconocimiento de los laboratorios nacionales oficiales de los Estados Parte.
- e) Procedimiento administrativo para el reconocimiento efectivo de registros de plaguicidas y fertilizantes agrícolas.

En la armonización de medidas sanitarias y fitosanitarias, los países de la región han avanzado de manera apreciable en la homologación de los criterios y procedimientos de aplicación de este tipo de medidas, así como en los mecanismos de cooperación entre las instituciones responsables de velar por la sanidad animal y vegetal en los cinco países. Sobre este tema, COMIECO aprobó un listado de 469 productos que están exentos de trámites de obtención de autorización de importación y certificado fitosanitario de exportación, por considerarse que no constituye riesgo fitosanitario para los países. En lo relativo a las medidas de normalización, del total de Reglamentos Técnicos elaborados, 20 se encuentran en vigencia, 2 están pendientes de ser aprobados por el COMIECO, y 3 están a la espera de notificación de la OMC.

⁸ En agosto de 2005, los Viceministros acordaron trabajar en la liberalización de los productos contenidos en los regímenes bilaterales y elaborar un plan de acción para la liberalización del azúcar.

⁹ A pesar de que existe reconocimiento de los registros de alimentos y bebidas entre El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua, los cinco países se comprometen a iniciar el proceso de elaboración de reglamentos técnicos centroamericanos de alimentos y bebidas, como instrumento de homologación, lo que permitirá que posteriormente los cinco países se otorguen reconocimiento de registros, de conformidad con dichos reglamentos.

Para solucionar toda la problemática que dentro del comercio internacional rodea a las normas de origen, se ha creado un Grupo Técnico de Reglas de Origen, cuyo objetivo central es la armonización de las Normas de Origen que están vigentes en los diferentes Tratados de Libre Comercio (TLC) que han negociado los países centroamericanos, con el propósito de buscar la unificación de esta normativa comercial con los socios comerciales y evitar posibles distorsiones en la Unión Aduanera¹⁰.

Pero a pesar de todos estos avances nominales y legislativos, en la práctica, en el comercio real, los países continúan utilizando medidas contrarias al libre comercio. Así, por ejemplo, a 2 de octubre de 2006, Honduras ha denunciado a El Salvador por exigir la fumigación con bromuro de metilo a los embarques de naranjas procedentes de Honduras. Por su parte, Costa Rica se encuentra en plena lucha con las autoridades centroamericanas, pues El Salvador ha establecido medidas sanitarias para el ingreso a este país de arroz partido o miga de arroz de origen costarricense, argumentando contaminación con el ácaro del arroz. Del mismo modo, Nicaragua ha sido denunciada por El Salvador, ya que éste no otorga reconocimiento mutuo de registro sanitario para un producto de laboratorio producido en este último país. De la misma manera, El Salvador y Costa Rica se encuentran en plena disputa comercial desde que la intendencia de Aduanas de Guatemala ha comenzado a otorgar la Declaración Única Aduanera en almacenes fiscales, zonas francas o depósitos temporales aduaneros, únicamente a transportistas guatemaltecos, aún cuando el destino o su origen se ubique en otro país de la región. Finalmente, desde que en julio de este año Costa Rica notificase a la Organización Internacional de Epizootias la existencia de laringotraqueitis infecciosa aviaria en una zona productora avícola, se han sucedido en el istmo los rechazos a la importación de productos de este tipo, llegando incluso hasta la prohibición, por parte de Honduras, de importaciones procedentes de Costa Rica de carne de pollo, embutidos de pollo y huevos de plato para consumo humano, entre otros.

El Arancel Externo Común

¹⁰ Esta actividad se inició con la armonización de las Normas de Origen de los TLCs suscritos con México, trabajo que se encuentra ejecutado en un alto porcentaje.

De acuerdo con las disposiciones del Consejo de Ministros, Centroamérica aplica una política arancelaria basada en los siguientes niveles arancelarios¹¹:

- 0% Para Bienes de Capital y Materias Primas no producidas en la región
- 5% Para Materias Primas producidas en Centroamérica
- 10% Para Bienes Intermedios producidos en Centroamérica
- 15% Para Bienes de Consumo Final

Existen excepciones a estos niveles para atender situaciones especiales tales como: criterios de carácter fiscal, compromisos multilaterales adquiridos en la OMC y situaciones propias de alguna rama de producción centroamericana. Con carácter general, el Arancel Centroamericano de Importación (arancel externo común) está constituido por el Sistema Arancelario Centroamericano (SAC) y los correspondientes Derechos Arancelarios a la Importación. El SAC está basado en el Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías (Sistema Armonizado), cuyo código numérico está representado por ocho dígitos que identifican: los dos primeros, al capítulo; los dos siguientes, a la partida; el tercer par, a la subpartida; y los dos últimos, a los incisos.

A pesar de los evidentes esfuerzos en materia arancelaria realizados por los países centroamericanos, sus gobiernos se habían comprometido a conseguir unos niveles arancelarios uniformes para el año 2000, objetivo que varios años más tarde dista aún de haberse conseguido. En la actualidad, la situación del Arancel Externo Común es la siguiente:

Cuadro 2. Arancel Externo Común Centroamericano

Posiciones	Rubros	Porcentaje
Posiciones arancelarias totales del SAC	6198	100.0
Posiciones armonizadas	5846	94.3
Desarmornizadas	352	5.7

Situación de los rubros des-armornizados		
Posiciones	Rubros	Porcentaje
Posiciones desarmornizadas	352	100.0
Productos agrícolas	188	53.4
Máquinas y aparatos	32	9.1
Medicamentos	29	8.2

¹¹ En 1959, el techo y el piso del arancel se situaban en 150 % y 15 % respectivamente, mientras que en 1986 ambos parámetros se situaron en un 20 % y un 5 %. Finalmente, entre 1995 y 1996 éstos se fijaron en un 15 % y un 0 %, con niveles de 5 % y 10 %.

Metales	25	7.1
Petróleo	13	3.7
Textiles y confección	12	3.4
Madera	10	2.8
Otros	43	12.3

Fuente: SIECA.

Analizando el Cuadro 2 vemos como a finales de marzo de 2006 la mayor parte de los rubros que componen el Arancel Externo Común se encuentran armonizados. Solamente un 5.7 % de los mismos no lo está. El problema surge cuando se realiza un estudio sectorial, ya que podemos observar como la mayoría de estos últimos se encuentra dentro de la partida de productos agrícolas (un 53,4% del total). En un país desarrollado puede que esta cuestión fuese un problema menor, pero al tratarse de países de bajo nivel de desarrollo, nos encontramos con un verdadero problema ya que la mayor parte de su comercio está muy poco diversificado y se centra en productos del sector agropecuario.

De este modo, se incrementa el coste de la gestión administrativa en mayor medida que en el caso de que se tratase de productos de sectores sin tanta repercusión comercial¹². Por otro lado, a la hora de tratar la arancelización de los rubros pendientes, hay que tener en cuenta, además, que los bienes agrícolas incluyen productos arancelizados por la OMC, lo que eventualmente podría exigir una negociación con dicha institución¹³. Finalmente, se deberá contar con las diferencias arancelarias negociadas en los diferentes Tratados de Libre Comercio que los países centroamericanos tienen vigentes o que se encuentran negociando en la actualidad.

De este modo, en enero de 2006 se acordó iniciar la armonización arancelaria a través de la fijación de plazos para alcanzar un arancel meta a 31 de diciembre. Así, en Reunión Extraordinaria de Presidentes, se acordó iniciar la armonización el 31 de julio. Pero debido a que todavía se continúa trabajando en el plano técnico, se ha acordado posponer este proceso para el 31 de diciembre. De esta manera, los plazos establecidos son los siguientes:

¹² Pese a todo, en enero de 2005 el total de rubros des-armonizados era de 417, por lo que el esfuerzo de los diferentes países ha sido grande y su compromiso con el proceso de integración resulta evidente.

¹³ En este sentido se ha acordado retomar los productos agropecuarios arancelizados y analizar la sustitución de los listados nacionales por los listados regionales de la OMC.

Plazos establecidos en la Declaración de Panamá para alcanzar un Arancel Común.	
Corto plazo	Productos no producidos en la región (productos menos sensibles)
Medio plazo	Productos industriales y agroindustriales producidos en la región, y algunos productos agrícolas.
Largo plazo	<ul style="list-style-type: none"> • Analizar propuestas que presentes los sectores. • Dar recomendaciones técnicas a las autoridades para implementar un plan para armonizar. (usando por ejemplo los plazos del CAFTA)

Fuente: SIECA. Elaboración propia.

Administración Aduanera Común

Dentro de la parte normativa, está vigente en los cinco países de la región el Código Aduanero Uniforme Centroamericano (CAUCA)¹⁴ y su correspondiente Reglamento (RECAUCA), así como el Reglamento sobre el Régimen de Tránsito Aduanero Internacional. La UAC cuenta también con el Manual Único de Procedimientos Aduaneros, y con el Reglamento Centroamericano sobre la Valoración Aduanera de las Mercancías.

Por su parte, el CAUCA tiene como principal objetivo establecer la legislación aduanera básica conforme a los requerimientos de la Unión Aduanera y de los instrumentos regionales de la integración. Su ámbito de aplicación es el territorio aduanero y sus normas son aplicables a toda persona, mercancía y medio de transporte que cruce los límites del territorio aduanero de los países signatarios. Actualmente se está trabajando en la reforma del CAUCA para adaptar su normativa a los tratados de libre comercio y al proceso de unión aduanera. Consecuentemente, se espera que para el 31 de octubre del año en curso se haya elaborado un Reglamento (RECAUCA) adaptado a estas modificaciones.

Además, el Reglamento Centroamericano sobre la Valoración Aduanera de las Mercancías desarrolla las disposiciones del Acuerdo relativo a la Aplicación del Artículo VII del GATT de 1994 (Valoración en Aduana), así como las disposiciones procedentes del ordenamiento jurídico regional. Con la aprobación de este instrumento, los países cumplen los requisitos establecidos por la OMC y cuentan con un sistema de valoración uniforme en todo el territorio¹⁵.

¹⁴ Por disposiciones de carácter interno, en Costa Rica dicho instrumento debe ser sometido aun a su Asamblea Legislativa.

¹⁵ Además de lo comentado, el Acuerdo de Valoración regula aspectos muy importantes y usuales en el comercio internacional, como lo constituyen: los intereses, los descuentos, la reimportación de mercancías después de haber sido reparadas en el extranjero, las ventas sucesivas, la facultad de los Servicios Aduaneros para investigar la información y documentación presentada por el importador relativas al valor de las mercancías, y los casos en que los importadores no incurrirán en infracciones no obstante que la autoridad aduanera rechace el valor

En lo relativo al Manual Único de Procedimientos Aduaneros, se ha iniciado su implementación en las aduanas integradas y periféricas, a fin de poder uniformar todos los procedimientos al respecto. Dentro del mismo, la transmisión electrónica de información de los Formularios Aduaneros Únicos Centroamericanos (FAUCAS), está operando en un 95% entre Guatemala y El Salvador, y con los demás países se continúa el proceso tendente a su perfeccionamiento. Se espera alcanzar este objetivo dentro del presente año.

Finalmente, en lo que se refiere al Régimen de Tránsito Aduanero Internacional, se han conseguido los siguientes avances:

- a) Se elaboraron y se están aplicando en algunos países, por resoluciones administrativas, los proyectos de Códigos de Conducta para Funcionarios y Empleados de los Servicios Aduaneros y Auxiliares de la Función Pública Aduanera.
- b) Se ha trabajado en un procedimiento para estandarizar la aplicación de un sistema de garantía o fianza que amparase las operaciones que se ejecutan en el Régimen de Tránsito Aduanero Internacional.
- c) Se ha elaborado el proyecto de legislación sobre Contrabando y Defraudación Aduanera.
- d) En Costa Rica se está aplicando la declaración única para el régimen de viajeros, el cual fue trabajado y aprobado a nivel regional.
- e) Se ha puesto a disposición de los países un sistema informático basado en internet para la administración remota y centralizada¹⁶.
- f) En materia de tránsito aduanero internacional terrestre, se ha elaborado un Manual del Transportista, donde se establecen los trámites operativos a seguir en los procedimientos operativo sobre este tipo de tránsito, y se ha diseñado un programa de capacitación para formadores en esta materia, que va dirigido a capacitar a los operadores de transporte y a los funcionarios aduaneros en la utilización eficiente del Reglamento sobre Tránsito Aduanero Internacional.

declarado por no ser un valor de transacción a efectos aduaneros. Asimismo, como avances para lograr una mayor facilitación en el comercio se ha aprobado, por parte del Comité Aduanero, lo siguiente: a) Procedimiento simplificado de despacho y determinación del valor para las “muestras sin valor comercial”; b) Procedimiento para la determinación del valor de las mercancías que son objeto de varias ventas antes de su nacionalización (ventas sucesivas); c) Adecuación y actualización del Reglamento Centroamericano de Valoración para ser insertado como un capítulo del Reglamento del CAUCA.

¹⁶ La transmisión electrónica de información se encuentra implementada en un 90% en promedio entre Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua.

A este respecto, el 13 de marzo de 2006, la SIECA ha propuesto a las autoridades centroamericanas un documento único y electrónico que contenga la información requerida por las diferentes instituciones, así como un procedimiento único y automatizado de control: la Declaración Única de Tránsito (DUT)¹⁷. Este proyecto se implementará a través de un Plan Piloto entre Guatemala, El Salvador y Honduras a partir de marzo de 2006. Una vez que este procedimiento sea aprobado, el resto de los países podrán adherirse al mismo.

El objetivo final es tener listo el Código Aduanero Uniforme Centroamericano, el Convenio de Intercambio de Información y Asistencia Mutua, y el Régimen de Tránsito Comunitario, para diciembre de 2006. Facilitando de este modo, la consecución de la Unión Aduanera para el 31 de diciembre del mismo año.

Mecanismos de recaudación, administración y distribución de los ingresos tributarios

En la actualidad no existen mecanismos de armonización tributaria entre los países del istmo centroamericano, por lo que no es posible hablar de instrumentos de recaudación, administración y distribución de este tipo de ingresos desde una perspectiva común. Sin embargo, se han establecido dos grupos técnicos para avanzar en esta cuestión. Como resultado, ya se han identificado los impuestos que deben ser armonizados, tanto en las importaciones y las transacciones internacionales, como en los aspectos de tributación interna (Grupo Técnico de Análisis de Riesgo y Fiscalización, y Grupo Técnico de Tributos Internos).

Como consecuencia inmediata, en el ámbito técnico se ha finalizado el Manual Integrado de Procedimientos de Fiscalización Regional, que contiene las líneas generales básicas para efectuar las actividades de control y fiscalización de forma armonizada en los diversos regímenes aduaneros¹⁸. Así mismo, se han suscrito el Convenio de Asistencia Mutua y Cooperación Técnica, y el Convenio de Compatibilización de los Sistemas Tributarios, como

¹⁷ Actualmente ha sido sustituido por la denominada Declaración Única Aduanera. El procedimiento está concebido para que el tránsito y el control se realice haciendo uso de tecnologías de la información, lo que permitirá, entre otras cosas, aumentar la velocidad en el trámite, reducir la documentación requerida, aumentar la seguridad y confiabilidad en el manejo de información para todos los organismos de control, y disminuir la discrecionalidad y potenciales estímulos para prácticas reñidas con la legalidad.

¹⁸ Este proyecto ya se encuentra en aplicación de forma experimental por las Unidades de Fiscalización de los Servicios Aduaneros de los países de la región, ya que fue aprobado por el Comité Aduanero, y actualmente se trabaja, dentro del Grupo Técnico de Riesgo y Fiscalización, en los programas operativos para facilitar su aplicación y el intercambio de información.

parte importante de un plan de gestión que pretende la plena compatibilidad de los sistemas tributarios de las Administraciones Tributarias y Aduaneras de Centroamérica para el 31 de diciembre de 2006.

Pese a todo, como es bien conocido, el muy reducido nivel de recaudación fiscal de Centroamérica emerge como un obstáculo para el desarrollo de los países de la región y, por supuesto también, para el desarrollo del propio proceso de integración.

Política comercial externa común

En el Artículo 11 del Protocolo de Guatemala se establece que “los Estados parte se comprometen en forma gradual y flexible a coordinar y armonizar sus relaciones comerciales externas, hasta llegar a adoptar una política conjunta de relaciones comerciales con terceros países, que contribuya a mejorar el acceso a mercados, desarrollar y diversificar la producción exportable y fortalecer la capacidad de negociación”. Pero en la actualidad no es fácil ver a los países centroamericanos actuando como una sola voz en los foros internacionales. Los intereses continúan siendo distintos, así como el compromiso integrador.

Por esta razón, el Artículo 12 del Protocolo permite que los Estados negocien unilateralmente acuerdos con terceros países siempre que se informe previamente al Comité Ejecutivo de Integración Económica y se acuerden un mecanismo de coordinación e información sobre los avances de las negociaciones, exigiendo que el resultado de dichos acuerdos respeten los compromisos contraídos en dicho Protocolo. Esta es la razón por la que los países centroamericanos tienen suscritos diferentes TLCs, no necesariamente similares, que en gran medida dificultan la armonización aduanera centroamericana¹⁹.

A pesar de todo, hemos podido asistir en los últimos meses a negociaciones comerciales en las que los países del istmo han actuado como una sola voz. Es el caso del reciente TLC suscrito con Estados Unidos, y más concretamente el de las actuales negociaciones con la

¹⁹ Actualmente los países centroamericanos tienen TLCs con: México, República Dominicana, Panamá, Chile, Canadá, Estados Unidos, China (Taiwán) y CARICOM (Trinidad y Tobago y Guyana). Se están negociando Tratados con la Unión Europea, y se tiene un Acuerdo Marco de Comercio e Inversión con el MERCOSUR.

Unión Europea (EU). En este último caso, el bloque europeo negocia con el istmo como Unión Aduanera Centroamericana (UAC)²⁰.

Eliminación de puestos fronterizos intracentroamericanos

Como importante paso hacia la Unión Aduanera, se han logrado establecer aduanas integradas, yuxtapuestas y periféricas en diferentes pasos fronterizos entre El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua. Estas aduanas permiten mayor control, simplificación y agilización en el tránsito de personas y mercancías, reduciendo de este modo los costos y el tiempo de los trámites aduaneros.

La primera aduana integrada data de enero de 2001, cuando las autoridades de El Salvador y Honduras decidieron integrar el funcionamiento de sus respectivas oficinas en las aduanas fronterizas de el Amatillo en un solo edificio. Ya en 2004 estos dos mismos países, con un claro compromiso de integración fronteriza, aprobaron la reducción de las revisiones físicas de las mercancías originarias de los países de Centroamérica objeto de comercio entre ambos. Como consecuencia de lo anterior, el resto de los países han comenzado a disminuir este tipo de revisiones a los productos originarios de la región, mediante la utilización de mecanismos similares a los utilizados por los dos anteriores.

Es importante matizar que para que la Unión Aduanera se complete es necesaria la eliminación de las aduanas intra-centroamericanas. Por este motivo, el fortalecimiento de las aduanas periféricas es una asignatura fundamental para la consolidación de un territorio aduanero común. Esta es la razón por la que se ha establecido un ambicioso plan piloto con el objeto de validar y extender la aplicación de los procedimientos del Manual Único de Procedimientos Aduaneros, que solventará las posibles carencias en este ámbito.

Un paso hacia el Mercado Común Centroamericano: La visa única centroamericana

Desde el 10 de marzo de 2004, Guatemala y El Salvador han iniciado un proceso de facilitación aduanera en sus puestos fronterizos consistente en el establecimiento de ventanillas integradas con personal de ambos países, en las que el usuario realiza una sola

²⁰ Las negociaciones de un TLC UE-CA exigen una revisión sistemática y formal del proceso de integración centroamericano por parte de los Delegados de la UE.

parada -en el país de importación para el caso de las mercancías, y en el país de salida para los turistas-. El 1 de abril de 2004 se unieron El Salvador-Honduras, el 14 de abril de 2004 Guatemala-Honduras, y el 6 de mayo de 2004 Honduras-Nicaragua.

Ya adentrados en 2005, mediante una Declaración Especial firmada por los Presidentes de Honduras y de Guatemala, a los que se sumó el Presidente de Nicaragua y el Ministro de Relaciones Exteriores de El Salvador, se manifestó el beneplácito por el acuerdo mediante el cual las autoridades competentes de los cuatro países convienen la adopción de la “visa única centroamericana”, así como la aprobación del “manual de procedimientos para la extensión de visas a extranjeros y la movilidad de personas en la región centroamericana”. Adicionalmente, dicha Declaración Especial aprobó los requisitos de impresión, información y de seguridad mínima que debería reunir el “Pasaporte Electrónico Centroamericano”.

Mediante estos acuerdos se decide iniciar la implementación inmediata de la Unión Aduanera e Integración Migratoria, simplificando los procedimientos para lograr el paso expedito de personas, mercancías y vehículos, garantizando el trato nacional. Con dicho procedimiento se disminuye sustancialmente el tiempo de trámite en las operaciones aduaneras.

4. Principales retos para la Unión Aduanera Centroamericana

Como acabamos de analizar a continuación, los países centroamericanos han realizando en estos últimos años un notable esfuerzo para la consecución de una Unión Aduanera, como antesala de un Mercado Común. Tal vez el principal punto fuerte que tienen estos países a su favor es su declarado compromiso de integración. Pero frente a esa voluntad, prevalecen una serie de características y factores estructurales que emergen como puntos débiles y, sin duda, dificultan el proceso integrador.

Factores climatológicos y naturales

Centroamérica ha sufrido una cadena de desastres naturales a lo largo de los últimos años que ha empeorado sus condiciones económicas afectando sin duda al proceso de integración que aquí nos ocupa. Sin duda, el más virulento y fatídico fue el huracán Mitch, que asoló la región

a lo largo de diciembre de 1998. Los países más afectados fueron Honduras y Nicaragua. Junto a los impresionantes daños personales²¹, Honduras perdió el 70% de la cosecha, el 70% de la infraestructura vial y el 60% de la infraestructura social básica. Nicaragua el 70% de la infraestructura productiva y el 80% de los puentes y carreteras.

El año 2001 no fue tampoco un año tranquilo en lo que se refiere a climatología. Centroamérica soportó durante el invierno del año 2001 un tercer año consecutivo de irregularidad de lluvias, lo que repercutió seriamente en las zonas rurales en las que el cultivo del maíz y el frijol son la base de la subsistencia de miles de familias. El desequilibrio de las precipitaciones fue especialmente agudo en El Salvador, Nicaragua, Honduras y Guatemala.

En este último país, que tiene la tasa de malnutrición más alta de América Central, se registraron más un centenar de fallecimientos, casi todos niños, en la segunda mitad del 2001. El problema de la sequía agravó una situación de desastres, ya que vino acompañada por el huracán Iris, diversos terremotos (principalmente en El Salvador en enero y febrero de 2001), y epidemias de dengue y malaria entre 1999 y 2002, así como la caída de los precios internacionales de sus principales productos de exportación, el café, el banano y el azúcar.

Finalmente, el pasado 2005 no pasó tampoco desapercibido, y se saldó con dos nuevos desastres que asolaron de nuevo la región. El octubre, el huracán Stan devastó amplias zonas del sur de México, Guatemala, El Salvador y Costa Rica, dejando y más de medio millón de personas sin hogar. Se estima que en Guatemala fallecieron más de 650 personas, viéndose afectados más de 130.000. En El Salvador y Costa Rica, más de 70.000 personas se vieron desplazadas a refugios temporales. Nicaragua y Honduras, países castigados severamente por el huracán Mitch, no se vieron afectados en gran medida por este nuevo fenómeno.

Pero sí se vieron afectados por el último azote meteorológico que presenció el istmo en el 2005: la tormenta Gamma, que dejó 13 muertos, 30 desaparecidos, y más de 20.000 personas afectadas en Honduras y Nicaragua.

Insuficiente dotación de infraestructuras

²¹ Se calcula el número de muertos en casi 10.400, el número de desaparecidos en más de 9.000, y el número total de afectados en unos 6.700.000. De estas cifras, aproximadamente un 70% se centran en Honduras, siendo Nicaragua el segundo país más afectado. El Salvador y Guatemala sufrieron daños muy graves, pero menores que los dos anteriores.

En la actualidad, la dotación de infraestructura vial en Centroamérica no tiene suficiente capacidad como para permitir un desarrollo consistente del transporte comercial de bienes y servicios. El proyecto del corredor logístico centroamericano permitirá, en parte, solventar unas carencias que exigen un notable gasto en esta partida (la velocidad media de distribución en la región es de 10 km/h). Asimismo, el Plan Puebla Panamá tiene dentro de sus partidas de gasto un proyecto de integración vial en Centroamérica orientado a conectar y reforzar la comunicación entre las ciudades más importantes del corredor del Pacífico y del Atlántico.

Como segundo factor que exige mejoras, hay que mencionar la elaboración de un plan de interconexión eléctrica en Centroamérica. Este proyecto se inició en 1996, con la firma del Tratado del Mercado Eléctrico de América Central, y concluye con una nueva propuesta del PPP: el Sistema de Interconexión Eléctrica para los países de América Central, cuyo objetivo es unificar y lograr la conexión plena de los diferentes mercados energéticos mediante la creación de una sola línea de transmisión desde Panamá hasta Guatemala. De este modo se potenciará el mejor aprovechamiento de los recursos eléctricos de la región, ya que se pretende dotar de mayor capacidad al sistema eléctrico, reduciendo así costes y precios.

Otro factor importante a tener en cuenta es la profundización en la red de telecomunicaciones regional. Al igual que en el caso del plan de interconexión eléctrica, un proyecto similar dotaría al istmo de una mayor capacidad de desarrollo que repercutiría en todos los sectores de la economía. A lo largo de los últimos años se han logrado avances, a través de las privatizaciones, en este sector, que han permitido la entrada de multinacionales extranjeras²². Además de los anteriores, la especial situación geográfica de estos países les hace proclives a padecer desastres climatológicos. Para poder enfrentarse a este problema, es fundamental la coordinación entre los distintos sistemas de protección civil y prevención meteorológica.

Por último, es imprescindible que los Estados centroamericanos realicen un esfuerzo mayor en gasto en educación. El capital humano es el principal activo de la economía, y es el factor fundamental que llevará hacia la innovación y el desarrollo del país. Actualmente, en Centroamérica las tres cuartas partes de los trabajadores de la región no han completado su educación media. El mejor porcentaje de población cualificada lo atesora Costa Rica, con un

²² Telefónica de España, France Telecom., Cable and Wireless, y Southern Bell.

35%, mientras que Honduras y Nicaragua se sitúan en el nivel más bajo, con un 15% y un 12% respectivamente. Esta situación se acentúa en las zonas rurales, donde más de un 60% de la población no ha completado la educación primaria, y sólo un 8% pueden considerarse trabajadores cualificados (Garnier, 2005).

Insuficiente capacidad de protección comercial frente a *shocks* externos

La diversificación de las exportaciones es una de las más importantes medidas para evitar posibles desajustes comerciales ocasionados por algún tipo de *shock* externo. En general los países en desarrollo muestran una estructura exportadora poco diversificada, y esta característica empeora a medida que el nivel de desarrollo es menor.

Cuadro 3. Centroamérica: estructura sectorial de las exportaciones de bienes: Período 1995-1999 (porcentajes).

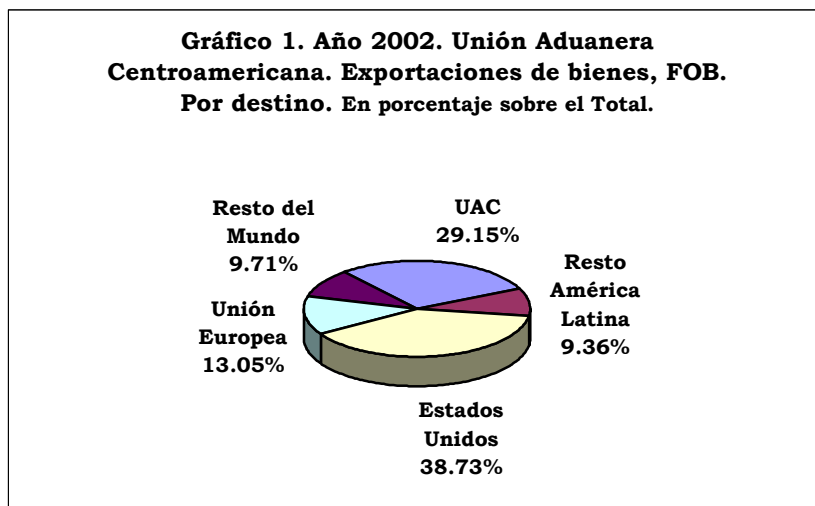
	Guatemala	Honduras	El Salvador	Nicaragua	Costa Rica
Especialización sectorial de las exportaciones de bienes. En porcentaje.					
Productos agroalimentarios	64	72	51	74	50
Bienes de consumo	11	15	22	15	13
Materias primas y bienes industriales	24	12	26	12	35
Distribución de las exportaciones por productos concretos. En porcentaje sobre el Total. (Sólo aparecen las cifras de los sectores que superan el 3% del total de las exportaciones nacionales).					
Camarón y pescado	----	6.9	----	13.7	3.8
Plantas	----	----	----	----	3.1
Banano y otras frutas	8.4	17.3	----	4.1	20.9
Café	27.7	37.8	31.8	24.8	10.2
Semillas y frutos oleaginosos	----	----	----	4.4	----
Azúcares y confitería	11.4	----	5.3	6.4	----
Tabaco y sucedáneos	----	----	----	3.4	----
Productos farmacéuticos	3.2	----	4.2	----	----
Jabones, agentes orgánicos	----	----	3.2	----	----
Madera	----	4.4	----	----	----
Papel y cartón	----	----	5.4	----	----
Productos editoriales	----	7.3	----	----	----
Prendas de vestir	----	----	----	----	4.1
Piedras preciosas	----	----	----	5.9	----
Maquinaria	----	----	----	----	15.5
Maquinaria eléctrica	----	----	----	3.7	8.4
Óptica, fotografía o cinematografía	----	----	----	3.4	----
Manufacturas diversas	----	----	----	3.5	----

Fuente: Subdirección General de Estudios del Sector Exterior (2001).

Los países centroamericanos no tienen una estructura exportadora muy diversificada. Como puede apreciarse en el Cuadro 3, éstos tienen una dependencia notable de la exportación de productos agroalimentarios, concretamente, del camarón, del banano, y del café, en lo que se refiere a las exportaciones fuera de la Unión Aduanera. El peso de las exportaciones de bienes de consumo y materias primas y bienes industriales es proporcionalmente muy escaso. Sólo Costa Rica parece disponer de un margen porcentual reseñable (casi un 50%)²³.

Por otro lado, el factor geográfico es otro componente muy importante, pues vemos como en el caso de Centroamérica, la dependencia de Estados Unidos en lo relativo a las exportaciones es muy elevada (Gráfico 1). En el año 2002 el porcentaje de exportaciones con destino a este país fueron de casi un 39%, es decir, un incremento de más de un 11% con respecto al año 1995. Las exportaciones hacia la Unión Aduanera Centroamericana se incrementaron en más de un 36% en porcentajes sobre el total exportado, pasando de un 21,4% en 1995 a un 29,15% en el 2002. El principal perjudicado ha sido la Unión Europea, que ha visto como las exportaciones desde Centroamérica han disminuido en porcentajes sobre el total exportado en casi un 52% a lo largo de este período. Este dato evidencia el compromiso que los países centroamericanos tienen con el proceso de integración, pero también muestra que la dependencia con respecto a Estados Unidos sigue siendo un problema que en vez de solucionarse se ha recrudecido.

²³ La inversión en este sector creció cuando la empresa Intel comenzó a operar en Costa Rica (año 1998), trabajando principalmente en la elaboración de microprocesadores, y responsabilizándose del 30% de las exportaciones del país.



Fuente: CEPAL y SIECA. Elaboración propia.

Realizando un análisis por países se percibe el ímpetu integrador que parece acontecer en alguno de los socios centroamericanos. Los casos más extraordinarios se dan en Honduras y Nicaragua, donde las exportaciones en porcentaje sobre el total exportado se han incrementado, en el período 1995-2002, en un 492,3% y en un 221,88% respectivamente, pasando a representar un 33,82% y un 44,79% de total de las exportaciones en 2002. Este cambio de orientación geográfica ha perjudicado a los Estados Unidos, con descensos de un 28% y un 33% de la cifra total de exportaciones. Pero, principalmente ha mermado las relaciones comerciales con la UE, donde las exportaciones han pasado a representar un 16% en el caso de Honduras, y algo más de un 10% en el de Nicaragua, con picos en los que las exportaciones hacia este socio habían llegado a representar más de un 30% del total.

Un caso parecido pero menos drástico se puede apreciar en El Salvador y Guatemala. Estos dos países centran la mayor parte de sus exportaciones en la Unión Aduanera Centroamericana. Ya desde 1992, cuando ambos países suscribieron el Acuerdo de Libre Comercio, el intercambio entre ambos territorios se ha ido incrementando hasta llegar a porcentajes de casi un 60% y más de un 39%, respectivamente, del total exportado. De este porcentaje, algo menos de la mitad se concreta en comercio entre ambos países.

El caso opuesto lo representa Costa Rica, donde el comercio con los Estados Unidos se ha incrementado progresivamente, hasta representar más de un 50% del total exportado en 2002.

El comercio con la Unión Aduanera Centroamericana y con la UE se ha incrementado, ligeramente en el primer caso, y de modo casi imperceptible en el segundo.

Se aprecia por lo tanto, que el gran número de Tratados de Libre Comercio suscritos por estos países no ha incrementado el esfuerzo exportador hacia esos territorios, y que solamente la Unión Aduanera Centroamericana y Estados Unidos parecen ser los objetivos comerciales prioritarios de estos países.

Al realizar un análisis de las exportaciones intra-centroamericanas (Cuadro 4), vemos como los términos no varían es exceso. La dependencia, a la hora de exportar, de un reducido número de productos es elevada, sobre todo en el caso Nicaragua. En este país, sólo cinco productos aglutinan casi el 55% de las exportaciones centroamericanas totales, representando las exportaciones de carne y hortalizas más de un 33% del total. En el caso de Costa Rica, las exportaciones de productos farmacéuticos y preparaciones alimenticias representan más de un 26% del total (casi un 60% de lo que representan los diez productos más representativos exportados por este país hacia Centroamérica). Por su parte, Honduras y El Salvador, tienen una estructura exportadora más diversificada, representando sus diez productos más exportados, un 45, 22% y un 40,59% del total, respectivamente. El país que se encuentra en una mejor situación es Guatemala, donde este porcentaje apenas rebasa el 28%.

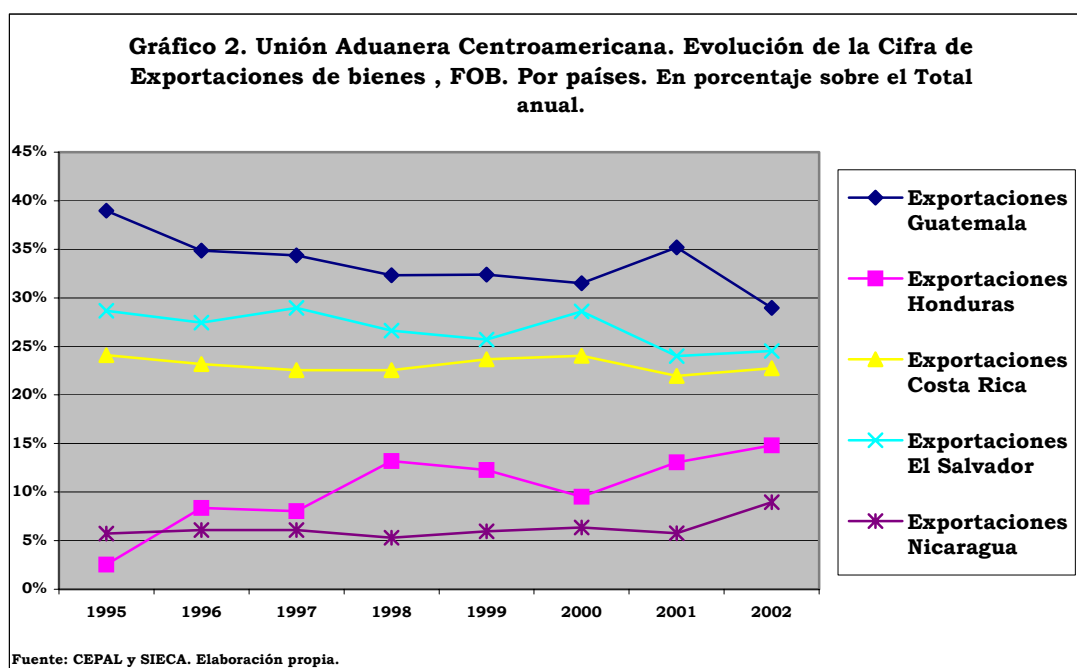
Cuadro 4. Centroamérica: estructura sectorial de las exportaciones intracentroamericanas de bienes (año 2003, porcentajes).

	Guatemala	El Salvador	Honduras	Nicaragua	Costa Rica
Exportaciones totales a la Unión Aduanera Centroamericana. En millones de dólares US.	1089.362	746.216	252.210	222.817	765.783
Porcentaje de los cinco productos más representativos en términos cuantitativos sobre el total	20.91	28.29	33.69	54.93	35.52
Porcentaje de los diez productos más representativos en términos cuantitativos sobre el total	28.14	40.59	45.22	66.97	45.23
Distribución de las exportaciones por productos concretos. En porcentaje sobre el Total. (Sólo aparecen las cifras de los sectores más representativos con respecto del total de las exportaciones nacionales).					
Producto	Porcentaje	Porcentaje	Porcentaje	Porcentaje	Porcentaje
Animales vivos	----	----	----	8.99	----
Carne y despojos comestibles	----	----	----	19.06	----
Leche y productos lácteos	----	0.72	----	9.60	0.7
Hortalizas, plantas, raíces y tubérculos alimenticios	----	----	2.75	13.47	----
Productos de molinería	----	----	----	3.80	----
Grasas y aceites animales o vegetales	1.23	----	7.53	----	1.40

Preparaciones a base de cereales y otros	3.19	5.99	1.33	2.09	1.08
Preparaciones de hortalizas frutas y otros	----	----	3.64	----	----
Preparaciones alimenticias diversas	0.4	4.48	3.50	3.60	13.23
Tabaco y sucedáneos	----	----	6.01	0.95	----
Combustibles minerales	1.36	4.23	----	1.86	----
Productos farmacéuticos	5.46	6.50	----	----	12.83
Jabón y agentes orgánicos	5.20	2.43	12.81	1.12	
Otros Industria química	4.22	0.3	----	----	2.26
Plástico y sus manufacturas	1.13	1.59	3.69	0.83	3.46
Papel y cartón	1.01	7.09	2.75	----	3.64
Vidrio y sus manufacturas	----	0.62	----	----	2.41
Fundición, hierro y acero	2.83	3.97	0.95	----	2.30

Fuente: SIECA. Elaboración propia.

En el Gráfico 2 podemos ver como el país más exportador es, a lo largo de todo el período 1995-2002, Guatemala (30% de las exportaciones totales al final del período). Los países menos exportadores en cifras totales son Honduras y Nicaragua (15% y 9% respectivamente). Pero si realizamos el análisis desde el punto de vista de las exportaciones con respecto del total exportado por cada uno de los países, llegaremos a la conclusión de que son estos últimos los que más esfuerzo exportador realizan hacia este mercado, ya que aunque el porcentaje de El Salvador es más elevado, este país realiza casi la mitad de su intercambio económico intra-centroamericano exclusivamente con Guatemala.



Otro tipo de factor a tener en cuenta es la competencia que existe en alguno de los mercados de los productos exportados. El café representa entre el 20 y el 35 por ciento de las exportaciones de bienes de El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua. La cuota que mantienen estos países del total de exportaciones mundiales durante los últimos 10 años ha oscilado entre el 13% y el 15%. La industria de tostadores de café está muy concentrada. Las cuatro principales multinacionales mantienen una cuota de ventas minoristas del 60% en Estados Unidos y del 40% en Europa. Seis multinacionales mantienen una cuota del 40% en las exportaciones mundiales de café. El precio pagado a los productores de café en Costa Rica, oscila entre el 10 y el 15 por ciento del precio minorista en Alemania, y entre el 14% y el 15% del mismo precio en Estados Unidos.

Con el banano se da una situación similar. Éste genera entre el 10 y el 20 por ciento de las exportaciones de bienes en Costa Rica y Honduras y algo menos en Guatemala. Sólo Costa Rica representa en torno al 15 por ciento de las exportaciones mundiales de banano. En Costa Rica los productores independientes representan en torno al 60% de la oferta. El resto es producido por compañías multinacionales. Las dos principales multinacionales de capital estadounidense mantienen una cuota en torno al 50% del total de exportaciones mundiales (Subdirección General de Estudios del Sector Exterior, 2001, p. 6). Todos estos datos son muy esclarecedores a la hora de analizar el margen de negociación y presión de los países productores para atraer hacia sí los márgenes comerciales.

Otro factor muy poco desarrollado en Centroamérica es el sector turístico. La región mesoamericana²⁴ tiene un 11,7% de su territorio considerado como área natural protegida, albergando un 7% de la biodiversidad mundial. Estas características, unidas a la riqueza cultural de todo el territorio, hacen de estos países un destino turístico incomparable que debe ser aprovechado por las diferentes Naciones para generar ingresos que compensen sus déficits comerciales. Actualmente, los países centroamericanos han incrementado notoriamente sus ingresos por esta partida. Destaca Nicaragua con casi un 172% de incremento a lo largo del período 1995-2002, situándose con unos ingresos de 134 millones de dólares US para ese último año. Cifra muy alejada de los 1.078 millones de dólares US que obtuvo para ese mismo año Costa Rica.

²⁴ Se denomina Mesoamérica al todo el territorio que queda enmarcado por la zona sur-sureste de México, Panamá, y los océanos pacífico y Atlántico.

Por otro lado, es muy importante analizar uno de los elementos más significativos de las economías centroamericanas: el proceso migratorio y las remesas de los emigrantes. El Salvador es el país que mayor número de emigrantes tiene. Según datos de 2003, aproximadamente un 34% de la población salvadoreña reside en los Estados Unidos. El porcentaje para Guatemala es del 10%, y para Honduras, Nicaragua y Costa Rica, del 15%, 8% y 2%, respectivamente. Las remesas enviadas por los salvadoreños residentes en Estados Unidos oscila entre el 10% y el 14% del PIB. Del total de remesas recibidas en 2003 por Centroamérica, se estima que El Salvador y Guatemala acumularon más del 60% del total²⁵.

Finalmente, otro elemento significativo para mitigar un posible *shock* externo, es la presencia de capital extranjero con vínculos a largo plazo. Históricamente, sólo Costa Rica ha sido destino de este tipo de inversión, con una presencia importante de capitales extranjeros en su economía. En el período 1995-2002, la inversión extranjera directa experimentó un incremento de un 95%, situándose en algo más de 650 millones de dólares US. Este fenómeno no se repite en el resto del istmo centroamericano, y sólo Nicaragua ha recibido entrada de capital extranjero reseñable, elevando el stock de inversión directa desde el 18% del PIB en 1995 al 48.1% en 1999 (Subdirección General de Estudios del Sector Exterior, 2001).

Es previsible que el proceso de integración en el que están inmersos estos países traiga consigo nuevos flujos de inversión extranjera directa. Para que se materialice este hecho, es fundamental que el proceso siga su curso de forma correcta y que los países consigan mantener la estabilidad macroeconómica exigida para que los flujos de inversión extranjera productiva sean una realidad, y no un mero componente teórico.

Desigual distribución de la renta

La distribución de la renta es una de las medidas con mayor capacidad informativa sobre el grado de desarrollo de un país. En este sentido, Centroamérica presenta una distribución de la renta desigual, pero menor que la existente de media en Latinoamérica²⁶. Costa Rica es el segundo país de Latinoamérica con una mejor distribución de la renta. Por su parte, durante la

²⁵ Incluidos Panamá y Belice (3% y 1% respectivamente). Roldán Dávila, 2005.

²⁶ El índice de Gini para Latinoamérica es el más elevado de entre todas las áreas del mundo.

década de los noventa, el índice de Gini se redujo en Honduras y permaneció inalterado en Guatemala y Nicaragua (Subdirección General de Estudios del Sector Exterior, 2001, p. 6).

Esta desigual distribución de la renta condiciona el acceso al capital de un segmento de la población que se ve alejada *de facto* de la posibilidad de invertir en proyectos que requieran inversiones productivas de pequeño presupuesto. De ahí la proliferación del empleo informal, que según CEPAL representó el 70% de la creación total de empleo durante la década de los noventa en Latinoamérica. Este tipo de empleo además merma la capacidad recaudadora de los gobiernos y por ende, la efectividad de las políticas redistributivas. Para solventar estas deficiencias, el sector financiero debe priorizar sus inversiones en estos segmentos de población, estimulando así su capacidad productiva.

Estabilidad macroeconómica

Sin ánimo de realizar un exhaustivo análisis macroeconómico de los cinco países que integran la Unión Aduanera Centroamericana, se irán mostrando las cuestiones y cifras más representativas de la evolución de estas economías a lo largo de la década 1991-2000.

La cifra de desempleo urbano disminuye a lo largo de todo el período, destacando reducciones de hasta un 28.4% para Honduras. Esta cifra se situó por debajo del 10% en todos los países en el año 2000, y por debajo del 6.6% si exceptuamos a Nicaragua. Aún así, estos datos se encuentran desvirtuados con respecto a la realidad, pues estamos hablando exclusivamente de cifras de desempleo urbano.

Con respecto a la Balanza por Cuenta de Capital, todos los países presentan déficit, excepto El Salvador, que compensa sus resultados con las remesas de emigrantes. Son preocupantes las cifras que presenta Nicaragua, que aunque ha reducido su déficit en un 33% en el período, éste todavía se sitúa en un 39% del PIB en el año 2000. Las cifras de déficit público presentan una situación normal a lo largo del período que no hace surgir alarmas.

Mucho más preocupantes son las cifras de deuda externa que presentan algunos países. Pues a pesar de que todos han reducido el porcentaje de Deuda Externa con respecto al PIB, nos encontramos con porcentajes alarmantes, como el caso de Honduras, que se encuentra en el 60,90% en 2002, y sobre todo el de Nicaragua, que se sitúa en ese mismo año con una cifra de

deuda externa entre el PIB del 246%. De nuevo se considera que las bondades de un proceso de integración como el de la Unión Aduanera pueden ayudar a solventar estos problemas de deuda externa, reduciendo la dependencia económica con respecto a terceros países y fomentando la diversificación productiva de las exportaciones a través de la especialización sectorial.

Finalmente, se debe destacar el esfuerzo en materia de inflación realizado por estas economías. En todos los casos, el control de esta macromagnitud ha sido sobresaliente a lo largo de toda la década, pero sin duda es El Salvador el país cuyo esfuerzo deja un mejor saldo, ya que consigue situar su inflación en un 2.3% en 2002. El resto de los países se sitúan cerca del 10%, excepto Guatemala, que se sitúa en un reducido 6%.

5. El PPP, el TLC y el Presupuesto Común Centroamericano

Hasta aquí hemos tratado de mostrar cuál ha sido la evolución en materia integradora de la Unión Aduanera Centroamericana, realizando un análisis histórico del proceso de integración y presentando las propuestas actuales y futuras que en el seno del mismo se están realizando. Así mismo, hemos mostrado cuáles son las principales debilidades y retos que los diferentes países centroamericanos deben encarar y solventar para la consecución de una unión aduanera estable. Para el logro de este propósito, es imprescindible continuar con el compromiso integrador y programar proyectos de desarrollo que potencien el proceso y mantengan la estabilidad macroeconómica. Los que analizaremos aquí son los siguientes: El Plan Puebla Panamá, el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos, y la creación de un Presupuesto Común que potencie la Unión Aduanera Centroamericana.

El Plan Puebla Panamá

El Plan Puebla Panamá (PPP) es un instrumento de cooperación que busca fomentar la integración en la región mesoamericana, coordinando esfuerzos y acciones de los siete países de Centroamérica y los nueve estados que integran la zona Sur Sureste de México. Su perspectiva es promover el desarrollo integral y la integración, particularmente en aquellos temas que hagan posible que de manera conjunta se creen bienes públicos regionales con el

fin de elevar la calidad de vida de los habitantes²⁷. El proyecto fue presentado de forma unilateral por el gobierno de México, lo que provocó una renegociación posterior con Centroamérica, concretando finalmente un nuevo PPP, que vio la luz el 15 de junio de 2001.

El objetivo principal es contribuir a mejorar la calidad de vida de la población en la región, mediante el estímulo del desarrollo equilibrado, socialmente incluyente, territorialmente ordenado y económicamente sostenible. Para ello, se establecieron ocho iniciativas de integración, correspondiéndole a cada país la responsabilidad de la ejecución de cada iniciativa:

Nombre de la Iniciativa	País
Iniciativa Mesoamericana de Desarrollo Sustentable	Nicaragua
Iniciativa Mesoamericana de Desarrollo Humano	México
Iniciativa Mesoamericana de Prevención y Mitigación de Desastres Naturales	Panamá
Iniciativa Mesoamericana de Promoción del Turismo	Belice
Iniciativa Mesoamericana de Facilitación del Intercambio Comercial	Honduras
Iniciativa Mesoamericana de Transportes	Costa Rica
Iniciativa Mesoamericana de Interconexión Energética	Guatemala
Iniciativa Mesoamericana de Integración de los Servicios de Telecomunicaciones	El Salvador

Para ello, de manera conjunta, la estructura organizativa del PPP toma en consideración los siguientes aspectos:

- México y su Gobierno Federal actúan como la instancia mediadora entre los diferentes integrantes. Esta cuestión les garantiza el liderazgo de las decisiones que se tomen.
- El denominado Grupo Técnico Institucional, formado por representantes del BID, el BCIE y la CEPAL, son los encargados de definir y gestionar los proyectos que conecten a los diferentes agentes económicos con la financiación internacional.
- Por último, y con una jerarquía inferior, nos encontramos con los gobiernos estatales del sur-sureste mexicano y los países centroamericanos, que actúan como operadores e instrumentadores.

Tras esta somera explicación podemos apreciar que el PPP se enfrenta a una serie de problemas que hacen mermar su capacidad de desarrollo real, sobre todo en lo relativo a Centroamérica. En primer lugar, a la hora de comentar la estructura organizativa, hemos podido ver como los gobiernos centroamericanos tienen una posición negociadora que les

²⁷ Participan en el PPP Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, y los nueve estados del Sur-Sureste de México, Campeche, Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Tabasco, Veracruz y Yucatán.

deja a merced de las decisiones del Gobierno Federal de México y del Grupo Técnico Institucional. Además, en este Plan las políticas públicas de los gobiernos se desenvuelven exclusivamente en el ámbito de promotores y facilitadores de ambientes de negocios favorables que posibiliten la atracción de inversión privada (Roldán Dávila, 2005).

Por otro lado, la financiación de las diferentes iniciativas es un problema sustancial. Los países participantes en el PPP han estipulado que los proyectos del plan regional deben tomar en cuenta la realidad fiscal y presupuestaria de sus gobiernos, siendo las fuentes de financiamiento de los proyectos los recursos de los propios países participantes, las inversiones del sector privado, las donaciones de agencias de cooperación bilateral y los préstamos de instituciones financieras multilaterales. Además, los proyectos consiguen compromisos firmes de financiamiento sólo cuando están definidos y aprobados para su ejecución. Antes de eso, sólo cabe hablar de costos estimados y potenciales fuentes de financiamiento. En el caso del BID, los financiamientos para proyectos del PPP deben pasar por todas las instancias de su ciclo de proyectos, que incluyen evaluaciones de impacto ambiental y social²⁸. La poca capacidad de las economías centroamericanas para encarar este problema, se ve incrementada por el reciente período de crisis económica que estos países han sufrido debido a la recesión económica y comercial, y a los desastres climatológicos que han asolado este territorio. Por esta razón, se han establecido nuevos proyectos, que no cuentan con financiación internacional, por lo que deberán ser financiados en su mayor parte por el Gobierno Federal de México, y en menor medida por los gobiernos centroamericanos.

Por último, tenemos que el PPP se enfrenta a una fuerte resistencia social debido a que no se ha tenido en cuenta a la sociedad a la hora de elaborar este proyecto de desarrollo. Se han alzado innumerables voces en contra, que discrepan acerca de la posibilidad de que se consolide en la región una amplia red de poder oligárquico encabezada por las multinacionales norteamericanas y los poderes regionales.

El Plan se centra fundamentalmente en el refuerzo y consolidación de las privatizaciones sectoriales en un amplio proceso de liberalización económica. Este hecho deja desamparado a los sectores menos favorecidos cuya capacidad productiva no es suficiente para competir con los poderes económicos estadounidenses o mexicanos. Consecuentemente, estos problemas

²⁸ Esta misma institución estimó que para poder llevar a cabo las iniciativas establecidas en 2001, sería necesaria una inversión de unos 20.000 millones de dólares al año durante diez años.

pueden dar que pensar acerca de la eficacia del proyecto en cuanto a su capacidad de desarrollo regional, y animan a buscar nuevas alternativas al respecto.

El Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos

En octubre de 2005, las asambleas legislativas de El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y República Dominicana ratificaron el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos²⁹. Este Tratado se venía planteando desde enero de 2002, cuando el Presidente de este país presentó la posibilidad que posteriormente se concretaría en las negociaciones de Washington en enero de 2003. Centroamérica mantenía hasta ese momento relaciones comerciales con Estados Unidos a través de diferentes instrumentos comerciales: el Sistema Generalizado de Preferencias, la Iniciativa de la Cuenca del Caribe, y la Ley de Asociación Comercial de Estados Unidos con la Cuenca del Caribe. Dentro de esos esquemas, el volumen de mercancías que Centroamérica exporta hacia Estados Unidos es relativamente elevado. En gran medida, los productos exportados se benefician de franquicias arancelarias concedidas con carácter unilateral por Estados Unidos, siendo las principales excepciones los textiles, atún, relojes y productos de cuero.

Aunque a largo plazo el Tratado de Libre Comercio podría reportar evidentes beneficios económicos a los países del istmo, ya han surgido voces discrepantes que argumentan que la iniciativa estadounidense puede tener costes incluso mayores y que, en último término, es un instrumento más en favor de la consolidación de su papel como potencia hegemónica. En una posición intermedia se encuentran aquellos que defienden la necesidad de utilizar todos los cauces de negociación que permiten este tipo de acuerdos con el fin de reducir la presión de los actores latinoamericanos más adversos al ALCA y, simultáneamente, limitar los aspectos adversos y obtener condiciones más favorables. El proceso de negociación se encuentra actualmente en curso y ha sido bautizado como el TLCAN-plus. Para algunos es un paso necesario en la expansión neoliberal de Estados Unidos. Para otros, por el contrario, es una ocasión importante para abrir las economías al mercado mundial y hacia algunas pautas de modernización y progreso.

²⁹ Queda aún la ratificación en Costa Rica.

Desde el punto de vista económico, el Tratado de Libre Comercio con EE.UU. puede conducir a una desaceleración de las relaciones comerciales intra-centroamericanas, mermando el proceso de integración regional en pos de un Tratado comercial de incierto futuro. Asimismo, puede llevar a la desaparición de sectores productivos que operan en el mercado regional y que no podrán de ninguna manera competir con sus homólogos del norte.

Esta cuestión podría llevar al proceso de integración centroamericano a una situación de tanta debilidad que le dejaría a la deriva de las negociaciones que en ese sentido se desarrollasen en Latinoamérica. Este problema se puede plantear también desde el punto de vista de la Unión Aduanera Centroamericana, ya que un proceso de integración trae consigo la eliminación de fronteras internas al comercio, y por lo tanto la competencia entre los diferentes socios de la integración puede ser fatal para algunos sectores de la misma. En este caso, se hace necesario la creación de algún instrumento que refuerce la cohesión y permita la integración de los colectivos sociales o sectoriales que se vean perjudicados. Es esta argumentación la que nos lleva, precisamente, a apoyar la creación de algún tipo de fondo financiero de cohesión con carácter redistributivo, que permita solventar algunos de los más graves problemas de desarrollo en Centroamérica, al tiempo que se potencia la integración³⁰.

Por otro lado, un esquema de ese tipo fomenta la especialización de los sectores competitivos de la región. Cuando se observan las relaciones comerciales de Centroamérica con Estados Unidos no es difícil llegar a la conclusión de que la situación de dependencia económica y de escasa diversificación exportadora centroamericana podría incluso agravarse con el paso de los años. Además, la firma de un TLC no exime a ningún país del uso de barreras no arancelarias a la exportación. Un caso muy evidente es el de las “ventanas estacionarias” que aplica Estados Unidos a México.

Finalmente, ya han surgido estudios que muestran hasta qué punto puede llegar a perjudicar el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos a las naciones centroamericanas. Lederman, Perry y Suescún (Lederman, Perry y Suescún, 2002) estiman que la eliminación total de aranceles en las exportaciones centroamericanas más el efecto producido en los impuestos internos indirectos (IVA), le costará a estos países entre un 3% y un 8% de sus ingresos

³⁰ Esta idea no es nueva en Latinoamérica, ya que en diciembre del pasado 2005 se ha aprobado en el MERCOSUR la creación y el funcionamiento del Fondo para la Convergencia Estructural y Fortalecimiento de la Estructura Institucional del Mercosur (Focem), conocido también como los "fondos estructurales" del MERCOSUR.

fiscales. Barreix, Villela y Roca (Barreix, Villela y Roca, 2003) estiman esta pérdida en 1,6% para Nicaragua, y en un 7,5% para Honduras, situándose la pérdida para el resto de los países entre la de estos dos últimos. Finalmente, Paunovic (Paunovic, 2004) estima que la pérdida fiscal neta como porcentaje del PIB podría llegar al 0.78% en el caso de Honduras, como país más afectado, y al 0,21% para Costa Rica, como país menos afectado.

Por lo tanto, se hace necesario plantear nuevas propuestas que se centren exclusivamente en el desarrollo del istmo centroamericano y que fomenten el proceso de integración regional en el que están inmersas estas economías, para potenciar sus diferentes sectores estratégicos, eliminar la dependencia exportadora y diferenciar la exportación, consiguiendo mayor competitividad internacional y capacidad para enfrentarse a la aparición de *shocks* externos. Fomentar una integración regional compatible con la globalización supone, en cierto modo, readaptar los esquemas de regionalismo abierto que proliferaron en la década de los años 90.

Para Centroamérica, sin embargo, dado sus reducidos niveles de desarrollo económico, la gestión de sus políticas internas y de sus políticas comerciales debería resultar compatible con la apertura selectiva al exterior. Se trata, tal vez, de una suerte de regionalismo abierto adaptado a Centroamérica: adaptado, por tanto, a las necesidades reales de los países del área.

Un Presupuesto Común para potenciar la Unión Aduanera Centroamericana³¹

Antes de entrar en la explicación del Presupuesto en sí, debemos destacar cuáles son los principales beneficios que un proyecto de esta magnitud puede tener en un proceso de integración como es la Unión Aduanera Centroamericana (UAC).

- En primer lugar debemos tener en cuenta que este proyecto se enmarcaría dentro de los escenarios posibles que se deben dar en un proceso de integración. Sin duda, un Presupuesto de este tipo potenciaría la integración en el istmo centroamericano y ayudaría a la consecución de niveles de integración superiores -incluso más allá de la creación de un Mercado Común-.
- Además, se trataría de un proyecto en el que la gestión y administración correría a cargo de las propias naciones centroamericanas o bien de las instituciones creadas

³¹ El esquema de esta propuesta surge de la lectura del artículo que José Antonio Nieto Solís ha publicado en la Revista ICE: Nieto Solís, José Antonio (2004): “La experiencia de los fondos estructurales de la UE: posible aplicación a Centroamérica”, en Revista ICE, septiembre, N°817.

dentro del marco integrador centroamericano. Serían los propios gobiernos -junto con las instituciones correspondientes- los encargados de gestionar y aprobar los proyectos de desarrollo.

- Por otro lado, la aprobación de un presupuesto de este tipo sería una inequívoca señal de compromiso integrador, ya no sólo dentro de la región centroamericana, sino en los principales agentes económicos y políticos internacionales, lo que ayudaría a estos países a continuar con su proceso de inserción internacional.
- Como consecuencia de lo anterior, es previsible que la confianza en la estabilidad macroeconómica de estos países se haga más evidente, lo que atraería flujos de capital privado hacia estas economías, fomentando, de este modo, la creación de un tejido empresarial que potenciase las exportaciones de sectores no tradicionales.
- Paralelamente a los dos puntos anteriores, la estabilidad macroeconómica de los países del istmo se incrementaría progresivamente, con los beneficios que esto traería tanto al propio país, como al proceso de integración regional y de apertura comercial.
- Finalmente, la aprobación de un Presupuesto como el que aquí se propone, podría venir acompañada de un proyecto de creación de fondos financieros con carácter estructural que potenciase el desarrollo y la cohesión interna de la región integrada. Como hemos comentado anteriormente, la creación de mecanismos de financiación estructural puede solventar los posibles problemas que dentro de un proceso de integración surgen en lo referente a sectores poco productivos, o bien a colectivos sociales desfavorecidos que sin este tipo de mecanismos de redistribución de renta no se verían beneficiados por los procesos de integración y apertura en los que participan los países centroamericanos.

Pero junto a estos posibles beneficios, existen también diversas dificultades previas, entre las que cabe mencionar las siguientes:

- En primer lugar, la creación de un Presupuesto Común implica la necesidad de establecer un acuerdo intergubernamental entre los distintos países. Este acuerdo debe ser estable en el tiempo y gozar de un horizonte amplio -el que permitiese un análisis riguroso de la eficacia de esta propuesta-. Este problema podría empezar a encontrar solución en el marco del desarrollo futuro del proceso de integración de Centroamérica, ya que si los países se comprometen a superar los obstáculos hacia la integración deberán comenzar a ceder soberanía nacional en beneficio de las

instituciones de integración que se vayan creando a medida que el proceso alcance mayores cotas. Con un proyecto de este tipo se apreciará el compromiso existente con la Unión Aduanera Centroamericana y con futuros niveles de integración. A pesar de que traerá beneficios amplios a la región (como se ha constatado en otros procesos de integración en el mundo), que repercutirán positivamente en las economías de la región, es necesario ampliar el horizonte integrador hacia el largo plazo y no pecar de “cortoplacistas”. Además, para que el impacto inicial sea menos severo, se pueden establecer calendarios presupuestarios que se irán acomodando a medida que el proceso avanza. Sin duda, el contexto económico centroamericano es marcadamente heterogéneo y es necesario establecer medidas flexibles que no presionen a las economías nacionales hacia imposiciones que vayan más allá del compromiso legislativo e integrador centroamericano.

- La segunda dificultad radica en la necesidad de crear el marco institucional que gestione y administre este Presupuesto. Actualmente no existen en el Subsistema de Integración Económica instituciones capaces de llevar a cabo estos cometidos. Sería necesario crear instituciones puntuales, o bien ampliar las funciones de las actuales para adaptarlas a las nuevas necesidades integradoras. A pesar de todo, nos encontramos en una situación similar a la anterior, ya que si de nuevo planteamos estos problemas desde un marco de integración regional, nos encontraremos con que estas necesidades forman parte de la evolución normal de un proceso de este tipo³².

a) Estructura de Ingresos

Antes profundizar en la estructura de ingresos de un hipotético Presupuesto Común Centroamericano, es importante señalar que las instituciones de la Unión Aduanera Centroamericana han de disponer del más amplio margen de maniobra posible para gestionar y administrar los recursos comunes obtenidos. Y ello sólo es posible si los gobiernos nacionales ceden una parte de sus ingresos o de su renta a la UAC, y ésta consolida dichos recursos como recursos propios sobre los que puede decidir con cierta independencia basada en el consenso de los propios Estados miembros. De ese modo, la recaudación o ingresos del

³² Por ejemplo, en el caso de la Unión Europea, el Tratado de Fusión de los Ejecutivos por el que se crea una única Comisión y un único Consejo Europeo se firma en 1965, mientras que la creación del Tribunal del Cuentas se realiza diez años después, en 1975.

Presupuesto centroamericano podrían considerarse ingresos propios de la UAC, como sucede en la UE con los ingresos que nutren el presupuesto comunitario.

Salvada esta importante y delicada circunstancia, la estructura de ingresos planteada puede basarse en los siguientes tipos de ingresos o recursos presupuestarios:

- 1) Recursos propios derivados de la recaudación aduanera: son los derivados de la gestión de la Aduana Exterior Común (AEC). Los países deben ser conscientes de que los ingresos derivados de la aduana exterior deben pasar a formar parte del Presupuesto Común (PC). A pesar de ello, éstos podrían retener un porcentaje de la recaudación aduanera -tal vez un 25% del total recaudado por este concepto- en concepto de gastos de gestión. Para suplir los desequilibrios que puede ocasionar la cesión total o parcial de la recaudación aduanera en los ingresos fiscales de los países, se pueden establecer métodos de corrección transitorios, en función de la cifra que represente la recaudación aduanera nacional (RA) con respecto a los ingresos totales (IT). A este respecto, se propone el siguiente ratio:

$$\{RA / IT\}$$

Por consiguiente, el total a aportar por un país en un año concreto será el siguiente:

Total aportación al Presupuesto Común vía RA = Total RA Nacional – [(Porcentaje establecido para gestión de AEC * Total RA Nacional) + (Porcentaje de corrección establecido en función ratio {RA / IT} * Total RA Nacional)].

- 2) Recursos calculados a partir del PIB de cada país: en este caso se puede establecer un porcentaje único anual, o, alternativamente, se podría hacer variar ese porcentaje para ajustarlo a los gastos previstos cada año en el Presupuesto Común centroamericano. Esta última opción es más costosa y compleja, por lo que al menos en los primeros años es conveniente operar en función de la primera de las opciones. El porcentaje aplicado no debería ser muy elevado, proponiéndose que oscile en torno al 0,5% del PIB de cada país centroamericano, si bien sobre ese cálculo también podrían realizarse correcciones nacionales en virtud de diversos criterios previamente acordados en función de los distintos niveles de desarrollo de cada nación.

Posiblemente, al estimar la cifra de PIB sobre la que debe aplicarse el porcentaje del 0,5% que constituirá un ingreso del Presupuesto Común centroamericano se haga necesario establecer algún tipo de método de corrección para solventar los desequilibrios estructurales que se dan entre los países del istmo. Algunas de las propuestas para la corrección (o reducción) de la cifra final de PIB proporcionada por algunos países pueden tomar en consideración las siguientes pautas:

- a. Reducción porcentual de la cifra de PIB Nacional en función de la aportación efectuada vía Recaudación Aduanera: el ratio elegido para realizar la corrección es el siguiente:

$$\{ \text{Total aportación vía RA} / \text{Total aportado por las Naciones en virtud de esta vía} \}$$

- b. Reducción porcentual de la cifra de PIB Nacional en función de los Ingresos Fiscales de cada país: en este caso es necesario hacer un desglose entre Ingresos por Impuestos Directos (IngID) e Ingresos por Impuestos Indirectos (IngII). En este último, cabe la posibilidad de no tener en cuenta la RA. De este modo, los ratios propuestos son los siguientes:

- I. $\{ \text{IngID} / \text{IT} \}$

- II. $\{ \text{IngII} / \text{IT} \}$

por otro lado, si excluimos la RA de este último nos encontraremos:

- III. $\{ \text{IngII (excluida la RA)} / \text{IT} \}$

Para el cálculo del Presupuesto podemos considerar a priori, los ratios I y III como los más adecuados. Por lo tanto, la corrección porcentual obtenida en base a cada uno de los ratios deberá ser minorada en un 50%³³, quedando la corrección porcentual vía Recaudación Impositiva del siguiente modo:

Total corrección porcentual de la cifra de PIB vía Ingresos Fiscales = 50% [Porcentaje de corrección vía ratio {IngID / IT}] + 50% [Porcentaje de corrección vía ratio {IngII (excluida la RA) / IT}].

- c. Reducción porcentual de la cifra de PIB Nacional en función de la cifra de Deuda Exterior (DE) de cada país: este parámetro de corrección tendrá en cuenta el

³³ Este porcentaje puede variar en función de la importancia que le demos a cada uno de los dos ratios.

porcentaje de endeudamiento externo de cada Nación con respecto al PIB nacional. En este caso, el ratio propuesto es el siguiente:

$$\{DE / PIB\}$$

Alternativamente, podríamos tratar el tema no sólo desde el punto de vista de la cuantía que en porcentaje representa la DE con respecto al PIB, sino enfocarlo desde el prisma de las obligaciones de pago anuales que cada Nación tiene a causa de la financiación externa. Esta última alternativa es más representativa de la realidad de la Deuda y de lo que representa en términos financieros para el país. Pero por otro lado, complica la confección de esta vía debido a la dificultad a la hora de tratar con esta tipología de datos. Por esta razón, en principio es preferible no tenerla en cuenta durante los primeros años de vida del presupuesto común.

- d. Reducción porcentual de la cifra de PIB Nacional en función del índice de pobreza de cada país: para la configuración de este parámetro se pueden considerar dos ratios porcentuales utilizados por el PNUD³⁴ que, de un modo coherente y objetivo, pueden establecer una cifra rigurosa para un concepto tan ambiguo como es el de pobreza. Teniendo en cuenta esta cuestión, los ratios utilizados han sido:

- Porcentaje de población por debajo de la línea de pobreza nacional (Pobreza1).
- Porcentaje de población por debajo de 1 dólar \$ diario para gasto (en ppa. 1993) (Pobreza2).

De esta manera, en función de los anteriores se establecen los que demarcarán la corrección del PIB nacional en un hipotético Presupuesto Común. Las propuestas son las que siguen:

I. $\{Pobreza1 / Población Total\}$

II. $\{Pobreza2 / Población Total\}$

- e. Reducción porcentual de la cifra de PIB Nacional en función de la cifra de PIB per cápita de cada país: este parámetro de corrección tendrá en cuenta la cifra de PIBpc de cada Nación con respecto a la media de la región centroamericana, siendo el ratio propuesto el siguiente:

$$\{PIB / Población Total\}$$

³⁴ PNUD (2004): *Informe sobre Desarrollo Humano 2004*, Nueva York. Disponible en www.undp.org.

- f. Reducción porcentual de la cifra de PIB Nacional en función de la cifra de Gasto Social (GS) de cada país: con esta vía de corrección porcentual de la cifra de PIB nacional se pretende premiar a aquellos países que destinan gran parte de sus recursos a la rúbrica de Gasto Social. Para este cometido, se proponen cuatro ratios diferentes:

I. $\{GS / \text{Gasto Total}\}$

II. $\{GS / IT\}$

III. $\{GS / PIB\}$

IV. $\{GS / \text{Población Total}\}$

De los cuatro ratios propuestos, a priori podríamos considerar el segundo como el más adecuado, ya que representa mejor el esfuerzo del país a la hora de establecer sus cifras de Gasto en rúbricas sociales. Pero por otro lado se podría pensar que el más adecuado es el último, ya que es a través de éste como se aprecia de modo más riguroso el gasto real de la Administración Central en el seno de la sociedad.

Estas propuestas se pueden aplicar en su totalidad o en parte, combinadas o bien individualmente. Pero de un modo u otro, habrá que tener en cuenta el significado formal de cada uno de los ratios para poder establecer las correcciones necesarias de forma rigurosa y coherente. Asimismo, se puede hacer una ponderación posterior en función de la importancia que se le otorga a cada una de ellas. En consecuencia son, obviamente, fórmulas que deben tender a la mayor simplificación posible para evitar negociaciones poco transparentes que sólo contribuirían a enturbiar el panorama de la integración centroamericana. No obstante, alguna de ellas puede tener la virtud de ayudar a los países menos desarrollados, al menos en la medida que éstos no resulten suficientemente compensados por las políticas de gastos propias del hipotético presupuesto común centroamericano.

Además de los anteriores recursos descritos, también podrían incluirse puntualmente las siguientes fuentes de ingresos:

- a) Los derivados de la condonación de la totalidad o parte de la deuda exterior de los países centroamericanos: con obvias cautelas contables y con limitaciones administrativas consensuadas, los países pueden aportar la totalidad o parte de la deuda condonada como ingresos del Presupuesto Común centroamericano.

- b) Aportación de una parte porcentual de la recaudación fiscal por imposición indirecta: al igual que ocurre en la Unión Europea, los países pueden aportar un porcentaje de su recaudación vía imposición indirecta nacional. En este caso se deberán establecer también mecanismos de corrección para evitar posibles desvirtuaciones en la estructura de ingresos de los países o de sus aportaciones a través del valor de su PIB.
- c) Aportación de una parte o de la totalidad de la Ayuda Oficial al Desarrollo recibida por los países centroamericanos: ya que este tipo de ayuda financiera está encaminada a financiar proyectos de desarrollo, no es descabellado dirigirlos directamente al Presupuesto o potenciar incluso que los donantes bilaterales y multilaterales centralicen su ayuda en la UAC.
- d) Finalmente, a medida que avance la Unión Aduanera Centroamericana, irán surgiendo fuentes de ingresos alternativas, como puede ser la utilización de ingresos derivados de la aplicación de determinadas normas comunes vigentes en los países de la región gracias a la labor institucional de la UAC.

b) Estructura de gastos

Después de establecer la estructura de ingresos del Presupuesto Común, es conveniente centrarse en la de gastos para proponer cuales podrían ser los instrumentos de los que nos serviríamos para conformar las partidas presupuestarias. Así, como se ha ido adelantando a lo largo del trabajo, esta estructura está directamente relacionada con la creación de tres Fondos Financieros de carácter estructural. Pero a pesar de que estos Fondos comparten una misma fuente de asignación presupuestaria, su estructura de gastos no tiene porque ser similar, ya que sus objetivos no lo son. Se deberán realizar, por lo tanto, tres presupuestos de gasto distintos que habrán seguir una serie de reglas presupuestarias básicas:

1. en primer lugar, se deberán definir objetivos generales y específicos de cada proyecto;
2. en segundo lugar, debe existir un procedimiento de planificación, transparente y estable, que guíe la propuesta en el tiempo. En este sentido, es imprescindible la existencia de un órgano institucional que administre y gestione eficientemente el Presupuesto;
3. finalmente, se deben aplicar una serie de principios básicos a la gestión de los Fondos (cofinanciación, adicionalidad y concentración).

Planteadas estas cuestiones, es esencial definir el objetivo general que va a guiar la planificación financiera de los Fondos. Éste será definido por las autoridades centroamericanas, y deberá tener vinculación con el desarrollo económico regional, así como con la cohesión social en el istmo. Asimismo, no debemos olvidar que un objetivo importante de este Presupuesto debería ser el impulso del proceso de integración a través de la implementación de instrumentos que fomenten el bienestar económico. Del mismo modo, se deberán establecer las vías a través de las cuales concluiremos los objetivos generales, así como los objetivos específicos de cada uno de los Fondos. En consecuencia:

- El primero de estos Fondos podría ser definido como Fondo de Desarrollo Económico (FODECO), y debería estar asociado el impulso de la Unión Aduanera y de futuros niveles de integración, es decir, su objetivo principal será el desarrollo económico de la región. Así, los proyectos a los que vaya dirigido este Fondo irían encaminados al desarrollo de infraestructuras comunes que impulsen el comercio intraregional y, por ende, el desarrollo del comercio exterior, y a la ayuda a colectivos y sectores económicamente desfavorecidos por el proceso de integración (sectores poco competitivos, regiones fronterizas,...).
- El segundo Fondo podría ser definido como Fondo de Cohesión Social (FCS), y estaría directamente relacionado con la mejora de las condiciones de vida de la población centroamericana. Para ello, sus proyectos se deberían encaminar a la mejora de los niveles de formación de la región, y al combate contra la pobreza y sus formas más extremas.
- El tercero de los Fondos podría ser definido como Fondo de Desarrollo Empresarial (FODEM), y se vincularía directamente con la creación de un tejido económico y empresarial que minorase las deficiencias productivas y atrajese la inversión extranjera a la región, mermando así la dependencia económica con respecto a los productos tradicionales y los socios comerciales. Los objetivos que debería cumplir son el fomento a la actividad empresarial y la inversión en formación comercial.

Después de establecer cuales son los objetivos de los diferentes Fondos, se deberá concretar su asignación presupuestaria. Esta decisión deberá ser transparente y estable en el tiempo, dependiendo, así mismo, de la situación en la que se encuentre la región, ya que las necesidades estructurales y de desarrollo regional no serán siempre las mismas. Por consiguiente, el período presupuestario que se podría proponer, en principio, para este Presupuesto, es de tres años, si bien en ese plazo no resultará posible concluir los procesos de

selección, financiación y culminación de la mayor parte de los proyectos establecidos. En la UE, los períodos presupuestarios son anuales y se ajustan a periodos plurianuales más amplios e incluso a perspectivas financieras fijadas para periodos de siete años. En el caso de Centroamérica estos plazos pueden resultar ahora excesivos, si bien deben ser sus autoridades quienes estimen los periodos más adecuados de acuerdo con los criterios y principios establecidos y con la colaboración de los agentes económicos y políticos que sirvan de apoyo a la UAC. Finalmente, con respecto a la asignación presupuestaria, esta decisión dependerá, como hemos comentado anteriormente, de la situación en la que se encuentre la región. Por consiguiente, en un principio se podría partir de una distribución del Presupuesto de la siguiente forma:

- Un 50% para el FODECO
- Un 38% para el FCS
- Un 12% para el FODEM

y a medida que se estableciesen los proyectos, se modificarían los porcentajes según las prioridades de cada momento. Así, en casos de extrema gravedad, como desastres meteorológicos o situaciones graves de crisis económica, se podría llegar a concentrar toda la asignación presupuestaria en objetivos concretos de alguno de los Fondos.

c) Órgano gestor de los Fondos

Esta es una de las cuestiones más controvertidas al plantear un proyecto de Presupuesto Común centroamericano. Hay que tener en cuenta que esta propuesta lleva implícita una cesión de soberanía por parte de los gobiernos centroamericanos. La institución encargada de este cometido deberá administrar un Presupuesto que se ha conformado a través de las diferentes aportaciones nacionales. Por ello, además de un órgano gestor del presupuesto, deberá establecerse también un segundo órgano de carácter fiscalizador, que garantice un buen uso del dinero común y la necesaria independencia en las actuaciones de la UAC.

En el caso de la UE existen dos instituciones que desempeñan esas tareas: la Comisión Europea y el Tribunal de Cuentas. En Centroamérica se puede proponer la creación de unos órganos similares, como un paso más en el proceso integrador, o bien reestructurar o ampliar las funciones de alguna de las instituciones ya existentes en el Subsistema Económico de la región. Como propuesta para la gestión del Presupuesto Común se debe tener muy presente al Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE). Su objetivo es atraer recursos

financieros disponibles en los mercados de capital mundiales hacia Centroamérica para estimular al sector privado, apoyar esquemas de privatización, mejorar la ventaja competitiva de las economías regionales, aumentar las exportaciones, modernizar la infraestructura de la región, y mejorar las condiciones sociales de los ciudadanos.

La experiencia de esta institución en materia de gestión financiera es muy importante. A los objetivos y funciones del BCIE se le puede añadir el de gestión del Presupuesto Común y planificación de los Fondos, así como el de búsqueda de socios exteriores para la cofinanciación de presupuestos de desarrollo regional (respetando los principios básicos presupuestarios, entre ellos el de adicionalidad).

Para la tarea de fiscalización de los Fondos la labor sería inicialmente más difícil, ya que no encontramos ninguna institución cuyos objetivos y funciones se puedan adecuar a las requeridas para este cometido. En el caso de la UE, el Tribunal de Cuentas es la máxima competencia en materia de control del presupuesto y de las finanzas comunitarias. Una institución similar deberá ser creada en el seno de la UAC, dotándola de completa independencia funcional y garantizada solvencia en el desempeño de sus funciones.

6. Conclusiones

Aunque en los últimos años se ha retomado en Centroamérica la idea de crear una Unión Aduanera compatible con el viejo proyecto de creación de un Mercado Común Centroamericano, la realidad estructural y macroeconómica de los países de la región sigue mostrando la complejidad del proyecto y la existencia de deficiencias y asimetrías de difícil solución. Para paliarlas, las naciones centroamericanas deberían afrontar definitivamente un compromiso integrador que impulse el proceso de creación de una Unión Aduanera estable en el tiempo. Y en ese compromiso, la creación de instrumentos presupuestarios comunes, capaces de ayudar a resolver parcialmente algunas de las carencias de la región, puede ser una ayuda de tanta o más importancia que la vinculación a otros proyectos internacionales (como el Plan Puebla Panamá o el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos).

Los beneficios de un proceso de integración en el istmo parecen claros. Sin embargo, las dificultades para llevarlos a la práctica son muy grandes, a la luz del atraso estructural de Centroamérica, de la escasa relevancia de su comercio exterior y de la ineficiente inserción de sus economías en la economía mundial. Tal vez por ello, surgen cada cierto tiempo nuevas iniciativas (como los citados PPP y TLC), que no parecen ofrecer un gran aporte a Centroamérica en términos de estímulo de su desarrollo económico y social, aunque sí pueden contribuir a paliar algunas de las principales debilidades de sus sistemas económicos. Por ello, parece aún más necesario reforzar el comercio y la integración en Centroamérica, buscando un regionalismo gestionado con criterios propios y compatible con el marco internacional vigente. Tal vez un regionalismo abierto adaptado a la realidad centroamericana y dispuesto a apoyarse en la integración regional como un medio eficaz en favor del desarrollo.

Para potenciar la Unión Aduanera y lograr un compromiso integrador estable es necesario proseguir la experiencia histórica de la integración centroamericana, dando un paso más y avanzando en aspectos concretos, como la puesta en funcionamiento de algunos mecanismos de financiación comunes destinados a potenciar el desarrollo en la región. Esa propuesta debe estar anclada en la realidad económica y social de la región, por lo que han de estudiarse con sumo cuidado los mecanismos de ingresos y de gastos del hipotético presupuesto común centroamericano. La experiencia europea puede ser aleccionadora en algunos sentidos, si bien no se debe perder nunca de vista la realidad económica y social de la región. Pese a las dificultades que encierra, la idea de la creación de un Presupuesto Común Centroamericano que financie dos fondos financieros con carácter estructural parece una propuesta coherente con la situación de la región y con el compromiso de sus autoridades en materia de integración y de desarrollo futuro de Centroamérica.

Bibliografía:

Barreix, A., L. Villela, y J. Roca (2003): “Impacto Fiscal de la Liberalización Comercial en las Américas”. BID, Washington, D.C.

CEPAL (2001): *Pasado, presente y futuro del proceso de integración centroamericano. Una interpretación*. Santiago de Chile.

Garnier, Leonard (2005): “La precariedad del empleo en Centroamérica: los dilemas de un equilibrio de bajo nivel”. *The European Journal of Development Research*, vol. 17, nº 3.

Lederman, D., G. Perry, y R. Suescún (2002): *Trade Structure, Trade Policy and Economic Policy Options in Central American*. Banco Mundial, Washington, D.C.

Nieto Solís, José Antonio (2004): “La experiencia de los fondos estructurales de la UE: posible aplicación a Centroamérica”. *Revista Información Comercial Española*, nº 817.

Paunovic, Igor (2004): “The United States-Central American Free Trade Agreement: fiscal implications for the central american countries”. CEPAL. Santiago de Chile.

Roldán Dávila, Genoveva: “Desarrollo, Integración y Migración: el Plan Puebla Panamá”. Trabajo de investigación sin publicar. Madrid, 2005. Puede consultarse en la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de la Universidad Complutense de Madrid.

SIECA (2005): *Unión Aduanera Centroamericana en Cifras*. SIECA. Guatemala.

Subdirección General de Estudios del Sector Exterior (2001): “Centroamérica: características estructurales y principales retos”. *Boletín Económico de ICE*, nº 2706. Noviembre.

Páginas web consultadas:

CEPAL: <http://www.eclac.cl>

Plan Puebla Panamá: <http://ppp.sre.gob.mx>

Secretaría de Integración Económica Centroamericana: <http://www.sieca.org.gt>