

Situación de la Integración Centroamericana tras las Medidas Arancelarias del Ministro Hinds

Joaquín Arriola

El Tratado General de Integración Económica Centroamericana dispone el establecimiento de un arancel externo común. En el artículo IX del Tratado general se indica que "los Gobiernos de los Estados signatarios no otorgarán exenciones ni reducciones de derechos aduaneros a la importación procedente de fuera de Centroamérica para artículos producidos en los Estados contratantes en condiciones adecuadas".

El arancel acordado tiene un límite máximo del 20% y un límite mínimo del 5%, con franjas intermedias de 10% y 15%.

El Salvador, que fue el primer país en ratificar el Protocolo, nunca logró reducir el techo arancelario, por la oposición de los industriales: así, la protección nominal en el sector de bebidas es de un 21.7%, en prendas de vestir un 29.8%, cuero y sus productos 25,6%, con niveles de protección efectiva muy superiores, que pueden llegar en el caso de las prendas de vestir a un 65,4% de protección efectiva, 41,8% en cuero y sus productos o 27,3% en bebidas y 28,8%

en tabaco.

Por lo tanto, el acuerdo de establecer un arancel externo común no ha sido demasiado efectivo en lograr el establecimiento de una política comercial centroamericana. Esta debilidad se evidenció en primer lugar en los acuerdos de adhesión de los países de la región al GATT, posteriormente en el acuerdo comercial bilateral entre Costa Rica y México, y finalmente en la política arancelaria del gobierno de Calderón Sol, que viene a cerrar más las posibilidades de establecer una política comercial centroamericana activa.

Las negociaciones con el GATT

Los países centroamericanos inician los contactos para su adhesión al GATT (Acuerdo General de Tarifas y Comercio) desde finales de los 80, y llevan a cabo su negociación de adhesión por separado entre 1990 y 1993, paralelamente a la definición de la política arancelaria centroamericana. En cualquier caso, la conclusión de las respectivas negociaciones no pueden ser más negativas para la política comercial centroamericana: Costa Rica

negocia 168 posiciones arancelarias inferiores y 19 superiores a las fijadas en el "sistema centroamericano de comercio" (SAC); El Salvador 284 inferiores y 16 superiores, Guatemala 301 inferiores y 14 superiores, y Honduras 798 inferiores y 44 superiores. De todas estas partidas, sólo 40 son comunes en todos los países, aunque tampoco para estas 40 partidas coinciden las tarifas negociadas. Además, aunque los países centroamericanos acordaron en 1993 un techo arancelario consolidado del 55%, todos los países con excepción de Costa Rica negociaron techos inferiores con el GATT: El Salvador 40%, Guatemala 40-50% y Honduras 35%.

En un sistema de libre comercio como el establecido entre los países del área, el costo arancelario real está determinado por la tarifa arancelaria más baja acordada por cualquiera de los países de la región a terceros países. Es evidente por tanto que las negociaciones "a la baja" establecidas por todos los países en el marco del GATT rompe cualquier ilusión de coordinación de la política comercial.

El acuerdo México-Costa Rica¹

Costa Rica, que nunca mostró mucho entusiasmo por vincular su política comercial a una acción conjunta centroamericana, se adelantó en firmar un acuerdo bilateral de libre comercio con México, que vino a demostrar que de forma aislada ni siquiera los ticos, con su capacidad administrativa superior a la del resto de la región, pudieron establecer un acuerdo favorable a sus intereses en la negociación comercial externa.

El tratado entre Costa Rica y México fractura el arancel externo común, al equiparar el tratamiento de comercio a los bienes procedentes de México con los procedentes del resto del área centroamericana. Esto generará distorsiones en las condiciones de competencia recíproca entre los países del área, al facilitar el desplazamiento de la inversión mexicana potencial hacia el país que ofrece aranceles más bajos al país de procedencia de

la inversión, en este caso, Costa Rica.

Costa Rica no incluyó en las negociaciones la "preferencia arancelaria centroamericana", que significa otorgarse entre sí un tratamiento arancelario más favorable que el otorgado a terceros países: en el caso de México con Costa Rica, el arancel aplicable a aquél es cero desde el momento de entrada en vigor del Tratado (1º de enero de 1995).

En el Tratado se dispone que se otorgará trato nacional y trato de nación más favorecida a los servicios y a los proveedores de servicios de las partes contratantes, tratamientos que Costa Rica no otorga a los países centroamericanos: esta situación coloca a los inversionistas centroamericanos en posición de desventaja frente a los mexicanos en el mercado costarricense.

En el Tratado no se negoció por parte de Costa Rica la inclusión de la "norma de valor regional acumulativo", que hubiera evitado que se

excluyera del libre comercio con México los productos costarricenses elaborados con materias primas centroamericanas, creándose así una desventaja absoluta para el abastecedor centroamericano de materias primas para la industria costarricense, frente al mexicano.

Este es un caso extremo, pero que refleja la tónica general de las negociaciones bilaterales: los países centroamericanos adquieren compromisos con terceras naciones que contravienen los acuerdos centroamericanos².

La política arancelaria del gobierno de ARENA

Con las medidas de desgravación anunciadas por el gobierno de ARENA, El Salvador da un paso al frente en el proceso de destrucción de la iniciativa de establecimiento de una política comercial común en la región centroamericana.

La gradualidad de las medidas puede entenderse en un sentido optimista como una invitación a los demás

Calendario de la Desgravación Arancelaria

(arancel sobre valor CIF)

	actual	abril 1995	enero 1996	enero 1997	enero 1998
Bienes de capital	7.1	1	1	1	1
Bienes intermedios y materias primas	5 - 10.6	5	1	1	1
Bienes finales	20 - 30	20	15	12	9

(Algunos bienes finales tienen aranceles inferiores al rango indicado, por ejemplo los productos de imprenta pagan un 4%.)

países del área a incorporarse a esta política de desgravación acelerada. Pero en un sentido más realista, hay que entender que esta propuesta cierra las puertas a la posibilidad de aplicar una política comercial activa, es decir una política de negociación comercial donde el arancel propio sea un elemento a negociar en función de las concesiones de las contrapartes en la negociación.

Pese a la gradualidad, el desarme arancelario es tan evidente, que se pierde la oportunidad de negociar acuerdos favorables de comercio que por otro lado ya están en marcha, con México, Venezuela y Colombia.

Las razones de la desgravación arancelaria unilateral

La orientación de esta política de desgravación arancelaria puede ser resultado de dos reflexiones: puede ser que el gobierno de ARENA considera que carece de la capacidad técnica y humana para negociar buenos acuerdos comerciales con países de mayor dimensión que son inevitablemente los principales socios comerciales (Estados Unidos, México, Venezuela, Colombia), situación de debilidad negociadora relativa bastante común en la región y en la experiencia reciente de nuestro propio país. En tal caso, la señal que se está enviando no sería otra cosa que adelantar

un resultado previsible de las negociaciones, como es la reducción de los aranceles, para exigir reciprocidad futura (en la línea de "yo ya me desarmé, ahora le toca a Ud." o "mire que bien portado soy, ahora déjeme entrar al TLC").

Pero quizá el gobierno le apuesta a captar inversiones extranjeras, al considerar que el capital nacional está tan volcado en su orientación rentista que nunca va a invertir lo necesario en reforzar el capital fijo (máquinas, edificios, infraestructura) del país, y por tanto, como ocurrió con la ola industrializadora del mercado común centroamericano en los 60, tiene que ser el capital extranjero el que vanguardice la renovación del capital industrial en el país en los 90. En ese sentido, la desgravación arancelaria unilateral es una señal enviada a los inversores potenciales para que consideren elevar la categoría de El Salvador como país interesante para invertir.

Ambas consideraciones no son mutuamente excluyentes, y puede ser que las dos estén detrás de la medida. El problema es que ni en materia de negociaciones, el primero que toma una iniciativa se asegura con ello que la contraparte va a tomar el mismo rumbo, ni el arancel cero asegura la llegada de la inversión extranjera: en las

negociaciones comerciales, la política arancelaria acordada es consecuencia del interés de las contrapartes en reforzar los lazos comerciales comunes; es por tanto un medio y no un fin en sí misma.

Por lo que respecta a la inversión extranjera, especialmente en países de mercados (de consumo y de trabajo) internos reducidos, la inversión extranjera se orienta por la capacidad de exportar a los grandes mercados próximos a ese país. Y en El Salvador, casi todo el comercio exterior es comercio administrado, sujeto a cuotas de importación por parte de los países importadores (textiles, azúcar) o a cuotas de exportación por parte de los organismos reguladores del mercado (café). Para El Salvador, no existe un mercado internacional sujeto a las reglas de la oferta y la demanda, y por tanto la inversión extranjera considera no solo los costos relativos de producción, sino la cuota correspondiente. En cuanto a la inversión que forma parte de la fragmentación de los procesos productivos, es decir orientada a la fabricación de componentes de productos complejos (automóviles, computadoras), éstas se realizan atendiendo no solo a consideraciones de costes de producción (salarios, aranceles, tarifas de servicios, tasas de interés...) sino a rentas de situación y externalidades positivas de

las cuales carece casi por completo el país (proximidad a los mercados o a otras plantas de la empresa, calidad de la infraestructura, acceso a insumos locales, existencia de una red de subsidiarias potenciales, capacitación de la mano de obra, incentivos específicos etc.)

Una orientación alternativa de la política arancelaria

El Salvador, lo mismo que el resto de Centroamérica, tiene la posibilidad de aplicar una política comercial activa, que contribuya a acelerar el proceso de desarrollo de las actividades productivas en relación directa con el incremento cuantitativo y cualitativo del mercado interno.

Hay una consideración implícita en todos los procesos de integración, y es que el principal mercado de una región es la región misma, y que por tanto el desarrollo de la producción solo puede estar ligado de forma segura al desarrollo de dicho mercado. El comercio exterior con Centroamérica (exportaciones más importaciones), que era una quinta parte del total a finales de los 80, se eleva a la cuarta parte de todo el comercio a mediados de los noventa; desde 1991 el comercio exterior regional crece más rápido que con el resto del mundo.

Por desgracia, la influencia nefasta de la ideología neoliberal hizo que gobiernos y tecnócratas centroamericanos cerraran los ojos a la realidad, y mientras se comprometían a desarrollar una integración regional que nadie tomaba en serio, aprovechaban cualquier oportunidad para embarcarse en la conquista de nuevos mercados, en aventuras que al final lo que están logrando es que los mercados centroamericanos pasen a manos de productores de otros países, sin lograr a cambio una penetración cualitativamente nueva en los mercados externos para los productores centroamericanos.

La integración centroamericana es la alternativa, y única posibilidad real de mantener el control del mercado interno al mismo tiempo que se crean las condiciones para penetrar en mercados externos competitivos. Pero la integración exige ampliar la viabilidad política y administrativa de la misma.

Solo una política arancelaria **centroamericana** tiene posibilidades de éxito. Esto significa acompañar la definición de las políticas con un imprescindible desarrollo institucional y administrativo para establecer el marco legal que permita fijar los aranceles con criterios específicos por partidas, en función de la situación y objetivos de la industria y agricul-

tura de los países, orientar los incentivos de la protección a modificar los patrones tecnológicos y de comportamiento empresarial, aplicar a escala regional una reconversión industrial y agrícola, regular las actuaciones de los gobiernos nacionales para evita la violación de los acuerdos y políticas definidas en el marco centroamericano.

Por todo ello, podemos concluir que las medidas de desgravación arancelaria unilateral impiden avanzar en la dirección correcta, y sólo van a contribuir a debilitar aun más el tejido productivo nacional.

¹ Alfredo Guerra-Borges, *Probable impacto de los TLC en el mercado común centroamericano: una reflexión preliminar*, s.f.

² CEPAL, *La integración centroamericana frente a múltiples compromisos de negociación comercial*, LC/MEX/L.233, 9 septiembre 1993.

* * *