

Los desafíos de una zona de libre comercio entre México y Centroamérica¹

Carolina Alas de Franco

Resumen

Las tendencias integracionistas regionales obligan a preguntarse sobre las conveniencias de una integración entre países con un desarrollo económico desigual. En concreto, se exploran las posibilidades que puede tener un tratado de libre comercio entre México y Centroamérica. La autora analiza en detalle las consecuencias y los vacíos del acta de Tuxtla Gutiérrez y hace una serie de propuestas para que la región saque ventaja de las nuevas oportunidades comerciales.

1. Los efectos de la creación de una zona de libre comercio entre países con un desarrollo económico desigual

1.1. El libre comercio y el proteccionismo

Desde los clásicos, con Adam Smith, ha existido una fuerte corriente de pensamiento económico que aboga por la libertad del mercado, cuyas fuerzas, si se las deja operar sin obstáculos, se consideran como las mejores correctoras de cualquier desajuste que pueda ocurrir.

Se sostiene que, en el caso del comercio internacional en países pequeños, la intervención a través de tarifas proteccionistas produce indudablemente efectos nocivos, pues las distorsiones que se generan en el consumo y la producción no son contrarrestadas por un mejoramiento de los términos de intercambio, efecto que sí se logra en los

países grandes: los países pequeños, aunque disminuyan la demanda del bien importable por efecto de la tarifa, no están en capacidad para bajar el precio internacional del mismo bien, por lo poco significativa que es su demanda respecto a la demanda mundial total.

Con el libre comercio, el consumidor sale beneficiado porque puede consumir más bienes a un precio más bajo del que existiría con restricciones en el comercio. Al mismo tiempo, se liberan recursos productivos hacia las áreas de producción, en las cuales el país tiene más ventajas comparativas y en las cuales los recursos pueden ser utilizados más eficientemente, lo que hace que aumente la producción nacional.

Por otro lado, tenemos aquellos puntos de vista que, en contra del libre comercio, aducen que es necesaria la intervención estatal en las transaccio-

nes internacionales para lograr el máximo bienestar de la nación. Entre las razones que se dan a favor de este punto de vista generalmente se mencionan las imperfecciones existentes en el mercado, las cuales obligan a la injerencia estatal para corregir las anomalías que las fuerzas del mercado no han logrado resolver.

En los países latinoamericanos, desde los años treinta, ha prevalecido la política de la protección de la industria incipiente como una política explícitamente orientada a lograr el desarrollo de la industria, sector que se visualizaba con un gran potencial de dinamismo, especialmente en momentos en que el modelo agroexportador daba muestras inequívocas de su agotamiento y se reflejaba la fragilidad del abastecimiento de divisas.

La protección de la industria en los países en vías de desarrollo se concentró en aquellas industrias que se pensaba podían producir bienes sustitutos de importaciones, al considerar bastante remota la posibilidad de estar en capacidad para exportar bienes manufacturados, y al perseguir al mismo tiempo librarse de los ciclos económicos de las grandes economías. La protección de la industria incipiente se manifestó básicamente a través de las tarifas para la importación, aunque no faltaron subsidios y otras formas de protección.

A la larga, se configuró una estructura con tasas de protección extremadamente altas. Lo que fue una política temporal se convirtió en algo permanente, provocando graves distorsiones en el consumo y la producción, y sin que los sectores protegidos hubieran alcanzado, después de tantos años, el grado de competitividad buscado.

El sector productor de bienes importables dependió mucho de bienes intermedios y de bienes de capital importados; la mayoría de las compras se hacían del exterior, y las ramas internas tuvieron que comprar insumos provenientes de este sector a costos elevados. Más grave aún, la protección ilimitada permitió operar con un equipo obsoleto, aumentando cada vez más el diferencial tecnológico entre los países desarrollados y los subdesarrollados, y viabilizó operar en un mercado demasiado pequeño como para aprovechar las economías de escala.

No obstante, para ser justos con todos aquellos economistas que propugnaron por algún tipo de protección, hay que mencionar que esta perpetuidad del sistema de cuotas y tarifas obedeció más a la misma inercia del sistema, y a los intereses de determinados grupos.

1.2. La integración y el desarrollo desigual

Los países latinoamericanos, en general, combinaron su política de sustitución de importaciones con una política de integración económica. La integración económica se ha visto como un medio favorable para que las industrias nuevas se establezcan o se expandan las ya existentes, aprovechando el mercado ampliado que se genera con la integración.

Conceptualmente, cuando los países miembros acuerdan una zona de libre comercio entre ellos, pero mantienen distintas tasas arancelarias para los productos del exterior, se habla de zonas de libre comercio. Si el arancel externo que se establece es el mismo en todos los países socios, lo que se conforma es una unión aduanera. Si, junto al arancel externo común, existe libre movilidad de capital y de fuerza de trabajo, estamos en ante un mercado común.

En la teoría tradicional de las uniones aduaneras, el estudio de los beneficios y de las pérdidas originadas frecuentemente se explica en términos de la creación y la desviación del comercio². El efecto neto está determinado por el peso relativo de estos dos tipos de fuerza.

La creación del comercio (efecto favorable) ocurre cuando una fuente de abastecimiento de costos menores sustituye a otra fuente menos eficiente. La desviación del comercio (efecto adverso) implica dejar de adquirir bienes de una fuente de oferta más eficiente que se encuentra fuera de la unión, para obtenerlos de un país miembro a un costo mayor.

El análisis de los beneficios y de las desventajas de la integración, en términos de la creación y desviación del comercio, ha sido considerado como muy simplista para que pueda, en efecto, reflejar los beneficios y daños que ocurren cuando se forman uniones aduaneras entre países en desa-

rollo. Entonces, una serie de economistas trata de presentar una teoría diferente de las uniones aduaneras, específicamente aplicada al caso de los países subdesarrollados.

Estos estudios incluyen como parte del análisis otros elementos primordiales, como son el grado de industrialización deseado, el ahorro de divisas, la creación de empleo, las economías de escala, los elementos del desarrollo económico, las razones políticas, el poder de negociación etc., que, en determinado momento, pueden tener mayor peso que la mejor asignación de recursos.

Si se parte del supuesto de que existe una preferencia colectiva por la producción industrial por diversas causas³, *habrá mayores probabilidades de éxito en aquellas uniones aduaneras cuyos miembros se encuentran en una etapa de desarrollo bastante equiparable, y en donde se logre que todos los países reciban una parte del aumento de la producción industrial.* Si en una unión aduanera entre dos países todo bien se produjera en el país con menor costo, surgirían problemas cuando todas las industrias de más bajo costo se concentraran en un solo país.

En una zona de libre comercio, donde cada país decide la protección de la producción nacional respecto a los bienes extranjeros, es factible que la fuente más eficiente para la producción de un determinado bien dentro de la unión sea eliminada por la competencia extranjera si el arancel externo que implementa el país en cuestión es demasiado bajo, y que, simultáneamente, una producción menos eficiente localizada en otro país miembro subsista amparada a un arancel más alto.

Pero incluso en el caso de que se siguiera produciendo el bien en el centro más eficiente de la región, si el arancel externo de los demás socios baja demasiado, probablemente tampoco puedan ser aprovechadas las economías de escala de la integración. Entre más bajo el arancel impuesto a terceros países, aumentan las probabilidades de que un país externo se convierta en el nuevo abastecedor, y lo contrario sucede cuando el arancel externo es alto.

Los países latinoamericanos lograron incrementar el comercio intraregional y diversificar y

desarrollar hasta cierto nivel la producción industrial al aprovechar las economías de escala y la distribución geográfica de las industrias para abastecer un mercado regional más amplio que el nacional. Este último efecto sobre todo puede catalogarse como beneficioso, si se considera que lo que se compara es una situación con políticas proteccionistas para la industria, pero sin integración, y otra situación con la misma clase de políticas, pero con la existencia de un mercado mucho mayor, logrado a través de la integración.

Pero los problemas estructurales de los que se ha hablado respecto a la política de sustitución de importaciones no se resolvieron con la integración. Además, se crearon conflictos nacionales cuando los países miembros menos desarrollados se consideraron defraudados, pues, pese a múltiples acuerdos concesionarios, no lograron igualarse en su desarrollo económico a los países más avanzados, y sus cuentas comerciales en el intercambio regional se deterioraron significativa-



mente.

Junto a estos problemas, la economía mundial, y en particular la economía de los países pequeños, entró en crisis. En el sector externo, la escasez de divisas llegó a niveles alarmantes, y comenzó a impulsarse un nuevo modelo neoliberal con apertura externa.

La nueva clase de integración que ahora se propone está impulsando la eliminación de toda traba u obstáculo al comercio internacional. Se promueve la formación de zonas de libre comercio entre países con distinto desarrollo económico, a través de una reducción recíproca de los aranceles, pero que puede efectuarse a diferentes ritmos. Al mismo tiempo, se visualiza una apertura al resto del mundo, lo cual requiere que el arancel externo sea menor o al menos igual al que exista en los países antes de integrarse. Por último, también se busca reducir las restricciones a la inversión extranjera, el canje de deuda por distintos activos y una mayor protección a la propiedad intelectual.

Pero se deja a un lado el problema que esto puede representar para un país que carece o tiene una escasa ventaja comparativa en el área industrial y que pudiera verse en el caso extremo de ver desaparecer prácticamente su aparato industrial. En este caso, la interrogante fundamental es si son únicamente las fuerzas del mercado las que deben dictar en qué se especializará cada país sin importar mucho si esta especialización se concentra en unas cuantas ramas ni si son sectores intensivos en mano de obra o capital.

En este sentido, es oportuno también preguntarse sobre las consecuencias de este nuevo esquema de integración entre países en vías de desarrollo, pero con desigual desarrollo económico entre sí. En este caso, se reproduciría en forma parecida la situación provocada por un tratado de libre comercio entre países desarrollados y en vías de desarrollo.

Sin embargo, un aspecto positivo de esta clase de integración es que las naciones pueden tener una mayor oportunidad para encontrar nichos en los mercados de los países miembros que en los mercados de los países industrializados. Especialmente puede darse esta posibilidad, si la calidad

requerida está por debajo de la exigida en mercados más competitivos fuera de la unión, y, o si los países más avanzados no tienen una mayor ventaja en todas las áreas.

Una manera de establecer una zona de libre comercio sin un costo elevado para las industrias de algunos países, es la reducción gradual y con ritmos distintos de los aranceles a aplicar. Pero este proceso debe estar acompañado de una cooperación técnica continua y fuerte para asegurar una distribución bastante equitativa de los beneficios que pueden lograrse de la zona de libre comercio.

Debe considerarse la potencialidad de la competitividad basada en las ventajas comparativas dinámicas⁴, y seleccionar aquellas industrias que presenten posibilidades para inyectar un fuerte dinamismo a la economía en el mediano plazo, que tengan una demanda sostenible, un grado alto de tecnología y de generación del valor agregado.

2. Las relaciones y las formas de cooperación de México y Centroamérica

2.1. Las relaciones durante los años ochenta

Los contactos de México con Centroamérica se intensificaron en los años ochenta, sobre todo a través de los acuerdos de tipo bilateral y de otras modalidades de acercamiento:

- (a) Acuerdos bilaterales: México suscribió desde 1982 una serie de acuerdos bilaterales de alcance parcial con cada uno de los países centroamericanos, concediendo unilateralmente condiciones ventajosas a la región, sobre todo a través de una reducción arancelaria de entre un 50 y un 70 por ciento del arancel normal para cerca de mil productos, y eliminando otras barreras no arancelarias.
- (b) Acuerdos de cooperación energética y cooperación financiera: México y Venezuela se comprometieron el 3 de agosto de 1980, a través del acuerdo de San José, conocido como pacto de San José, a asegurar el suministro de petróleo a los países centroamericanos. El acuerdo no garantiza un precio preferencial, pero sí el abastecimiento de petróleo, el financiamiento y las tasas de interés bastante bajas.

- c) Programa de financiamiento de las importaciones centroamericanas (FICE): dentro del Programa Integral de Cooperación con los países centroamericanos, a partir de 1989, el gobierno mexicano otorga a través del Bancomex una línea especial de financiamiento para la importación de productos procedentes de Centroamérica a tasas preferenciales.
- (d) Programa de expansión de la oferta exportable de Centroamérica: el Banco Nacional de Comercio Exterior tiene actualmente un plan de acción para desarrollar la oferta exportable centroamericana.
- (e) Financiamiento de las exportaciones mexicanas a Centroamérica: en 1989 se estableció el Convenio de Financiamiento para la Promoción de Exportaciones, por el cual Bancomex proporciona fondos al BCIE hasta por 20 millones de dólares para financiar exportaciones de México a Centroamérica.
- (f) Zonas fronterizas de libre comercio: la parte sur de México, especialmente la frontera a Guatemala, presenta un desarrollo económico y social bastante atrasado comparado con el resto del país. El gobierno mexicano, interesado en impulsar el desarrollo de la zona, estableció una zona de libre comercio en los estados de Chiapas y Quintana Roo. El trato pre-

ferencial a mercaderías originarias de Centroamérica incluye el ingreso de todos los productos (con algunas excepciones) a la zona fronteriza mexicana definida como la franja dentro de los veinte kilómetros que hace frontera con Guatemala.

2.2. El intercambio comercial entre México y Centroamérica

2.2.1. El saldo de la balanza comercial México-Centroamérica

El déficit comercial de la región centroamericana ha sido y sigue siendo alarmantemente alto. La incidencia de las importaciones de petróleo y un cierto desaprovechamiento del mercado potencial que representa México pueden explicar en parte este desbalance. Pero también ha existido una serie de barreras no arancelarias, incluyendo obstáculos al transporte, cobros indebidos, inseguridad etc., que han entorpecido un comercio más armonioso.

Entre 1985 y 1990, México vendió a Centroamérica bienes y servicios equivalentes a 284,799.4 miles de dólares anuales, pero compró únicamente 33,382.8 miles de dólares promedio anual, lo que generó un déficit anual promedio de 261,011.8 miles de dólares (ver el Cuadro 1).

Cuadro 1
Centroamérica: balanza comercial con México
(Miles de dólares)

Año	Variación porcentual Importación		Incremento porcentual Exportación		Variación porcentual Saldo	
		anual		anual		anual
1985	569,150		30,486		-238,664	
1986	205,019	- 63.98	18,478	-39.38	-186,541	- 21.80
1987	315,752	54.01	21,503	16.37	-294,249	57.70
1988	334,076	5.80	40,691	89.23	-293,385	- 0.29
1989	347,976	4.16	55,756	37.02	-292,220	- 0.40
1990	423,914	21.82	102,224	83.34	-321,690	10.00

Fuente: Grupo de trabajo de INEGI-SHCP y Banco de México.

Habrá mayores probabilidades de éxito en aquellas uniones aduaneras cuyos miembros se encuentren en una etapa de desarrollo bastante equiparable.

Entre 1987 y 1989, el déficit se mantuvo casi constante, no obstante los fuertes incrementos porcentuales en el valor de las exportaciones que Centroamérica logró hacer a México, sobre todo en 1988 (ver el Cuadro 1).

En 1990, el saldo negativo de la cuenta comercial se elevó en un 10 por ciento, ascendiendo a 321,690 miles de dólares, según cifras preliminares. Este fenómeno se dio porque, aunque el aumento de las exportaciones centroamericanas en términos porcentuales era alto, en términos absolutos, era bastante bajo en relación al déficit existente. Así, en 1990, las importaciones que Centroamérica hizo subieron 75,938 miles de dólares (aumentaron un 22 por ciento), contra un aumento de 46,468 miles de dólares (aumento del 83 por ciento) en sus exportaciones a México.

El ascenso en las exportaciones a México ha respondido al estímulo que el gobierno mexicano concedió a la importación de productos de Centroamérica a través de distintos mecanismos. Pero, a pesar de ello, el déficit de la balanza comercial de Centroamérica con México aumentó, en parte, debido, como ya se mencionó, a la magnitud del desequilibrio existente, y a que también se otorgaron mayores incentivos a la exportación mexicana hacia la región centroamericana.

Si se considera la balanza comercial sin incluir las importaciones de petróleo, el saldo continúa siendo negativo, pero muestra una considerable reducción al no superar los 200 millones de dólares anuales. En 1989, se logró disminuir el saldo deficitario en un 15.71 por ciento.

Tanto México como los países centroamericanos tienen un comercio exterior concentrado en Estados Unidos. Para México, en 1990, las exportaciones hacia ese país representaron el 70.15 por ciento del total exportado y el 61.35 por ciento de sus importaciones estaban constituidas por bienes estadounidenses. Centroamérica, por su parte, en 1988, enviaba a Estados Unidos el 32.94 por ciento de sus exportaciones, y recibía de ese país el 33 por ciento de sus importaciones.

El país centroamericano que más intercambio posee con México es Guatemala, que tiene la ventaja de compartir con él su frontera. Este comercio se ha intensificado mucho en los últimos años, producto de mecanismos bilaterales propiciadores del intercambio entre esos dos países. Incluso, según cifras preliminares del Banco Nacional de México para 1990, el mercado de Guatemala era el primer mercado latinoamericano para los productos mexicanos, con 180 millones de dólares, un valor mayor que lo vendido individualmente a Brasil, Argentina y Colombia, respectivamente⁵.

Del intercambio total México-Centroamérica, que ascendió a 403,732 miles de dólares, en 1989, el 36 por ciento se llevó a cabo con Guatemala, seguido por El Salvador y Costa Rica. Pero El Salvador es el país que tiene el saldo deficitario más alto, 87,328 miles de dólares (ver el Anexo II, cuadro A.1, Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales, "Intercambio comercial entre México y Centroamérica").

Estas cifras muestran que el 30.4 y el 26.3 por ciento de las exportaciones de México a Centroamérica se dirigieron a Guatemala y El Salvador respectivamente, mientras que lo que México importó de esos países representó el 74.7 por ciento del total importado desde Centroamérica en el caso de Guatemala, pero únicamente el 7.3 por ciento de las importaciones provinieron de El Salvador. Esto significa que El Salvador, en 1989, importó de México una cantidad en dólares similar a la que importó Guatemala, pero esta última nación vendió a México mercancías por un valor diez veces mayor que lo que exportó El Salvador a México.

2.2.2. Los productos comercializados

El grueso de las exportaciones de México a Centroamérica se concentra en el petróleo. Los aceites crudos de petróleo representaban el 27.88 y el 37.71 por ciento en 1988 y 1989 respectivamente, de las exportaciones totales de México a Centroamérica, aunque sólo constituían el 1.74 y



el 1.8 por ciento de las exportaciones totales de petróleo crudo de México al resto del mundo.

El resto de los productos importados de México son de naturaleza bastante dispersa, sobresaliendo los vehículos y las fibras textiles (a El Salvador y Guatemala principalmente), el zinc (a Costa Rica sobre todo), botellas y frascos de vidrio (a Honduras) (ver el Anexo II, cuadros A.3 y A.4, Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales, "Intercambio comercial entre México y Centroamérica"). También se encuentran productos químicos, petroquímicos, insecticidas, herbicidas, libros, miel, etc., aunque en un monto mucho menor.

Por su parte, las importaciones que efectúa México de Centroamérica se reducen a unos cuantos rubros, y, por lo general, el tipo de bien importado y, o el monto de la transacción varían de un año a otro. Los principales rubros importados difieren de país a país. Entre los principales productos importados en 1989 se encuentran: hojas y tiras de aluminio, látex de caucho natural o sintético, tablas, tablonos o vigas, azúcar, carnes frescas y refrigeradas, pieles y cueros sin curtir, llantas y

cámaras (ver el Anexo II, cuadros A.3 y A.5, Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales, "Intercambio comercial entre México y Centroamérica"). El valor importado promedio por rubro de estos productos fue tan sólo de 2,934.17 miles de dólares, en 1989, excluyendo el azúcar que por sí sola llegó a los 14,892 miles de dólares en el caso de Guatemala.

2.3. Comparación de la situación económica de México y Centroamérica

En los últimos años, la industria manufacturera mexicana ha experimentado un acelerado crecimiento, sobre todo la industria para la exportación, sobresaliendo las maquiladoras. México posee una fuerte industria productora de vehículos, responsable de cerca del 40 por ciento de las exportaciones manufactureras, siendo el segundo productor de automóviles de América Latina⁶. México cuenta con un robusto y creciente sector dedicado a la informática, considerado como un sector estratégico para la industria local, por su alto potencial exportador y de desarrollo tecnológico.

Otras ramas mexicanas manufactureras con

gran dinamismo son los alimentos industrializados, las metálicas básicas, los aparatos domésticos y la cerveza⁷. También se observan altos niveles de productividad en la fabricación de ropa, zapatos, productos de cuero, cemento y maquinaria eléctrica⁸. En México, la industria textil ha sido una de las ramas más afectadas por la apertura comercial, aunque actualmente se encuentra en recuperación⁹.

La liberalización comercial de la economía mexicana comenzó en 1983, pero se impulsó con más fuerza en 1985, y luego en 1986, con la incorporación de México al GATT. Los aranceles promedios mexicanos se calculan en estos momentos en menos del 10 por ciento, el arancel máximo es del 20 por ciento¹⁰.

Actualmente, el 50 por ciento de las exportaciones de México proviene de subsidiarias de transnacionales. Cinco empresas: *IBM, Ford, Chrysler, General Motors y Nissan* son responsables del 20 por ciento de las exportaciones. Las empresas maquiladoras existentes ocupan el segundo lugar en las exportaciones¹¹. Los principales productos de exportación de México son el petróleo, los automóviles y los artículos de *software*.

México es un importador significativo de aceites vegetales, y a su vez, la producción interna de aceites lo obliga a importar grandes cantidades de granos. También es el importador de alimentos más grande de América Latina, con una balanza agropecuaria negativa desde 1988 por las graves deficiencias en la producción alimentaria de origen agrícola. Tan sólo en 1990, México tuvo que importar 10 millones de toneladas de productos básicos¹². El déficit en la balanza agroalimentaria (agricultura y silvicultura, ganadería y alimentos manufacturados) fue de 1,492.3 millones de dólares en diciembre de 1990: 109 millones en agricultura y silvicultura, 1,583.7 en alimentos manufacturados y un superávit de 200.6 en ganadería¹³.

Entre los bienes de importación de carácter estratégico para México están la maquinaria y el equipo de transporte y comunicación, los productos químicos, los equipos y los aparatos eléctricos y electrónicos, los productos e insumos agrícolas (entre ellos el maíz), el papel y los productos para

impresión e industria editorial, los sistemas de cómputo, el equipo periférico y *software*, los alimentos y las bebidas. Otros artículos de importancia son los equipos y sistemas de telecomunicación (comunicación por satélite), las fibras ópticas, el equipo de radio y televisión, la maquinaria y el equipo para la minería y la construcción¹⁴.

Por su parte, los países centroamericanos están impulsando un acelerado programa de reducción arancelaria y se están fomentando las actividades de exportación, con especial énfasis en las exportaciones no tradicionales, pero la región continúa siendo eminentemente agroexportadora, pues sus exportaciones se concentran en unos cuantos productos: café, algodón, azúcar y banano. Otros productos importantes de exportación, aunque en una cuantía mucho menor son las carnes frescas, los pescados, los crustáceos, los moluscos, el tabaco y algunos minerales.

Se ha emprendido una fuerte campaña para aumentar las exportaciones no tradicionales, sobre todo de flores, frutas, hortalizas, artesanías etc., pero aun cuando se ha elevado su participación, éstas continúan siendo poco representativas. En la rama manufacturera de exportación, sobresalen la industria textil de maquila, los muebles, los zapatos, los tejidos y los empaques.

La mayoría de los bienes de importación son intermedios y de capital, de los que tanto depende la producción industrial, aunque con la liberalización del comercio se ha producido un fuerte aumento en la importación de los bienes de consumo.

3. La conformación de una zona de libre comercio entre México y Centroamérica

3.1. Los documentos de Tuxtla Gutiérrez

Los tres documentos firmados por los presidentes de los países centroamericanos y de México en la reunión del 10 y 11 de enero de 1991¹⁵ son (a) el acta, que incluye el anexo con las bases para la constitución del Convenio de Complementación Económica entre México y Centroamérica, que debía entrar en vigencia el 11 de julio de 1991; (b) el Acuerdo General de Cooperación y

(c) la declaración conjunta de los presidentes.

En acta establece que se llegará a una zona de libre comercio a más tardar el 31 de diciembre de 1996, mediante un proceso de desgravación gradual y negociado, y mediante la eliminación de las barreras no arancelarias. Pero la cooperación va más allá de lo estrictamente comercial, abarcando el área financiera y la cooperación técnico-científica.

El anexo del acta contiene las bases que han de regir el acuerdo de Complementación Económica. Estas bases se presentan a través de siete programas: el Programa de Liberalización Comercial, el Programa de Cooperación Financiera, el Programa para el Desarrollo de la Oferta Exportable de Centroamérica, el Programa de Fomento de las Inversiones, el Programa de Cooperación en el Sector Primario, el Programa para el Abastecimiento Energético, el Programa de Capacitación y Cooperación Técnica.

En el Acuerdo General de Cooperación específicamente se habla de fortalecer la cooperación en cuatro áreas: la cooperación política, la económica, la educativa y la cultural, y la técnica y científica. El acuerdo será el marco de referencia que regirá, normará y orientará todos los acuerdos, convenios y programas en materia de cooperación. La cooperación económica estará regida por el Acuerdo de Complementación Económica Multilateral, cuyas bases aparecen en el anexo del acta ya mencionado.

3.2 Reflexiones básicas en torno a los documentos de Tuxtla-Gutiérrez

Actualmente, los países enfrentan la formación de bloques económicos importantes en el escenario internacional, y la adopción de programas de ajuste estructural con apertura externa en la mayoría de países en vías de desarrollo, bajo el aval, entre otros, de Estados Unidos y de los organismos financieros internacionales. Esto ha contribuido a que la discusión ya no se centre primordialmente en determinar si es necesario integrarse o no, o si es necesaria una mayor participación en el comercio mundial, sino en establecer la mejor manera para integrarse e insertarse en el complejo sistema que constituye el comercio internacional.

El objetivo del programa de liberalización comercial que aparece en los acuerdos es crear, a más tardar el 31 de diciembre de 1996, una zona de libre comercio. Esto se hará mediante una desgravación gradual y negociada. Pero no se establecen metas o líneas fijas, por lo tanto, Centroamérica tiene la oportunidad de participar activamente, si se prepara cuidadosamente una propuesta a esta desgravación que le permita una reducción arancelaria adecuada a las necesidades diferentes de cada uno de los sectores de la economía.

Aunque se promueve la integración centroamericana, en varias instancias de los acuerdos queda abierta la posibilidad para que algunas acciones se realicen a través de negociaciones bilaterales. Aquí Centroamérica deberá jugar un papel activo para lograr que hasta donde sea eficientemente posible, los países del istmo intervengan como bloque.

La mayor parte del contenido de los acuerdos de Tuxtla se refiere a programas o formas de cooperación adoptadas desde antes de la cumbre (ver el Anexo V, Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales, "Intercambio comercial entre México y Centroamérica"). Sin embargo, a pesar de todas estas concesiones y formas de cooperación, la balanza comercial entre México y Centroamérica ha continuado siendo negativa, en contra de esta última por un margen extremadamente alto. Esto indica que las acciones propuestas para solventar en parte el desequilibrio existente en el comercio exterior centroamericano no ha dado resultados, ya sea por falta de información, por falta de contactos comerciales, por lentitud o entorpecimiento de los trámites, por desconfianza o falta de interés de los empresarios, o por la existencia de otras formas obstaculizadoras del comercio.

Asimismo, en la reunión de Tuxtla se mencionó una nueva modalidad: la liberalización del mercado centroamericano a los productos mexicanos, como respuesta a la apertura casi unilateral que México había ofrecido hasta entonces¹⁶.

4. Las perspectivas del intercambio comercial en el marco del tratado

Con la creación de una zona de libre comercio,

Centroamérica abrirá casi completamente sus fronteras a México. Aunque el desarrollo económico desigual entre México y el área centroamericana no alcanza la brecha que nos separa de las naciones más industrializadas y existen semejanzas en cuanto a niveles de vida y normas de consumo, ciertamente, hay diferencias en tecnología y capacidad productiva (ver el Anexo VI, Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales, "Intercambio comercial entre México y Centroamérica").

Consecuentemente, algunos productos mexicanos podrían desplazar con facilidad a varios bienes nacionales, por ejemplo, los fertilizantes, los cosméticos, las medicinas, la ropa, etc. Hasta ahora, Centroamérica no ha estado expuesta a esta competencia porque nuestras importaciones mexicanas han estado concentradas en bienes que no son susceptibles de ser producidos internamente¹⁷.

En este sentido, las ventajas que obtengan los exportadores centroamericanos con el acuerdo de libre comercio girarán, en buena parte, sobre la asimetría de la desgravación. Lógicamente, esta gradualidad de la desgravación debe ser aprovechada para modernizar el aparato productivo en el interin.

Con el tratado de libre comercio con Centroamérica, México tiene grandes probabilidades para consolidar su posición como vendedor de insumos agrícolas y productos agroindustriales, que son actualmente rubros importantes de la exportación mexicana, además de los ya mencionados sectores de automóviles, industria textil, inforsectores de automóviles, industria textil, informática, medicinas, etc.

Además, los productos de la rama electrónica y automotriz, sectores en los que México tiene gran dinamismo, se verán favorecidos con un acuerdo de libre comercio. Sin embargo, esto no representa realmente un peligro para la industria centroamericana por no ser bienes que se produzcan actualmente en la región. Lo que puede originarse es un desplazamiento de la demanda de este tipo de bienes de otras fuentes de abastecimiento hacia la adquisición de bienes mexicanos (desviación de comercio que, sin embargo, estará limitada por los bajos aranceles externos que se planea imponer en

Centroamérica).

Dada la percepción actual de la calidad existente respecto al *software* y los vehículos automotores mexicanos en relación a los elaborados en Asia o Europa, por ejemplo, la mayor penetración de estos bienes en el mercado centroamericano dependerá tanto de la calidad ofrecida como del precio relativo de los mismos con respecto al precio de los elaborados en otras partes.

Pero con respecto a otro tipo de bienes, debe considerarse que varias subsidiarias de las transnacionales que se encuentran en México, también están en algunos de los países centroamericanos, y, por lo tanto, no tendría sentido la existencia en un mismo mercado ampliado o regional de productores del mismo artículo, con la misma marca y calidad equivalente, el cual no tendría otra diferencia que la de ser producido en un país distinto. De presentarse esta situación, no se estarían aprovechando, por parte de las empresas transnacionales, las economías de escala que se pretenden conseguir con la ampliación de los mercados.

Por otra parte, no podemos olvidar el efecto que el tratado de libre comercio entre Estados Unidos y México tendrá en el intercambio comercial con Centroamérica. Generalmente se afirma que las exportaciones de México hacia Estados Unidos aumentarán, y por esto mismo las importaciones centroamericanas se elevarán para complementar el abastecimiento del mercado mexicano, sobre todo de la zona sur.

Pero otra posibilidad que debe considerarse es el desplazamiento de los productos mexicanos por la entrada de bienes estadounidenses libres de aranceles a México, lo cual hará que la producción mexicana busque nuevos mercados y lógicamente entre ellos estará Centroamérica, localización ideal por su cercanía y por sus fronteras para ese entonces bastante libres. Es decir, que el país receptor de la demanda mexicana estará fuera del área de libre comercio México-Centroamérica.

Si este último escenario es el que impera¹⁸, difícilmente favorecerá el comercio exterior de Centroamérica con México, sobre todo si las exportaciones centroamericanas tienen que competir

de igual a igual —en el sentido de tratamiento arancelario— con los productos americanos en el mercado mexicano.

Actualmente, las compras que México hace a Centroamérica están constituidas por bienes que no son bienes de exportación tradicionales de esos países, con excepción de las compras de azúcar que México hace a Guatemala y que constituye el principal producto de exportación de ese país a México. Ahora bien, El Salvador también es productor y exportador de azúcar, pero cabe preguntarse cuál es la disponibilidad o capacidad de México para absorber mayor cantidad de azúcar centroamericana y de no comprarla de un solo país.

Este ejemplo puede generalizarse a otros productos, pues es un hecho que en todos los países centroamericanos el grueso de sus exportaciones se reduce a unos cuantos rubros que son esencialmente los mismos. El objetivo de la zona de libre comercio no debe entonces desviar el comercio de una nación en favor de otra, sino crear efectivamente más comercio con cada uno de los países y tratar de diversificar los productos que Centroamérica exporte. Alcanzar este objetivo requerirá algo más que crear simplemente una zona de libre comercio.

Dados los problemas existentes en el suministro de bienes alimenticios y de carne que enfrenta México, este país está sumamente interesado en obtener productos agropecuarios de Centroamérica y, de hecho, hay un tratamiento especial en los acuerdos de Tuxtla para los proyectos agrícolas, aunque se debe considerar el grado de protección que dará México a los productores de bienes agropecuarios.

En este campo, Centroamérica tendría bastantes probabilidades para participar a corto plazo, exportando maíz (aun cuando en algunos años, algunos países no logran satisfacer sus requerimientos alimentarios), productos pesqueros, carne de bovino, ganado lechero, pieles, maderas y produc-

tos de madera, azúcar, hule, hortalizas, sacos de henequén —bienes en los que México ha manifestado especial interés. Pero aumentar las exportaciones de productos agropecuarios de Centroamérica a México requiere solventar primero los desequilibrios internos que existen en la producción de esos bienes.

Desde la perspectiva de El Salvador, especialmente con su problema de estrechez territorial, las dificultades del hato ganadero y su creciente población, es bastante ilusorio pensar que pueda encontrar su nicho en ese sector, pero se abren posibilidades para otros países centroamericanos con grandes extensiones de tierra apta y disponible. Este es el caso de Guatemala, que ha suministrado a México cerca de la mitad de los productos básicos, entre ellos la carne¹⁹, convirtiéndola así en su mayor proveedor centroamericano de bienes agropecuarios. Potencialmente, también Honduras y Nicaragua podrían convertirse en abastecedores.

Los otros bienes agropecuarios que México importa de Centroamérica son carnes, látex de caucho, algodón sin pepita, madera, raíces, ceras, aceite de palma, gomas y resinas, pieles, etc. Hay bastantes posibilidades para abastecer a México con la producción de semillas oleaginosas como el ajonjolí, la soya, el cacahuete, la palma africana, la semilla de algodón, etc. México ha tenido problemas de abastecimiento interno que lo han llevado a operar con capacidad ociosa en la producción de aceites²⁰.

También se puede penetrar el mercado mexicano con madera y celulosa para papel, cuya producción disminuyó en 1989²¹. Además, sólo el 10 por ciento del territorio mexicano dispone de especies utilizables en la industria maderera, lo que hace escasos los recursos forestales²².

Si se observa la lista de productos sensibles a la economía mexicana que aparecen en las listas de excepción, se encuentra una serie de artículos que Centroamérica produce competitivamente y que pudiera negociar que no sea objeto de restric-

Centroamérica tiene la oportunidad de participar activamente, si se prepara cuidadosamente una propuesta...

ción, por ejemplo, el pescado, las frutas de origen cítrico y tropical, los cigarrillos, la madera y el algodón.

Considerando el tamaño del mercado mexicano, algunos sectores ofrecen grandes oportunidades para los productos centroamericanos, por ejemplo, los huevos, los empaques y los productos de papel, entre otros. Se deben investigar las potencialidades de penetración para la producción textil, por tener todo un aparato productivo ya instalado y haber alcanzado cierto nivel de calidad aceptable. Pero al mismo tiempo, deben analizarse las probabilidades de que la industria textil mexicana penetre fuertemente en el mercado centroamericano.

5. Reflexiones en torno a la zona de libre comercio entre México y Centroamérica

El intercambio entre México y los países centroamericanos es escaso, pero para el istmo tiene mayor importancia porque sus importaciones de México se centran en el petróleo. Además, entre los principales rubros de importación se encuentran bienes que no son susceptibles de ser producidos a corto plazo por los países centroamericanos, mientras que México importa muy pocos productos del istmo, ninguno de ellos estratégico, y en una cantidad tan pequeña que fácilmente puede producirlos o adquirirlos de otro proveedor.

De lo anterior se deriva la importancia de establecer una zona de libre comercio a través de una desgravación gradual y asimétrica para los países centroamericanos con respecto a México, acompañada de una verdadera modernización de nuestro aparato productivo. Esto aminorará el peligro que puede significar una apertura rápida para la producción nacional y el deterioro que puede sufrir la balanza comercial.

De Centroamérica depende, en buena parte, saber aprovechar las oportunidades que ofrece el gobierno mexicano así como también negociar otras condiciones favorables a nuestro intercambio comercial. No todos los países saldrán igualmente favorecidos. Costa Rica se perfila como el gran ganador en cierto sentido, pues cuenta con una infraestructura industrial y una experiencia empresa-

rial atractivas para la inversión extranjera. Por otro lado, no presenta los problemas de violencia y conflictos socio-políticos que aquejan a los otros países de la región.

Las potencialidades que presenta la oferta exportable agropecuaria de Centroamérica obligan a que los gobiernos centroamericanos analicen cuidadosamente las modalidades sobre como podría llevarse a cabo la explotación de estos recursos. Si se enfatizan los proyectos de coinversión o de inversión extranjera, se estaría hablando de que una parte de la explotación de la tierra estará en manos de no nacionales.

Aquí es indispensable la existencia de leyes que permitan el uso de los recursos naturales en forma tal que no pongan en peligro el equilibrio ecológico de la región. Sobre todo en el caso de la explotación de los recursos forestales para la extracción de materia prima para la fabricación de papel, en lo cual México está interesado, debe cuidarse que las grandes extensiones de bosques de algunos países no sean explotadas en forma irracional.

Un punto de vital interés es el tratamiento que se le dará a la inversión extranjera, ya que en los últimos convenios de Tuxtla Gutiérrez se menciona insistentemente este mecanismo como medio para impulsar el desarrollo nacional. Pero hay que considerar que la penetración de las transnacionales puede no llevarse a cabo a través de nuevas inversiones extranjeras en Centroamérica, sino que los productos elaborados en México por las corporaciones internacionales pueden ampararse (siempre y cuando cumplan con las normas de origen) en el nuevo trato sin aranceles que acompaña a la zona de libre comercio.

Además, debe discutirse seriamente el canje propuesto de deuda por acciones. No olvidemos que con este tipo de arreglos es poca o nula la creación de nuevos empleos, pues se trata de que la inversión ya existente pase de manos nacionales a manos mexicanas.

Un campo en el cual México posee una gran experiencia ante una Centroamérica inexperta y descoordinada, es el de la negociación. Para analizar y negociar el tratado de libre comercio con

Estados Unidos y Canadá, México ha conformado un equipo negociador muy capacitado.

Basta leer las declaraciones de Jaime Serra Puche, Secretario de Comercio y Fomento Industrial de México, sobre las negociaciones. Se cuenta con representantes y estudios por sector (114 sectores), en los cuales la opinión empresarial está plasmada en toda su magnitud²³. Además, el equipo negociador ha mantenido reuniones con agrupaciones sindicales, empresariales, campesinas, culturales, sociales y académicas, y con los partidos políticos. A principios de 1991, la Secretaría contaba con cien profesionales y especialistas por sectores, dedicados a tiempo completo al Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos.

En México, la información a la opinión pública sobre el estado de la negociación del tratado de libre comercio con Estados Unidos y Canadá, ha sido continua y masiva. En *Excelsior* del 20 de abril de este año, aparece un comunicado de SECOFI, donde se informa con bastante detalle de los avances logrados en los dieciocho temas de negociación que se han definido, y para los cuales

se han conformado dieciocho grupos de trabajo respectivamente. Además, Serra Puche ha estado en comunicación con el senado, ha dado varios informes públicos y se ha reunido varias veces con senadores y diputados; el consejo asesor del tratado se ha reunido en veintidós ocasiones, se habían llevado a cabo 1,349 reuniones a través de la Coordinadora de Organismos Empresariales de Comercio Exterior y la SECOFI había emitido 89 boletines semanales.

Al respecto, Centroamérica debe constituir un equipo negociador acorde al cuadro que ya tiene conformado o que conformará la contraparte mexicana y debe contar con diagnósticos bastante detallados de los distintos sectores que componen el aparato productivo. Así, debe constituir comisiones a tres niveles: una entidad coordinadora y un equipo negociador regional, equipos negociadores nacionales y grupos de trabajo nacionales. Estos deben trabajar en estrecha colaboración con los funcionarios gubernamentales y los representantes del sector privado.

La entidad coordinadora regional debe aprove-



char la experiencia de la Secretaría Permanente del Tratado de Integración Económica Centroamericana (SIECA), para que este organismo coordine las acciones y medidas que se adopten. Para que la SIECA cumpla adecuadamente sus funciones debe ser fortalecida financiera y técnicamente. Dentro de este organismo debe crearse una unidad especialmente encargada de las negociaciones de libre comercio.

Las funciones de la SIECA no se deben limitar al seguimiento de los acontecimientos, acuerdos y programas implementados, sino que deben incluir la elaboración de diagnóstico y propuestas. Además, periódicamente debe evaluar las políticas y los programas implantados y hacer recomendaciones. Dentro de sus atribuciones también debe estar velar porque no se impulsen políticas o medidas contradictorias en los distintos países y también podría jugar un papel activo en la solución de los conflictos en materia de integración económica.

Asimismo, deben diseñarse canales de comunicación entre la SIECA y las distintas comisiones que se han formado o están por formarse como parte de los acuerdos de Tuxtla. Para facilitar el flujo de información entre esta dependencia y los distintos gobiernos deben participar los representantes de algunos de los ministerios de cada país.

El equipo negociador regional deben conformarlo los integrantes de los equipos negociadores nacionales, con un coordinador general elegido entre los jefes de cada uno de los equipos negociadores nacionales, en el cual también debe participar el secretario de la SIECA, en calidad de asesor. Este equipo debe determinar las peticiones conjuntas de toda el área así aquellas otras específicas de cada país; se procurará que éstas últimas, en la medida de lo posible, sean pocas, para no dificultar la negociación y los controles de la implementación. La SIECA daría apoyo de infraestructura y asesoramiento a este grupo negociador.

En cada país deberá formarse una dependencia especialmente encargada de las negociaciones del acuerdo de libre comercio, dependiente de los ministerios responsables de la integración económica. Esta dependencia estará constituida por las

personas que en forma directa lleven las peticiones concretas de cada uno de los países a la mesa de negociaciones. Este organismo también puede incluir una comisión interministerial con representantes de los ministerios de hacienda, de relaciones exteriores, de planificación y del banco central, y un equipo de técnicos de acuerdo a las necesidades.

Igualmente, es necesaria la creación de un equipo asesor compuesto por representantes del sector empresarial, del sector público (incluyendo a algunos de los negociadores nacionales), del sector académico y del sector gremial-laboral.

Debe asimismo conformarse una comisión inter-sectorial, integrada por representantes de cada uno de los sectores importantes del aparato productivo. En cada uno de ellos se conformarán grupos de trabajo sectorial dirigidos por el representante respectivo del lado empresarial. La función principal de estos grupos de trabajo consistirá en elaborar estudios detallados de la situación de cada sector y de los problemas que enfrenta con la zona de libre comercio.

Aunque esta comisión no tendrá poder decisorio, su trabajo será de vital importancia, porque de sus diagnósticos surgirán las bases de las peticiones. Por eso, también deberá haber un contacto directo con la unidad encargada de la negociación y con la unidad que tenga a su cargo el programa de reconversión industrial, la cual deberá ejercer cierta asesoría o supervisión de las monografías sectoriales elaboradas.

Un paso inicial antes de la negociación es establecer conjuntamente con México las grandes áreas que se han de negociar. Algunas de estas áreas podrían ser las siguientes.

Los plazos de la desgravación arancelaria. La desgravación debe negociarse de acuerdo a las distintas ramas económicas, partiendo de los aranceles externos comunes que Centroamérica haya acordado para el resto del mundo. Esto incluirá la fecha de inicio de la desgravación y la fecha de la desgravación total, que para algunas industrias puede ser después de la fecha indicada en los acuerdos. Igualmente, debería negociarse el momento y el número de desgravaciones que se reali-

zarán entre la fecha inicial y la fecha final acordada. Centroamérica debe pedir a México la eliminación completa e inmediata de los aranceles para los productos centroamericanos exportados a México.

La eliminación de las barreras no arancelarias. Centroamérica debe presentar un calendario para eliminar sus barreras arancelarias, sobre todo las que se refieren a cuotas de importación, que en algunos casos deben mantenerse momentáneamente, si está en juego la sobrevivencia de un sector estratégico de la economía. Pero todos los países deberían acordar resolver en el plazo más corto los problemas relacionados con el transporte, la seguridad, los pagos elevados y los procedimientos engorrosos que entorpecen el intercambio comercial. Centroamérica debe solicitar a México la inmediata eliminación de todas las barreras no arancelarias.

Los proyectos de inversión o coinversión. Este es un tema que Centroamérica debe analizar cuidadosamente antes de presentar su propuesta. México pedirá la eliminación de toda traba a la inversión extranjera. Los países centroamericanos deben comenzar con el análisis de la legislación actual que controla las inversiones foráneas y los proyectos de coinversión, para detectar primero cuáles son las restricciones existentes y luego ponderar los beneficios y las limitantes que pueda representar la entrada de capital extranjero.

En las actuales condiciones de desempleo y falta de tecnología, la inversión extranjera puede ser uno de los elementos que ayuden a aminorar estos problemas y, en ese sentido, sería propicio garantizar un clima de confianza a los inversionistas extranjeros en cuanto a la propiedad de sus activos y la repatriación de las utilidades. Pero debe existir una legislación clara y precisa que no permita el pago por patentes caducas. Igualmente debe legislarse el tratamiento de los proyectos de coinversión, especialmente los que comprendan la explotación de los recursos naturales. A México debe solicitársele que los inversionistas centroamericanos gocen de concesiones particularmente favorables y de una mayor facilidad para invertir en México, más allá de las facilidades que existen para las inversiones extranjeras en general.

La cláusula de las salvaguardias. Este mecanismo, que permite contar con una protección temporal para algunas ramas, debe ser reglamentado y la decisión de otorgar o no la salvaguardia debe estar a cargo de una comisión, en la cual participen los representantes de los distintos países y de algunos organismos interregionales como la SIECA o el BCIE por parte de Centroamérica. Deben reglamentarse claramente las causas que pueden dar lugar a estas excepciones, causas que básicamente han de responder a desequilibrios económicos graves en los países y que necesiten de esta protección temporal para ser corregidos. Igualmente, debe definirse la temporalidad de las cláusulas.

La solución de las controversias. Aquí, al igual que en el tema anterior, debe integrarse una comisión con representantes de todos los países y de los organismos interregionales para fallar en el caso de que surjan controversias y reclamos sobre prácticas comerciales desleales. Por lo tanto, debe existir una reglamentación clara y precisa de las causales, de las pruebas exigidas y del proceso para fallar.

La lista de los productos excluidos del tratado (al menos temporalmente). Debe contarse con una lista inicial de artículos que por un tiempo no gozarán de las concesiones que implica el libre comercio. Deben estipularse claramente las razones admitidas para excluir ciertos productos y la periodicidad con que se revisarán las listas. Además, debe permitirse que algunos productos considerados como bienes de lujo siempre se encuentren sujetos a tasas arancelarias, aunque no mayores de las que actualmente se aplican. La aplicación de impuestos a estos bienes no representará peligro alguno a ninguna industria en particular, ni perjudicará a las familias de bajos ingresos, porque dichos artículos no forman parte de su canasta de consumo. Esta medida contribuirá más bien a aumentar la recaudación fiscal del Estado y a permitir que éste cumpla con su función redistributiva.

La protección de la propiedad intelectual. Deben establecerse reglas claras sobre la protección de la propiedad intelectual para evitar que ciertos sectores se lucren a través de la usurpación ilegal de los derechos de autor. Pero al mismo tiempo,

El tratado de libre comercio entre México y Centroamérica no es la panacea que resolverá todos los problemas.

esta protección no debe significar un obstáculo a la incorporación de tecnología ni implicar pagos onerosos.

El tratamiento de la deuda. El canje de deuda por acciones debe estar reglamentado y a los empresarios centroamericanos se les deben abrir fuentes de financiamiento idóneas para evitar que el canje de deuda por acciones se realice primordialmente por presiones económicas y sin contar antes con otras opciones. Al mismo tiempo, debe investigarse la posibilidad de establecer un mecanismo que permita el canje de deuda por naturaleza.

La cooperación técnica. Sobre este tema Centroamérica debe tratar de operativizar a corto plazo toda la ayuda ofrecida por México en la materia. Para ello debe investigarse en que áreas México tiene mayores adelantos tecnológicos y solicitar que los nuevos avances en tecnología que se incorporen al aparato productivo mexicano sean trasladados a las economías centroamericanas.

Las reglas de origen. Otro aspecto que ha de negociarse son las reglas de origen o el porcentaje mínimo de valor agregado que deberá generarse en el área para que el producto sea considerado como proveniente de algunas de las partes²⁴. Esto es especialmente importante si la industria de exportación se basa en actividades de maquila o ensamblaje con bajo valor agregado. Un porcentaje alto de valor agregado exigido podría dejar fuera de las ventajas del libre comercio a estos productos. Si este es el tipo de industria en el que está interesado el inversionista extranjero, el certificado de origen se convierte en instrumento propiciador o restringente de la inversión extranjera, según sea el caso.

Es indispensable que se unifiquen los criterios o que se establezcan con claridad las normas zoológicas, fitosanitarias y bromatológicas que han de regir, brindando la asistencia técnica o de otro tipo que sea necesaria para elevar la calidad del producto al nivel requerido por el país recipiente. También habrá de establecerse categóricamente que no estará

incluido en los tratados de libre comercio el intercambio de desechos tóxicos o sustancias que puedan poner en peligro el equilibrio ecológico de los países.

Por último, todos los acuerdos y las disposiciones deberán ser divulgados ampliamente en las distintas esferas. De la misma forma, habrán de divulgarse las ventajas a que pueden acogerse, tanto los importadores como los exportadores que realicen intercambios comerciales entre México y Centroamérica.

Para finalizar, se enfatiza la necesidad de un adecuado canal de comunicación entre los organismos gubernamentales y no gubernamentales directamente comprometidos en las negociaciones del acuerdo y los distintos sectores de la sociedad: académicos, organizaciones populares, sindicatos, gremios, asociaciones empresariales, microempresariales, etc., de manera que todos ellos se encuentren debidamente informados y a la vez puedan expresar sus opiniones, temores y, o expectativas al respecto. Más aún, la unidad gubernamental a cargo de la negociación debe contar con un boletín quincenal o mensual de distribución pública para dar a conocer el estado de la negociación. Igualmente, es recomendable la organización de seminarios y mesas redondas.

Debe tomarse conciencia además de que el tratado de libre comercio entre México y Centroamérica no es la panacea que resolverá todos los problemas. De este acuerdo pueden surgir efectos negativos y positivos. Hacia dónde se incline la balanza dependerá mucho de la capacidad de los países. Las economías que se perfilen como más competitivas, creativas y agresivas obtendrán los mayores beneficios.

Si consideramos que México tiene mayor desarrollo tecnológico que Centroamérica, es de esperar que, en general, la creación de comercio y la desviación de comercio que se produzca resultará a favor de México. Sin embargo, esto no descarta que algunas empresas podrán encontrar grandes ventajas en la eliminación de las barreras en el

comercio con México, sobre todo aquellas firmas que actualmente dirigen su producción a mercados fuera de Centroamérica y que trabajan con mayores niveles de productividad y tecnología que el promedio nacional.

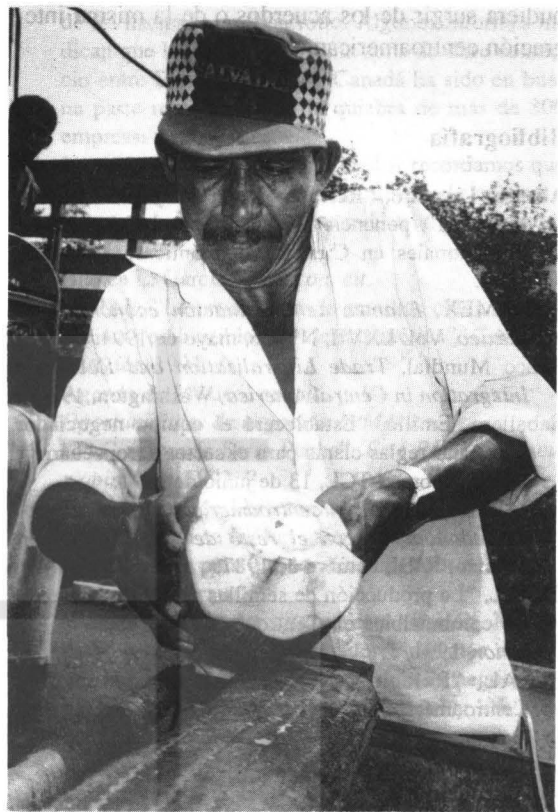
Aunque no se resuelvan completamente los desequilibrios en el intercambio, sí puede lograrse cierta mejoría en la cuenta comercial que no incluya el petróleo si se aprovecha toda la cooperación financiera y técnica que nos ofrecen no sólo México, sino otros países, y si las importaciones provenientes de México no aumentan rápida y desmedidamente con el libre comercio. Hay que presionar para que la cooperación se encamine efectivamente a elevar la capacidad productiva, a través de una tecnología mejor.

Por último queremos referirnos al estado actual de las negociaciones. A la fecha no se ha avanzado en la formación de cuadros negociadores nacionales y regionales, ni ha habido un acercamiento serio a las distintas cámaras, mucho menos a las organizaciones populares.

La última reunión oficial para revisar el avance en la operativización de los acuerdos de Tuxtla tuvo lugar el 6 de febrero de este año en San Salvador. En esta ocasión participaron los ministros y viceministros de economía de los países centroamericanos y el equipo negociador de México, del cual forma parte Jaime Serra Puche, Secretario de Comercio y Fomento Industrial, quien a su vez participa en las negociaciones de libre comercio entre Canadá, Estados Unidos y México²⁵.

En esta reunión nuevamente se hizo notar que Centroamérica estaba muy lejos de formar verdaderos equipos nacionales que contasen con los recursos humanos necesarios, y que tuvieran las actividades referentes a los acuerdos como una tarea a tiempo integral. Mucho menos se cuenta con un equipo regional debidamente coordinado. Así, no hubo reuniones anteriores entre equipos nacionales para presentar una propuesta común por parte de Centroamérica, y más aún, algunos representantes carecían de un real interés en formar un bloque centroamericano.

Esto propició que el documento elaborado por El Salvador en los días previos a la reunión, no



llegara ni siquiera a discutirse, ya que la negociación se basó en el documento que presentó México, con lo cual Centroamérica ha entrado a la ronda de negociación en desventaja.

De los puntos acordados en esta reunión, dos de ellos, a nuestro juicio, son particularmente desfavorables para Centroamérica. En primer lugar, Centroamérica acepta el 31 de diciembre de 1992 como la fecha límite para desgravar completamente las importaciones de México, con lo cuál renuncia a su petición de que la desgravación centroamericana se alargue más allá de esa fecha, sobre todo para algunas ramas.

El otro punto igualmente negativo es aceptar la petición de México de que durante el proceso de desgravación se considere el valor agregado para cada país en particular y no el valor agregado acumulado centroamericano. Al hacer esta concesión, Centroamérica, en parte, renuncia a su derecho a ser considerada como región y es, a su vez, un obstáculo para la división regional del trabajo que

podiera surgir de los acuerdos o de la misma integración centroamericana.

Bibliografía

- Abrego, Lisandro, "Reforma comercial y reconversión industrial", ponencia presentada en el Congreso de Profesionales en Ciencias Económicas, agosto de 1991.
- BANAMEX, *Examen de la situación económica de México*, Vol. LXVII, N° 786, mayo de 1991.
- Banco Mundial, *Trade Liberalization and Economic Integration in Central America*, Washington, 1987.
- Caballero, Emilio, "Establecerá el equipo negociador mexicano reglas claras para el sector agropecuario", Debate sobre el TCL, 13 de junio de 1991.
- CEPAL, *La integración centroamericana y las relaciones económicas con el resto de América Latina*, México, XVII, octubre de 1987.
- CEPAL, "La producción de semillas oleaginosas y aceites combustibles en Centroamérica", *Comercio Exterior*, 1991, 1.
- CEPAL, "Relaciones económica entre México y Centroamérica", CEPAL, Mex. 77,13, Rev. 2, abril de 1978.

Documentos

- Acta de Tuxtla-Gutiérrez y su Anexo, México, enero de 1991.
- Acuerdo de Complementación Económica, Tuxtla-Gutiérrez, México, enero de 1991.
- Declaración de Antigua, junio de 1990.
- Declaración de Puntarenas, diciembre de 1990.
- Declaración de Tuxtla-Gutiérrez, México, enero de 1991.
- EPOCA, "Las negociaciones llegan a acuerdos de fondo", N° 8, México, 29 de julio de 1991.
- FLACSO, "México y la ilusión del mercado sin fronteras", *Centroamérica Internacional*, 1991, 6.
- García López, Blanca Lilian, "El comercio agropecuario y la integración de Centroamérica", *Comercio Exterior*, 1991, 1.
- Guerra Borges, A., "Cooperación regional ante un mundo que se integra", *Realidad Económico Social*, 1990, 18.
- Guerra Borges, A., "Experiencias y opciones de la integración económica centroamericana", *Cuaderno de Ciencias Sociales*, 1987, 8.
- Krugman, Paul R., y Maurice Obstfeld, *International Economics*, Estados Unidos, 1988.

- Mills, John Stuart, *Principles of Political Economy*, Londres, 1915.
- Prebrish, "El desarrollo de A. L. y sus principales problemas", *El Trimestre Económico*, 1950, 3.
- Presidencia de México, Agenda de México, julio de 1991.
- S. Andic y S. Tertel, *Selección de integración económica centroamericana*, México, 1977.
- SECOFI, "Informe No. 1 sobre el TLC", México, 5 de julio de 1991.
- SIECA, "Hacia una estrategia de integración para el desarrollo de Centroamérica", febrero de 1990.
- SIECA, "Relaciones comerciales de los países centroamericanos con México", SIECA/RDI-XIII-D.I.12, Guatemala, 15 de marzo de 1991.
- SIECA, Series Estadísticas Selec. de C.A., N° 24, mayo de 1991.
- Singer, H., "The Distribution of Gains Between Investing and Borrowing Countries", *American Economic Review, Papers and Proceedings*, mayo de 1950.
- Todaro, Michael P., *Economic Development in the Third World*, New York y Londres, 1985.
- "TLC responde Serra Puche", *Este País, Tendencias y Opiniones*, 1991, 2.

Notas

1. Este artículo está basado en el documento del Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales de la UCA, "Intercambio comercial entre México y Centroamérica: perspectivas de la conformación del libre comercio en la región", Documento N° 92-1, enero de 1992.
2. J. Viner, *The Customs Union Issue*, Nueva York: Carneige Endowment for International Peace, 1950. Este trabajo es considerado como la obra pionera en el campo de la teoría ortodoxa de las uniones aduaneras.
3. En este tipo de análisis de las uniones aduaneras para países en vías de desarrollo, se acepta la búsqueda de la industrialización como un fin en sí mismo. No se pretende en este trabajo afirmar que el objetivo sea la industrialización *per se* a cualquier costo, pero este enfoque de las uniones aduaneras permite visualizar cómo la desarticulación del aparato productivo puede ser uno de los costos al emprender determinado tipo de integración.
4. Ver Lisandro Abrego, "Reforma comercial y reconversión industrial", ponencia presentada en el Congreso de Profesionales en Ciencias Económicas, agosto de 1991.

5. Gilberto Jiménez Borraz, Consejero Comercial de México en Guatemala, "Deben revertirse valores en la relaciones con América Central", *Excelsior*, 18 de julio de 1991.
6. "El convenio acelerará los cambios estructurales: FT", *Excelsior*, 28 de junio de 1991, 7-F.
7. BANAMEX, *Examen de la situación económica de México*, vol. LXVII, N° 786, mayo de 1991.
8. Enrique Hernández Laos, "El ABC del TLC", *Nexos*, 47.
9. BANAMEX, *op. cit.*
10. "TLC responde Serra Puche", *Este país, tendencias y horizontes*, N° 2, mayo de 1991.
11. "El convenio acelerará los cambios estructurales", *op. cit.*
12. García López, *op. cit.*
13. "Examen de la situación económica de México", *op. cit.*
14. *Oportunidades que ofrece México a Centroamérica para realizar negocios.*
15. Un resumen de los principales puntos del acta y su anexo ver el Anexo III, "Intercambio comercial entre México y Centroamérica: perspectivas de la conformación de una zona de libre comercio en la región". Los principales organismos que se han creado para la implementación de los acuerdos se encuentran en el Anexo IV del mismo documento.
16. Con la salvedad de que la liberalización del comercio de parte de Centroamérica, aunque no ha comenzado oficialmente, ya ha hecho sentir sus efectos con la desgravación arancelaria de Centroamérica para el resto del mundo, lo que también es responsable, en parte, del aumento del 21.8 por ciento, en 1990, en las importaciones de los productos mexicanos.
17. Este desplazamiento de bienes nacionales por bienes extranjeros no es un hecho aislado ni privativo de las naciones en desarrollo. Algunos informes indican que la formación de una zona de libre comercio entre Estados Unidos y Canadá ha sido en buena parte responsable de la quiebra de más de 300 empresas canadienses.
18. Lo cual no es ajeno a la realidad si recordamos que en Chile la apertura comercial llevó a la quiebra a la industria textil, una de las industrias más grandes de ese país.
19. Blanca L. García López, *op. cit.*
20. CEPAL, "La producción de semillas oleaginosas y aceites combustibles en Centroamérica", *Comercio Exterior*, 1991, 1.
21. Agenda de México, *op. cit.*, p. 94.
22. *Oportunidades de negocios en México.*
23. "TLC responde Serra Puche", *Este País, tendencia y opiniones*, 1991, 2.
24. En el tratado de libre comercio entre Estados Unidos y Canadá se fijó un valor agregado mínimo del 50 por ciento para que los bienes gocen de las preferencias del tratado.
25. Es oportuno señalar que en esta ocasión, México envió a un grupo de negociadores del más alto nivel, sobresaliendo por la experiencia en negociaciones internacionales y por su capacidad y habilidad técnica y negociadora. Además del Secretario de Comercio y Fomento Industrial, figura reconocida a nivel internacional tanto en el ámbito económico como político, se contó con la presencia de Pedro Noyola, Subsecretario de Comercio Exterior; Rogelio Granguillhome, Director de Asuntos Económicos para América Latina y el Caribe de la Secretaría de Relaciones Exteriores, y Gabriela Torres Ramírez, Directora General de Negociaciones Comerciales Internacionales de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.