

CARTA ECONOMICA

Análisis de las estrategias de liberalización comercial para Centroamérica

Introducción

Durante los últimos años los países centroamericanos han promovido la liberalización comercial, utilizando distintas estrategias. El objetivo de esta Carta Económica es presentar a los lectores una síntesis del análisis sobre las ventajas y las desventajas para Centroamérica de las estrategias de liberalización: unilateral, bilateral, regional y multilateral, realizado por el Centro de Investigaciones Económicas Nacionales (CIEN), bajo su responsabilidad, como parte del primer ciclo de investigaciones del proyecto "Centroamérica en la Economía Mundial del Siglo XXI".

La política de apertura comercial de los países centroamericanos

Es importante destacar que la estrategia de apertura comercial ha sido parte de una política de comercio exterior más amplia. Además de los esfuerzos realizados para reducir las barreras al comercio exterior, cada uno de los países centroamericanos ha tomado medidas en el marco de la promoción de las exportaciones. Por ejemplo, como parte de esta nueva visión se crearon regímenes especiales para promoverlas.

Entre estos pueden mencionarse las zonas francas, según el cual las empresas que se ubicaran en un área preestablecida estarían exentas de impuestos; y la concesión de períodos de gracia, libres de impuestos, para nuevas empresas que se especializaran en la exportación de productos no tradicionales, principalmente maquilas y otros. Adicionalmente, se han hecho esfuerzos para mejorar la eficiencia de las economías; ejemplo de ello son los programas de modernización de infraestructura y aduanas.

Como resultado del proceso de desgravación, en el año 2000 el arancel promedio nominal de los países centroamericanos se situó entre 5% y 8%, mientras que a finales de los ochenta el nivel era de más del 20%. Sin embargo, en varias ocasiones los países centroamericanos han tomado decisiones contrarias a esta tendencia. Aunque en el 2001 los países habían reducido el arancel promedio a alrededor del 6.5%, en el sector de servicios todavía existen restricciones y las barreras arancelarias en el sector agrícola son más altas. En la Gráfica N° 1 se presenta el arancel externo promedio aplicado en el año 2001 por los países centroamericanos.

Costa Rica fue, en 1986, el primer país en iniciar la liberalización de su régimen comercial, alejándose del modelo de sustitución de importaciones. Guatemala dio el primer paso significativo en la eliminación de la protección comercial en 1990, cuando se revisó la estructura arancelaria mediante el Acuerdo Gubernativo 294-90, aunque el proceso de apertura realmente cobró fuerza a partir de 1992.

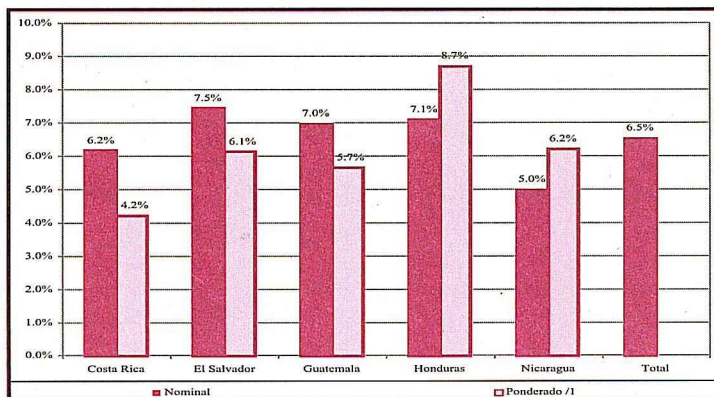
El objetivo de esta Carta Económica es presentar a los lectores una síntesis del análisis sobre las ventajas y las desventajas para Centroamérica de las estrategias de liberalización: unilateral, bilateral, regional y multilateral.

La estrategia de apertura comercial ha sido parte de una política de comercio exterior más amplia. Por ejemplo, pueden mencionarse las zonas francas.

¹ Este es un proyecto apoyado por la Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES), el International Development Research Centre (IDRC) y la Ford Foundation (FF).



Gráfica N° 1
Arancel externo promedio de los países centroamericanos en 2001



/1 Sobre la base del arancel actualizado a agosto de 2001 y las importaciones del 2000.
Fuente: Información proporcionada por el Director Ejecutivo de la SIECA.

Como resultado del proceso de desgravación, en el año 2000 el arancel promedio nominal de los países centroamericanos se situó entre 5% y 8%, mientras que a finales de los ochenta el nivel era de más del 20%.

En todo caso, a partir de 1986 se inició un proceso de apertura comercial, por cuyo medio se eliminaron el 95% de las restricciones no arancelarias, tales como cuotas y permisos de exportación, y se redujeron los niveles arancelarios desde un promedio del 60% al 7.38% actual, con un techo del 15% y un piso del 0% a partir de 1996.

Con la excepción de Nicaragua, que es miembro del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) desde 1950, los demás países centroamericanos entraron al GATT durante la primera parte de los noventa: Costa Rica en 1990, El Salvador y Guatemala en 1991, y Honduras en 1994.

Guatemala dio el primer paso significativo en la eliminación de la protección comercial en 1990, cuando se revisó la estructura arancelaria mediante el Acuerdo Gubernativo 294-90, aunque el proceso de apertura realmente cobró fuerza a partir de 1992.

Los compromisos generales asumidos por los países centroamericanos en la Ronda Uruguay (1986-1993), en materia de acceso a sus mercados, consistieron en la desgravación y la consolidación de sus niveles arancelarios, a cumplirse durante el período 1995-2004. En cuanto al sector agropecuario, también se comprometieron a reducir los apoyos internos a la producción y las subvenciones a las exportaciones; a eliminar las barreras no arancelarias o a convertirlas en un equivalente arancelario (arancelización); y a reducir los niveles alcanzados por estos equivalentes. Finalmente, asumieron compromisos en cuanto a la introducción de contingentes arancelarios. Los países centroamericanos asumieron compromisos no uniformes en la Ronda Uruguay, pues han sido fijados techos de 35% (Honduras), 40% (El Salvador, Nicaragua y Guatemala, para productos agrícolas) y 45% (Costa Rica y Guatemala, para productos industriales). Además, desde 1999 Costa Rica y Guatemala son miembros del grupo "Cairns", que defiende los intereses de los países exportadores netos de alimentos; el Salvador, Honduras y Nicaragua, en cambio, participan en el grupo "Like Minded", que defiende los intereses de los países importadores netos de alimentos.

A partir de 1984 los países centroamericanos han recibido los beneficios de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe (ICC). Entre las ventajas que ofrece la ampliación de ésta destaca la disminución de los costos para acceder al mercado estadounidense, lo que puede permitir aumentar el nivel de inversión en el sector textil de la región.

La ICC también tiene algunas desventajas y algunos costos para los países beneficiarios de la misma. En primer lugar, es una concesión unilateral de parte del gobierno de Estados Unidos, que puede ser retirada con relativa facilidad; esto implica mayor incertidumbre para los países que dependen de tales preferencias. En segundo lugar, para recibir los beneficios comerciales los países tienen que cumplir requerimientos adicionales en otras áreas: por ejemplo, respetar los derechos laborales, velar por el cumplimiento de los derechos de propiedad intelectual y cumplir normas ambientales.

En 1990, los presidentes de Centroamérica acordaron impulsar un Plan de Acción Económica para Centroamérica (PAECA), en el que se preveía la revitalización de la integración económica centroamericana. Con esto se inició el establecimiento de un nuevo arancel centroamericano de importación, la revisión del Tratado General de Integración Económica Centroamericana y la adopción de una nueva nomenclatura aduanera. Durante 1999 los países centroamericanos continuaron aplicando el calendario de desgravación arancelaria; en la mayoría de los casos se cumplieron las metas previstas en 1995 y se completó el programa de desgravación. Sin embargo, sólo en el 18% de las partidas existe realmente un arancel externo común, aplicado por los cinco países. En el 83% de las partidas no existe un arancel armonizado, lo que significa que uno o más países aplican un arancel distinto del que aplican los demás.

Recuadro N° 1
Estrategias de liberalización comercial

| Tipo de estrategia | Definición |
|--------------------|---|
| Unilateral | La estrategia de apertura unilateral consiste en reducir los obstáculos nacionales al comercio internacional, sin esperar contrapartida en el resto del mundo (reducción no discriminatoria, y sin reciprocidad, de las barreras comerciales). |
| Bilateral | La estrategia de liberalización comercial bilateral consiste en reducir los obstáculos al comercio en forma discriminatoria ante un solo socio, pero requiriendo la reciprocidad del otro país. |
| Regional | Si un país busca un mayor número de socios (al menos dos, pero menos que el resto del mundo) la apertura sería plurilateral. Por liberalización comercial regional puede entenderse la apertura plurilateral entre países que comparten un ámbito geográfico, histórico, cultural o económico (se les conoce también como "bloques comerciales"). |
| Multilateral | La estrategia de liberalización comercial multilateral consiste en la reducción de los obstáculos al comercio acordados por los países del mundo (en la práctica, los países miembros de la OMC), después de un proceso de negociación ("Rondas"). Por lo tanto, el multilateralismo puede entenderse como un proceso de liberalización del comercio mundial. |

Fuente: elaboración propia.

Los países centroamericanos asumieron compromisos no uniformes en la Ronda Uruguay, pues han sido fijados techos de 35% (Honduras), 40% (El Salvador, Nicaragua y Guatemala, para productos agrícolas) y 45% (Costa Rica y Guatemala, para productos industriales). Desde 1999 Costa Rica y Guatemala son miembros del grupo "Cairns", que defiende los intereses de los países exportadores netos de alimentos; el Salvador, Honduras y Nicaragua, en cambio, participan en el grupo "Like Minded", que defiende los intereses de los países importadores netos de alimentos.

A partir de 1984 los países centroamericanos han recibido los beneficios de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe (ICC).

Durante los últimos años los países centroamericanos han iniciado negociaciones con otros países para suscribir tratados bilaterales de comercio. La mayoría de esas iniciativas se encuentran todavía en proceso de negociación. Solamente el tratado de libre comercio (TLC) con México está vigente para todos los países centroamericanos, aunque a partir de fechas distintas. Recientemente entró en vigencia el TLC con la República Dominicana. La mayoría de los países con los que se está negociando son latinoamericanos, con la excepción de Canadá y Taiwan. Adicionalmente, los países centroamericanos han manifestado su interés en negociar un TLC con Estados Unidos.

Conclusiones

Durante 1999 los países centroamericanos continuaron aplicando el calendario de desgravación arancelaria, en la mayoría de los casos se cumplieron las metas previstas en 1995 y se completó el programa de desgravación. Sin embargo, sólo en el 18% de las partidas existe realmente un arancel externo común, aplicado por los cinco países.

A partir de la revisión de la literatura, puede concluirse que la estrategia de liberalización comercial unilateral es conveniente para países pequeños, tanto desde el punto de vista teórico como del empírico. Sin embargo, las estrategias de liberalización comercial bilateral y plurilateral (regional) no son necesariamente beneficiosas para el país que las adopta, es decir, desde un punto de vista teórico el resultado es ambiguo. Por lo tanto, la conveniencia para un país de suscribir acuerdos preferenciales debe analizarse en cada caso particular. Finalmente, al comparar la estrategia de liberalización comercial multilateral con las otras (desde el punto de vista teórico), se concluye que la unilateral probablemente es superior a la multilateral, mientras que la regional puede ser superior o inferior a la multilateral.

La estrategia de liberalización comercial unilateral es conveniente para países pequeños, tanto desde el punto de vista teórico como del empírico. La liberalización comercial multilateral es una estrategia que de ninguna manera conviene que un país pequeño abandone.

En todo caso, cabe destacar que la decisión que un país afronta no se relaciona tanto con la estrategia de liberalización comercial a adoptar, sino con la cuestión de cómo combinar distintas estrategias. La liberalización comercial unilateral es conveniente para los países pequeños. Su desventaja no se aprecia desde una perspectiva económica, sino política, porque existen grupos de presión que protegen a ciertos productos (denominados "sensitivos"). Cuando se compara la apertura comercial unilateral con otras estrategias, esta probablemente es la más simple y la menos exigente en cuanto a la capacidad institucional para administrarla. Ello se debe a que aplica la misma estructura arancelaria a todas las importaciones, independientemente de su origen. Eso simplifica en gran medida la administración y el control del comercio en las aduanas. En cambio, la apertura comercial regional y bilateral tienen en común que introducen preferencias al comercio proveniente de un país o de un grupo de países determinado. Esa discriminación en la aplicación de los beneficios comerciales hace que su administración sea más complicada, lo cual lógicamente impone más requerimientos en cuanto a la capacidad institucional.

La liberalización comercial multilateral tiene como principal desventaja el costo, en tiempo y recursos, que implica negociar e implementar los acuerdos no estrictamente comerciales. Sin embargo, es una estrategia de liberalización comercial que de ninguna manera conviene, desde el punto de vista político, que un país pequeño abandone. Por lo tanto, este tipo de país debe incluir en su política comercial la estrategia de liberalización comercial unilateral y multilateral. La estrategia de liberalización bilateral y plurilateral deberá adoptarse exclusivamente después que el país haya realizado un análisis de cada acuerdo preferencial.

Recomendaciones

1) Continuar el proceso de liberalización comercial, pues se ha determinado que para los países pequeños una estrategia de desarrollo basada en una orientación hacia fuera es, en general, beneficiosa. Sin embargo, se sugiere que cada país haga explícitas tanto su estrategia de desarrollo como sus políticas comerciales.

2) Seguir utilizando las estrategias de liberalización comercial disponibles, es decir la apertura unilateral, bilateral, regional y multilateral, y no rechazar ninguna de antemano. Sin embargo, se recomienda ser más selectivos en cuanto a socios comerciales, en los casos de liberalización bilateral y regional. No se recomienda que los países centroamericanos adopten una estrategia de liberalización comercial conjunta, sino que cada país diseñe la suya.

3) En cuanto a la apertura unilateral, se recomienda continuar con el proceso de desgravación arancelaria y la eliminación de las barreras no arancelarias. En este contexto se sugiere simplificar la estructura arancelaria, y establecer una tarifa única y baja para todas las importaciones. Eso eliminará los efectos negativos del escalonamiento arancelario en cuanto a la protección efectiva, reducirá los costos relacionados con la administración y eliminará una fuente de corrupción.

4) Respecto a la apertura bilateral, se recomienda que los países centroamericanos mantengan una postura abierta en cuanto a las oportunidades que se presenten. Sin embargo, dado que en el 2005 se espera establecer el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), será necesario ser muy críticos en cuanto a la viabilidad de acuerdos bilaterales, especialmente con países del hemisferio. Antes de iniciar negociaciones, hay que analizar los beneficios y costos de un posible acuerdo bilateral caso por caso. Adicionalmente, es recomendable realizar estudios ex post de los acuerdos vigentes, con el fin de evaluar su impacto sobre los flujos comerciales, sectores afectados y beneficiados, desarrollo económico e inversiones, entre otras cosas.

5) Apertura regional: técnicamente se recomienda establecer cuanto antes una unión aduanera y liberalizar completamente el comercio intrarregional. Eso implicaría acelerar el establecimiento de un arancel externo común y eliminar las restricciones aún existentes. Sin embargo, en la práctica no se percibe voluntad política para profundizar en la integración centroamericana a corto plazo. Por lo tanto, en este caso se recomienda bajar las pretensiones y establecer una agenda mínima, que sea consensuada, realista y viable en cuanto a su implementación. Como mínimo, los países deben avanzar en establecer un área de libre comercio, lo cual implica remover los productos de la lista del Anexo A.

6) Apertura multilateral: se sugiere continuar con la participación en los foros multilaterales. Conformar alianzas con otros países en temas específicos, no tanto a partir de la ubicación geográfica, sino de intereses (económicos) comunes (grupo "Cairns", por ejemplo). Buscar alianzas con países con posiciones similares en temas específicos, para fortalecer el poder de negociación y mejorar la visibilidad. En algunos casos pueden ser los países centroamericanos, en otros no.

7) Las limitaciones para aumentar el volumen de las exportaciones y lograr una mayor diversificación no parece que obedezcan principalmente a la falta de acceso a los mercados internacionales, sino que son consecuencia de factores internos de los países (clima de negocios, falta de un Estado de derecho, escolaridad de los trabajadores, infraestructura pobre, etc.). Por lo tanto, las acciones prioritarias deben orientarse a eliminar estos obstáculos internos, y no tanto a mejorar el acceso a los mercados externos.

Guillermo Díaz, Roeland Pieper y Jorge Lavarreda

La estrategia de liberalización bilateral y plurilateral deberá adoptarse exclusivamente después que el país haya realizado un análisis de cada acuerdo preferencial.

La decisión que un país afronta no se relaciona tanto con la estrategia de liberalización comercial a adoptar, sino con la cuestión de cómo combinar distintas estrategias.

Por lo tanto, las acciones prioritarias deben orientarse a eliminar los obstáculos internos, y no tanto a mejorar el acceso a los mercados externos.

TERMÓMETRO ECONÓMICO

Centroamérica: sistema arancelario en agosto de 2001

| País | Dispersión arancelaria (%) | Número de tarifas arancelarias | Principales productos sensitivos /1 |
|-------------|----------------------------|--------------------------------|---|
| Costa Rica | 0 - 150 | 20 | Ciertos productos de pollo, arroz, cierto tipo de arveja, aceite de palma, ciertos productos de carne de res, subproductos de azúcar, papas, cigarrillos, productos lácteos, sal refinada, tomates. |
| El Salvador | 0 - 40 | 9 | Productos lácteos, bebidas alcohólicas, textiles, calzado, cierto tipo de vehículos, cigarrillos, armas, alcohol etílico, ciertos subproductos de azúcar, arroz, carne de pollo, ciertos productos de carne. |
| Guatemala | 0 - 40 | 19 | Arroz, maíz blanco y amarillo, bebidas alcohólicas, hígados en pasta, textiles, calzado, subproductos de azúcar, ciertos tipos de vehículos, armas, llantas usadas. |
| Honduras | 1 - 55 | 13 | Jugo concentrado, calzado, ciertos tipos de vehículos, carne de pollo, subproductos de azúcar, arroz, cigarrillos, textiles, productos lácteos, arveja, maíz blanco y amarillo, bebidas alcohólicas, armas, pizarras. |
| Nicaragua | 0 - 170 | 12 | Cierto tipo de mariscos, carne de pollo, maíz amarillo, arroz, harina de trigo, subproductos de azúcar. |

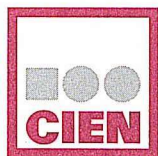
/1 Productos a los que se aplica un arancel mayor del 15%.

Fuente: Dirección General de Tecnologías de Información de SIECA.

Porcentaje de partidas arancelarias con posiciones arancelarias iguales entre pares de países centroamericanos (agosto de 2001)

| País | El Salvador | Guatemala | Honduras | Nicaragua |
|-------------|-------------|-----------|----------|-----------|
| Costa Rica | 65 | 66 | 25 | 69 |
| El Salvador | | 74 | 31 | 65 |
| Guatemala | | | 36 | 67 |
| Honduras | | | | 25 |

Fuente: elaboración propia, a partir de información proporcionada por SIECA.



CENTRO DE
INVESTIGACIONES
ECONOMICAS
NACIONALES

12 Calle 1-25, Zona 10 Edificio Géminis 10
Torre Norte, Nivel 17, oficina 1702
Tel./Fax: (502) 335-3415, 335-3416
cien@cien.org.gt. • <http://www.cien.org.gt>

Carta Económica es una publicación mensual del CENTRO DE INVESTIGACIONES ECONOMICAS NACIONALES -CIEN-. El CIEN es una entidad privada, apolítica y no lucrativa con personalidad jurídica reconocida el 12 de octubre de 1984.

Carta Económica está registrada como correspondencia de 2a. clase en la Dirección General de Correos, bajo el número 2728, folio 79 con fecha 14 de junio de 1989.

Tiraje: 2,500 Ejemplares • Suscripción: 12 meses Q. 125.00
• Suscripción 12 meses fuera de Centroamérica Q.150.00