

# INTRODUCCIÓN\*

## UNA APUESTA PARA CENTROAMÉRICA: LOS DESAFÍOS PARA LA AGENDA FUTURA

El proyecto “La Integración Centroamericana: Beneficios y Costos” ha sido ejecutado por la CEPAL en el marco de una carta de entendimiento de cooperación técnica suscrita en octubre de 2001 con la Secretaría General del SICA. Para ello se realizaron once estudios que se citan en los recuadros de presentación del libro y que fueron la base para el documento que aquí se presenta.

Al inicio de nuestro estudio, el objetivo natural parecía centrarse en el análisis de los Costos de la “no integración” de los países centroamericanos, buscando emular de alguna manera el positivo impacto que en su momento tuvo el estudio sobre los costos de la no integración europea del Doctor Paolo Cecchini (quien por cierto forma parte del grupo asesor de este estudio centroamericano), el cual fue determinante para aglutinar voluntades y decisiones a favor de la agenda de la Unión Europea.

No obstante, conforme fuimos avanzando en los trabajos, nos fuimos afirmando en la idea de que considerar la “no integración” como hipótesis de partida del estudio era equivocado dado que la integración es un proceso real, vigente y en marcha, madurado y estructurado durante más de 40 años de historia formal, en los que si bien se han enfrentado – y se siguen enfrentando – tropiezos y dificultades, se ha logrado trascender complejas etapas, para resurgir, una y otra vez, como un instrumento útil y estratégico para el desarrollo regional.

\* *La información estadística y conceptual que apoya esta Introducción proviene de los estudios del proyecto “La Integración Centroamericana: Beneficios y Costos”; de SIECA y de diversos trabajos de la propia CEPAL que aparecen en la Bibliografía del presente documento.*

Así, nuestra reflexión nos llevó al convencimiento de que este Estudio debía poner a la integración como base para el análisis, bajo la óptica de contestar a preguntas clave: ¿qué beneficios podemos esperar de la agenda vigente de integración?; ¿es suficiente lo que estamos haciendo en materia de integración para responder a las expectativas regionales de desarrollo presente y futuro?; ¿qué tan costoso sería, en términos de beneficios y oportunidades perdidas, el no avanzar en la profundización y ampliación de la integración centroamericana?; ¿cuáles son las tareas pendientes y rutas críticas para aprovechar las oportunidades y potencialidades que el futuro nos depara, al tiempo que reducimos o paliamos nuestras vulnerabilidades y falencias para avanzar en la ruta del desarrollo?

En el caso centroamericano no se trata de medir la integración sólo en su dimensión comercial, sino de analizarla, desde una perspectiva multidimensional, integral y acorde con la rica agenda de integración vigente.

Antes de presentar los resultados de este esfuerzo, debemos advertir sobre las limitaciones del Estudio: a) el Estudio no lo incluye todo, hay sectores no abordados y sin duda aspectos pendientes, b) cuando finalizamos el Estudio el proceso de negociación del Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y Estados Unidos (CAFTA) no estaba concluido y por tanto el trabajo es todavía una aproximación y c) no pretende ser un tratado sino un instrumento de apoyo a la toma de decisiones. No es un punto de llegada sino más bien un paso en el proceso de análisis y diálogo sobre la agenda de desarrollo de la región.

En la síntesis que aquí se presenta destacan dos propósitos: por un lado contribuir al análisis de los beneficios asociados a la profundización de la integración, en el marco de esta nueva etapa, que tiene como rasgos sobresalientes las negociaciones del CAFTA, el proceso de la Unión Aduanera y las posibles negociaciones con la Unión Europea. Por otro lado, aportar a la identificación de factores críticos de la agenda regional que puedan conducir a un mejor aprovechamiento de las oportunidades y a la reducción de los posibles costos de esta fase del desarrollo.

La evaluación de las décadas pasadas nos lleva a afirmar que Centroamérica no se equivocó al escoger el regionalismo abierto como modelo de desarrollo e integración: tanto la apertura al mundo como el fortalecimiento de la multidimensionalidad de la acción regional han sido fundamentales en los beneficios obtenidos.

Ha sido este un período de grandes transformaciones en la región, cuyo logro más importante, producto de la cooperación y acción regional, fue el proceso de pacificación y democratización en el área, condición indispensable de los avances alcanzados y piedra angular de la construcción de un sistema de integración basado en valores y principios jurídicamente vinculantes que se sustentan en la democracia, el estado de derecho y el respeto a los derechos humanos, vínculo inderogable que une a los países de la región en su búsqueda de un desarrollo compartido.

A partir de lo anterior se produjo un intenso proceso de integración real y formal reflejado tanto en los flujos de comercio, de inversión y de personas como en el fortalecimiento de la Institucionalidad Regional y la construcción de una agenda más integral y concreta (ALIDES –Alianza para el Desarrollo Sostenible–, la Agenda Madrid, etc.).

En el ámbito económico y comercial la integración ha sido beneficiosa para la región en su conjunto y para cada uno de los países que la conforman. El mercado común centroamericano ha tenido una fuerte expansión en la última década permitiéndole jugar un papel muy importante en la región:

- 1) permitió compensar en parte los efectos de la baja del valor de las exportaciones tradicionales (café y banano), lo que de otra manera habría tenido efectos devastadores sobre la región, reafirmando así su contribución a la estabilidad de la región dado su carácter anticíclico al mostrar un comportamiento y dinámica distintos a los que rigen los mercados internacionales,

- 2) las exportaciones a Centroamérica son mucho más diversificadas que las exportaciones de la región a Estados Unidos, Europa y Asia contribuyendo a la conformación de una base industrial más amplia,
- 3) el perfil de los productos exportados a la región centroamericana ha mejorado ampliándose la participación de los productos más dinámicos,
- 4) la representación de las empresas pequeñas y medianas en las exportaciones a la región Centroamérica es mucho mayor que en las exportaciones a los otros mercados.

En general, fueron sin duda los noventa, en comparación a la década anterior, años de mayor crecimiento de la producción, de las exportaciones y de la inversión. Sin embargo el dinamismo mostrado a inicios de la década fue decayendo, extendiéndose este bajo crecimiento a los primeros años del nuevo milenio. Así la tasa promedio de crecimiento entre 1990 y 2003 no supera el 3.9% por debajo de las experimentadas en el período anterior a la crisis de los ochentas y de las necesarias para poder combatir los rezagos sociales que aún aquejan a la región. Lo anterior se evidencia con fuerza en las altas tasas de subempleo y de informalidad prevaleciente en el mercado de trabajo y en la incidencia de la pobreza que sigue afectando a una proporción muy elevada de la población centroamericana.

De acuerdo a los datos de CEPAL, el 48.8% de los hogares centroamericanos está aún por debajo de la línea de pobreza medida por insuficiencia de ingresos y el 52.3% sufre de alguna necesidad básica insatisfecha. Si combinamos ambos métodos de medición de la pobreza, encontramos que el 66.3% de los hogares centroamericanos son pobres, siendo la incidencia de este fenómeno mucho mayor en la áreas rurales.

Los gobiernos democráticos hicieron, en este mismo período, un gran esfuerzo por aumentar la inversión social, lo que se refleja en un crecimiento del gasto social por habitante de un 40% en la década. Sin embargo, a pesar de este esfuerzo el gasto social promedio por habitante del istmo

centroamericano es apenas el 27% del promedio latinoamericano esto es reflejo de la baja participación de la inversión social en el PIB.

En balance, como dice CEPAL, los noventa fueron una década de luces y sombras para la región, con importantes logros a nivel nacional y regional pero aún insuficientes para elevar de manera sustancial el nivel de vida de la población centroamericana.

Estos resultados son la base del escepticismo con que un creciente número de centroamericanos ven el futuro. ¿Cómo será la próxima década? ¿Por qué debemos esperar mejores resultados que en la década pasada?

Para responder debemos empezar por evaluar los efectos que la agenda de lo que podría llamarse la nueva integración comercial tendrá sobre la región.

El Estudio que presentamos evaluó los efectos del CAFTA y de la Unión Aduanera y concluye que esta agenda tiene altos beneficios potenciales tanto para cada uno de los países como para la región en su conjunto. Sin embargo, una estrategia centrada en el comercio es insuficiente como estrategia de desarrollo y por tanto se requiere de una agenda más allá del comercio para alcanzar las metas de desarrollo que la región se ha propuesto.

El CAFTA podría aportar entre un 0.5%–1.0% de aumento anual en el PIB regional por encima de lo que sería esperable sin CAFTA. Su efecto en el empleo podría ser significativo, entre 20.000 y 25.000 puestos de trabajo adicionales por año lo que a su vez redundaría en una posible disminución de la pobreza en alrededor de un 2%. Además el CAFTA podría contribuir significativamente a mejorar la institucionalidad de los países y de la región en la adopción de estándares más elevados en el manejo de las disciplinas comerciales, de negocios y de inversiones.

La Unión Aduanera también aporta en la misma dirección que el CAFTA estimándose un efecto acumulado en la década de un 0.5% adicional en la tasa de crecimiento de la región. Al igual que el TLC con Estados Unidos, la Unión Aduanera beneficia a todos los países de la integración y ambos

(TLC y Unión Aduanera) promueven un proceso de convergencia de Guatemala y El Salvador, con Costa Rica y Panamá.

Pero debemos advertir tres aspectos importantes que acotan lo expuesto en los párrafos anteriores:

1. Los beneficios no se darán automáticamente, ya que no se derivan de los efectos estáticos del comercio sino de sus efectos dinámicos, especialmente los referidos a las economías de escala y las externalidades, al aumento de la inversión y al fortalecimiento de las instituciones en los países y en la región.
2. Hay costos de implementación, de transición y de ajuste (especialmente sector agrícola) que pueden ser significativos de no tomarse las medidas necesarias a tiempo.
3. El horizonte temporal de la ventana de oportunidad que el CAFTA representa es reducido ya que en la medida que Estados Unidos siga firmando tratados de libre comercio con otros países, los beneficios potenciales para la región se irán erosionando.

El estudio advierte que hacer “muy poco, muy tarde” desde el punto de vista de las políticas públicas, nos dejaría con un escenario poco promisorio para el desarrollo de la región. La apertura intra y extra regional debe acompañarse de programas de desarrollo esenciales, oportunos y en la escala adecuada para atender las necesidades de los distintos sectores, grupos y territorios, si se quieren aprovechar las oportunidades desde la perspectiva de un desarrollo incluyente.

Se requieren políticas de asistencia técnica y acceso a financiamiento e infraestructura apropiados, con el propósito de que los productores involucrados puedan aprovechar las nuevas oportunidades y no simplemente sucumbir ante la competencia. Esta, nuevamente, es una tarea que apunta al corazón de las estrategias de desarrollo de cada uno de los países y de la región.

El trabajo síntesis que en esta publicación se presenta plantea seis retos estratégicos para una agenda de la integración más allá del comercio y que nos permita, junto con la agenda vigente, un desarrollo caracterizado por un crecimiento vigoroso, estable, democrático, incluyente y sostenible:

1. El reto de la consolidación y profundización democrática que fortalezca la institucionalidad y los valores y prácticas ciudadanas que lo viabilicen.
2. El reto del buen gobierno que permita la consolidación de una justicia pronta, cumplida e igual para todos los ciudadanos, la lucha contra la corrupción y el mejoramiento de la efectividad del Gobierno.
3. El reto del fortalecimiento de la institucionalidad de la integración que permitan mayor estabilidad y seguridad jurídica de las políticas y acuerdos de la integración y la coordinación en la producción de los bienes públicos regionales.
4. El reto de la convergencia entre los países y grupos de la integración y que requiere de esfuerzos regionales e internacionales adicionales para el logro de un desarrollo no solo dinámico sino equilibrado.
5. El reto de la inversión como motor del desarrollo tanto en lo que se refiere a las necesidades de infraestructura regional y nacional, como a la inversión social y a los esfuerzos por aumentar significativamente la inversión real privada nacional y extranjera.
6. El reto de la sostenibilidad, que resguarde la diversidad de los sistemas ecológicos de la región que posee alrededor del 10% de la biodiversidad del mundo.
7. A lo anterior habría que agregar, entre otros, un último reto, que es el reto del financiamiento. Para ello se requerirá entre otros de: a) nuevos pactos fiscales que aseguren no solo un monto adecuado de recursos públicos sino sistemas eficientes y transparentes de ejecución y asignación presupuestaria, b) aumentar y canalizar adecuadamente el ahorro nacional,

c) atraer mayores recursos externos, públicos y privados y d) mayor cooperación internacional dirigida a potenciar los beneficios, cumplir los acuerdos y combatir las asimetrías.

Centroamérica está ante una gran oportunidad que le permitiría satisfacer las altas expectativas y esperanzas que surgieron con el retorno de la democracia. No es de sorprender por tanto, que nuestra conclusión final es que lo más costoso para los centroamericanos sería no aprovechar la oportunidad para cumplir con la agenda de desarrollo pendiente y para continuar avanzando en la profundización y ampliación de la integración regional en sus distintos ámbitos: político, económico, social, cultural y ambiental dentro del marco de un regionalismo abierto.

Es esta una tarea de todas las fuerzas y sectores de la región, no sólo de los Gobiernos, dentro de un diálogo permanente, que permita avanzar en la construcción conjunta de una agenda de futuro para la región, una agenda que apueste por Centroamérica.

Terminamos con el llamado contenido en aquel sabio refrán: “sino es ahora...¿cuándo?”. Debe ser esta la hora de Centroamérica y los centroamericanos.

***Rebeca Grynspan***

Directora

Sede Subregional de CEPAL en México

# RESUMEN EJECUTIVO<sup>1</sup>

## PROPÓSITO Y ORGANIZACIÓN

*El propósito de este trabajo es triple.*

- 1) En primer lugar, contribuir al análisis de los beneficios asociados a la profundización de la integración centroamericana a partir de su agenda vigente, que comprende entre algunos de sus proyectos de mayor envergadura, el Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos (CAFTA) y la Unión Aduanera Centroamericana.
- 2) En segundo término, y muy vinculado al objetivo anterior, se busca aportar a la identificación de factores críticos de la agenda regional que puedan conducir a un mejor aprovechamiento de las oportunidades y a la reducción de los costos de esta fase del proceso de integración regional.

Como se desprende de los objetivos, el estudio se centra en los países miembros del Mercado Común Centroamericano (MCCA) que se han propuesto la creación de la Unión Aduanera y han negociado en forma conjunta el tratado comercial con los Estados Unidos: Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua y Costa Rica. Se han incluido referencias complementarias, cuando esto ha sido posible, sobre los países miembros del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) que no son parte del MCCA (Belice, Panamá y República Dominicana).

1. *El consultor principal, desea agradecer especialmente a Gladys González quien tuvo a su cargo la redacción de parte del documento y la revisión sustantiva de casi la totalidad. Agradece también a Miriam Juárez, Ana M. Reséndiz y Wendy Chacón su trabajo como investigadoras asistentes.*

- 3) Por último, el Estudio enfatiza los elementos de la nueva integración centroamericana contemplada en la reforma de los años noventa y que va más allá del comercio. Ya el Protocolo de Tegucigalpa incorporaba las dimensiones política, social y ambiental, dándole por tanto un carácter integral. Por ello el Estudio se propone recoger la agenda multidimensional cuyos alcances van desde el fortalecimiento del Estado de Derecho y consolidación de la Democracia; hasta el mejoramiento de la educación y la capacitación, la armonización de políticas sociales y ambientales; la convergencia macroeconómica; el mejoramiento de la competitividad productiva; y el establecimiento de instituciones regionales gradualmente más comunitarias.

El trabajo se elaboró a partir de los estudios realizados por el grupo de consultores del proyecto “La Integración Centroamericana: Beneficios y Costos”, e incluyó una revisión de la literatura sobre el tema y la región, así como sesiones de discusión con el Comité Asesor, el Comité Interinstitucional, y grupos de expertos independientes y de diversos organismos regionales y externos, y en particular de la CEPAL.

El documento está organizado en cuatro capítulos y el presente Resumen Ejecutivo, que tiene además carácter de Introducción. Los cuatro capítulos son:

### ***I. La Integración Centroamericana: un proceso multidimensional***

En este capítulo se analizan los principales hitos del proceso multidimensional que es la integración centroamericana y se muestra cómo se trata de un esfuerzo en marcha, tanto en la dimensión intergubernamental como en lo que se ha dado en llamar la “integración real”.

### ***II. ¿Dónde estamos?***

Aquí se sintetiza el avance logrado hasta el momento en las cuatro dimensiones que los acuerdos políticos han privilegiado como estratégicas:

la democracia, el crecimiento económico, el desarrollo social y la sostenibilidad ambiental, y se destacan algunos de los retos que aún quedan por delante.

### ***III. La apertura y la nueva integración comercial***

El Capítulo tercero se inicia con una evaluación de la liberación del comercio a escala mundial, continúa con el análisis del impacto del Tratado de Libre Comercio de Centroamérica con los Estados Unidos, para pasar luego a la discusión del aporte que en este contexto pueden hacer el desarrollo de la zona de libre comercio y la unión aduanera.

### ***IV. La integración más allá del comercio***

El cuarto capítulo retoma el carácter multidimensional del proceso de integración para mostrar –en forma cuantitativa cuándo es posible, y en forma cualitativa cuándo no– alguno de los retos y oportunidades que la integración regional plantea más allá del comercio.

## RESULTADOS Y CONCLUSIONES

Los resultados y retos del estudio pueden sintetizarse en diez afirmaciones, que se presentan a continuación junto con comentarios aclaratorios. Para comodidad del lector, las conclusiones se han numerado y marcado en letras negritas.

- 1. La década de los noventas y los años subsiguientes han sido un período de grandes transformaciones en Centroamérica, donde la cooperación entre los países de la región permitió dar fin a los conflictos armados entre países, e iniciar un período de construcción de la paz, la democracia y el desarrollo.**

La decisión de avanzar juntos en el desarrollo integral se fue concretando poco a poco en una estrategia global, la Alianza Centroamericana para el Desarrollo Sostenible (ALIDES), que involucra dimensiones políticas, económicas, sociales y ambientales; en estudios y propuestas enmarcados en esa estrategia; en proyectos específicos presentados a la comunidad internacional (en el Grupo Consultivo de Madrid); y más recientemente, en decisiones de financiamiento y ejecución de algunos de los más importantes de estos, como los proyectos del Plan Puebla Panamá (PPP).

La institucionalidad regional también se ha visto reforzada y ampliada con acuerdos de la mayor importancia, como el Protocolo de Tegucigalpa, que definió las áreas de acción y el marco institucional; el Protocolo de Guatemala, que renovó el marco de la integración económica; y el Tratado Marco de Seguridad Democrática, que aprovecha el aprendizaje de las últimas décadas para enfrentar los retos de la seguridad y el fortalecimiento de los regímenes democráticos. El Sistema de la Integración Centroamericana se ha visto enriquecido a la vez por la incorporación de nuevos miembros: Belice, Panamá y República Dominicana, que se incorporarán gradualmente a los mecanismos de integración económica.

**2. El regionalismo abierto es un elemento central de la política comercial de la región, y esta característica lo distingue de los procesos de décadas previas y de los que están en marcha en otras latitudes. El regionalismo propio de esta época, sin embargo, deberá colocar el énfasis en dimensiones que van más allá del comercio.**

Una característica fundamental de la nueva estrategia regional es el llamado regionalismo abierto. A diferencia de los esfuerzos integracionistas anteriores a los años ochentas, y de las estrategias de otras zonas, como Europa, la integración centroamericana no se orienta únicamente hacia el fortalecimiento del mercado interior, sino que busca crear condiciones para que la región y cada uno de sus países logren una mejor inserción en la división internacional del trabajo, con economías cada vez más abiertas entre sí, y con el resto del mundo. Esto ha dado lugar a la participación de todos los países en la Organización Mundial del Comercio (OMC), a la vez que se han firmado acuerdos con los principales socios comerciales. En este contexto, los TLC's de la región con Chile, México y República Dominicana, así como las negociaciones con los Estados Unidos para crear un Tratado de Libre Comercio y los acercamientos con Europa para avanzar a acuerdos semejantes, son pasos que se enmarcan en la estrategia de regionalismo abierto.

El camino del regionalismo abierto, sin embargo, no está libre de contradicciones. Los avances en el contexto extraregional no siempre son compatibles con los que se hacen en la dimensión intrarregional, y las autoridades políticas se ven enfrentadas a dilemas estratégicos muy complejos. Así, por ejemplo, la multiplicidad de acuerdos comerciales, con reglas de acceso de mercado diferentes, dificulta avanzar en la construcción de un arancel externo común, elemento que en los modelos clásicos de integración aparece como condición sine qua non de una Unión Aduanera. En el caso de la nueva Integración Centroamericana, el bajo nivel de aranceles y la aplicación de metas de desgravación diferentes en acuerdos comerciales con

terceros por parte de los países centroamericanos restringe la aplicación del arancel externo común.

A pesar de las dificultades señaladas, en los años transcurridos desde 1990, el crecimiento de las exportaciones hacia el resto del mundo ha ido acompañado por un aumento de la importancia relativa del comercio intraregional.

Estos logros, obtenidos en poco más de una década, muestran una región más comprometida con su futuro común, en medio de la diversidad.

**3. La construcción de la institucionalidad democrática ha tenido avances sustanciales en lo electoral, en el control civil sobre lo militar (y la reducción del gasto en este último), y en significativas transformaciones en los marcos jurídicos. No obstante, quedan importantes desafíos pendientes. El “buen gobierno” sintetiza los retos futuros, junto al fortalecimiento de valores y prácticas ciudadanas que consoliden la nueva institucionalidad y el Estado de Derecho.**

Los países de la región dieron pasos fundamentales para el fortalecimiento institucional: los procesos electorales, el sistema judicial y de defensa de los derechos humanos se destacan como las áreas con notables avances.

En el campo electoral, todos los países de la región cuentan con gobiernos civiles democráticamente electos y en todos ellos ha ocurrido al menos un traspaso pacífico de gobierno a un opositor. Quedan retos muy importantes: la actualización y depuración permanente de los registros electorales, la reducción de la desproporcionalidad de los distritos electorales, el mejoramiento de la capacidad técnica y administrativa y en algunos casos, la independencia política de los tribunales electorales y la reforma de los marcos regulatorios de los partidos políticos en materia de financiamiento y de democratización de la elección de candidatos y dirigentes.

Las fuerzas armadas han quedado sujetas al poder civil. Esto ha sido posible mediante reformas constitucionales, que modificaron las relaciones cívico-militares, y reducciones continuas en el gasto militar, que han sido superiores a 2% del PIB.

En el ámbito jurídico todos los países han realizado cambios que incluyen desde reformas constitucionales hasta modificaciones en los códigos penales y procesales penales. Se reformaron leyes que rigen el Poder Judicial y la Policía, y la función jurisdiccional ha sido reconocida como un poder autónomo del Estado. El nombramiento de magistrados independientes del Poder Ejecutivo, la existencia de una carrera judicial y la autonomía presupuestaria son otros elementos esenciales que se han venido implantando para aumentar la independencia judicial. Asimismo, en el área de los derechos humanos, todos los países de la región cuentan con organismos públicos de defensa de los habitantes. Este gran esfuerzo enfrenta retos para la consolidación de una justicia pronta, cumplida e igual para toda la ciudadanía, así como la creación de mayor conocimiento y uso de los medios de protección a los derechos.

En materia de “buen gobierno”, sin embargo, los resultados son mixtos. Los rasgos más positivos se encuentran en estabilidad política, voz y rendición de cuentas y calidad reguladora. De otra parte, los indicadores del Banco Mundial para el año 2002 muestran que las principales debilidades de los países de la región se encuentran en los ámbitos del imperio de la ley, efectividad del gobierno y corrupción.

**4. El reto más importante en el campo del crecimiento es mantenerlo a niveles altos, en especial en los países en los que el ingreso por habitante es más bajo, porque las economías de la región parecen ubicarse en tres grupos de ingreso que actualmente no tienden a converger: Costa Rica con el más alto producto por habitante y el mayor crecimiento; El Salvador y Guatemala, en una posición intermedia; y Honduras y Nicaragua con el producto por habitante más bajo y el menor crecimiento.<sup>2</sup>**

La región ha logrado retomar el crecimiento económico sobre la base cada vez más importante de las exportaciones, la inversión extranjera y las remesas de los trabajadores emigrantes. Los niveles de inversión, sin embargo, se mantienen aún en niveles relativamente bajos, lo que limita la capacidad futura de crecimiento. Sobresale el hecho de que la inversión pública se ha mantenido prácticamente estancada durante toda la década.

Sin embargo, lo más importante desde el punto de vista del crecimiento económico regional, es que las economías de la región no tienden a converger en términos del Producto Interno Bruto (PIB) por habitante. Más aún, hay indicadores que sugieren que estas brechas no sólo no tienden a reducirse, sino que podrían agravarse en el futuro de no actuarse con prontitud en contra de los elementos que las condicionan.

La divergencia del ingreso por habitante en los países de la región plantea un desafío a los responsables de la toma de decisiones en Centroamérica, no solo por los objetivos compartidos de búsqueda de bienestar y equidad, que son parte de la mayoría de las declaraciones políticas de alto nivel de la región, sino además porque estas brechas, de profundizarse o incluso mantenerse, podrían tender a generar efectos negativos sobre la viabilidad de una agenda compartida. Cabe recordar la experiencia de la Unión Europea, que se ha propuesto el objetivo político explícito de promover la

2. *De los otros países miembros del SICA, Panamá y Belice se ubicarían en el mismo grupo que Costa Rica, y República Dominicana junto a El Salvador y Guatemala.*

convergencia en el ingreso de todas las regiones de la UE (y para ello ha creado programas y fondos estructurales destinados a promover la cohesión social a su interior), por considerarla no sólo un objetivo en sí misma sino una condición necesaria para su existencia.

- 5. El crecimiento económico ha permitido que la pobreza se reduzca en términos relativos pero ha sido insuficiente para promover el desarrollo social. Esta situación no sólo limita el bienestar de la población, sino también la capacidad futura de crecimiento económico, y en especial la de los países de menor desarrollo. La inversión social en varios de los países estudiados es de las más bajas de América Latina.**

En el campo del desarrollo social hay varios elementos que demandan atención por parte de las autoridades políticas.

*En primer lugar*, ha habido avances importantes, en especial en términos de reducción de la pobreza y mantenimiento (o leve reducción) de las tasas de desempleo.

*En segundo lugar*, los avances han sido insuficientes pues el crecimiento económico no ha sido capaz de generar suficientes empleos formales, y grupos importantes de la población han tenido que mantenerse en la informalidad y con condiciones laborales precarias. Este es un reto importante para los países, pues la generación de empleos formales suficientes es una condición necesaria para mejorar las condiciones de vida de la población y su misma capacidad de contribuir más a la producción. Se trata de un círculo vicioso que debe romperse.

*En tercer lugar*, el esfuerzo gubernamental de inversión en el campo social es todavía insuficiente: Centroamérica tiene algunos de los niveles de inversión social más bajos de América Latina. Esto significa no solo un bajo nivel de vida para la población, sino un límite a la capacidad de crecimiento futuro y a la generación de ingresos altos a través de la operación del sistema económico.

El desarrollo social es sin duda una de las áreas en las que mayor esfuerzo debe hacerse en los próximos años.

**6. El Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y los Estados Unidos tendrá importantes consecuencias sobre las características del crecimiento económico y el desarrollo social. Los beneficios se estiman en un aumento total del PIB de alrededor de 2,5% y en la creación de alrededor de 25,000 puestos de trabajo por año.<sup>3</sup> Las estimaciones de la distribución de los beneficios por país sugieren<sup>4</sup> que el crecimiento del PIB sería mayor en Guatemala y El Salvador que en los otros países, lo que contribuiría solo parcialmente a la convergencia de los ingresos en la región.**

Un aumento de 2,5% en el PIB regional representa alrededor de \$1,612,2 millones, y este crecimiento podría dar lugar a una reducción de la pobreza de alrededor de 2 puntos porcentuales según las elasticidades estimadas por de Janvry y Sadoulet (1999). Se trata por lo tanto de uno de los proyectos con más altos beneficios que la región puede llevar a cabo.

En cuanto a los beneficios adicionales que se podría obtener del TLC con los Estados Unidos, estos se vinculan principalmente con la generación de inversión y con el fortalecimiento de las instituciones de los países de la región. El Tratado proporcionará un marco jurídico más firme que las desgravaciones arancelarias unilaterales de ambas partes, y esto favorecerá la inversión en Centroamérica más allá de los efectos considerados anteriormente. Por otra parte, la adopción de disciplinas comerciales y de manejo de inversiones y negocios con estándares más elevados que los que los países de la región tienen hasta ahora, podría contribuir a reformar positivamente la institucionalidad de los países y su capacidad de atraer inversiones.

3. *Incluyendo el impacto de las migraciones y de las economías de escala.*

4. *Si bien estas estimaciones deben tomarse con mayor cautela que las anteriores, el modelo proporciona una estimación razonable del orden de magnitud del efecto del tratado comercial en Centroamérica.*

- 7. Los estudios muestran que la Unión Aduanera, entendida como la adopción de un arancel común en la región centroamericana, y la creación de un territorio aduanero común, contribuiría a mejorar el ingreso de todos los países centroamericanos –en promedio 0,5% del PIB– y tendería también a acercar los niveles del producto por habitantes que hoy tienen El Salvador y Guatemala con respecto a los de Costa Rica y Panamá. Esta contribución es adicional (e independiente) de los efectos que pueda tener el CAFTA.**

Es importante señalar que entre las condiciones críticas para el desarrollo de la Unión Aduanera, se encuentra la adopción de una política comercial externa común por parte de los países miembros de la Unión. Esto quiere decir, en primer lugar, tener un arancel externo común. Durante la última década, si bien se ha avanzado en esa dirección la multiplicidad de tratados comerciales y los procedimientos adoptados para negociar la apertura de mercados en el marco de algunos de éstos ha generado de hecho aranceles múltiples por país según el origen de las mercancías, situación que se replicaría en el Tratado con los Estados Unidos y a futuro de seguirse procesos similares con otros países o grupos de países. El tema requiere profundizarse para conocer su complejidad y las estrategias que se pueden adoptar para converger al arancel común.

- 8. El desarrollo de la Unión Aduanera es un reto complejo, que demanda tiempo y esfuerzo continuo por parte de los países interesados en su creación. Aparte de la adopción del arancel externo común, otras condiciones relevantes son la modernización aduanera y la transformación de los sistemas tributarios internos para que puedan prescindir, sin un alto costo fiscal, de la recaudación de tributos internos que hoy se lleva a cabo en las aduanas. Desde esta perspectiva, el objetivo de promover la Unión Aduanera, y en particular el logro de sus prerequisites, se funde con el impulso al desarrollo nacional.**

La modernización de los sistemas aduaneros nacionales es un paso necesario para la Unión Aduanera, y demanda inversiones importantes de recursos para contar con aduanas de categoría mundial, que respondan a los paradigmas vigentes y superen la ineficiencia que las caracteriza. Las transformaciones que se requieren a nivel nacional y regional demandan consistencia y una fuerte dosis de voluntad política para poder enfrentar algunos de los núcleos de corrupción más fuertes de la región, que ahí se arraigan.

Para unificar las aduanas, por otra parte, se hace necesario definir cómo se utilizarán los ingresos que estas recaudan. Aparte de los impuestos arancelarios un problema adicional es la recaudación de impuestos internos que se lleva a cabo en las aduanas. Ello se debe a la debilidad institucional de las agencias recaudadoras internas, incluso cuando se les compara con las aduanas. Esta realidad, cuya solución pasa por reformar las instituciones tributarias nacionales, supone acciones importantes que será necesario llevar a cabo para minimizar una posible reducción de los ingresos fiscales.

Los retos mencionados como condiciones para promover la Unión Aduanera hacen evidente la complejidad del proceso. Estos retos apuntan hacia áreas críticas del desarrollo de cada uno de los países, en las que, independientemente de la Unión Aduanera, todos tienen que invertir para mejorar la calidad de su inserción en los mercados internacionales y promover el desarrollo nacional. Desde esta perspectiva, el objetivo de promover la Unión Aduanera, y en particular el logro de sus prerequisites, se funde con el impulso al desarrollo nacional.

**9. La inversión es el elemento determinante para poder aprovechar las ventajas de las estrategias de regionalismo abierto que está impulsando la región. Esta incluye la infraestructura regional y nacional, la inversión privada nacional y extranjera y la inversión en desarrollo social. En todos estos campos los países centroamericanos necesitan redoblar esfuerzos para estar en mejores condiciones de aprovechar las oportunidades que se les presentan, así como de potenciar beneficios a partir de una mayor acción conjunta.**

El gran esfuerzo que los países de la región han llevado a cabo para abrir sus economías y lograr una mejor inserción en la división internacional del trabajo requiere ahora un esfuerzo de magnitud semejante o incluso mayor, en varias direcciones claves.

Es necesario construir la infraestructura regional para que los nuevos sistemas de incentivos, propios del regionalismo abierto, conduzcan efectivamente a aumentos significativos de la producción.

De igual forma, es necesario completar las condiciones apropiadas para poder atraer y concretar proyectos de inversión privada, nacional y extranjera, que aumenten la capacidad de producción y generen empleo bien remunerado a la población, a la vez que promuevan y respeten la utilización racional de nuestros recursos naturales. En este sentido los esfuerzos orientados a campañas de promoción y atracción de inversiones, combinando esfuerzos nacionales con esquemas regionales que provean sinergias y externalidades positivas, debe ocupar un espacio importante en la configuración de la agenda futura.

Para que estas condiciones efectivamente generen empleo bien remunerado, es necesario además invertir en las personas: desarrollar el capital humano altamente productivo que es condición necesaria para generar puestos de trabajo con remuneraciones altas. Si no se logra aumentar notablemente la inversión en cada uno de los países, será difícil concretar los beneficios de las acciones que se han estado llevando a cabo por casi dos décadas en el campo comercial.

**10. La transformación de los marcos institucionales regionales es una condición crítica de la nueva integración, incluyendo la coordinación e integración de políticas públicas y la reforma de la institucionalidad regional. En el campo de las políticas públicas destacan la coordinación macroeconómica, la regulación y la promoción de la competencia –en especial en el sector financiero–, la institucionalidad comercial y de inversiones, y el establecimiento de normas y estándares comunes que promuevan la convergencia**

**en el desarrollo de los países de la región. En materia de reforma institucional hay importantes reformas que han avanzado poco en los últimos años; revisten especial importancia la creación de mecanismos decisorios que provean mayor estabilidad y seguridad jurídica y sistemas de gestión que permitan planificar, coordinar, controlar, evaluar y retroalimentar la acción conjunta de los países.**

El fortalecimiento de la democracia y su credibilidad es una tarea de la más alta prioridad, junto con elementos centrales como la consolidación del Estado de Derecho y el desarrollo de una administración pública moderna, eficiente, honesta y que rinda cuentas de sus acciones. La cooperación entre los países de la región puede contribuir al éxito de los demás en este campo, como ya sucedió en los procesos de paz.

En la dimensión regional propiamente dicha, es necesario coordinar la producción de bienes públicos regionales, en especial aquellos que se vinculan a la coordinación de políticas públicas que tienen impacto más allá de las fronteras nacionales de cada país: la coordinación macroeconómica, la regulación y la promoción de la competencia incluyendo el sector financiero, la institucionalidad comercial y de inversiones, y el establecimiento de normas y estándares comunes que promuevan la convergencia en el desarrollo de los países de la región.

Las actuales instituciones de la integración deben también remozarse. Dos temas de la mayor importancia son crear sistemas decisorios que generen estabilidad y seguridad jurídica; y establecer sistemas de gestión sobre información, planificación, coordinación, control, evaluación y retroalimentación para la acción conjunta de los países de la región.

**L**as conclusiones señaladas apuntan juntas en una dirección crítica: la estrategia de regionalismo abierto abre nuevas oportunidades de crecimiento a los países de la región; pero aprovechar esas oportunidades, requiere acciones simultáneas que van más allá del comercio.

La inversión es el elemento más importante para lograr crecer al ritmo que la nueva integración comercial hace posible y unir el crecimiento con el bienestar social, la sostenibilidad ambiental y el florecimiento de la democracia, que son los objetivos que la región se ha propuesto. La inversión entendida como inversión en desarrollo social, en infraestructura, en protección y desarrollo ambiental, en coordinación de políticas, y en mejores instituciones regionales y nacionales.

Pero las conclusiones aquí reflejadas permean también el desafío de promover un amplio proceso regional, con la participación de los distintos actores y sectores a los que corresponde ser artífices y protagonistas de la nueva agenda centroamericana: sociedad civil, medios académicos, círculos empresariales, partidos políticos, medios de comunicación, gobiernos e instituciones de la integración. Creemos que las ideas y documentos que en el marco de este Estudio se han elaborado, dan sustento para nutrir y enriquecer este proceso y abrir paso a una renovada agenda de integración que apueste al futuro de Centroamérica: una apuesta por una región más dinámica en su desarrollo, más equitativa y participativa, más democrática y menos vulnerable.

