

**NACIONES UNIDAS
COMISIÓN ECONÓMICA
PARA AMÉRICA LATINA
Y EL CARIBE – CEPAL**



Distr.
LIMITADA

LC/MEX/L.450
22 de diciembre de 2000

ORIGINAL: ESPAÑOL

**CENTROAMÉRICA: EVOLUCIÓN DE LAS POLÍTICAS
COMERCIALES, 1999-2000**

ÍNDICE

	<u>Página</u>
RESUMEN	1
INTRODUCCIÓN	3
I. MEDIDAS COMERCIALES TRADICIONALES	5
1. Aranceles	5
2. Las cláusulas de salvaguardia	8
3. Cargas y gravámenes no arancelarios.....	9
4. Controles cuantitativos y medidas conexas	10
II. LAS POLÍTICAS DE PROMOCIÓN DE EXPORTACIONES.....	13
1. Las políticas de promoción de exportaciones y su base institucional	13
2. El estado actual de las estrategias nacionales	14
3. El estado de la legislación sobre zonas francas.....	15
III. LOS ACUERDOS Y TRATADOS DE LIBRE COMERCIO	18
1. El tratado de libre comercio entre Centroamérica y Chile.....	18
2. El acuerdo de alcance parcial con la Comunidad Andina.....	19
3. La Unión Aduanera El Salvador-Guatemala	21
4. El tratado de libre comercio con la República Dominicana.....	24
5. Los tratados de libre comercio con México	26
IV. LA NORMATIVA MULTILATERAL.....	42
1. La Iniciativa de la Cuenca del Caribe.....	42
2. El sistema generalizado de preferencias	43
CONCLUSIONES	48

RESUMEN

Durante el bienio 1998-2000 las políticas comerciales en el Istmo Centroamericano se caracterizaron por su continuidad y un relativo cambio de enfoque desde el ámbito intrarregional hacia la apertura en la esfera extrarregional.

En el plano regional, los países siguieron implementando de manera diferenciada el calendario de desgravación tanto en su velocidad como en sus metas de techo y piso. Mientras que Costa Rica, El Salvador y Guatemala cumplieron las metas pactadas, Honduras mantiene un arancel del 3% para bienes de capital y Nicaragua un 1%. La libertad en el comercio intrarregional no abarca todos los productos y existen aún numerosos obstáculos a la libre circulación de mercancías. Entre éstos cabe señalar no sólo los aranceles diferenciados por país para productos específicos, sino también las cláusulas de salvaguardia. De acuerdo con el artículo XXV del Tratado de Integración Centroamericana, éstas permiten aumentar o disminuir la tasa arancelaria por encima del arancel acordado intrarregionalmente para un producto determinado, según lo requieran las circunstancias. El aumento significa elevar la protección para impedir la entrada de un producto procedente de un socio comercial extrarregional. Sin embargo, en los casos en que haya una disminución de una tasa arancelaria por debajo de aquella pactada intrarregionalmente, se favorece la entrada de productos foráneos, en detrimento de los socios comerciales intrarregionales que no la modifiquen.

La profundidad y velocidad del proceso de integración regional ha llevado como alternativa acciones entre pares de países, como la formación de una unión aduanera entre El Salvador y Guatemala.

Mediante dicho acuerdo, El Salvador y Guatemala adoptarán un arancel único y pactarán la desaparición de las aduanas entre los dos países; igualmente, negociarán como un único socio comercial frente a terceros. Esta estrategia contrasta con una concepción de integración que tradicionalmente trataba de incluir a todos los países de manera simultánea. Hay que reconocer que, sin embargo, al tratar de acomodar sus intereses dispares con tratamientos diferenciados, no siempre fueron congruentes con los fines perseguidos.

En lo referente a las relaciones extrarregionales, los países centroamericanos han seguido la senda de la apertura y la promoción de exportaciones, iniciando (y en algunos casos cerrando) negociaciones de libre comercio con distintos países (Colombia, Chile, República Dominicana y México). Se considera que la promoción de exportaciones es la mejor forma de enfrentar la restricción externa que suelen tener las economías abiertas y pequeñas. Ello lleva a una creciente preocupación por los efectos que pueda tener en el desempeño exportador de los países la eliminación de los subsidios a las zonas francas en un futuro cercano y la aplicación más estricta de las normas de la Organización Mundial de Comercio (OMC). Mientras El Salvador espera poder prolongar las negociaciones en torno a los beneficios que reciben las zonas francas, Guatemala está delineando lo que podrían ser incentivos de segunda generación, es decir, que no contravendrían las normas multilaterales del comercio internacional.

Entre los acuerdos comerciales firmados en el período, el más importante sin lugar a dudas fue el Tratado de Libre Comercio del Triángulo Norte (El Salvador, Guatemala y Honduras) con México, producto de la reunión de mandatarios de Tuxtla Gutiérrez I (1991) que proponía la suscripción entre México y los países centroamericanos de acuerdos de complementación económica que contemplaban una serie de aspectos además de lo comercial. Este tratado cerró el ciclo de negociaciones y completó los ya suscritos con Costa Rica (en 1995) y Nicaragua (en 1997). Este último tratado, a semejanza de los anteriores y siguiendo el modelo del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC), busca no sólo promover el intercambio comercial sino también atraer inversión extranjera a los países participantes.

La experiencia habida en la implementación de los tratados de libre comercio entre México y Costa Rica y Nicaragua revelarían dos hechos que no son del todo alentadores. En primer lugar, una concentración de productos de exportación centroamericanos (aceite de palma para Costa Rica y cacahuates para Nicaragua) y, en segundo lugar, una concentración de empresas de exportación (en el caso de Costa Rica el 56% de la exportación hacia México corresponde a dos empresas).

En lo concerniente a relaciones comerciales extrarregionales y multilaterales, los países centroamericanos se han beneficiado de la ampliación de los beneficios que otorga Estados Unidos al amparo de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe (ICC, cuyos efectos están aún por analizar y cuantificar) y de la adopción de un arancel cero por parte de la Unión Europea para los productos industriales centroamericanos.

El documento se divide en cuatro apartados. El primero analiza los cambios y continuidades en las medidas comerciales tradicionales (aranceles, cláusulas de salvaguardia, cargas y gravámenes no arancelarios y controles cuantitativos). El segundo se centra en las políticas de promoción de exportaciones. El tercero examina los acuerdos de libre comercio, centrándose en los acuerdos con México. El último apartado se ocupa de los cambios en las condiciones extrarregionales y multilaterales (la ICC y el Sistema Generalizado de Preferencias) que pudieran afectar a la posición comercial de Centroamérica *vis à vis* los Estados Unidos y la Unión Europea.

INTRODUCCIÓN

Durante 1998-2000 los países centroamericanos terminaron la aplicación de los calendarios de desgravación arancelaria según sus propias velocidades. No obstante, no todos los países lograron alcanzar las metas previstas (piso y techo arancelarios de 0% y de 15%). Honduras mantiene un piso de 3% y Nicaragua de 5%.

Esta ausencia en la homogeneidad de los objetivos planteados en las políticas comerciales intrarregionales se refleja también en la supervivencia de las cláusulas de salvaguardia que, por lo general, suelen ser inferiores a las tasas correspondientes al arancel externo común, lo que facilita la entrada de productos de socios comerciales extrarregionales. Además, aunque la mayor parte de los productos se intercambian libremente, subsisten excepciones que son comunes a los cinco países y también responden a regímenes bilaterales. En general se trata de productos agrícolas considerados sensibles para el intercambio intrarregional.

El desarrollo y la evolución de las políticas comerciales intrarregionales muestran la dificultad que existe en la práctica de que los países centroamericanos actúen de manera conjunta. No obstante, el objetivo del proceso de integración es justamente evitar que los países respondan a sus intereses de manera individual y delinear un interés y curso de acción común a la región. Las negociaciones comerciales entre El Salvador y Guatemala tendientes al establecimiento de una unión aduanera buscan promover esta senda integracionista. Una vez firmada, la unión aduanera implicará que ambos países actuarán en las negociaciones como uno solo frente a terceros socios comerciales. El éxito de este curso de acción dependerá en definitiva del compromiso y voluntad del resto de los países de unirse a esta unión aduanera.

En cuanto al comercio extrarregional, el final del siglo XX y el comienzo del XXI traen aparejado el tema de las zonas francas y el tratamiento que éstas recibirán durante la década venidera. En particular se planteará el tema de incentivos a la exportación derivado de la exención de algunos impuestos y en particular del de la renta. La eliminación de dicha exención que contempla la OMC en un plazo determinado (año 2005) podría restar ventajas al dinamismo de dichas zonas que gozan de un régimen tributario de extraterritorialidad. En particular, una de las principales actividades de dichas zonas, la producción textil, podría verse gravemente afectada, no obstante la ampliación de los beneficios que se derivan de la ICC. Aquí las estrategias difieren en cada país. Mientras algunos, como Guatemala, se han planteado la posibilidad de fomentar incentivos de segunda generación, otros, como Costa Rica, han tenido en cuenta el posible impacto que la eliminación de subsidios podría tener sobre las actividades que en la actualidad se benefician de éstos.

En otro frente, los países centroamericanos han continuado sus esfuerzos de apertura mediante la negociación y formalización de tratados de libre comercio. Cabe destacar el acuerdo de alcance parcial entre Colombia y Centroamérica, el tratado de Centroamérica con Chile y la República Dominicana y, más importante aún, el tratado de libre comercio con México.

A partir de la reunión de presidentes de Tuxtla I (1991) se concibió la posibilidad de que los países centroamericanos firmaran un tratado de libre comercio con México de manera conjunta. Una serie de factores, entre los que destaca la crisis mexicana de 1994 y 1995, impidieron tal acontecimiento y los países negociaron de manera separada dicho tratado. Costa Rica concluyó y firmó este tratado en 1995, y Nicaragua en 1997. Finalmente, luego del impulso que significó la decisión de reanudar las negociaciones entre México y el Triángulo Norte (Guatemala, Honduras y Nicaragua) en la reunión presidencial de Tuxtla II (Costa Rica, 1996) se concluyeron las negociaciones y se firmó el acuerdo de libre comercio entre ambas partes.

Los posibles efectos del acuerdo de libre comercio no son del todo previsibles. El ejemplo de Costa Rica muestra que es posible exportar tanto productos tradicionales (aceite de palma) como productos más elaborados (productos electrónicos), aunque esto refleje el desempeño exportador de una sola empresa (Intel). En otro caso (Nicaragua), existe una concentración desproporcionada a favor de un producto (cacahuates) que representa el 79% de las exportaciones nicaragüenses a México. Ambos casos alertan sobre las ventajas y los peligros de los tratados de libre comercio. En consecuencia, el Triángulo Norte deberá plantear desde un principio estrategias que permitan diversificar su producción para así poder materializar los beneficios de dicho tratado y compensar los costos que pudiera generar.

Durante el período analizado, los países centroamericanos se vieron favorecidos tanto por la ampliación de los beneficios derivados de la ICC como por la decisión de los países europeos de incorporar los productos textiles centroamericanos en el sistema generalizado de preferencias. La ampliación de beneficios es una medida temporal destinada a preservar los intereses nacionales de los Estados Unidos y a otorgar la posibilidad a los países beneficiarios de aumentar las importaciones procedentes de dicho país. Hasta el momento la ampliación de beneficios establece una extensión cuantitativa en los montos exportados de productos textiles. No obstante, falta aún un reglamento que detalle con claridad cuáles son los productos beneficiados y excluidos por dicha legislación.

Mediante el sistema generalizado de preferencias, la Unión Europea otorga tratamiento preferencial a los países centroamericanos. Dicho tratamiento cubría hasta 1998 sólo productos agrícolas; su extensión a productos textiles implica que Centroamérica podrá exportar este tipo de productos a Europa con un arancel cero y sin restricciones cuantitativas.

Este documento analiza la evolución de las políticas comerciales en el bienio 1998-2000. Las políticas comerciales se abordan desde cuatro ópticas. En primer lugar se analizan las medidas comerciales tradicionales incluyendo aranceles, cargas y gravámenes no arancelarios, cláusulas de salvaguardia y restricciones cuantitativas. En segundo lugar se examinan las políticas comerciales en las zonas francas. En tercer lugar se abordan los tratados comerciales intrarregionales, como el de El Salvador-Guatemala, y los extrarregionales (Chile, República Dominicana y México). Luego, utilizando el programa Module to Analyse the Growth of International Commerce (MAGIC), se procede a un análisis de los flujos comerciales Costa Rica, Nicaragua y el Triángulo Norte con México, y un ejercicio que trata de identificar las fortalezas y debilidades del Triángulo Norte en relación con su principal competidor de dos productos principales (aceite de palma y caucho). Finalmente, se analiza el significado de la ampliación de los beneficios de la ICC y del sistema generalizado de preferencias.

I. MEDIDAS COMERCIALES TRADICIONALES

1. Aranceles

Durante 1998-2000 los países centroamericanos finalizaron, a excepción de Honduras, la implementación del calendario de desgravación arancelaria adoptado en diciembre de 1995. En dicha fecha se acordó como objetivo inmediato de la política arancelaria centroamericana adoptar una tasa arancelaria de 0% para materias primas y de 15% para productos terminados con niveles intermedios de 5% y 10% para materias primas e insumos producidos en la región.¹ Los países adoptaron distintas velocidades de desgravación (véase el cuadro 1); Honduras y Nicaragua fijaron un piso de 1% para bienes de capital; Nicaragua adoptó además un techo de 10% para bienes finales. Actualmente, Costa Rica, El Salvador y Guatemala, tienen un piso de 0% y un techo de 15%. Por su parte, Honduras adoptará el arancel de 15% para bienes finales a partir de diciembre del 2000 y mantiene un arancel del 3% para bienes de capital.

En el caso particular de Nicaragua se dio continuidad al proceso de desgravación arancelaria conforme al calendario establecido en la Ley de Justicia, Tributaria y Comercial, adoptada en 1997. En enero de 1998 se redujo en cinco puntos porcentuales el Arancel Temporal de Protección (ATP). En el mes de julio del mismo año se redujo en otro 5% el ATP. Al finalizar el año 1998 el techo de los derechos arancelarios de importación (DAI) se ubicó en 15% y el piso en 0%. Cabe destacar que ante la emergencia presentada por el huracán Mitch (noviembre de 1998), el gobierno decretó una suspensión temporal de los DAI y del ATP para algunos productos de consumo de primera necesidad procedentes del área centroamericana, con la finalidad de enfrentar el desabastecimiento en el mercado nacional y evitar un alza en el nivel de precios.

En julio de 1999, el techo arancelario del DAI pasó de 15% a 10% para los bienes finales, y el ATP quedó en 0% para todos los bienes intermedios y de capital producidos en Centroamérica. Además, en los primeros meses del año se reformó la Ley de Justicia, Tributaria y Comercial con el objetivo de hacer frente a los escenarios siguientes: reducción de ingresos tributarios debido al huracán Mitch, cubrir el déficit fiscal en el marco del programa económico y conceder a la industria nacional las mismas ventajas de que gozan las importaciones de ciertos bienes finales producidos en el país. En este sentido, la Reforma a la Ley Tributaria significó la aplicación de medidas de protección a algunos productos como el arroz, maíz amarillo, sorgo, aguas gaseosas y cervezas. No obstante, los bienes intermedios y de capital no producidos en la región constituyen la excepción a la desgravación del ATP y mantienen por consiguiente una tasa arancelaria del 5%.

¹ Véase Resolución 13-95 (16 de diciembre de 1995). La adopción de un arancel cero para materias primas estaba sujeto a la aprobación del tercer protocolo al régimen arancelario y aduanero centroamericano. Dicho protocolo fue aprobado en agosto de 1997.

Cuadro 1

CENTROAMÉRICA: CALENDARIO DE DESGRAVACIÓN ARANCELARIA

País	Bienes de capital	Materias primas	Bienes intermedios	Bienes finales
Costa Rica	2% (enero 1998) 1% (julio 1998) 0% (enero 1999)	0% (julio 1998)	14% (enero 1998) 13% (julio 1998) 12% (enero 1999) 11% (julio 1999) 10% (enero 2000) 9% (enero 1998) 8% (julio 1998) 7% (enero 1999) 6% (julio 1999) 5% (enero 2000)	19% (enero 1998) 18% (julio 1998) 17% (enero 1999) 16% (julio 1999) 15% (enero 2000)
El Salvador	0% (enero 1997)	0% (enero 1997)	14% (enero 1997) 13% (enero 1998) 12% (julio 1998) 11% (enero 1999) 10% (julio 1999) 9% (enero 1997) 8% (enero 1998) 7% (julio 1998) 6% (enero 1999) 5% (julio 1999)	19% (enero 1997) 18% (enero 1998) 17% (julio 1998) 16% (enero 1999) 15% (julio 1999)
Guatemala	0% (enero 1998)	0% (enero 1998)	14% (enero 1997) 13% (enero 1998) 12% (julio 1998) 11% (enero 1999) 10% (julio 1999) 9% (enero 1997) 8% (enero 1998) 7% (julio 1998) 6% (enero 1999) 5% (julio 1999)	19% (enero 1997) 17% (enero 1998) 15% (enero 1999)

预览已结束，完整报告链接和二维码如下：

https://www.yunbaogao.cn/report/index/云报告?reportId=5_3188

