

Pablo Rodas-Martini
Centroamérica:
Para afrontar con éxito la globalización del siglo XXI

Esta publicación se realizó gracias al apoyo financiero de la Oficina de Desarrollo Regional y Sostenible, América Latina y el Caribe (LAC) de la Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos según Disposición No. LAG-G-00-98-00048-00 y de la Unión Europea. El trabajo refleja exclusivamente las opiniones del autor/ de la autora y por tanto no representa en ningún caso la opinión de las instituciones involucradas.

CA 2020: Documento de trabajo # 1

Pablo Rodas-Martini

**CENTROAMÉRICA:
PARA AFRONTAR CON ÉXITO
LA GLOBALIZACIÓN DEL SIGLO XXI**

Pablo Rodas-Martini
Centroamérica: Para afrontar con éxito la globalización del siglo
XXI

Hamburg: Institut für Iberoamerika-Kunde 2000
(CA 2020: Documento de trabajo # 1)
ISBN 3-926446-73-0

Pablo Rodas-Martini; tiene un doctorado y una maestría en Economía por la Universidad de Londres. Actualmente se dedica a la consultoría independiente. Ha participado en la elaboración de los Informes Mundiales de Desarrollo Humano de 1999 y del 2000. También ha llevado a cabo consultorías para el International Development Research Centre (IDRC), el Social Science Research Council (SSRC), la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), entre otros. Tiene publicaciones sobre coyuntura macroeconómica y en particular política fiscal, sobre globalización y en particular comercio internacional, y sobre inequidad y desarrollo humano. Es columnista de El Periódico de Guatemala.

Índice

Resumen ejecutivo	1
Executive summary	8
Introducción	16
1. Para reinventar la integración	21
1.1. La unión económica es necesaria pero no suficiente	21
1.2. La moneda única se vuelve inevitable	23
1.3. Los <i>clusters</i> : ¿Asume el sector privado el reto de la integración?	28
2. Flujos que sostienen la relación de Centroamérica con el Norte	31
2.1. El comercio con el Norte responde a la dotación de factores	31
2.2. Turismo: De industria inexistente a motor del crecimiento	35
2.3. Migración: El lazo humano con Norteamérica	38
2.4. Inversión extranjera: Una región con hambre de capital externo	40
2.5. ¿Se encuentra Centroamérica lejos o cerca de Norteamérica?	43
3. Las políticas del Norte hacia Centroamérica	47
3.1. El reto: Aminorar las incoherencias del Norte hacia Centroamérica	47
3.2. El narcotráfico: Una inserción pecaminosa con el Norte	52
4. Condicionantes de la economía global para el siglo XXI	55
4.1. El comercio y los estándares laborales cada vez se vinculan más	55
4.2. Centroamérica ante la ronda del milenio	58

5. Impactos de la globalización	62
5.1. La globalización amaga con adelgazar las billeteras de los gobiernos	62
5.2. ¿Hacia una mayor o menor inequidad a causa de la globalización?	65
Comentarios finales	67
Bibliografía	72

Resumen ejecutivo

Introducción

Centroamérica puntea mal ante los ojos del mundo. Cuatro países en particular - Nicaragua, Honduras, Guatemala y El Salvador - presentan un pobre rendimiento, sea que se les mida por PIB per cápita, desarrollo humano, credibilidad de las instituciones públicas, solvencia financiera, o riesgos ambientales. Costa Rica y Panamá se distancian de sus vecinos, con mejores calificaciones en casi todos estos rubros, pero quedándose aún a la zaga respecto a un país como Chile, que representa la vanguardia en Latinoamérica.

1. Para reinventar la integración

La creciente globalización ciertamente le resta importancia a las fronteras. Eso, sin embargo, no indica que la geografía deje de ser relevante. Los países centroamericanos no son islas que se encuentren a miles de kilómetros de distancia unas de otras. Si bien es casi imposible que las relaciones intra-centroamericanas lleguen a ser la determinante primaria del crecimiento de la región, no se debe juzgar al mercado único como irrelevante.

1.1. La unión económica es necesaria pero no suficiente

En Centroamérica no debería existir ninguna barrera arancelaria o no arancelaria al comercio intra-regional. La movilidad de capital y de mano de obra también es considerablemente alta, con lo que casi se podría hablar que Centroamérica se consolidará en la primera década del siglo XXI como un Mercado Común. A eso hay que añadir numerosos esfuerzos integracionistas que están teniendo lugar en otros frentes: en el ambiental, el corredor centroamericano; en el turístico, la Ruta Maya (con México) y la discusión del *cluster* de turismo; en infraestructura, la interconexión eléctrica; en finanzas, la coordinación entre las bolsas de valores; en el político, las continuas reuniones presidenciales y el (muy criticado) Parlamento Centroamericano, y más.

1.2. La moneda única se vuelve inevitable

Siete monedas en un estrecho trozo de tierra y para solo 34 millones de habitantes resulta más que absurdo, máxime si se tiene en cuenta

la cobertura efectiva tan baja de cada moneda ante el escaso poder adquisitivo de la mayoría de la población. Centroamérica necesita una unión monetaria, entendiéndose por ésta una moneda única con un único Banco Central, o la adopción de una moneda extra-regional como el dólar. La unión monetaria permitiría economías de escala en la utilización de la moneda, reduciría las incertidumbres de los empresarios que comercian en la región ante movimientos en los tipos de cambio, suprimiría el *deadweight loss* existente a causa de los costos de transacción de la moneda, e integraría en forma más efectiva los siete mini-mercados, aún muy segmentados y proclives a la discriminación de precios. Una pseudo-unión monetaria donde cada país mantuviera su moneda y la fijara con respecto a las monedas vecinas, no tendría credibilidad de largo plazo y terminaría por romperse.

1.3. Los *clusters*: ¿Asume el sector privado el reto de la integración? La importancia de la tesis Porter-INCAE para Centroamérica no recae en aportar una "teoría alternativa" a la más clásica de las ventajas comparativas, sino en enfatizar que aquellas actividades que tienen altas posibilidades exportadoras, también precisan de un funcionamiento efectivo de sus actividades complementarias y de apoyo. La tesis de los *clusters* tiene un segundo beneficio: arroja un viento fresco en la agenda centroamericana. Ante el anquilosamiento y cuasi-anarquía imperante entre tantas instituciones gubernamentales de la integración - encabezadas por SIECA y SICA -, la tesis Porter-INCAE trae nuevos enfoques, una dinámica distinta que persigue una fuerte inserción por parte del sector empresarial. Sería errado pretender, sin embargo, que condujese a una revitalización significativa de la integración centroamericana pues no es ésta per se la que le interesa - sólo es una agenda accesoria-, sino más bien que construyese lazos integracionistas con el fin de enderezar eslabones de los *clusters* que permitan una inserción más exitosa en la economía mundial - la agenda primaria.

2. Flujos que sostienen la relación de Centroamérica con el Norte
Los países centroamericanos son economías pequeñas y abiertas, sin excepción. Su relación con el Norte es vital en dos frentes: el comercio de bienes y servicios y el movimiento de factores de producción. Sin ambos flujos - en particular el primero -, Centroamérica retornaría, de un brinco, al siglo XIX pues carece de la tecnología, del nivel educativo

y de los recursos financieros que le permitiesen mantener la maquinaria, los vehículos y muchos otros productos de que dispone en la actualidad.

2.1. El comercio con el Norte responde a la dotación de factores

Una tendencia que ningún país en desarrollo logra reformar es su patrón de comercio con el Norte; para eso se necesita que transcurra un par de generaciones como mínimo. Centroamérica tiene abundancia relativa de recursos naturales y de mano de obra poco calificada. Por eso no es de extrañar que por décadas sus exportaciones hayan sido productos agrícolas, y en tiempos más recientes la industria de la maquila. A cambio recibe principalmente manufacturas de producción más compleja, intensivas en capital físico o en mano de obra calificada. No existe la más mínima evidencia de que ese patrón vaya a experimentar un cambio radical en el futuro cercano. En el mediano y largo plazo, sin embargo, no deja de ser una verdad de perogrullo que Centroamérica debe aumentar su inversión física, y sobre todo construir capital humano para así mejorar sus ventajas comparativas.

2.2. Turismo: De industria inexistente a motor del crecimiento

En los 90 el turismo ha vuelto a repuntar, constituyéndose en una de las principales esperanzas de crecimiento para las próximas décadas. Razones importantes justifican el optimismo centroamericano. Por el lado de la oferta, el área tiene evidentes ventajas comparativas: bellezas naturales, diversidad cultural y sitios arqueológicos. Por el lado de la demanda, se tiene el continuo turismo emisor de los países industrializados, la cercanía a los EE.UU. y Canadá, y la baja continua en las tarifas aéreas. Centroamérica, al igual que lo ha hecho Costa Rica, debería apostar por el ecoturismo. Así se evitaría que terminase como destino turístico de masas revasando la "capacidad de carga" de las reservas naturales y de otros lugares turísticos.

2.3. Migración: El lazo humano con Norteamérica

Ni el comercio norteamericano con el área, ni la inversión extranjera, ni las deportaciones detendrán el flujo migratorio. La elevada tasa de fertilidad centroamericana y la brecha salarial con los EE.UU. continuarán siendo razones *push* y *pull* que sostendrán el flujo migratorio.

2.4. Inversión extranjera: Una región con hambre de capital externo
Centroamérica es una región que tiende a vivir por encima de sus capacidades a causa de su bajo desarrollo: la absorción rebasa a la producción regional. Eso resulta en un déficit continuo de cuenta corriente que hay que financiar con ingresos externos de capital. Centroamérica recibe cooperación oficial por parte de gobiernos y organismos multilaterales para paliar parte de ese faltante, pero sus países saben que esos flujos son temporales y no dejan de generar dependencia. Al endeudamiento tampoco se le considera salvador, pues se sabe que tarde o temprano habrá que pagarlo y el flujo se revertirá. Ante eso, los países se afanan por atraer inversión extranjera, en particular inversión extranjera directa, pues si bien ésta tampoco deja de ser un "préstamo" externo, tiene una connotación diferente: el inversionista extranjero se arriesga a colocar su dinero no con el fin de un simple pago de interés, sino que se compromete de una u otra forma con el destino de largo plazo de la región. También se busca la inversión de portafolio, pero no con tanto ahínco, pues se sabe que sufre de hiper-sensibilidad y que de un momento al otro puede ir de vuelta a su lugar de origen.

2.5. ¿Se encuentra Centroamérica lejos o cerca de Norteamérica?
El comercio, el turismo, todo aquello que sea tangible necesita ser transportado de un país al otro. La inserción de Centroamérica en la economía mundial no puede, por tanto, obviar la mención de sus vínculos con el exterior. Centroamérica cree estar cerca de los EE.UU., la relativa cercanía geográfica, sin embargo, no garantiza que Centroamérica esté cerca de los EE.UU. cuando de determinar costos se trata.

3. Las políticas del Norte hacia Centroamérica

El Norte se comunica con el Sur a través de dos conjuntos de políticas: la ayuda internacional y el comercio. Lo ideal sería que ambos brazos de políticas cooperaran para que los países en desarrollo dejaran atrás el rezago y la pobreza; eso, sin embargo, raras veces ocurre así: lo usual es que mientras un brazo del Norte - la ayuda internacional - coopera con los países, el otro - el comercio - le interpone un sinnúmero de barreras arancelarias y no-arancelarias. Lo primero nace de su preocupación moral hacia la pobreza existente en el Sur, lo segundo de su egoísmo como nación, de su afán por

proteger a sus industrias declinantes. Centroamérica no ha sido la excepción a ese patrón de comportamiento del Norte.

3.1. El reto: Aminorar las incoherencias del Norte hacia Centroamérica

El Norte canaliza hacia Centroamérica una cooperación internacional significativa ya sea en forma directa o indirecta - a través de organismos internacionales -, pero luego dificulta sus exportaciones. El resultado no deja de tener sus paradojas pues si bien lo primero se canaliza hacia los más pobres, también tiende a reforzar la dependencia y el paternalismo, mientras que lo segundo permite la autosuficiencia y un crecimiento sostenido. Las cifras evidencian en forma ex-post que la contradicción se marca más para la Unión Europea que para los EE.UU.

3.2. El narcotráfico: Una inserción pecaminosa con el Norte

Centroamérica no es un productor importante de drogas pero sí una ruta natural para el tráfico de cocaína desde Sudamérica hacia Norteamérica. A ello obedece que la droga haya hecho sentir su impacto en todos los países de la región, yendo desde el tráfico hacia el Norte, el lavado de dinero y *booms* en la construcción a causa de ese lavado, hasta la corrupción de instituciones públicas y la vinculación con otros hechos criminales como asaltos y secuestros. Centroamérica, en otras palabras, se encuentra prisionera entre la oferta que fluye de Sudamérica y la demanda que brota de Norteamérica. En ese sentido, se podría afirmar que el destino del área en lo que a la droga respecta, casi que está fuera de sus manos, y dependerá de lo que ocurra en los extremos de la "cadena productiva".

4. Condicionantes de la economía global para el siglo XXI

Los flujos de comercio y de factores de producción no tendrán en el siglo XXI la "autonomía" que han tenido a lo largo del presente siglo. Cada vez más se insiste en que la nueva agenda comercial incluya consideraciones laborales. En la reunión de la Organización Mundial de Comercio en Singapur, y ante la protesta de muchos países del Sur, ciertamente se concluyó en que esta institución no debía incursionar en temáticas "ajenas" como la laboral. En la reunión de Seattle, sin embargo, el tema volvió a resurgir a petición de los países industrializados. Asimismo, las políticas unilaterales de estos últimos evi-

dencia que el Norte cada vez vincula más el comercio a los estándares laborales. La próxima ronda, sin embargo, no vendrá solo pintada de azul, también lo será de verde (lo ambiental) y de muchos otros colores: competencia, inversión extranjera, servicios, propiedad intelectual, agrícola, entre una lista larga de temas específicos. Centroamérica se ve forzada, primeramente, a "digerir" esa masa inmensa de información; segundo, a tomarle el pulso a esas nuevas tendencias, y tercero, a fijar posiciones que aumenten su poder de voto como bloque en esos foros multilaterales.

4.1. El comercio y los estándares laborales cada vez se vinculan más

Centroamérica está ante un equilibrio delicado, ya que las fuerzas de la globalización la empujan hacia mercados laborales flexibles, con bajas tasas de sindicalización; por el otro, aumenta la preocupación del Norte por temas ambientales y laborales y por el afán de vincularlos con las negociaciones comerciales. Centroamérica tendrá que balancear ambas tendencias en forma muy hábil para evitar caer en una posición no competitiva ante otros países en desarrollo, y a la vez complacer a los consumidores del Norte, pero sobre todo lograr una cohesión social interna donde los trabajadores se sientan partícipes de las ganancias de la globalización.

4.2 Centroamérica ante la ronda del milenio

La agenda del comercio internacional en las próximas décadas no se circunscribirá, sin embargo, a la temática laboral. Muchos otros temas borbotean en las discusiones preliminares de la ronda del milenio de la Organización Mundial de Comercio. Es obvio que el grado de influencia de Centroamérica en esas negociaciones será mínimo. Pero al menos avanzaría bastante con aclarar los temas de debate y sus aristas, para así incrementar, aunque sea ligeramente, su poder de negociación en esos foros multilaterales. Enfrentar la globalización exige ordenar las ideas y definir estrategias. De otra manera los países centroamericanos continuarán con su política de los 90 de creer que la mejor forma de afrontar esa globalización es la suscripción alocada de acuerdos de libre comercio con cualquier país que muestre interés en hacerlo.

5. Impactos de la globalización

La globalización llegó para quedarse. Los países no pueden sacarla de casa y tienen que aprender a convivir con ella. Eso obliga a que nunca se deje de monitorear su impacto directo e indirecto sobre variables que se consideran críticas.

5.1. La globalización amaga con adelgazar las billeteras de los gobiernos

La globalización complicará el manejo fiscal de Centroamérica en el siglo XXI. Ante el espejismo de atraer inversionistas extranjeros, los gobiernos se encuentran tentados a conceder incentivos fiscales. Asimismo, se sabe que las tasas máximas del impuesto sobre la renta a las empresas no pueden distanciarse de la tasa prevaleciente en los países exportadores de capital (y hasta tienen que estar por debajo a causa del mayor riesgo país). Adicionalmente, las multinacionales procuran no solo la reubicación real de operaciones por razones tributarias sino también una reubicación ficticia a través de transferencias de precios que le disminuyan sus compromisos tributarios. Y por si eso no bastara, las presiones por el lado de los ingresos se enfrentan a mayores demandas de gasto social.

5.2. ¿Hacia una mayor o menor inequidad a causa de la globalización?

En el caso de países del Sur como los centroamericanos no se puede concluir en forma tajante que la globalización empeora o mejora la distribución del ingreso. Lo que sí es innegable, es que de no mejorar el nivel educativo de la población, sí terminarían por predominar las fuerzas inequitativas de la globalización, y si en el pasado fueron la posesión de la tierra y del capital las determinantes de la inequidad en la región, en el siglo XXI lo sería la repartición desigual de la educación, magnificada a su vez por la inserción en el mundo globalizado.

Executive summary

Introduction

Central America cuts a poor figure in the eyes of the world. Four countries in particular – Nicaragua, Honduras, Guatemala and El Salvador – are poor performers, whether in terms of per capita GDP, human development, the credibility of their public institutions, financial solvency or environmental risks. There is some distance between Costa Rica and Panama and their neighbors. They are better qualified under nearly all these headings, but still lag behind a country such as Chile, which is in the vanguard in Latin America.

1. Reinventing integration

Increasing globalization is certainly reducing the importance of frontiers. However, this does not mean that geography is becoming irrelevant. The Central American states are not islands thousands of kilometers apart from each other. Although it is almost impossible for relations between the Central American states to become the primary determinant for growth in the region, the single market should not be considered irrelevant.

1.1. Economic union is necessary, but not enough

There should be no tariff or non-tariff barriers to intra-regional commerce in Central America. Mobility of capital and labor is fairly high, so that it could almost be said that Central America will be consolidated into a common market in the first decade of the 21st century. In addition to this there are numerous integrationist efforts taking place on other fronts. On the environmental front there is the Central American corridor; on the tourism front the Mayan Route (with Mexico) and the discussion on cluster tourism; in infrastructure, electrical interconnection; on the financial front, coordination between stock exchanges; on the political front, regular presidential meetings and the (much criticized) Central American Parliament.

1.2. Monetary union is inevitable

Seven currencies in a narrow strip of land and for just 34 million inhabitants is more than absurd, especially in view of the low effective cover of each currency because of the limited purchasing power of the majority of people. Central America needs monetary union, i. e. a

single currency with a single central bank, or adoption of an extra-regional currency such as the dollar. Monetary union would permit economies of scale in currency utilization, reduce the uncertainties for business of exchange rate fluctuations, eliminate the deadweight loss resulting from the cost of currency transactions, and more effectively integrate seven mini-markets which are still very segmented and given to price discrimination. A partial monetary union in which each state retained its currency and pegged it to neighboring currencies would lack long-term credibility and end up breaking apart.

1.3. Clusters: is the private sector taking up the challenge of integration?

The importance to Central America of the Porter-INCAE thesis is not as an "alternative theory" to the more classical one of comparative advantages, but that it stresses that activities with the highest export opportunities also need activities that complement and support them to function effectively. The clusters theory also has a second advantage: it brings a fresh wind into the Central American agenda. In contrast to the stagnation and quasi-anarchy that prevails within so many government institutions of integration, headed by SIECA and SICA, the Porter-INCAE thesis brings new focuses, a distinct dynamic which pursues strong integration on the part of the business sector. Nevertheless, it would be wrong to hope that this would lead to a significant revitalization of Central American integration, because it has no interest in this per se – it is merely an incidental agenda. Rather, one could hope that it might lead to the building of integrationist ties with the aim of straightening out the links between clusters which permit more successful integration into the world economy – the main agenda.

2. Flows which sustain Central America's relation with the North

The Central American states are, without exception, small, open economies. Their relations with the North are vital on two fronts: the trade in goods and services and the movement of production factors. Without these two flows – especially the first – Central America would lack the technology, the educational level and the financial resources that are required to maintain the machinery, vehicles and other products of the modern economy.

2.1. Trade with the North corresponds to given factors

One tendency that no developing country manages to change is the pattern of trade with the North; this will take at least a couple of generations. Central America has a relative abundance of natural resources and of unskilled labor. So it is not surprising that for decades its exports have been agricultural products, and in more recent times the assembly industry. In exchange, it receives mainly manufactured goods which are produced in a more complex and capital-intensive way, or by skilled labor. There is not the slightest evidence that this pattern will undergo a radical change in the near future. However, in the medium and long term it will remain patently obvious that Central America must increase its physical investment, and above all build human capital in order to improve its comparative advantages.

2.2. Tourism: from non-existent industry to motor of change

In the 1990s tourism picked up, and now constitutes one of the main hopes for growth in the coming decades. Significant factors justify Central American optimism. On the supply side the region has obvious comparative advantages – natural beauty, cultural diversity and archaeological sites. On the demand side there is the constant flow of tourism from the industrialized countries, the proximity to the United States and Canada, and the continual decline in airfares. Central America should further develop eco-tourism – as Costa Rica already has done. This would prevent it from ending up as a destination for mass tourism exceeding the “load capacity” of its nature reserves and other tourist locations.

2.3. Migration: the human link with North America

Neither North American trade with the area, foreign investment, nor deportation will stop the flow of migrants. The high fertility rate in Central America and the wage gap with the United States will continue to act as push and pull forces sustaining the migratory flow.

2.4. Foreign investment: a region hungry for outside capital

Central America is a region which tends to live above its capacity because of its low level of development. Absorption is higher than regional production. This leads to an ongoing current account deficit which has to be financed by external capital income. Central America receives official cooperation from governments and multilateral

organizations to alleviate part of this shortfall, but the countries of the region know that these flows are temporary and are certain to generate dependency. Nor can they be considered as rescuing them from indebtedness, because they know that sooner or later loans will have to be repaid and the flow will be in the opposite direction. Faced with this situation, Central American countries are striving to attract foreign investment. Although this, too, will inevitably be a foreign "loan," it has a different connotation. The foreign investor does not venture to invest his money simply to earn interest, but involves himself in the country's long-term destiny. Portfolio investment is also sought, but not so keenly, because it is known to suffer from hypersensitivity and can return to its place of origin at any moment.

2.5. Is Central America far from or close to North America?

Trade, tourism, all that might be tangible has to be transported from one country to the other. Therefore the integration of Central America into the global economy cannot avoid the mention of its external ties. Central America believes it is close to the U.S. However, the relative geographical proximity does not guarantee that Central America is close to the U.S. when it comes to determining costs.

3. The policies of the North toward Central America

The North communicates with the South via two policy complexes: international aid and trade. Ideally, both policy arms would cooperate so that developing countries leave backwardness and poverty behind them. However, this rarely takes place. Usually, while one arm of the North – international aid – cooperates with the countries, the other – trade – imposes on them a great many tariff and non-tariff barriers. The former springs from the North's moral preoccupation with the poverty existing in the South, the latter from its egoism as a nation, from its desire to protect its declining industries. Central America has been no exception to this pattern of behavior by the North.

3.1. The challenge: reduce the inconsistencies of the North toward Central America

The North channels significant international aid to Central America, whether directly or indirectly – via international bodies – but then makes it difficult for the latter to export. The outcome cannot fail to be paradoxical, because although aid is channeled to the poorest, it also

tends to reinforce dependency and paternalism, while exports permit self-sufficiency and sustained growth. The figures confirm in ex-post facto form that the contradiction is more marked in relation to the European Union than to the United States.

3.2. Drugs traffic: a sinful integration with the North

Central America is not an important drug producer, but it is a natural route for cocaine traffic from South America to North America. Accordingly, the drug trade has made its impact felt in all the countries in the region, ranging from the traffic to the North, money laundering and construction booms as a result of this laundering, to corruption in public institutions and connections with other criminal acts such as robberies and kidnappings. In other words, Central America is trapped between the supply flowing from South America and the demand which sprouts from North America. In this sense one could say that the area's destiny regarding drugs is more or less out of its hands and will depend on what happens at the ends of the "production chain."

4. Determining factors of the global economy for the 21st century

In the 21st century, the flows of trade and production factors will not have the "autonomy" they enjoyed throughout the 20th century. There is increasing insistence for the new trade agenda to include labor conditions. Certainly, at the World Trade Organization meeting in Singapore and in the face of protest from many states in the South, the conclusion was reached that the WTO should not make incursions into "alien" matters such as labor. However, at the Seattle meeting the subject came up again at the request of the industrialized nations. Likewise, the unilateral policies of these nations show that the North is increasingly linking trade with labor standards. However, the next round will not be painted just in blue, but also in green (the environment) and in many other colors: competition, foreign investment, services, intellectual and agricultural property, among a long list of specific topics. Central America sees itself forced first to "digest" this immense mass of information; secondly, to take the pulse of the new trends, and third, to establish positions which will increase its voting power as a bloc in multilateral forums.

4.1. Trade and labor standards are increasingly linked

Central America faces a delicate balancing act. On one hand, the forces of globalization are pushing it toward flexible labor markets with low rates of trade union organization. On the other, the North is increasingly preoccupied with environmental and labor issues and increasingly eager to link them with trade negotiations. Central America will have to balance these two trends very skillfully to avoid falling into a position where it is unable to compete with other developing countries, while at the same time pleasing consumers in the North, and achieving an internal social cohesion in which workers feel that they are sharing in the profits of globalization.

4.2. Central America at the turn of the millennium

Nevertheless, the international trade agenda in the coming decades will not be confined to labor topics. Many other subjects are bubbling in the preliminary discussions of the WTO millennium round. It is obvious that Central America's influence on these negotiations will be minimal. But at least it might make considerable progress in clarifying the subjects of debate and their problems, so as to increase, even if only slightly, its negotiating power in these multilateral forums. Facing up to globalization requires ordering one's ideas and defining strategies. Otherwise the Central American countries will continue with their 1990s policy of believing that the best way to confront globalization is to recklessly sign free trade agreements with any country that shows an interest in doing so.

5. The impacts of globalization

Globalization is here to stay. States cannot get rid of it and must learn to live with it. This means they must vigilantly monitor its direct and indirect impact on variables that are regarded as critical.

5.1. Globalization is set to reduce government coffers

Globalization will complicate Central America's fiscal management in the 21st century. Under the illusion of attracting foreign investment, governments are tempted to concede fiscal incentives. Likewise, it is known that the maximum rates of taxes on corporate income must not depart from the rate prevailing in the countries which export capital (and must be even lower because of being greater risk countries). In addition, multinational corporations do not only relocate operations in

fact for tax reasons, they also relocate them fictitiously by means of price transfers which reduce their tax commitments. Moreover, pressures on the income side are matched by demands for social expenditure.

5.2. Toward greater or less inequality because of globalization?

In the cases of countries of the South such as the Central American states it is not possible to conclude unequivocally that globalization is making income distribution worse or better. What is undeniable is that unless the population's educational level is improved the inequitable forces of globalization will end up predominating. If in the past, ownership of land and capital was the determining factor of inequality in the region, in the 21st century it will be unequal distribution of education, magnified in turn by integration into the globalized world.

Introducción¹

Centroamérica puntea mal ante los ojos del mundo (Cuadro 1). Cuatro países en particular - Nicaragua, Honduras, Guatemala y El Salvador - presentan un pobre rendimiento, sea que se les mida por PIB per cápita, desarrollo humano, credibilidad de las instituciones públicas, solvencia financiera, o riesgos ambientales. Costa Rica y Panamá se distancian de sus vecinos, con mejores calificaciones en casi todos estos rubros, pero quedándose aún a la zaga respecto a un país como Chile, que representa la vanguardia en Latinoamérica y cuyos estándares actuales Centroamérica sin duda anhela emular en quince o veinte años. Sobre Belice no se puede afirmar mucho a causa de las escasas estadísticas disponibles, pero tiende a ubicarse a medio camino entre el primer y el segundo grupo. Ese patrón de tres peldaños se rompe solo respecto a la distribución del ingreso, siendo Nicaragua el país con la menor inequidad, y al afán por adherirse a los principios de economía de mercado, constituyéndose El Salvador en el país más liberal según el Índice de Libertad Económica.

¹ Esta es la versión final de un trabajo que formará parte de "Centroamérica 2020", un proyecto conjunto entre el Diálogo Inter-Americano de Washington, la Universidad Internacional de Florida y el Instituto de Estudios Iberoamericanos de Hamburgo, con el apoyo de la Agencia Internacional para el Desarrollo de los EE.UU. y de la Comisión Europea. El trabajo refleja exclusivamente la posición del autor, no necesariamente las de las instituciones involucradas. Una versión incompleta se presentó en un seminario en la Universidad de Massachusetts en Amherst en el mes de mayo; la primera versión se discutió en un taller llevado a cabo en Antigua, Guatemala en el mes de julio. El autor agradece los comentarios vertidos por los participantes a ambos eventos, y aquellos otros recibidos por escrito, en especial los de los consultores principales del proyecto.

Cuadro 1: Evaluación económica, social y ambiental, último año disponible

	PIB per capita PPP (cur \$)	Razón del decile superior al inferior	Índice de desarrollo humano ²	Índice de percepción de corrupción ³	Índice de la libertad económica ⁴	Rating soberano Bonos y notas ⁵	Riesgos ambientales ⁶
Belice	4.300	..	0.732	..	2.80	Ba2	..
Costa Rica	6.650	26.7	0.801	5.1	2.85	Ba1	Bajo
El Salvador	2.880	31.9	0.674	3.9	2.00	Baa3	Moderado
Guatemala	4.100	77.7	0.624	3.2	2.70	Ba2	Moderado
Honduras	2.220	35.1	0.641	1.8	3.35	B2	Moderado
Nicaragua	1.950	24.9	0.616	3.1	3.60	B2	Moderado
Panamá	7.000	62.6	0.791	..	2.40	Baa1	Bajo
Chile	12.730	32.9	0.844	6.9	2.00	Baa1	Bajo

Fuentes: Columnas 1 y 2: World Development Indicators 1999, World Bank; columna 3: Human Development Report 1999, United Nations Development Programme (UNDP); Columna 4: 1999 Corruption Perceptions Index, Transparency International; Columna 5: 2000 Index of Economic Freedom, The Heritage Foundation; Columna 6: Moody's Investors Service, Moody's, diciembre 1999; Columna 7: World Resources 1998-99, World Resource Institute.

Lo anterior puede complementarse con un vistazo al grado de preparación de los países para afrontar los retos del siglo XXI: su dotación de factores - recursos naturales, capital físico y, en especial, mano de obra. Para no sobreestimar la capacidad de cambio de Centroamérica

² El IDH se construye con *proxies* para longevidad, logro educativo y nivel de vida. En teoría su valor puede fluctuar desde 0 (sin desarrollo humano) a 1 (máximo desarrollo humano).

³ El IPC se basa en percepciones de empresarios, analistas de riesgo y público en general. Los valores abarcan desde 0 (altamente corrupto) hasta 10 (altamente honesto).

⁴ El ILE toma en consideración 50 variables en los siguientes diez temas: política comercial, impuestos, intervención gubernamental en la economía, política monetaria, flujos de capitales e inversión extranjera, banca, salarios y control de precios, derechos de propiedad, regulación y mercado negro. Existen cuatro clasificaciones: libres (1.99 o menos), mayormente libres (2.00 a 2.99), mayormente no libres (3.00 a 3.99), y reprimidas (4.00 o más).

⁵ Esta clasificación de Moody's se aplica a bonos de largo plazo y va en orden decreciente: Aaa, Aa, A, Baa, Ba, B, Caa hasta C. Los numerales 1, 2 y 3 son modificadores en cada rango, siendo 1 el mejor y 3 el peor.

⁶ Los riesgos ambientales pueden ser bajos, moderados o altos.

hacia el año 2020, también se incluye el valor que existía en 1980, cerca de 20 años atrás (Cuadro 2).

Se evidencia que Centroamérica sufre un deterioro acelerado de sus recursos forestales y que el crecimiento poblacional reduce la tierra arable per cápita. El ahorro doméstico es muy bajo en El Salvador y Guatemala y hasta negativo en Nicaragua. La inversión ha aumentado, aunque la inversión extranjera solo es significativa en Belice, Costa Rica y Panamá⁷. Indicadores cuantitativos como líneas telefónicas y consumo de electricidad per cápita ratifican la posición líder de Costa Rica y Panamá. La fuerza laboral presenta deficiencias de cara al futuro, pues si bien el enrolamiento primario neto muestra niveles aceptables en varios países, el secundario es bastante bajo. Costa Rica y Panamá, una vez más, tienden a distanciarse del resto de Centroamérica en cuanto a sus posibilidades de construcción de una fuerza semi-calificada (nivel secundario) y calificada (nivel terciario)⁸.

El presente trabajo tiene la siguiente secuencia: Primero, se parte de una realidad geográfica: la cercanía entre los siete países, para lanzar ideas que tiendan hacia una reinvención enérgica de la integración centroamericana, de manera tal que la agenda individual de cada país se complemente con una sólida agenda colectiva. El objetivo es vislumbrar la integración ideal que debería comenzar a tomar forma desde los primeros años del siglo XXI. Segundo, se discuten los vasos comunicantes que sostienen la relación entre Centroamérica y el Norte: los flujos comerciales (manufacturas, productos agrícolas y turismo) y los flujos de factores de producción (migración de ilegales e inversión extranjera). Se trata de medir la capacidad de intercambio que la región puede llegar a tener en las próximas décadas, identificándose escollos y oportunidades potenciales. Tercero, se resaltan las contradicciones que los EE.UU. y en especial la Unión Europea (UE) manifiestan en sus políticas hacia los países del Sur, contradicciones

⁷ Sin embargo, esos valores altos no son constantes pues fluctúan fuertemente de un año al otro.

⁸ Aparte de los factores de producción tradicionales habría sido ideal incluir alguna *proxy* de la capacidad y eficiencia institucional de los países, pero lamentablemente no se encontró ninguna variable apropiada en el *World Development Indicators*.

que en el caso centroamericano entorpecen su inserción exitosa en la economía mundial. Cuarto, las relaciones Norte-Sur en el siglo XXI no serán las mismas que las existentes en la segunda mitad de este siglo. En esta sección se revisan algunos de los temas que serán motivo de debate en la próxima ronda de la Organización Mundial de Comercio (OMC); se enfatiza la vinculación entre el comercio y los estándares laborales. Quinto, la globalización impacta en los países a través de múltiples canales. En esta sección se discuten dos de los posibles efectos que Centroamérica experimentará: distribución del ingreso y recaudación tributaria. Se concluye el trabajo con unas consideraciones finales⁹.

⁹ Si bien el presente trabajo abarca a los siete países que geográficamente conforman el Istmo Centroamericano, la mayor parte de los análisis serán aplicables solo a seis de ellos; Panamá casi que será excluida implícitamente. Esta "discriminación" no responde a motivos históricos, sino a que si bien Panamá también cuenta con una fuerte dotación de recursos naturales y su nivel de mano de obra no difiere sustancialmente de la del resto del área, desde hace varias décadas, y en gran medida debido a la existencia del canal, optó por un modelo de desarrollo muy peculiar, diferente no solo al del resto de Centroamérica sino al de la casi todos los países del Sur. El canal moldeó el futuro económico de Panamá y la convirtió en una nación comercial, que ofrece su bandera a inversionistas navieros de remotos países, y lo cual complementa con un sector financiero muy desarrollado. La adopción temprana del dólar como moneda de curso legal acentuó ese modelo tan sui generis de desarrollo. A Belice, por el contrario, sí se le asume como parte intrínseca de Centroamérica, aún cuando su distanciamiento, hasta la fecha, obedezca a otras razones: diferencias raciales y lingüísticas con el resto del área, pasado histórico y cultural diferente, y frías relaciones con Guatemala a causa del reclamo territorial que esta última aún mantiene sobre aquella. Se incluye a Belice en casi todos los análisis debido a su similitud en estructura productiva, sin que eso evite reconocer que en su caso el impacto del turismo es mucho más intenso.

1. Para reinventar la integración

La creciente globalización ciertamente le resta importancia a las fronteras y a las distancias pues achica al mundo. Eso, sin embargo, no indica que la geografía deje de ser relevante. Los países centroamericanos no son islas que se encuentren a miles de kilómetros de distancia unas de otras. Para Guatemala, El Salvador siempre será más importante que Sri Lanka o, quizás, incluso hasta que la misma Alemania. Si bien, es casi imposible que las relaciones intra-centroamericanas lleguen a ser la determinante primaria del crecimiento de la región, no se debe juzgar al mercado único como irrelevante. La inserción de Centroamérica en la economía mundial, y en particular sus relaciones con el Norte, permite que a la estrategia individual de cada país se adicione la posibilidad de gestar una agenda colectiva.

1.1. La unión económica es necesaria pero no suficiente

En los 60 y principios de los 70 el regionalismo estaba en boga a causa de la reciente creación del Mercado Común Europeo. Centroamérica no fue la excepción: adoptó la misma senda con el fin de lograr a nivel regional las economías de escala, requeridas por el modelo de sustitución de importaciones, que otros países más grandes como México, Argentina o incluso Colombia ya habían alcanzado en lo individual. La integración, sin embargo, tropezó con serios obstáculos que la llevaron a la pérdida de vigor (Bulmer-Thomas, 1997, 1988): se volvió dependiente del sector agro-exportador tanto para la obtención de insumos, como para que existiese demanda regional por sus manufacturas¹⁰. La distribución inequitativa de los beneficios terminó por automarginar a Honduras, y se desestimuló la exportación de productos industriales hacia fuera del área a causa de la alta progresividad arancelaria, entre otros. La crisis política de finales de los

¹⁰ Por decisión de los gobiernos y a causa de su misma estructura económica (más rezagada que la de otros países) el modelo de sustitución de importaciones nunca llegó a suplantar al modelo agro-exportador.

70 y principios de los 80 no fue el inicio sino la conclusión de un proceso largo de desgaste.

En los 90, la integración regional reinició con gran vigor. La finalización de las guerras internas y la necesidad común de reconstruir los países es una motivación importante. Sin embargo, el renovado interés responde en gran medida a que la integración regional está una vez más de moda. Este "segundo regionalismo" (Bhagwati, 1993) responde en gran medida a la decisión europea por profundizar su integración que se originó con la publicación del Libro Blanco y que concluyó con la suscripción del Tratado de Maastricht. Lo más novedoso, sin embargo, sobrevino con la sorprendente decisión norteamericana de combinar el enfoque multilateralista, que habían defendido desde la creación del *General Agreement on Tariffs and Trade* (GATT) en 1948, con la decisión de dar paso al *North American Free Trade Agreement* (NAFTA) con Canadá, en un inicio, y luego con México. La respuesta norteamericana puede interpretarse como una reacción al fortalecimiento de la Unión Europea o a la toma de conciencia de que ya no eran la super-potencia económica de antaño que podía prescindir de "alianzas" económicas con otros países. Una tercera razón en favor del regionalismo fue la percepción de que éste permitía arribar a acuerdos más rápidos que el multilateralismo. Centroamérica se encontró en la cresta de la nueva ola integracionista¹¹ sintiendo que si no se integraba quedaría en desventaja competitiva con respecto a otros países del Sur.

En otras palabras, la integración de los 90 en Centroamérica no es vista con el afán de substitución de importaciones de los 60, sino como una vía preparatoria para exportar y competir en el mundo globalizado. Ese fenómeno se aprecia con claridad en el hecho de que la nueva inversión extranjera no arriba con el fin de "saltarse la barrera" de los aranceles o barreras no-arancelarias, sino con el de invertir en la industria de la maquila, el turismo o la provisión de infraestructura en telecomunicaciones o energía eléctrica.

¹¹ Solo entre 1990 y 1994 se informó al GATT de 33 nuevos acuerdos comerciales.

En Centroamérica no debería existir ninguna barrera arancelaria o no arancelaria al comercio intra-regional a principios del siglo XXI, y eso independientemente de que se opte por una zona de libre comercio (con aranceles diferenciados) o por una unión aduanera (aranceles uniformes para todos los países). Esa indiferencia responde a que el riesgo de triangulación es mínimo ante el bajo nivel arancelario.

La movilidad de capital y de mano de obra también es considerablemente alta¹², con lo que casi se podría hablar que Centroamérica se consolidará en la primera década del siglo XXI como un Mercado Común - libre comercio más movilidad de los factores de producción. A eso hay que añadir numerosos esfuerzos integracionistas que están teniendo lugar en otros frentes: en el ambiental, el corredor centroamericano; en el turístico, la Ruta Maya (con México) y la discusión del *cluster* de turismo; en infraestructura, la interconexión eléctrica; en finanzas, la coordinación entre las bolsas de valores; en el político, las continuas reuniones presidenciales y el (muy criticado) Parlamento Centroamericano, y más.

1.2. La moneda única se vuelve inevitable

Siete monedas en un estrecho trozo de tierra y para solo 34 millones de habitantes resulta más que absurdo¹³, máxime si se tiene en cuenta la cobertura efectiva tan baja de cada moneda ante el escaso poder

¹² Aún cuando no existan estadísticas confiables se sabe que los inversionistas adquieren títulos en las bolsas de valores de los otros países, y que esos movimientos de capital son muy sensitivos a los cambios en las tasas de interés (principalmente de los títulos públicos). Otro tanto ocurre con la inversión "extranjera" intra-regional, dándose cada vez más inversiones conjuntas. En lo relativo a la migración, la evidencia anecdótica refleja flujos intra-centroamericanos altos en todos los estratos socio-económicos, casi se podría afirmar que la migración intra-centroamericana es superior a la existente en la UE ya que la lengua común y la alta cercanía geográfica compensaría la inexistencia de un mercado laboral único, como el que sí se da en aquella.

¹³ Teniendo en cuenta la relación entre población y número de monedas, sería equivalente a que en lugar del dólar existieran 55 monedas diferentes en los EE.UU.

adquisitivo de la mayoría de la población¹⁴. Centroamérica necesita una unión monetaria, entendiéndose por ésta una moneda única con un único Banco Central, o la adopción de una moneda extra-regional como el dólar. La unión monetaria permitiría economías de escala en la utilización de la moneda, reduciría las incertidumbres de los empresarios que comercian en la región ante movimientos en los tipos de cambio, suprimiría el *deadweight loss* existente a causa de los costos de transacción de la moneda¹⁵, e integraría en forma más efectiva los siete mini-mercados, aún muy segmentados y proclives a la discriminación de precios. Hay que remarcar que una pseudo-unión monetaria donde cada país mantuviera su moneda y la fijara con respecto a las monedas vecinas, no tendría credibilidad de largo plazo y terminaría por romperse.

Esos serían los beneficios prácticos. Las pérdidas, según la teoría del *optimum currency areas* (Corden, 1994, De Grauwe, 1994), serían casi inexistentes. Las siete economías son pequeñas y abiertas, lo que reduce los beneficios de una devaluación nominal: a medida que la porción de bienes transables es mayor, aumenta la probabilidad de que un aumento en los salarios nominales contrarreste la devaluación. Además, hay que tener en cuenta que en Centroamérica - quizás con la excepción de Costa Rica - los mercados laborales son bastante flexibles, provocando que no solo los salarios reales (a lo Keynes), sino también los nominales (a lo neoclásico) se acomoden hacia abajo ante la necesidad de restaurar la competitividad, y dándose por esa vía y no necesariamente por la del tipo de cambio nominal, el reajuste en el tipo de cambio real. A eso aún habría que añadir que la movilidad de capital y mano de obra en el área es bastante elevada (y aumentará más en el futuro), con lo que también entra en efecto otro mecanismo importante para reajustar la competitividad.

¹⁴ Si se toma el PIB y no la población como referencia, los EE.UU. tendrían ¡1.018 monedas diferentes en lugar del dólar!

¹⁵ Se estima que uno de los rubros más rentables de la actividad bancaria es el cambio de moneda al dólar y viceversa en el turismo, remesas, exportaciones, importaciones, movimientos de capital, y otros.

La unión monetaria, por supuesto, también tendría sus riesgos. Los países podrían verse afectados por *asymmetric shocks* (p.ej., El Salvador depende en gran medida de remesas, Costa Rica ya incursiona en la exportación de productos más sofisticados, Guatemala y El Salvador tienen un sector manufacturero más amplio que Honduras y Nicaragua) y carecerían de la flexibilidad para responder en forma individual. Asimismo, en toda unión monetaria existe el riesgo de que alguno de los países se embarque en una política fiscal más expansionista que los demás y obligue al Banco Central comunitario a aumentar la tasa de interés para contener cualquier tendencia inflacionaria. Estos dos últimos aspectos, sin embargo, no parecieran ser factores que anulen los beneficios, pues con todo y las diferencias entre países, las economías muestran más similitudes que diferencias, y en cuanto a lo segundo, siempre es factible alcanzar una coordinación en la política fiscal.

¿Representa lo anterior que los países centroamericanos deben seguir la senda europea y crear su moneda y Banco Central comunes? Esa es una de varias alternativas. La unión monetaria también podría darse en otras formas: un *currency board*, por el cual se ataría la emisión monetaria a la tenencia de una moneda extranjera que podría ser el dólar o éste y el euro, o incluso llegar al extremo panameño de la dolarización¹⁶, (en la práctica ya existe una alta dolarización efectiva en la región que no se ha revertido pese a que se ha contenido la inflación)¹⁷.

¹⁶ La pérdida de *seigniorage* no impactaría mayormente pues no es considerable en la región. Además, hay que tener en cuenta la evolución internacional del tema: ya se encuentra en los EE.UU. una iniciativa de ley para que este país otorgue un porcentaje de su *seigniorage* a aquellos países que sustituyan su moneda por el dólar. Aún cuando todavía falta mucho para que esa iniciativa se convierta en ley, ya representa un gran avance.

¹⁷ Ciertamente se reconoce que entre una moneda nueva y común a los países centroamericanos y la adopción del dólar, lo segundo tiene mucha mayor viabilidad práctica: a) ya se ha dado un proceso amplio de sustitución de moneda en Centroamérica por el dólar, b) el principal beneficio de la supresión de las monedas locales (la supresión del *deadweight loss* señalado arriba) no tendría lugar sino con la dolarización ya que es con esta moneda con la que toma lugar el mayor número de transacciones externas de cada país, c) países como Costa Rica o Guatemala difícilmente aceptarían la sustitución de su Banco

Otro asunto de suma importancia es la transición hacia esa moneda única. Tres son las posibilidades existentes: a) la unión monetaria se lleva a cabo de una sola vez, sin tener que recurrir a un largo proceso de negociación entre los diferentes países; b) se da un proceso gradual y concertado donde, sin embargo, se corre el riesgo de que "el *convoy* se mueva a la velocidad del barco más lento, que incluso podría representar no movimiento en lo absoluto" (Corden, 1994), y c) se sigue un proceso gradual pero no concertado, y cada país se une a medida que se sienta preparado.

La elección radica, por tanto, entre una medida de golpe o el gradualismo. Ante esos dilemas, los políticos tienden a favorecer el segundo. El gradualismo suena a medicación tomada de a poco, la medida de golpe a operación quirúrgica dolorosa. La literatura económica reciente sobre transiciones hacia uniones monetarias, sin embargo, no apunta en esa dirección (De Grauwe, 1994). Con el gradualismo se corre el riesgo de que la unión monetaria jamás se concrete. El siguiente ejemplo es por demás ilustrativo. Antes de la unión monetaria, los países con tasas de inflaciones más altas tenderán a tener una tasa mayores de interés nominal. Si los tipos de cambio se fijan - medida usual en los períodos pre-unión -, solo se crea un incentivo para el movimiento de capital de corto plazo hacia esos países con tasas de inflación mayores¹⁸. Ese mayor influjo de divisas, aumenta la oferta monetaria en los países receptores, con lo que dificulta aún más que éstos puedan seguir políticas anti-inflacionarias. En otras palabras, se producen contradicciones entre los diferentes instrumentos: los tipos de cambio fijo podrían perpetuar - más que reducir - la brecha inflacionaria entre unos países y otros, y la transición hacia la unión monetaria se auto-derrotaría¹⁹.

Central por otro centroamericano por la percepción que existe del rezago económico en Nicaragua o en menor medida en Honduras, d) Panamá jamás aceptaría la reversión de su dolarización, entre otras razones.

¹⁸ Como no hay riesgo de depreciación cambiaria, los inversionistas se lanzan a la búsqueda del diferencial en la tasa de interés.

¹⁹ La *snake* monetaria europea solo dificultó esa integración, pues países como el Reino Unido no lograron sostener la rigidez de los tipos de cambio y optaron por retirarse del entonces llamado *European Monetary System* (EMS).

De Grauwe (1994), por el contrario, sostiene que la mayoría de uniones monetarias en la historia se han llevado a cabo de golpe, y cita como ejemplo reciente la unificación de las dos Alemanias, con la instauración plena del marco alemán en ambos territorios que eso implicó. En este caso, desaparecen de tajo las discusiones sobre arduas convergencias de tasas de inflación o sobre rebuscados niveles para los tipos de cambio fijo (Alemania Oriental, por ejemplo, no se vio forzada a cumplir con infinidad de requisitos macroeconómicos, que quizás le hubiesen tomado hasta una generación entera para cumplir). Con la creación del Banco Central comunitario y la creación de una nueva moneda, las tasas de inflación automáticamente se uniformizan en una sola, la cual podría incluso llegar a ser menor que las tasas imperantes en los diferentes países si se determina que el objetivo primordial de nuevo banco sea la estabilidad de precios y si se le otorga una autonomía plena respecto a los gobiernos del área. El Banco Central, por supuesto, se obviaría si se decidiese que la moneda única fuese el dólar y no una moneda única centroamericana.

Centroamérica, por tanto, se encuentra preparada para la moneda única. Además, hay que tener en cuenta que ninguna región llega a estar 100% lista para una unión monetaria: ni siquiera la Unión Europea lo estuvo antes del inicio del euro. No se puede pretender que las tasas de inflación, que los déficits públicos o que los valores del IVA sean exactamente los mismos previo a un acuerdo monetario. En Centroamérica ya se dio una convergencia apreciable de metas y de políticas en la última década: programas de estabilización, tasas de inflación moderadas, déficits fiscales bajo control, políticas monetarias con grandes similitudes, establecimiento del IVA, y mucho más. Y por si eso no bastara, hay que recordar que con una estrategia de golpe se puede prescindir de muchas de esas pre-convergencias. Argumentar que las condiciones no están dadas es simplemente buscar un pretexto político para lo que técnicamente sería muy viable.

Por supuesto, no todo es responsabilidad de los gobiernos. La banca, que termina siendo el canal multiplicador de la política monetaria en cualquier país, se encuentra segmentada en Centroamérica, llegando a extremos de atomización bancaria en países como Guatemala, y arrastrando con ello la consiguiente ineficiencia que representa el exceso de sucursales. Mientras los gobiernos del área deben tender

hacia la unión monetaria, los sectores privados de los diferentes países tendrán que avanzar en paralelo con fusiones en el sector financiero, nuevamente con el fin de alcanzar economías de escala, de mejorar la integración de sus mercados y de enfrentar con mayores posibilidades la globalización financiera.

Moneda única y Banco Central, moneda única y *currency board*, o dolarización plena son algunas de las alternativas monetarias que la región tendrá que analizar en los próximos años. Lo que es innegable es que la situación actual con mercados atomizados y múltiples monedas solo dificulta la integración intra-regional y la integración de Centroamérica con el mundo globalizado. La presencia de siete monedas en un trozo tan estrecho de tierra no debe ser otra cosa sino reliquia del siglo que termina.

1.3. Los *clusters*: ¿Asume el sector privado el reto de la integración?

La integración centroamericana ha tomado nuevos virajes en los últimos años: proyectos de infraestructura, corredores ambientales, instancias políticas, entre otras. Uno de los más novedosos, sin embargo, lo constituye la inserción más directa del sector privado en el plano propositivo. El caso por excelencia es la tesis de *clusters* que el profesor Michael Porter y el INCAE han promovido a lo largo de la región desde 1996. A través de la misma se pretende, supuestamente, dejar atrás una competitividad internacional "basada principalmente en el uso de una fuerza de trabajo abundante y con bajos niveles de calificación, y unos recursos naturales también abundantes y con bajos niveles de procesamiento y de especialización"²⁰, y sustituirla por otra que descansa en "una intensa y creciente inversión que llegue a originar factores productivos más especializados y avanzados, y a generar bienes y servicios más sofisticados y con mayor valor agregado", lo que se alcanzaría a través de *clusters*: "empresas más productivas y más exitosas internacionalmente [que] se agrupan en espacios geográficos determinados, en las cuales se desarrollan las condiciones más favorables para que las empresas mejoren su pro-

²⁰ Véase INCAE y *Harvard Institute for International Development* (1999).

ductividad de manera sostenida, y alcancen ventajas competitivas de primer orden”.

Ese es el objetivo; el resultado práctico es muy diferente: la tesis Porter-INCAE ni por asomo rebate la tesis de Heckscher-Ohlin en el caso centroamericano. Los cuatro *clusters* que identifican se sustentan fuertemente en la dotación de factores: a) el turismo, en la riqueza arqueológica, cultural y de riqueza natural de la región, b) los agro-negocios, en los recursos naturales de la región (de ninguna manera es nuevo el afán por incorporar mayor valor agregado a través de la agroindustria), c) los textiles y prendas de vestir, un *cluster* que Porter criticaba con dureza unos pocos años atrás - precisamente por ser intensivo en mano de obra poco calificada - pero cuyo protagonismo terminó por aceptar a causa del tremendo dinamismo de ese sector, y d) de servicios electrónicos y de *software*, el único *cluster* que se distanciaría de la tesis de dotación de factores para la mayoría de Centroamérica, pero no así para Costa Rica, donde efectivamente se estaría llevando a cabo²¹.

La importancia de la tesis Porter-INCAE para Centroamérica no recae, por tanto, en aportar una “teoría alternativa” a la de la más clásica de las ventajas comparativas²², sino en enfatizar que aquellas actividades que tienen altas posibilidades exportadoras - precisamente por la dotación de factores existente -, también precisan, para ser exitosas en la economía mundial, de un funcionamiento efectivo de sus actividades complementarias y de apoyo: insumos intermedios, servicios, infraestructura, legislación, instituciones. Dicho en otras palabras, no bastaría con que la “mesa” central del *cluster* sea excelente si las “patas” que lo apoyan no logran mantener cierto nivel mínimo de eficiencia. Ese afán de integralidad de los *clusters* sería el aporte valioso de Porter-INCAE²³ pues permite auscultar deficiencias que

²¹ Por supuesto eso no impide que también puedan existir algunas compañías en otros países de la región que en lo individual también incursionen con éxito, pero serían “nichos” aislados más *clusters*.

²² Es decir no existen tales ventajas “competitivas”, como ellos las llaman.

²³ La dimensión considerable del proyecto puede apreciarse en la lista numerosa de estudios publicados hasta la fecha; véase www.incae.org.cr/clacd

estuviesen imposibilitando un impacto efectivo de las ventajas comparativas²⁴.

La tesis de los *clusters* tiene un segundo beneficio: arroja un viento fresco, rejuvenecedor, en la agenda centroamericana. Ante el anquilosamiento y cuasi-anarquía imperante entre tantas instituciones gubernamentales de la integración - encabezadas por SIECA y SICA -, donde se produce traslapo de funciones, tortuguismo, poca claridad de objetivos, anuencia a firmar lo que sea por parte de los gobiernos pero a implementar muy poco, la tesis Porter-INCAE trae nuevos enfoques, una dinámica distinta que ciertamente busca el apoyo de los gobiernos centrales, pero a la vez persigue una fuerte inserción por parte del sector empresarial. El proyecto de los *clusters*, en otras palabras, no estaría sino quebrando el patrón tradicional de formulación de políticas integracionistas, semi-privatizando un proceso que hasta la fecha había recaído exclusivamente en agencias públicas. El proyecto de los *clusters* no deja de tener elementos paradójicos: si hubiera emanado de los gobiernos o de entidades como SIECA o SICA, se habría enfrentado a la crítica empresarial de ser una iniciativa estatista o de comercio estratégico (*picking winners*), crítica que no se da ahora que su "marca de origen" es no-gubernamental, apegada al "espíritu empresarial".

Hay que tener claro, sin embargo, que en lo que a integración centroamericana respecta, la tesis de los *clusters* no constituye una propuesta que busque revolucionar ese proceso; más bien habría que calificarla de reformista. Eso se evidencia en planteamientos como los siguientes: "En todos [los programas regionales], se busca profundizar las coincidencias y la cooperación entre países, y no forzar acuerdos en áreas de discrepancia", lo que en palabras más claras significaría no forzar la integración más allá de lo que el status quo político y empresarial del área considera aceptable. En ese sentido, sería errado pretender que la propuesta Porter-INCAE condujese a una revitalización significativa de la integración centroamericana pues no es esta

²⁴ Negar la importancia del *cluster* por los bajos *backward linkages* que se dan en actividades como la maquila no tiene sentido pues ignora nuevas tendencias de los procesos de producción mundiales (véase la Sub-sección 2.1).

per se la que le interesa - solo es una agenda accesoria -, sino construir lazos integracionistas con el fin de enderezar eslabones de los *clusters* que permitan una inserción más exitosa en la economía mundial - la agenda primaria.

2. Flujos que sostienen la relación de Centroamérica con el Norte

Los países centroamericanos son economías pequeñas y abiertas, sin excepción. Su relación con el Norte es vital en dos frentes: el comercio de bienes y servicios – incluyendo aquí el turismo - y el movimiento de factores de producción – la migración de ilegales y la inversión extranjera. Sin ambos flujos - en particular el primero -, Centroamérica retornaría, de un brinco, al siglo XIX pues carece de la tecnología, del nivel educativo y de los recursos financieros que le permitiesen mantener la maquinaria, los vehículos y muchos otros productos de que dispone en la actualidad. Esta sección concluye con la discusión de los medios de transporte que en gran medida hacen posible esos dos flujos principales.

2.1. El comercio con el Norte responde a la dotación de factores

Una tendencia que ningún país en desarrollo logra reformar en un par de años es su patrón de comercio con el Norte; para eso se necesita que transcurra un par de generaciones como mínimo. Centroamérica tiene abundancia relativa de recursos naturales y de mano de obra poco calificada. Por eso no es de extrañar que por décadas sus exportaciones hayan sido productos agrícolas, y en tiempos más recientes la industria de la maquila. A cambio recibe principalmente manufacturas de producción más compleja, intensivas en capital físico o en mano de obra calificada. No existe la más mínima evidencia de que ese patrón, apegado férreamente al teorema Heckscher-Ohlin, vaya a experimentar un cambio radical en el futuro cercano (al menos por los próximos diez o quince años).

Hoy en día muchos sectores en Centroamérica se quejan contra lo que juzgan una inserción paria en la economía mundial: la maquila. Pese a las críticas, esta actividad crece con un dinamismo que casi no conoce precedentes en la región. No podía ser de otra manera: la maquila provee empleos en forma masiva, genera fuertes ingresos de dólares y no precisa de inversiones gigantescas. Ante la crítica de que

se presta a abusos laborales, la respuesta obvia es la necesidad de acentuar la llamada auditoría social para garantizar que las empresas cumplan con estándares laborales mínimos^{25,26}. Ante la crítica de ser inversiones “golondrinas”, se impone la realidad de que inversiones “no-golondrinas” en manufacturas precisan de un nivel educativo sustancialmente mayor de la fuerza laboral, de un marco institucional sólido, y de una alta estabilidad política y socio-económica, por citar solo tres rubros cruciales²⁷; Centroamérica - con la excepción de Costa Rica - no aporta ninguno de esos tres requisitos aún, y por tanto resultaría utópico cerrar las puertas a la inversión maquilera bajo el supuesto de que sería suplantada por otro tipo de inversión directa extranjera²⁸. Ante la crítica de que tiene *linkages* débiles con la industria doméstica, hay que señalar que *backward* y *forward linkages* con el resto de la industria nacional eran la “vara” para “medir” si una industria era “beneficiosa” o “perjudicial” en tiempos de la sustitución de importaciones; en la globalización del siglo XXI, el origen de los insumos intermedios de un producto será por demás irrelevante pues provendrán indistintamente de países remotos, de países vecinos o del propio²⁹.

No se trata, por supuesto, de que Centroamérica transcurra la totalidad del siglo XXI convertida en una gigantesca máquina de coser, atrapada en uno de los peldaños inferiores de la escalera de las ventajas comparativas. Como medida temporal, la región no tiene otra opción sino exprimirle el máximo de beneficios a ese peldaño de la escalera, y tratar de compensar el bajo nivel educativo de su mano de obra con adiestramiento básico³⁰. En el mediano y largo plazo, sin

²⁵ Una experiencia reciente bastante exitosa ha sido la aprobación del Código de Conducta por la industria maquilera en Guatemala.

²⁶ Esto se discute más ampliamente en la Sub-sección 4.1.

²⁷ Además hay que tener en cuenta que maquilas en lo individual podrán ser “golondrinas”, no así el sector de la maquila en su conjunto.

²⁸ Las excepciones se dan en el turismo y en proyectos de infraestructura.

²⁹ El caso por excelencia son los automóviles o las computadoras, cuyos componentes pueden fácilmente provenir de diez o veinte países diferentes.

³⁰ En los EE.UU. se tiende a plantear como ejemplos el caso de negocios de comida rápida: servicios muy eficientes y exitosos, con mano de obra poco calificada pero adecuadamente adiestrada.

embargo, no deja de ser una verdad de perogrullo que Centroamérica debe aumentar su inversión física, y sobre todo construir capital humano para así mejorar sus ventajas comparativas. En otras palabras, el reto centroamericano no es otro sino tratar de seguir las huellas que en su momento transitó Costa Rica, y lo cual le ha permitido a esta última lograr inversión no-golondrina tipo INTEL y empresas satélites³¹.

La crítica contra la maquila no deja de ser injusta si se tiene en cuenta que 20 ó 30 años atrás, Centroamérica - al igual que muchos otros países poco desarrollados del Sur - habrían anhelado exportar productos manufacturados hacia el Norte, pero en ese entonces eso no era sino un sueño irrealizable. Centroamérica finalmente logró que sus exportaciones dejaran de concentrarse en productos agrícolas, iniciaron la exportación extra-regional de manufactura, que podrá ser el paso más simple y con menos valor agregado, pero que abre una ventana de oportunidad hacia manufactura con mayor valor agregado. La experiencia mexicana es clara al respecto: la maquila no solo representa ya casi el 50% de sus exportaciones manufactureras totales³², sino que ya alcanzó una fuerte diversificación que va mucho más allá de maquila de ropa.

También hay que tener presente que los resultados de la Ronda Uruguay en cuanto al Acuerdo Multifibras también avizoran un escenario más positivo en el mediano plazo³³. Allí se acordó que el Acuerdo se iría extinguiendo en forma gradual hasta desaparecer en el 2005. Aun cuando no llegaría a un comercio totalmente libre³⁴, y tampoco

³¹ Por eso, no será de extrañar que el menú exportador de Costa Rica llegue a ser marcadamente diferente del de sus vecinos en una o dos décadas, cuando mucho.

³² Y sin duda alguna un porcentaje aún mayor de sus exportaciones hacia los EE.UU.

³³ La derogación gradual del Acuerdo Multifibras habría sido una de las principales cartas de negociación del Norte para que los países del Sur aceptaran suscribir acuerdos en cuanto al comercio en servicios y a la propiedad intelectual.

³⁴ Al final del período de diez años, los aranceles todavía continuarán (Hoekman y Kostecki, 1995).

habría que descartar que los países del Norte recurriesen a *safeguards* para obstaculizar las importaciones³⁵, y existe preocupación al haberse dejado que el 49% de la liberalización se dé hasta el último día de los diez años del período de aplicación (de Paiva Abreu, 1995)³⁶, se estima que lo logrado en la Ronda Uruguay fue un avance importante respecto a la situación imperante en los últimos años. No cabe duda que el Sur, y en particular los países de menor desarrollo como los centroamericanos, ganan con esa derogación gradual del Acuerdo. No hay que olvidar que más del 40% de las importaciones provenientes de los países en desarrollo por parte de los miembros de la OECD son textiles y ropa.

La agricultura también presenta retos importantes de cara al siglo XXI. Primero, del monocultivismo de antaño se pasó a la exportación de un puñado de productos tradicionales, y de ésta, en años recientes, a una aún incipiente pero más amplia diversificación del menú exportador agrícola. Centroamérica, por ende, debe afianzar esa diversificación que evite la dependencia excesiva en unos pocos productos, pero que a la vez genere una producción considerable que dé lugar a los beneficios de la especialización y, si las hubiera, a economías de escala. Ese balance entre diversificación y especialización no será algo sencillo de alcanzar. Tampoco es algo en que los ministerios de agricultura de los países sean de mucha utilidad en la actualidad, pero a la vez tampoco es algo en que el simple *laissez-faire* conduzca a metas muy exitosas. La solución ciertamente tiene que estar en el sector privado pero se necesita más dinamismo y visión por parte de éste³⁷. Segundo, la diversificación no suprimirá por completo la necesidad de afrontar la alta inestabilidad de precios de los productos agrícolas. Los acuerdos internacionales de regulación de precios casi son asunto para la historia, y la globalización de hoy en día se terminó por llevar los pocos que quedaban, como el del café. Pese a que

³⁵ Queda abierta la opción de medidas *anti-dumping*.

³⁶ Existe la preocupación de que llegado ese momento algunos países del Norte se fuesen para atrás.

³⁷ Proyectos como los de la Fundación Chile, a través de los cuales se lleva un monitoreo de la demanda del mercado internacional y se desarrollan nuevos productos, aún están muy remotos de cumplirse en nuestra área.

desde la década pasada se plantea que la estabilidad de precios hay que buscarla por el lado de los mercados de futuros, Centroamérica aún tiene mucho que recorrer en esa dirección pues hasta la fecha no pareciera existir una fuerte utilización de ese instrumento de mercado. Tercero, Centroamérica tiene que tener la atención puesta en las innovaciones continuas de la biotecnología. Estos avances deberían, en teoría, beneficiar a una región como la nuestra pues mejoras en semillas estarían llamadas a aumentar el rendimiento³⁸. La biotecnología, sin embargo, no deja de ser un arma de dos filos. Por un lado, tiene el inconveniente de que la invención continua de semillas más resistentes a enfermedades o al mal suelo, podrían reducir el interés por conservar el ambiente, con lo que la degradación ambiental continuaría; por el otro, avances biotecnológicos muy importantes podrían conducir a la sustitución de productos agrícolas en los que se tuviera inversiones cuantiosas, basta con recordar que la isoglucosa tomó ya 1/3 del mercado del azúcar en los EE.UU. y que productos como la vainilla se pueden producir ya en laboratorio³⁹.

2.2. Turismo: De industria inexistente a motor del crecimiento⁴⁰

A principios de los 70 el turismo era prácticamente inexistente en Centroamérica. En esa década creció en forma exponencial, pero con la excepción de Costa Rica volvió a caer a principios de los 80 a causa del conflicto armado que devastó a la región. En los 90 el turismo ha vuelto a repuntar, constituyéndose en una de las principales esperanzas de crecimiento para las próximas décadas. Razones importantes justifican el optimismo centroamericano. Por el lado de la oferta, el

³⁸ Sin embargo, se descarta que vaya a producirse una nueva "revolución verde" como la lograda décadas atrás pues se ha incurrido en exceso de fertilizantes y deterioro de la tierra, en particular salinización de la misma.

³⁹ El futuro, sin embargo, es menos incierto para países agrícolas como Centroamérica que para países mineros, pues la industria moderna pasa por un proceso de "miniaturización" (CEPAL, 1994) que hace que los productos manufacturados requieran cada vez de menos componentes metálicos.

⁴⁰ En otro tipo de servicios -caso del *data-processing*- Centroamérica aún se encuentra muy a la zaga. Países como México, India y los caribeños ya incursionan muy exitosamente en ese sector, pero para eso requiere de mano de obra semi-calificada y de un buen sistema de telecomunicaciones.

área tiene evidentes ventajas comparativas: bellezas naturales - playas, lagos, bosques tropicales -, diversidad cultural - la herencia maya -, y sitios arqueológicos - Tikal y Copán. Por el lado de la demanda, se tiene el continuo turismo emisor de los países industrializados, la cercanía a los EE.UU. y Canadá, y la baja continua en las tarifas aéreas.

Los países en desarrollo se quejaban en el pasado de la baja elasticidad ingreso que existía por sus productos de exportación, creyendo que eso los colocaba en una posición poco competitiva en el largo plazo⁴¹. Con el turismo esto no ocurre: se estima que su elasticidad ingreso es superior a uno. A mediados de los 70, solo el 8 por ciento de los turistas del Norte visitaban países en desarrollo; a mediados de los 80, el número había aumentado a 17%, y para mediados de los 90 ya superaba el 20%⁴². El turismo, asimismo, tiene tres ventajas adicionales para los países en desarrollo: es un generador masivo de trabajos poco o semi-calificados, el cual es el recurso abundante en la mayoría de éstos; se constituye en una estrategia descentralizadora por excelencia pues el turista casi que por definición busca el interior del país, y es una inversión extranjera de muy largo plazo si se le compara con otras actividades como la maquila⁴³.

En los 90, los sectores privados y públicos de los países centroamericanos han llevado a cabo cambios importantes en el ramo turístico: aumento masivo de la oferta hotelera, desarrollo continuo de nuevos productos turísticos, reorganización de los institutos de promoción turística, declaratoria unilateral de cielos abiertos en varios países del área, y mayor coordinación entre los países centroamericanos.

⁴¹ Fue uno de los argumentos utilizados por Raúl Prebisch y Hans Singer para explicar el deterioro de los términos de intercambio de los países del Sur (ya fueran productos agrícolas o manufacturados).

⁴² En cuanto a proyecciones, la Organización Mundial de Turismo (OMT) pronostica que el turismo mundial pasará de 660 millones en el año 2000 a 937 millones en el año 2010; en el caso de Latinoamérica, se cree que el crecimiento esperado en esa década llegará a ser del 3.5% anual (OMT, 1997).

⁴³ También hay que tener en cuenta, por supuesto, que, si se deja sin regulación, el turismo puede generar daños sociales de consideración como aumento en el consumo de drogas y turismo sexual.

Todavía, por supuesto, falta mucho por hacer. Primero, la experiencia indica que su talón de Aquiles es la inestabilidad política y la violencia en general⁴⁴ - seguido por las recesiones en los países industrializados. Esas experiencias muestran que el turismo se ve afectado no solo por la violencia doméstica, sino también por la que ocurre en países vecinos ya que muchos países en desarrollo (los pequeños, como los centroamericanos) no constituyen destinos turísticos por sí solos, sino que el turista los adquiere en paquetes con países cercanos. En los próximos años Centroamérica no afrontará la violencia política de los 80 pero con toda seguridad seguirá sufriendo las embestidas de la violencia común de los 90: asaltos y secuestros, y ambos podrían conducir al declive a la industria turística si no se les aminora.

Segundo, si bien Centroamérica ha logrado desarrollar nuevos productos turísticos como el turismo de playa en Honduras y Belice, el turismo de aventura en Guatemala y Costa Rica o el ecoturismo en Costa Rica, con la excepción de esta última, aún no se aprecia una clara estrategia de hacia donde apuesta el sector privado y público centroamericano⁴⁵. Centroamérica, al igual que lo ha hecho Costa Rica, debería apostar en mayor medida por el ecoturismo, entendiéndose por el mismo un turismo responsable hacia áreas naturales y el cual logra conservar el ambiente y mejorar las condiciones de vida de las comunidades locales. El ecoturismo, por tanto, no se limita a una simple estrategia "preservacionista" de áreas naturales, que mantiene a las comunidades locales a distancia, sino que se caracteriza por

⁴⁴ Richter (1992), entre otros autores, muestra como los hechos violentos han afectado industrias turísticas crecientes en Egipto (ante el ataque de fundamentalistas musulmanes), Nepal (al suscitarse amenazas de guerra entre India y Pakistán), Islas Galápagos (cuando Sendero Luminoso se encontraba en su apogeo en el Perú), y la misma Costa Rica (con la crisis centroamericana de los 80).

⁴⁵ En países como Guatemala, la oferta hotelera en la ciudad capital excede con creces a la oferta hotelera del interior del país, creyendo falsamente que pueden llegar a desarrollar un turismo de convenciones -un nicho en que es inmensa la competencia por parte de ciudades norteamericanas, mexicanas y del caribe-, y que solo les ha resultado en cuartos ociosos de hotel.

promover con ellas una tesis de *stakeholder* (Honey, 1999)⁴⁶. El ecoturismo incluso evitaría que Centroamérica terminase como destino turístico de masas rebasando la "capacidad de carga" de las reservas naturales y de otros lugares turísticos. El ecoturismo estaría, asimismo, en sintonía con las proyecciones poblacionales del Norte pues es un atractivo para los turistas de tercera edad.

2.3. Migración: El lazo humano con Norteamérica

Los EE.UU. reciben un flujo continuo de inmigrantes latinoamericanos⁴⁷, constituyéndose Centroamérica en un "proveedor" importante de esos movimientos. Ni el comercio norteamericano con el área, ni la inversión extranjera, ni las deportaciones detendrán el flujo migratorio. La elevada tasa de fertilidad centroamericana y la brecha salarial con los EE.UU. continuarán siendo razones *push* y *pull* que sostendrán el flujo migratorio⁴⁸, aunque ciertamente del futuro económico del área dependerá que esos flujos sigan siendo "ríos" manejables y no se conviertan en "inundaciones" (Escobar, 1998).

La migración hacia el Norte ejerce un impacto poderoso sobre el mercado laboral del área, pues reduce la oferta de mano de obra, tanto de aquella que ya existe como de la que recién se incorpora a la

⁴⁶ Los ecoturistas enfatizan que el ecoturismo debe cumplir, al menos, con los siguientes rasgos: 1) viajar a destinos naturales, 2) tener un impacto ambiental mínimo, 3) despertar conciencia ecológica tanto en los turistas como en las comunidades locales, 4) generar recursos para conservar el ambiente, 5) proveer beneficios inmediatos y directos para las comunidades locales, y 6) respetar la cultura local (Honey, 1999).

⁴⁷ La División de Población de la ONU estima que la migración neta de Latinoamérica entre 1990 y 1995 fue de -1.2 por 1.000 habitantes, lo cual redujo la tasa de crecimiento poblacional de la región en cerca del 7%. Visto desde el lado norteamericano, las estadísticas reflejan el mismo fenómeno: la inmigración ha sido la causa del 38% del crecimiento poblacional hispano en los EE.UU.

⁴⁸ Bhagwati (1984) utiliza el modelo Harris-Todaro de migración rural-urbana para explicar el fenómeno de migración internacional con la diferencia de que el sueldo del país receptor (en lugar del sueldo en el sector formal) se multiplica por la probabilidad de cruzar la frontera (en lugar de la probabilidad de obtener un empleo formal), y permaneciendo el "desempleado" en el país de origen (en lugar de estar laborando en el sector informal de las urbes).

fuerza laboral. Si bien, trabajadores de todos los niveles educativos optan por migrar, sí se podría concluir que la mayoría pertenece a segmentos con baja o mediana educación: el recurso humano que Centroamérica posee en abundancia. "Fuga de cerebros" también ocurre, pero son más excepciones que la norma.

En ese sentido, las remesas familiares, que representan un flujo importante de divisas extranjeras, contribuyen a amortiguar la inequitativa distribución del ingreso que prevalece en la región, pues sus receptores son mayoritariamente familias de escasos recursos, lo que a su vez dificulta una utilización "productiva" de las remesas, pues sus receptores tienden a canalizarlas hacia el consumo y no al ahorro⁴⁹.

Es difícil precisar si con el tiempo se relajará o se volverá más estricta la política norteamericana hacia los inmigrantes ilegales. Por un lado, el envejecimiento de la población es un factor que quizás atenúe la oposición pues se "estaría vaciando espacio futuro para el crecimiento rápido de grupos étnicos" (McRae, 1994). Sin embargo, la inmigración de mano de obra poco calificada se enfrenta a la demanda decreciente por trabajadores sin calificaciones que existe en los países industrializados, con lo que la oposición política en los EE.UU. también podría aumentar en un futuro. La inmigración tiende a ser un tema mucho más sensitivo que el del comercio con países del Sur debido a que los migrantes ejercen presión en todos los sectores de la economía, no solo en el de transables (el caso de las importaciones). Los trabajadores norteamericanos saben, asimismo, que no es lo mismo competir contra trabajadores del Sur que cuentan con equipo e infraestructura obsoleta y por ende con menor productividad, a competir contra esos mismos trabajadores en el mercado local bajo las mismas condiciones (Burtles et al., 1998)⁵⁰.

⁴⁹ Ese afán por lograr una utilización "productiva" de las remesas ya tiene bastante años de antigüedad en la literatura económica (Meyers, 1998), sin que a la fecha se hayan producido mayores éxitos, ante ese patrón fuertemente sesgado hacia el consumo.

⁵⁰ También es difícil precisar cual puede llegar a ser el impacto de una creciente minoría hispana en la migración proveniente de Latinoamérica y en las relaciones económicas entre EE.UU. y Latinoamérica. José ya fue el nombre más popular en California y Texas en 1998, y los hispanos serán la "mayor minoría"

En síntesis, los países centroamericanos no tienen mayor control sobre los flujos de migrantes hacia los EE.UU. Su reducción en el largo plazo solo ocurrirá si la región se desarrolla y si las tasas actuales de fertilidad disminuyen. Mucho también dependerá de las tendencias demográficas y laborales en los EE.UU. Las remesas seguirán siendo importantes para el área, máxime porque sufre de menos volatilidad que los ingresos de exportaciones tradicionales como el café, aunque ciertamente el impacto no es uniforme para todos los países, llegando a darse casos de gran dependencia como ocurre en El Salvador.

Cuadro 3
Proyecciones demográficas en los EE.UU.

	Población (%)		Tasa de crecimiento (%)		Edad (promedio)	
	Hispanos	Anglos	Hispanos	Anglos	Hispanos	Anglos
2000	11.4	71.8	3.9	0.4	27.0	38.4
2020	16.3	64.3	2.6	0.3	28.8	42.1

Fuente: *Hispanic Business* (1999)

2.4. Inversión extranjera: Una región con hambre de capital externo

Centroamérica es una región que tiende a vivir por encima de sus capacidades a causa de su bajo desarrollo: la absorción rebasa a la producción regional. Eso resulta en un déficit continuo de cuenta corriente que hay que financiar con ingresos externos de capital. Centroamérica recibe cooperación oficial por parte de gobiernos y organismos multilaterales para paliar parte de ese faltante, pero sus países saben que esos flujos son temporales - una especie de ayuda para salir del bache - y no dejan de generar dependencia. Al endeudamiento tampoco se le considera salvador, pues se sabe que tarde o temprano habrá que pagarlo y el flujo se revertirá.

(por encima de la población negra) - y bastante joven - a causa de su elevada tasa de crecimiento anual (Cuadro 3).

Ante eso, los países se afanan por atraer inversión extranjera, en particular inversión directa extranjera (IDE), pues si bien ésta tampoco deja de ser un "préstamo" externo, tiene una connotación diferente: el inversionista extranjero se arriesga a colocar su dinero no con el fin de un simple pago de interés, sino que se compromete de una u otra forma con el destino de largo plazo de la región. También se busca la inversión de portafolio, pero no con tanto ahínco, pues se sabe que sufre de hiper-sensibilidad y que de un momento al otro puede ir de vuelta a su lugar de origen.

Ese énfasis fuerte en la IDE obliga a que la región esté al tanto de sus tendencias mundiales y regionales principales. Según la *United Nations Conference on Trade and Development* (UNCTAD, 1999), algunas de esas tendencias son las siguientes. Primero, la IDE sigue en auge hacia los países del Sur. La crisis asiática la afectó muy poco, sin el comportamiento brusco que impactó a los flujos de portafolio. Segundo, si se toman los países como parámetro de referencia, la IDE continúa con una alta concentración en pocos destinos, encabezados por China. Sin embargo, si al criterio país se le añade otros parámetros como población, PIB, o formación de capital físico en los países, ya se aprecia una distribución mucho más equitativa. Tercero, mucha de la IDE presente toma lugar a través de *cross-border mergers & acquisitions (M&As)*, de las cuales, las privatizaciones tienden a ser una muestra ya que usualmente no son sino absorciones de compañías domésticas por multinacionales norteamericanas o europeas. Cuarto, la IDE Sur-Sur tiene una relevancia mucho mayor que los flujos comerciales Sur-Sur. Quinto, los EE.UU. continúan siendo el principal proveedor de IDE en Latinoamérica; en lo que respecta a la UE, el primer lugar lo ocupa España. Sexto, Latinoamérica vuelve en los 90 (en la llamada tercera ola) a ser destino de la IDE, pues lo fue en la primera ola de los 60 y 70 que, como se ha mencionado antes, venía a los países para "saltarse la barrera arancelaria" ante el modelo de sustitución de importaciones entonces imperante, pero perdió la segunda ola de los 80 a causa de la crisis económica que en ese entonces asolaba a la región.

Éstos son solo algunos de esos rasgos importantes que Centroamérica tiene que tener presente pues no cabe duda que es una región donde el capital es escaso y donde el bajo ahorro doméstico no permite alcanzar tasas de crecimiento significativas.

Centroamérica está haciendo lo obvio: reformar - o crear de la nada - la legislación que otorgue confianza al potencial inversionista foráneo. Una senda, sin embargo, en la que no actúa sola; casi todos los países del Sur se esfuerzan por hacer lo mismo, pues casi todos ellos padecen del mismo patrón: una absorción por encima de la producción, y un bajo ahorro doméstico.

Hasta la fecha, nuestros países no son grandes receptores de IDE. Según UNCTAD (1999), y con base en su "Transnacionality Index"⁵¹, nuestros países están muy por debajo de receptores importantes de IDE como Trinidad y Tobago, Singapur, Malasia o Egipto. Costa Rica sería un tanto la excepción pues alcanza el mayor índice (por encima de 20), seguido por Honduras (más de 15), y ya más abajo Panamá y (más de 10), y Guatemala (menos de 10). La lista, por supuesto, es incompleta ya que no existe información sobre Belice, El Salvador y Nicaragua.

Los flujos de portafolio, pese a su volatilidad y a que se ha desatado un debate económico sobre la conveniencia de regularlos, tampoco pueden ser ignorados. Centroamérica se encuentra a la fecha muy a la zaga como para ser considerado un *emerging market*, incluso, ninguno de los países llega a la categoría que se conoce como *frontier market*⁵². Sus mercados de capitales prácticamente que son inexistentes y se circunscriben a mercados de dinero.

La tendencia mundial indica que mercados de capital regionales reemplazarán a mercados individuales (Posner, 1998). En el pasado proliferaron los mercados nacionales debido a que existían innumerables diferencias nacionales, pero a medida que la globalización uniformiza procesos y que la legislación económica se vuelve más similar,

⁵¹ El índice de transnacionalidad se construye como promedio de cuatro porcentajes: flujos de IDE como porcentaje de la inversión bruta de capital fijo, *stock* de IDE como porcentaje del PIB, valor agregado de las filiales extranjeras como porcentaje del PIB, y empleo de filiales extranjeras como porcentaje del empleo total.

⁵² Un *frontier market* es un mercado pequeño e ilíquido según los estándares de los *emerging markets* (no de los mercados de los países industrializados), y cuya información disponible se estima que es escasa (IFC, 1999).

se esfuman las diferencias nacionales y cobra más sentido organizar mercados de capitales regionales que faciliten la compra y venta de acciones.

Centroamérica ciertamente no posee aún mercados de capitales sino solo mercados de dinero; eso en gran medida responde a la naturaleza familiar de las empresas, que se resisten al accionamiento ante el temor a perder el control sobre la misma (por el contrario, existe mayor propensión a la contratación de deuda como método de financiamiento). En el largo plazo, sin embargo, esos rasgos "aldeanos" tenderán a borrarse, como de hecho ya ocurre en gran medida en los países de industrialización reciente, lo que aunado a la existencia de un único mercado regional podría convertirlo en un auténtico *emerging market*⁵³. La integración de los mercados de capitales tendrá que ir de la mano de la creación de la moneda única o de la dolarización de la región.

2.5. ¿Se encuentra Centroamérica lejos o cerca de Norteamérica?

El comercio, el turismo, todo aquello que sea tangible necesita ser transportado de un país al otro. La inserción de Centroamérica en la economía mundial no puede, por tanto, obviar la mención de sus vínculos con el exterior. Centroamérica cree estar cerca de los

⁵³ Pese a crisis financieras como la asiática o la brasileña, los países del Norte siempre seguirán viendo hacia los *emerging markets* para invertir. Las razones son numerosas (Posner, 1998): a) los mercados emergentes usualmente han superado el rendimiento de los mercados de los países industrializados, b) pese al riesgo que implica invertir en mercados emergentes, hacerlo minimiza el riesgo total del portafolio de un inversionista pues las correlaciones entre los mercados de capitales del Norte y del Sur aún son bajas, c) las economías de los mercados emergentes están creciendo más rápido que las economías del Norte, d) si bien los mercados emergentes ya han sido inversiones en voga en la última década, todavía se encuentran en una etapa temprana de desarrollo, e) casi todos los mercados emergentes han llevado a cabo reformas económicas importantes en los últimos años, f) en los mercados emergente los *small caps* aún se encuentran sin descubrir, g) la información sobre los mercados ya es mucho más accesible, h) el mismo mercado de los EE.UU. busca activamente listar más acciones extranjeras a través de lo que se conoce como *American Depositary Receipts* (ADRs).

EE.UU.⁵⁴. La relativa cercanía geográfica, sin embargo, no garantiza que Centroamérica esté cerca de los EE.UU. cuando de determinar costos se trata.

Centroamérica tiene dos medios de transporte principales para el envío de sus productos y recepción de turistas al área: el aéreo y el marítimo. En cuanto al primero, Centroamérica ya ha adoptado decisiones importantes cuyos efectos se harán sentir en las próximas décadas. Primero, prácticamente todos los países abandonaron el afán - que fue moda en los países del Sur por un buen número de años - de tener, con fines nacionalistas, su propia aerolínea⁵⁵. El cambio respondió a que esa política "nacionalista", que iba de la mano con la imposición de obstáculos a la operación de aerolíneas extranjeras, solo restringió la competencia, generó ineficiencias y provocó tarifas aéreas altas que desestimulaban el turismo.

En la última década, Centroamérica se lanzó no solo a la privatización de las aerolíneas, sino que también a una desregulación importante, incluyendo una política unilateral de cielos abiertos por la cual no esperan reciprocidad de otros países para con la línea nacional. En cierta medida, Centroamérica no hizo sino adoptar políticas iniciadas en los EE.UU. en 1978 y seguidas por otros países del Norte durante los 80: retirar al sector público de una actividad productiva que se juzgó debía corresponder al sector privado. Asimismo, Centroamérica se percató que políticas de turismo y de aviación sencillamente eran contradictorias, y optaron por la segunda, como muchos otros países del Sur también lo han hecho en los últimos años (OMT, 1995). La desregulación incluso fue bastante profunda pues no se limitó a la aviación "irregular" (la aceptación de vuelos *charter*) sino que incluyó los vuelos regulares⁵⁶.

⁵⁴ En el pasado un presidente guatemalteco ya se jactó de ser el único país del mundo colindante con NAFTA.

⁵⁵ La cual tendía, total o mayoritariamente, a ser propiedad estatal.

⁵⁶ Curiosamente, no se dio la bancarrota de las aerolíneas nacionales. Las pequeñas aerolíneas de cada país fueron absorbidas por TACA, que a la fecha ya es la tercera aerolínea de Latinoamérica.

Hoy en día la aviación es importante no sólo para el transporte de turistas, del servicio postal o de productos con alto valor. La exportación normal de productos cada vez demanda más el transporte por aviación, en términos relativos, que el transporte marítimo. Esto responde a la baja en precios provocada por la desregulación y el aumento en la competencia, y a cambios técnicos que han facilitado el transporte de carga⁵⁷. El transporte de mercancías por aire tiene además dos ventajas sobre el marítimo: el empacado de los productos no es tan exigente y el costo del seguro tiende a ser más barato. Como resultado, los países del Sur recurren con más frecuencia al transporte aéreo para el envío de sus productos, sean estos productos agrícolas perecederos o no-perecederos, textiles u otro tipo de manufactura liviana (Hilling, 1996).

En base a estas nuevas tendencias y los cambios promovidos en Centroamérica, se puede afirmar que la región, en lo que a distancia aérea respecta, sí se encuentra cerca de Norteamérica. Eso, por supuesto, no significa que los países no tengan que incurrir en el futuro a inversiones multimillonarias para el desarrollo de nuevos aeropuertos, máxime en casos como el de Guatemala, donde el aeropuerto se encuentra dentro de la capital y por ende poco propicio para el transporte de mercancías.

En cuanto al transporte marítimo, la historia es bastante diferente. Allí se dan fuertes economías de escala que hacen que un barco de 15.170 dwt en un viaje de 1.000 millas sea tres veces más costoso por tonelada de cargo que a través de un barco de 120.000 dwt (Stopford, 1997). Centroamérica, en ese sentido, se encuentra en clara desventaja ya que sus puertos - con la excepción del Canal de Panamá - no son apropiados para barcos de gran calado. Además tampoco tienen sentido inversiones cuantiosas para permitir que esos barcos arriben pues nuevamente por razones de economías de escala sería difícil que los países centroamericanos - incluso unidos - logran generar el

⁵⁷ El transporte aéreo se diseñó inicialmente para el transporte de personas y no de productos, con lo que no habían las facilidades correspondientes en los aeropuertos (Hilling, 1996).

tráfico de mercancías que hicieran rentable su llegada^{58,59}. En síntesis, y marítimamente hablando, Centroamérica se encuentra tan lejos de los EE.UU. como lo podrá estar Taiwán o Argentina.

Un proceso que tendrá que darse con el tiempo será el cierre de algunos puertos en el área: su cercanía geográfica es irracional desde un punto de económico (el caso de Santo Tomás de Castilla en Guatemala y Puerto Cortés en Honduras). Las paradas continuas de los barcos en cada puerto atrasan los recorridos, con el consiguiente aumento de costos. Ese proceso de racionalización, sin embargo, no será sencillo pues obviamente ninguno de los países desea cerrar sus puertos en beneficio de los de otro país. Lo más probable es que se llegue a un punto muerto, y la decisión termine "siendo tomada" por las navieras, las cuales tienden a utilizar puertos pivotaes (*hubs*) y a evitar puertos secundarios con el fin de reducir costos de operación.

Para competir en la economía mundial, Centroamérica no necesita solo conectarse con el exterior; también requiere una buena red de comunicación interna y regional⁶⁰. En ese respecto, nuestros países no cuentan sino con dos opciones: la aérea y la terrestre. El transporte fluvial, el medio de transporte más económico que existe y con menor daño ambiental, casi que seguirá siendo inexistente pues los ríos son pequeños y no conectan los países sino que van de las montañas de cada uno hacia el océano más cercano (la excepción podría ser Nicaragua). El transporte por ferrocarril tampoco es una alternativa

⁵⁸ Eso no es todo, sin embargo, el patrón de comercio de los países del Sur (bienes mayoritariamente agrícolas en una dirección y bienes manufacturados en otra) encarece el manejo portuario pues hace que puertos pequeños requieran de sistemas diferentes de carga y descarga. Y todavía queda agregar que la estacionalidad de la producción agrícola impone un costo adicional: congestión portuaria en unos pocos meses y capacidad ociosa en otros (Hilling, 1996).

⁵⁹ Es difícil afirmar si el transporte marítimo es más competitivo en Centroamérica (y por ende menos costoso) que en otros países del Sur. Sin duda existe la "conferencia" (el cartel) de las rutas que llegan a Centroamérica, lo que afectará los precios del transporte.

⁶⁰ Las comunicaciones intra-centroamericanas también facilitarían la integración política y cultural, como de hecho ha ocurrido en países como Brasil.

seria pues la topografía montañosa lo convierte en un medio lento y costoso⁶¹.

⁶¹ ¡Aunque turísticamente un ferrocarril centroamericano sería un rotundo éxito!

3. Las políticas del Norte hacia Centroamérica

El Norte se comunica con el Sur a través de dos conjuntos de políticas: la ayuda internacional y el comercio. Lo ideal sería que ambos brazos de políticas cooperaran para que los países en desarrollo dejaran atrás el rezago y la pobreza. Eso, sin embargo, raras veces ocurre así: lo usual es que mientras un brazo del Norte - la ayuda internacional - coopera con los países, el otro - el comercio - le interpone un sinnúmero de barreras arancelarias y no-arancelarias. Lo primero nace de su preocupación moral hacia la pobreza existente en el Sur, lo segundo de su egoísmo como nación, de su afán por proteger a sus industrias declinantes. Centroamérica no ha sido la excepción a ese patrón de comportamiento del Norte.

3.1. El reto: Aminorar las incoherencias del Norte hacia Centroamérica

El Norte canaliza hacia Centroamérica una cooperación internacional significativa ya sea en forma directa o indirecta - a través de organismos internacionales como el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) -, pero luego dificulta sus exportaciones. El resultado no deja de tener sus paradojas pues si bien lo primero se canaliza hacia los más pobres también tiende a reforzar la dependencia y el paternalismo, mientras que lo segundo permite la autosuficiencia y un crecimiento sostenido.

Las cifras del Cuadro 4 evidencian en forma ex-post que la contradicción se marca más para la UE que para los EE.UU. Centroamérica no logra canalizar hacia allí sino un porcentaje relativamente bajo de sus exportaciones totales⁶², resultado que todavía es más dramático si además del monto se toma en cuenta la composición de esas exportaciones - mayoritariamente agrícolas -, lo que contrasta con el menú

⁶² Belice y Panamá no dejan de ser casos especiales; uno por formar parte de los países *African, Caribbean y Pacific* (ACP), que han recibido tratamiento especial por parte de la UE, y el otro por la presencia del canal.

exportador hacia los EE.UU., adonde ya se envían productos manufacturados en cantidades apreciables - la maquila⁶³.

Las cifras sobre turismo también muestran diferencias apreciables entre los EE.UU. y la UE, aunque eso, obviamente, no responde a sesgos gubernamentales pues ni los EE.UU. ni los gobiernos europeos imponen restricciones para que sus ciudadanos viajen hacia los países de la región⁶⁴. La brecha en turismo, por tanto, obedecería al costo de transporte mucho más alto para los segundos, y a políticas de promoción de los mismos países centroamericanos, que tienden a privilegiar a los EE.UU.

No es sino con la cooperación internacional que se aprecia cierto balance entre los EE.UU. y la UE, y lo que ratificaría la existencia de un mayor contrasentido de políticas en el caso de ésta última. Los vínculos históricos con España aún no impactan mayormente en el plano comercial o de la inversión extranjera con la región⁶⁵, ni sirvieron para se incluyese Centroamérica entre los beneficiarios del Lomé una vez que España se adhirió a la UE. Por más preocupación humanitaria que exista en Europa sobre Centroamérica, no hay que olvidar que nuestra región queda mucho más distante de la UE que los países del Este y del Centro de Europa, o que incluso que los del Magreb y el Marrakesh, y por tanto no es de extrañar que queden más abajo en la jerarquía de prioridades de la "pirámide de privilegios" de Europa. La actitud europea, en pocas palabras, está en sintonía con el concepto de "tríada": la presencia dominante de los EE.UU. en Latinoamérica, de Japón en Asia y de la UE en los países de la periferia europea.

⁶³ La diferencia entre las exportaciones a los EE.UU. y Europa aún es mayor que lo que indica el Cuadro 4, pues no es sino hasta entrados los 90 que algunos países del área ya incorporaron el valor agregado de la maquila en la balanza comercial, y no en otros rubros de la cuenta corriente, como era lo usual.

⁶⁴ Por supuesto, sí alertan a sus viajeros sobre riesgos a su inseguridad interna.

⁶⁵ Aunque sí hay que reconocer que la inversión española ha aumentado en los últimos años en proyectos de infraestructura y en el turismo.

Cuadro 4
Relaciones entre los EE.UU. y la Unión Europea con Centroamérica

	Exportaciones hacia ¹		Donaciones desde ¹		Turistas desde ²	
	EE.UU.	UE	EE.UU.	UE	EE.UU.	UE
Belice	n.d.	n.d.	3.0	3.0	103.684	11.237
Costa Rica	961.2	630.7	7.1	39.9	281.372	114.338
El Salvador	207.6	257.8	173.3	42.5	123.392	32.326
Guatemala	651.9	253.9	44.6	51.4	149.401	88.565
Honduras	539.8	300.3	33.6	35.0	n.d.	n.d.
Nicaragua	200.6	135.9	40.1	248.8	57.595	25.952
Panamá	n.d.	n.d.	7.9	5.9	97.812	18.315

¹Promedio anual en dólares corrientes para el período 1993-97.

²Costa Rica, promedio anual 1994-96; El Salvador y Nicaragua, promedio anual 1996-98, y Belice, Guatemala y Panamá, promedio anual 1995-97.

Fuente: Consejo Monetario Centroamericano, *Development Assistance Committee* (DAC), y OMT, respectivamente.

La política comercial europea amerita, sin duda, una discusión especial. La UE presenta una estructura arancelaria y no-arancelaria por demás asimétrica que otorga una alta protección a sus industrias declinantes. Esas industrias, sin embargo, son precisamente donde nuestros países tienen sus sectores más dinámicos y con mayores ventajas comparativas: textiles y vestidos y agricultura. Esa clara asimetría hace que para Centroamérica la discusión sobre si la UE es creadora o distractora de comercio, o en otras palabras, de si la profundización de su integración dio lugar o no a un *European fortress*, termine siendo por demás irrelevante, pues no son los *average* los que afectan o benefician a Centroamérica sino esos sectores específicos⁶⁶.

En el plano agrícola no hay que olvidar que se avanzó muy poco en la Ronda Uruguay precisamente a causa de la virulenta oposición europea para que se modificara el status quo que imperaba. Ni la presión

⁶⁶ Otro factor (más de naturaleza macroeconómica) que también distingue a la UE de los EE.UU. es el balance comercial: los primeros tienden a tener un equilibrio alto entre sus exportaciones e importaciones - cerca al 100 - mientras que los segundos incurren en continuos déficits comerciales, lo que por supuesto, es resultado de una mucho mayor demanda de productos importados provenientes del Sur, entre otras razones.

de los EE.UU. ni la del Grupo Cairns fueron suficientes para que la UE - por presión mayoritariamente francesa - cediera sustancialmente en el tema agrícola. Los europeos trataron en todo momento de preservar su distorsionante *Common Agricultural Policy* (CAP). En cuanto a manufacturas, los países centroamericanos no se benefician con Europa de algo similar a lo que los EE.UU. tienen con la *Harmonized Tariff Schedules* (HTS) *Subheadings* 9802.00.60 y 9802.00.80 y que ha permitido la expansión acelerada de la maquila.

El *Generalized System of Preferences* (GSP) europeo no es sino una herramienta poco operativa⁶⁷: impone un techo anual de importación con base en patrones históricos de comercio, puede ser objeto de una cláusula de escape general si se considera que se afecta a exportaciones provenientes de los países beneficiarios del Lomé, exige controles administrativos extensos y certificados de origen estrictos y en niveles altos⁶⁸, dificulta la exportación manufacturera por la gradación arancelaria que existe, tiende a renovarse en períodos irregulares⁶⁹, y excluye productos en los que Centroamérica tiene posibilidades reales de exportación⁷⁰. Para concluir solo habría que señalar en defensa de Europa que no se trata de responsabilizarlos exclusivamente a ellos por las bajas exportaciones centroamericanas: Sudamérica también recibe un tratamiento desfavorable por parte de la UE, pero no por eso deja de exportarle un porcentaje muy alto de sus exportaciones totales.

Los EE.UU. también a tienden a mostrar incoherencias fuertes en sus políticas con el Sur, máxime por la fragmentación en la formulación de

⁶⁷ Ocurre algo similar (o incluso peor) a lo que se da con el GSP de los EE.UU.: sus efectos beneficiosos en el comercio para los países en desarrollo es mínimo, y a ello obedece que los exportadores de países caribeños y centroamericanos prefieran el CBI.

⁶⁸ En el caso de los EE.UU., esa es otra ventaja del CBI norteamericano: mientras el GSP requiere que el 35% del valor se agregue en el país beneficiario o en una asociación de GSP, el CBI también incluye el contenido de origen de los EE.UU.

⁶⁹ No tiene la estabilidad de las convenciones de Lomé.

⁷⁰ Un análisis más exhaustivo sobre el poco éxito y dificultades del GSP europeo se encuentra en Stuvén (1993).

políticas que existe entre sus distintos órganos de gobierno; por ejemplo, mientras la AID puede que apoye programas de apertura comercial, el Departamento de Comercio interpone barreras comerciales (Krueger, 1993). En el caso de Centroamérica, sin embargo, la posición norteamericana ya ha sido mucho más coherente en los últimos años. Se han impulsado proyectos de beneficio social a través de la AID, y se ha colaborado en forma indirecta a través del apoyo que brindan organismos multilaterales como el Banco Mundial o el BID, pero sobre todo se han impulsado iniciativas comerciales que sí han generado un impacto significativo en los países de la región: en los 80 se lanzó la *Caribbean Basin Initiative* (CBI), para ser seguido luego por el aprovechamiento masivo que nuestros países han hecho de la HTS citada arriba, cláusulas sin las cuales la industria de la maquila sería inexistente, pues por la misma se permite que productos ensamblados en el extranjero paguen aranceles solo sobre el valor agregado y no sobre los insumos. Tampoco hay que olvidar que los EE.UU. compran productos manufactureros del Sur en mucho mayor proporción que lo hace la UE. Los EE.UU., asimismo, han estado mucho menos anuentes a proteger a sus industrias declinantes y más en la dirección de propiciar lo que serían sectores dinámicos de su economía^{71,72}.

Pese a lo anterior, no cabe duda que Centroamérica aún confronta el reto de alcanzar la paridad NAFTA con México, con tal de evitar los daños que le causa la distracción de comercio de las exportaciones irrestrictas de este país hacia Canadá y los EE.UU. Sobre esto último valdría la pena afirmar que hay quienes subestiman el alcance de esa paridad. El argumento usual es comparar el crecimiento de la maquila centroamericana con el de la mexicana y concluir de allí que la primera ha crecido al mismo ritmo o incluso más que la segunda. Esa comparación no tiene sentido: asume que México y Centroamérica tienen el

⁷¹ Los EE.UU. procuran apoyar a sus industria declinantes a través de programas de re-entrenamiento para los empleados despedidos, más que por medio de barreras para evitar la competencia.

⁷² Un riesgo existente en los EE.UU. aún consiste en los recursos *anti-dumping* que con mucha facilidad pueden interponer las empresas norteamericanas, lo que, sin embargo, no representa mayor riesgo para Centroamérica ya que su penetración de ese mercado es ínfima.

mismo patrón de ventajas comparativas. Se sabe, por el contrario que México tiene una mano de obra más costosa, por lo que es totalmente comprensible que la maquila centroamericana crezca más rápido. El daño de la no-paridad NAFTA, en ese sentido, se da en la contención de la tasa de crecimiento de productos como la maquila, no en su supresión misma.

3.2. El narcotráfico: Una inserción pecaminosa con el Norte

En un trabajo sobre Centroamérica en la economía mundial del 2020 no se puede ignorar lo que quizás sea su inserción más "exitosa" de las últimas dos décadas: el narcotráfico, pues nada garantiza que ese crecimiento ininterrumpido y hasta exponencial se vaya a revertir en los próximos años.

Centroamérica no es un productor importante de drogas pero sí una ruta natural para el tráfico de cocaína desde Sudamérica hacia Norteamérica. A ello obedece que la droga haya hecho sentir su impacto en todos los países de la región, yendo desde el tráfico hacia el Norte, el lavado de dinero y *booms* en la construcción a causa de ese lavado, hasta la corrupción de instituciones públicas (sistema judicial, policía y ejército) y la vinculación con otros hechos criminales como asaltos y secuestros. Centroamérica, en otras palabras, se encuentra prisionera entre la oferta que fluye de Sudamérica y la demanda que brota de Norteamérica. En ese sentido, se podría afirmar que el destino del área en lo que a la droga respecta, casi que está fuera de sus manos, y dependerá de lo que ocurra en los extremos de la "cadena productiva".

Con relación a la oferta, pese a las luchas anti-drogas por gobiernos sudamericanos como Perú o Colombia, todo indica que existe capacidad productiva para proveer cualquier cantidad que la demanda norteamericana requiera. Se estima, por ejemplo, que solo Perú tiene dos millones de hectáreas apropiadas para el cultivo de coca, y que su producción actual se lleva a cabo en solo 100.000 de esas hectáreas

(Stares, 1996)⁷³. La respuesta a la ecuación de la droga, por tanto, tendrá que provenir por el lado del consumo. Hacia el año 2006 se cree que los EE.UU. alcanzarán el pico de adolescentes⁷⁴, el segmento poblacional con mayor riesgo al consumo; sin embargo, no será sino hasta el año 2015 que el número total de adolescentes comenzará a declinar (Stares, 1996). Esta proyección no-lineal indicaría que la demanda norteamericana por droga continuará, como mínimo, al mismo nivel que en la actualidad, y que no sería sino hasta dentro de unas dos décadas en que podría apreciarse una baja en la demanda.

Esto último todavía habría que matizarlo pues el envejecimiento de la población en el Norte no se traducirá necesariamente en la extinción del negocio de la droga. A medida que los países del Sur se desarrollen, también aumentará su poder de consumo, y regiones que hoy son lugares de tráfico mayoritariamente – p.ej., México, o la misma Centroamérica - podrían convertirse en demandantes importantes de droga. Esas tendencias incluso no tendrían que esperar una o dos décadas para ocurrir; de hecho, el consumo actual de drogas en Centroamérica ya es considerable. Esto ocurre debido a que el costo de producción y el de transporte y distribución entre países del Sur es relativamente bajo. Los narcotraficantes pueden perfectamente “segmentar sus mercados”, y vender a precios “de descuento” fuera de los EE.UU.

En los EE.UU. no faltan los planteamientos sobre la posible legalización de la droga⁷⁵, posibilidad que, sin embargo, luce muy remota en la

⁷³ Incluso hay que tomar en cuenta que aún cuando llegase a generarse una escasez de tierras, la producción continuaría, pues son plantas con capacidad para crecer incluso en tierras pobres.

⁷⁴ Se estima que serán 30.8 millones: 900.000 más que el pico alcanzado en 1976 con los adolescentes del *baby boom*.

⁷⁵ Hay quienes creen que así se suprimirían sus facetas más negativas: el hampa y la corrupción de las instituciones públicas, y que el dinero que hoy se dedica al combate del narcotráfico podría utilizarse en programas de rehabilitación. El principal argumento que utilizan los opositores de la medida es que la legalización aumentaría el consumo. Además, aún cuando se legalizara, la droga tendría que seguir siendo ilegal para los grupos más riesgosos: niños y

práctica. Centroamérica, por tanto, puede proyectar que las políticas de los EE.UU. continuarán en el futuro: apoyo humano y en equipo para combatir el narcotráfico; apoyo financiero para fortalecer instituciones públicas como el sistema judicial, la policía o las prisiones; apoyo financiero para promover que agricultores del área puedan dedicarse a cultivos alternativos; tendencia hacia menos barreras comerciales y al estímulo de la inversión extranjera en el área con el fin de que los países dispongan de mecanismos alternativos de desarrollo (Stares, 1996)⁷⁶.

adolescentes (como ocurre con las bebidas alcohólicas y los cigarrillos), con lo que todavía existiría un mercado negro muy considerable.

⁷⁶ En muchos casos, sin embargo, la ayuda norteamericana no se dará en efectivo sino a través de alivios de deuda o programas de *debt swap*, correspondiéndoles el desembolso a los gobiernos locales.

4. Condicionantes de la economía global para el siglo XXI

Los flujos de comercio y de factores de producción descritos en la Sección I no tendrán en el siglo XXI la "autonomía" que han tenido a lo largo del presente siglo. Cada vez más se insiste en que la nueva agenda comercial incluya consideraciones laborales. En la reunión de la OMC en Singapur, y ante la protesta de muchos países del Sur, ciertamente se concluyó en que esta institución no debía incursionar en temáticas "ajenas" como la laboral. En la reunión de Seattle, sin embargo, el tema volvió a resurgir a petición de los países industrializados. Asimismo, las políticas unilaterales de estos últimos evidencia que el Norte cada vez vincula más el comercio a los estándares laborales. La próxima ronda de la OMC, sin embargo, no vendrá solo pintada de azul, también lo será de verde (lo ambiental) y de muchos otros colores: competencia, inversión extranjera, servicios, propiedad intelectual, agrícola, entre una lista larga de temas específicos. Centroamérica se ve forzada, primeramente, a "digerir" esa masa inmensa de información; segundo, a tomarle el pulso a esas nuevas tendencias, y tercero, a fijar posiciones que aumenten su poder de voto como bloque en esos foros multilaterales.

4.1. El comercio y los estándares laborales cada vez se vinculan más⁷⁷

NAFTA estuvo a punto de no concretarse a causa de la oposición de diferentes sectores en los EE.UU.; los sindicalistas, en particular, protestaron fuertemente contra lo que juzgaban competencia injusta a causa de los bajos salarios mexicanos, y porque creyeron que se daría una movilidad masiva de empresas hacia México. El tiempo se encargó de demostrar el error en ambos planteamientos: los bajos salarios son reflejo de la menor productividad mexicana, y no ha tenido lugar ninguna reubicación masiva de empresas (el PIB mexicano representaba solo cerca del 5% de la economía norteamericana y sus

⁷⁷ Una discusión bastante más extensa sobre este tema se encuentra en Rodas-Martini (1999 y 2000a).

exportaciones no-petroleras apenas si llegaban al 1% del PIB de los EE.UU. en 1993). En la actualidad la inversión de los EE.UU. en México llega a cerca de 3 millardos de dólares, cerca de 1 millardo más de lo que fluía antes del acuerdo, pero muy por debajo de los 700 millardos anuales que las empresas norteamericanas invierten en los EE.UU (Burtless *et al*, 1998).

Lo anterior, sin embargo, no significa que el tema laboral haya desaparecido de la agenda comercial. Ya surgió un debate más sofisticado y serio que gira alrededor de la necesidad de vincular o no el comercio a con políticas laborales, específicamente a aquellas que se relacionan con los *core labor standards*⁷⁸. Varias son las tesis que se argumentan: a) los bajos estándares en un socio comercial podrían considerarse como subsidios hacia la exportación; b) podría darse una *race-to-the-bottom* que obligue en a los países del Norte a reducir prestaciones laborales y otros beneficios alcanzados por los trabajadores; c) los países del Norte tienen el derecho de prohibir la importación de aquellos bienes cuyo proceso de producción sea censurable pues equivaldría a aceptar la inmigración de trabajadores del Sur y hacerlos trabajar bajo condiciones miserables; d) la OIT carece de poder efectivo para velar por el cumplimiento de las convenciones laborales que suscriben los países (Brown *et al.*, 1997; Krueger, 1996; Maskus, 1997; Rodrik, 1996).

Centroamérica no puede ignorar esas tendencias, máxime porque unos de ellos ya han sido amenazados por los EE.UU. con la cancelación del GSP o con perder el trato favorable que permiten los subtítulos 9802.00.60 y 9802.00.80 de la *Harmonized Tariff Schedules* (que como se vio antes posibilita la industria de la maquila) de no mejorar las condiciones laborales de los trabajadores⁷⁹. Otra razón es que la ratificación de NAFTA se logró a raíz de que México aceptara suscribir

⁷⁸ Como *core labor standards* se tiende a identificar: a) eliminación de trabajo infantil explotador, b) prohibición de trabajo forzado, c) no discriminación en empleo, d) libertad de asociación laboral, y e) derecho a organizarse y negociar colectivamente.

⁷⁹ Price Waterhouse, Arthur Andersen y otras empresas de auditores ya efectúan "auditorías laborales" para certificar que las empresas cumplan con estándares mínimos.

dos acuerdos complementarios, uno de ellos en temas laborales, el *North American Agreement on Labor Cooperation* (NAALC). A través del mismo se aceptó la adopción de sanciones comerciales ante violaciones al trabajo infantil y estándares en salud y seguridad en las plantas, entre otros. Si Centroamérica aspira a la paridad NAFTA o a integrarse al posible Tratado de Libre Comercio de América debe prepararse para incluir puntos como esos⁸⁰.

El trabajo infantil, en particular, estará bajo un ataque evidente en Centroamérica. Ese es un tema que trasciende la frontera de los estándares laborales y pasa a abordar derechos humanos y aspectos éticos. Ante la escasez de estadísticas que usualmente existen sobre el trabajo infantil, lo usual es que se extrapole su número como el inverso de los niños que se encuentran en edad escolar y que asisten a la escuela. Esta relación tiende a ser baja en Centroamérica, de lo cual se deriva que el trabajo infantil ha de ser cuantioso. Su vinculación con el comercio, sin embargo, no implica que se le pueda suprimir con facilidad pues el trabajo infantil involucrado en actividades de exportación como la maquila tiende a ser una porción reducida del trabajo infantil total (Grottaert y Kanbur, 1995).

Centroamérica está ante un equilibrio delicado, ya que las fuerzas de la globalización la empujan hacia mercados laborales flexibles, con bajas tasas de sindicalización; por el otro, aumenta la preocupación del Norte por temas ambientales y laborales y por el afán de vincularlos con a las negociaciones comerciales. Centroamérica tendrá que balancear ambas tendencias en forma muy hábil para evitar caer en una posición no competitiva ante otros países en desarrollo, y a la vez complacer a los consumidores del Norte, pero sobre todo lograr

⁸⁰ A nivel teórico, se discute si los *core labor standards* deben considerarse bienes públicos o privados. La distinción es importante ya que de concluirse lo primero, se arribaría a la conclusión de que deben ser objeto de regulación gubernamental en el nivel doméstico e internacional; de ser bienes privados, por el contrario, se estaría optando por soluciones de mercado como *labeling* y *codes of conduct* para las multinacionales. Aunque, por supuesto, también existe la posibilidad de mezclar ambas soluciones.

una cohesión social interna donde los trabajadores se sientan partícipes de las ganancias de la globalización⁸¹.

4.2. Centroamérica ante la ronda del milenio

La agenda del comercio internacional en las próximas décadas no se circunscribirá, sin embargo, a la temática laboral. Muchos otros temas borbotean en las discusiones preliminares de la ronda del milenio de la OMC. A continuación se resaltan algunos de esos viejos y nuevos temas.

Uno es la discusión ambiental. Allí los países del Sur no se enfrentan tanto al *stick* del de los países industrializados (como en lo laboral), sino más bien al *carrot*, como de hecho ya comenzó a experimentarlo a través medidas como los *debt-for-nature swaps*. El Norte sabe que el daño ambiental del Sur también le afecta y están anuentes a compartir el costo para proteger sus bosques y otros recursos naturales. Sin embargo, esto no debe exagerarse, pues si los países en desarrollo se empecinan en usar el ambiente como herramienta de negociación, creyendo que pueden lograr que el Norte los "soborne", se puede llevar la sorpresa de que a éste no le termine por preocupar

⁸¹ Valdría la pena añadir que Centroamérica tiene razones para tener la mirada puesta en el debate laboral que se suscita en el Norte: pese a la diferencia de realidades y a que mucho no será aplicable, puede tomar ideas para avanzar en saltos y adelantarse a las tendencias laborales que quizás se esparzan hacia los países del Sur en una o dos décadas. Cuatro de esos aspectos son los siguientes: a) el entrenamiento es vital para mejorar la preparación de la fuerza laboral; para evitar que los costos incidan en la competitividad de las empresas, se pueden establecer programas de aprendices a través de los cuales el trabajador joven recibe ingresos menores mientras se encuentra en entrenamiento (el caso de Alemania); b) habría que promover acuerdos de *profit sharing* entre trabajadores y empresarios a través de los cuales se comparte el impacto de los buenos y los malos tiempos, a la vez que se reduce la tendencia a los despidos en tiempos de recesión; c) reconocer que los salarios mínimos no pueden estar muy encima del salario promedio del país, pues de otra manera impactarían en el empleo, y d) prepararse para afrontar la realidad del trabajo contingente – p.ej., trabajos de medio tiempo o trabajos por contrato-, que tienden a aumentar con la globalización, y encontrar mecanismos para garantizar que las empresas no recurran a los mismos con el único fin de reducir las prestaciones de los trabajadores.

en lo más mínimo si corredores pequeños como Centroamérica se convierten en desierto. Además, los países del Sur deben comprender que la defensa ambiental no hay que efectuarla por lo que se pueda obtener del Norte, sino por la defensa misma del ambiente, por las generaciones futuras, algo similar a lo que ocurre con la democracia que se ansía por sí misma. Asimismo, Centroamérica debería enfocar el tema ambiental más como un reto para adoptar tecnologías de punta que se vayan inventando en el mundo, con tal de dejar con rapidez la fase "café" (de polución) del desarrollo industrial por la que los países hoy industrializados tuvieron que transitar.

Otro tema muy relacionado es el agrícola. La Ronda Uruguay ciertamente dio un paso trascendental al traer bajo el paraguas de la OMC a ese sector que hasta entonces había quedado a completa discreción de las políticas domésticas de los países, como consecuencia del alto proteccionismo que los países industrializados otorgaban a sus sectores agrícolas. En la Ronda Uruguay se avanzó en el sentido de que se arancelizaron barreras no-arancelarias, se redujeron subsidios a la exportación, y se codificaron programas domésticos para medir su potencial de distorsión del comercio internacional. A eso habría que añadir la suscripción del Acuerdo de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias, por el cual se dificultó que los países puedan utilizar esas medidas con fines proteccionistas ya que se estableció el requerimiento de que cumplan con criterios científicos. Eso fue lo positivo; lo negativo radicó en la práctica inamovilidad del proteccionismo vigente, ya sea porque los subsidios a la exportación continuaron vigentes, porque los aranceles se fijaron excesivamente altos o porque los programas domésticos de apoyo a la agricultura por el Norte no sufrieron mayores modificaciones (Josling, 1999). Pese a esto, se estima que la agricultura se puso en la agenda para futuras reformas tanto de una posible nueva ronda de la OMC como de mismas reformas domésticas que impulsen los países industrializados con tal de reducir la carga presupuestaria que implica el subsidio a sus agricultores.

Otra área por demás novedosa es la relativa a la inversión y a la competencia. En relación a la primera, la *Organization for Economic Co-operation and Development* (OECD) trató de aprobar, sin éxito, el *Multilateral Agreement on Investment* (MAI). Su fracaso obedeció a la oposición frontal de Organizaciones No-Gubernamentales y de otros

sectores de la sociedad civil en los países del Norte ante lo que se estimó como prerrogativas excesivas hacia los inversionistas. Su caída en la OECD, sin embargo, no implica que no se contemple su inclusión en una futura ronda de negociaciones. Esa inclusión simplificaría grandemente la multiplicidad de acuerdos bilaterales⁸² y regionales sobre inversión extranjera que se esparcen a la fecha por el mundo, además de que iría en sintonía con muchas de las reformas en los regímenes nacionales de inversión extranjera que la mayoría de países ha puesto en vigencia en los últimos años (UNCTAD, 1999, estima que de los 145 cambios que tomaron lugar en 1998 en esos regímenes nacionales, 136 otorgaron un mejor trato a la IDE, y solo 9 lo empeoraron).

Muy relacionado a esto se encuentra el tema de competencia. Su inclusión en una próxima ronda de la OMC deriva de la percepción de que en la actualidad - después de las continuas rondas comerciales - las barreras domésticas obstaculizan mucho más el comercio internacional que las mismas barreras arancelarias y no-arancelarias en las fronteras. Existe preocupación, por ejemplo, por el impacto anti-competitivo que puedan tener relaciones verticales en las empresas, la dificultad de acceso a nuevos proveedores en mercados como las telecomunicaciones o la ola de *cross-border M&As*. A eso habría que agregar que finalmente se lograría una incorporación plena de áreas por demás relacionadas, como son el comercio, la inversión y la competencia (Richardson, 1999).

Esta revisión rápida de algunos de los temas - algunos, pues habría que añadir otros muchos como el comercio en servicios o la propiedad intelectual⁸³ - permite detectar áreas que deberían ser motivo de análisis en Centroamérica y sobre las cuales la región debería asumir posiciones claras. Es obvio que su grado de influencia en esas negociaciones será mínimo, pero al menos avanzarían bastante con aclarar

⁸² UNCTAD (1999) afirma que para finales de 1998, el número de acuerdos bilaterales ya llegaba a 1.726 habiendo pasado de 169 en 1997 a 174 en 1998 el número de países que han firmado alguno de estos.

⁸³ Una revisión rápida de todos los temas se encuentra en la Carpeta de Prensa que entregó la OMC en su Tercera Conferencia Ministerial de Seattle de 1999.

los temas de debate y sus aristas, para así incrementar, aunque sea ligeramente, su poder de negociación en esos foros multilaterales. Enfrentar la globalización exige ordenar las ideas y definir estrategias. De otra manera los países centroamericanos continuarán con su política de los 90 de creer que la mejor forma de afrontar esa globalización es la suscripción alocada de acuerdos de libre comercio con cualquier país que muestre interés en hacerlo⁸⁴.

⁸⁴ Los países centroamericanos, por ejemplo, insistieron en la suscripción de un acuerdo de libre comercio con Chile, cuando en ese caso más procedía la búsqueda de *joint-ventures* con Chile en el sector agro-industrial; con República Dominicana también se empeñaron por suscribir un acuerdo de libre comercio, cuando nuevamente quizás más procedía unificar esfuerzos con este país para alcanzar hacer labor de cabildeo en los EE.UU. o Canadá para alcanzar una paridad NAFTA, o con Corea del Sur, donde si bien no existe aún en camino ningún acuerdo de libre comercio, procedería centrar los esfuerzos en la discusión de una política integral para las maquilas.

5. Impactos de la globalización

La globalización llegó para quedarse. Los países no pueden sacarla de casa y tienen que aprender a convivir con ella. Eso obliga a que nunca se deje de monitorear su impacto directo e indirecto sobre variables que se consideran críticas. Esta sección discute dos de esas implicaciones; la lista podría ser mucho mayor aún.

5.1. La globalización amaga con adelgazar las billeteras de los gobiernos

Por más de una década, Centroamérica ha reformado sus sistemas tributarios en consonancia con las tendencias mundiales. Primero, se suprimieron de tajo los impuestos sobre exportaciones con el fin de estimularlas, y se redujo la participación relativa de los impuestos sobre importaciones en la estructura total por medio de la desgravación arancelaria que bajó las tasas máximas y disminuyó la dispersión arancelaria⁸⁵. Segundo, el impuesto al valor agregado, innovación tributaria relativamente reciente que se introdujo en Francia en los 50, pasó a sustituir a impuestos indirectos de naturaleza de cascada, convirtiéndose en el impuesto principal ante sus ventajas técnicas de recolección⁸⁶. Tercero, los impuestos específicos se circunscriben a productos cuyo consumo desea desestimularse y cuya demanda es altamente inelástica como los cigarrillos, combustibles y bebidas alcohólicas. Cuarto, los impuestos sobre ingresos han perdido mucha de su progresividad nominal (la progresividad real era escasa pues eran muy fáciles de evadir) al bajarse las tasas máximas y reducirse el número de tasas marginales (en el caso de las empresas se ha ten-

⁸⁵ A principios de los 90, los aranceles todavía representaron un porcentaje significativo de los tributos a causa de la arancelización de las barreras no-arancelarias, la ampliación de la base tributaria al suprimirse exenciones y el menor estímulo al contrabando que se logró con tasas arancelarias más bajas. Para las siguientes décadas, sin embargo, todo indicaría a una erosión mayor de los aranceles, máxime a medida que las mejoras administrativas al IVA eleven su recaudación.

⁸⁶ La dependencia de los países centroamericanos con respecto al comercio exterior se evidencia aún en este caso pues el IVA sobre importaciones representa cerca del 50% de la recaudación total de IVA.

dido a una tasa única)⁸⁷. Quinto, la recolección de otros impuestos directos como el de la propiedad siguen siendo de difícil recolección. Sexto, se han suprimido numerosos incentivos fiscales en vista de que dificultaban la recolección. Séptimo, se han introducido importantes reformas administrativas – llegando al punto de declarar autónoma a la autoridad tributaria - con el fin de reducir la evasión y la elusión tributaria.

Con la excepción de la baja en los aranceles y el ascenso del IVA, los anteriores cambios legislativos no han ejercido mayor impacto en la estructura tributaria: $\frac{3}{4}$ de impuestos indirectos y $\frac{1}{4}$ de impuestos directos. En ese sentido, los países centroamericanos siguen el patrón mayoritario en el Sur; lo contrario ocurre en el Norte, donde la relación inversa tiende a existir⁸⁸. La estructura tributaria refleja en gran medida la estructura económica de los países: el sector agrícola es amplio y difícil de fiscalizar, con lo que contribuye poco a la tributación⁸⁹, y el bajo ingreso per cápita, aunado a la deficiente administración tributaria, dificulta la recolección del impuesto sobre ingresos y de otros impuestos directos (Burgess y Stern, 1992; Weiss, 1995).

Los países centroamericanos han adoptado las reformas tributarias en boga pero quizá sin mayor precisión respecto a la estructura tributaria que aspiran a alcanzar en el futuro. Las reformas no cuentan con fuertes consensos nacionales ya que tienden a ser aprobados exclusivamente por el gobierno de turno, teniendo como fondo la oposición generalizada de la población, y con el único respaldo de los organismos internacionales. Asimismo, ante la ausencia de un claro paradigma tributario, los países no tienen una clara dirección hacia donde

⁸⁷ La recaudación del impuesto sobre ingresos se concentra en los ingresos de las empresas y no de las personas.

⁸⁸ Esto aún es más extremo que la relación 2/3 vs 1/3 que ocurre en muchos países en desarrollo; la relación inversa 1/3 vs 2/3 es la usual en los países industrializados.

⁸⁹ Algunos sostienen que los impuestos a la exportación deben ser considerados como sustitutos del impuesto sobre la tierra.

ir, lo contrario de lo que ocurre en el comercio con el paradigma del libre comercio (Tanzi, 1995)⁹⁰.

Aunado a lo anterior, se tiene que la globalización, sin duda, complicará el manejo fiscal de Centroamérica en el siglo XXI. Ante el espejismo de atraer inversionistas extranjeros, los gobiernos se encuentran tentados a conceder incentivos fiscales. Asimismo, se sabe que las tasas máximas del impuesto sobre la renta a las empresas no pueden distanciarse de la tasa prevaleciente en los países exportadores de capital (y hasta tienen que estar por debajo a causa del mayor riesgo país). Adicionalmente, las multinacionales procuran no solo la reubicación real de operaciones por razones tributarias sino también una reubicación ficticia a través de transferencias de precios que le disminuyan sus compromisos tributarios. Y por si eso no bastara, las presiones por el lado de los ingresos se enfrentan a mayores demandas de gasto social.

En los próximos años, Centroamérica tendrá que consolidar las reformas iniciadas desde mediados de los 80, en particular las de carácter administrativo y de consenso político. Eso, sin embargo, no será suficiente. Ante el reto de la globalización se impone la coordinación e incluso hasta la armonización de políticas fiscales en el área, de otra manera los países centroamericanos caerán en la tentación de "robarse" a los inversionistas extranjeros, terminando todos ellos por perder en el largo plazo. La misma movilidad de capital centroamericano y mano de obra también forzará a una uniformización tributaria en el área. Esa coordinación se hace más urgente ante el vacío institucional que existe en el terreno tributario a nivel internacional: al igual que no hay un paradigma, tampoco existe una Organización Mundial de Tributación, ni un acuerdo internacional equiparable a la Ronda Uruguay. La puesta en vigor de impuestos globales como el *Tobin tax*⁹¹ o impuestos sobre la utilización de *global commons* como el mar o las órbitas geoestacionarias también luce muy remoto.

⁹⁰ Sobre la importancia de trazar lineamientos tributarios de largo plazo y comprender en mejor forma las dificultades que confrontan los países en desarrollo en esta área, véase Rodas-Martini (2000b).

⁹¹ James Tobin, Premio Nobel de Economía, propuso que se gravaran las transferencias privadas de capital de un país al otro.

5.2. ¿Hacia una mayor o menor inequidad a causa de la globalización?

En los países del Norte, las fuerzas de la globalización presionan hacia la ampliación del *wage premium* entre su mano de obra calificada (los graduados de universidad) y la semi o poco-calificada (los graduados de *high-school*), con lo que se impacta en la distribución del ingreso.

Una revisión rápida de esas fuerzas permite evidenciar las causas⁹²: a) las nuevas tecnologías de la información tienen el rasgo de ser *skilled-biased-technological change*, pues tienden a aumentar la demanda por trabajadores calificados y disminuyen la de trabajadores poco calificados; b) las relaciones Norte-Sur inciden en varios frentes: la importación de bienes causa un "viaje ficticio" de trabajadores del Sur hacia el Norte a través de los productos⁹³; el *outsourcing* y reubicación de plantas hacia el Sur ha llevado a que algunas industrias como los textiles prácticamente "pertenezcan" al Sur; incluso amplios sectores no-transables como el *data-processing* tienden a convertirse en transables; la inmigración aumenta en forma directa, la oferta de mano de obra poco calificada; c) la desindustrialización (entendiendo por ésta la alta productividad alcanzada por la industria y que ha llevado a que cada vez requiera menos empleados) reubica a los trabajadores hacia el sector de servicios, donde trabajos muy bien remunerados coexisten con trabajos mal remunerados.

En los países del Sur, las tendencias anteriores no apuntan necesariamente hacia la misma dirección, y por ello es que resulta muy difícil precisar a priori si la inequidad disminuirá o aumentará a causa de una mayor inserción en el mundo globalizado. Por un lado, el comercio Norte-Sur debería contribuir a una menor inequidad en el Sur, ya que aumenta la demanda por productos intensivos en mano de obra poco o semi-calificada, contribuyendo a la vez a aumentar el salario de esa fuerza laboral⁹⁴ (p.ej., miles de mujeres están optando por laborar en maquilas en lugar de buscar empleos como sirvientas en hogares

⁹² Véase Rodas-Martini (1998).

⁹³ De nuevo el teorema Heckscher-Ohlin.

⁹⁴ Los teoremas Heckscher-Ohlin y Stolper-Samuelson están en efecto.

capitalinos). El mismo efecto estaría ocurriendo con la mayor demanda por el turismo. El *skilled-biased-technological change*, sin embargo, estaría principiando a ejercer la tendencia opuesta al favorecer a las minorías calificadas del Sur. Otro tanto podría ocurrir con las presiones hacia la baja de la recaudación tributaria y el aumento del rol del sector privado pues no solo el gasto social para compensar a los menos favorecidos sería más escaso sino que el despliegue pleno de las fuerzas del mercado ejerce una presión natural hacia la concentración de la riqueza.

No es cierto, por tanto, que en el caso de países del Sur como Centroamérica se pueda concluir en forma tajante que la globalización empeora o mejora la distribución del ingreso. Lo que sí es innegable, es que de no mejorar el nivel educativo de la población, sí terminarían por predominar las fuerzas inequitativas de la globalización. Si en el pasado fueron la posesión de la tierra y del capital las determinantes de la inequidad en la región, en el siglo XXI lo sería la repartición desigual de la educación, magnificada a su vez por la inserción en el mundo globalizado. Aunado a ese gran reto educativo, Centroamérica tendrá que monitorear continuamente los efectos que la globalización ejerza en la inequidad en las próximas décadas, máxime porque la inequidad latinoamericana - en particular del decil más rico al más pobre - es la más alta del mundo⁹⁵, y además, la experiencia de las últimas dos décadas no ha contribuido a atenuarla: empeoró durante la década perdida de los 80 y no se ha recuperado en los 90. Asimismo, una inequidad alta dificulta el combate a la pobreza⁹⁶, provoca inestabilidad y descontento social a la vez que aumenta las demandas por una agenda redistributiva que afecta al crecimiento.

⁹⁵ Ningún país latinoamericano tiene un Gini menor a 40.

⁹⁶ Se argumenta que un canal ocurre en forma directa al afectar el crecimiento, y el otro, en forma indirecta pues incluso asumiendo que los beneficios del crecimiento se distribuyen en forma proporcional a la porción inicial de ingresos, los pobres reciben una tajada muy baja.

Comentarios finales

Una construcción de escenarios para el siglo XXI mostraría que nuestros países pueden “despegar hacia el cielo” o irse de “pique al infierno”: nada está garantizado, de todo puede suceder en los próximos años. A lo largo del trabajo, no se intentó “cansar” al lector con series interminables de datos de las últimas dos o tres décadas que no garantizan, en lo absoluto, que su extrapolación vaya a continuar⁹⁷; tampoco se llenó el documento con múltiples sugerencias de políticas cual si fuera programa de gobierno de un partido político.

El trabajo, por el contrario, se limitó a presentar un par de fotografías de la situación actual de Centroamérica, y de allí trató de interpretar cada uno de los temas que se fueron abordando, de “tomarle el pulso” a tendencias mundiales, de identificar cambios que estas tendencias pudieran experimentar. Siempre se intentó tener la mirada hacia adelante, de pensar en como la generación actual no se conforma con no descalabrar a la Centroamérica de hoy en día, sino que realmente se esfuerza, y en dos décadas logra pasarle la estafeta con orgullo a aquellos que hoy son solo unos niños.

Estas páginas no encierran un pesimismo sobre la globalización. La experiencia reciente incluso evidencia que, entre los países en desarrollo, son aquellos con niveles altos de apertura económica los que tienden a registrar los índices de desarrollo humano más alto, ya sea Irlanda en Europa, Mauricio en África, Túnez en el Norte de África, Tailandia en Asia o Chile en Latinoamérica (UNDP, 1999). El enclausamiento económico termina por conducir al rezago social. Por el lado de las importaciones, la razón es obvia: la capacidad de comprar en el mercado internacional permite el acceso a productos a precios competitivos, con una calidad que continuamente mejora, y que deja como un recuerdo histórico la queja del Sur por el supuesto deterioro de los términos de intercambio pues si algunos productos han visto caer sus precios relativos (mejora sin parar en calidad y baja en precios) son

⁹⁷ Aunque sí se tiene la intención de introducir más información estadística en la siguiente versión del trabajo, con posibles proyecciones de algunas variables importantes.

muchas de las manufacturas provenientes del Norte o de países de industrialización reciente.

Los países, por supuesto, también tienen que tener la capacidad de exportar, y es allí donde incluso los países centroamericanos han logrado progresos importantes. La época del monocultivismo agrícola, que atrapó a la región por décadas - por no decir siglos - quedó atrás; también la tesis de productos agrícolas tradicionales ha perdido fuerza: a cada poco surgen nuevos productos agrícolas y no-agrícolas, la maquila, el turismo. En el pasado la tierra era el factor de producción por excelencia, y la mano de obra estaba allí como herramienta accesoria, sencillamente para explotar esa renta agrícola. Hoy en día, la mano de obra ya es el factor de producción por excelencia del área: en la misma maquila la mano de obra es lo que importa, las máquinas de coser no son sino los instrumentos accesorios que se importan en un santiamén y en un par de furgones desde otros países. Falta todavía mucho, por supuesto, en el terreno exportador, pero un trecho amplio ya se avanzó: Centroamérica definitivamente no está impotente para competir en el mercado internacional.

La globalización no consiste solo de las fuerzas del comercio, del turismo o del capital: también involucra el pensamiento, el cambio de actitudes. En ese sentido, la globalización también exige de los países en desarrollo el cumplimiento de reglas mínimas de decencia, de respeto laboral y de respeto al ambiente. La exigencia de cláusulas sociales paralelas a los acuerdos comerciales es el caso por excelencia. El Norte desea comprar productos del Sur pero cada vez muestra mayor preocupación no solo por el producto sino también por el proceso productivo completo. Este es otro reto de la globalización que Centroamérica quizás encuentre difícil de cumplir pero que tampoco es un imposible, de hecho la forma en que han respondido a las presiones de los EE.UU. en relación al CBI o el GSP muestra que han tenido la suficiente agilidad para adecuar su producción.

La globalización, asimismo, exige que en lo interno de los países se procure la mayor coherencia de políticas con tal de lograr que las fuerzas centrípetas, aquellas que le dan cohesión a una sociedad, predominen o al menos contrarresten las centrífugas, es decir, a aquellas que acentúan la desigualdad y la exclusión social. Esa es otra

idea que los vientos de la globalización empujan: no basta con crecer, hay que crecer con equidad, y es otro mensaje que las oligarquías centroamericanas se han visto forzadas a aceptar aun cuando su mención les disguste, y es áreas como esta donde la tributación y el gasto social pasan a ser cruciales.

En medio de todo esto, la integración regional tiene un rol por jugar. No será el motor por excelencia del desarrollo de los países, pero sí puede constituirse en una estrategia complementaria importante. La industria centroamericana ya sufrió los embates de la globalización; muchas empresas desaparecieron y su nueva estructura industrial se compone en la actualidad de un porcentaje amplio de maquila, pero no toda la industria de la integración desapareció, hubo empresas que mejoraron su eficiencia, que soportaron la caída en los aranceles y el ingreso de la competencia externa. Esa industria logró madurar y, si aún le falta, se podría apostar por que logrará sostener su porción de mercado en el área.

La integración, sin embargo, exige desechar patrones de pensamiento del pasado. Ese afán por los *backward linkages* no tiene cabida en el siglo XXI. El reto de todo sector es añadir valor agregado; discutir sobre el lugar de procedencia de la materia prima y de los insumos intermedios es redundante pues da lo mismo que vengan de una fábrica o finca a dos kilómetros de distancia o del otro lado del planeta. Lo importante del nuevo comercio es que el valor agregado aumente en forma continua, pues eso indicará que la productividad de la mano de obra va en aumento, y eso a su vez se traducirá en mejores salarios y en un mayor nivel de vida.

Los retos del siglo XXI también exigen que los países centroamericanos tomen medidas radicales en el plano de la integración. Sencillamente no es posible que se siga hablando de barreras arancelarias y no-arancelarias al comercio intra-centroamericano, o de dificultades al flujo de capital o mano de obra, o de progresión lentísimas en proyectos conjuntos como la infraestructura vial o eléctrica. El mundo marcha a pasos gigantescos en la senda la integración, ya sea empujada principalmente por los gobiernos, como es el caso europeo, o por el mercado, como se da en Asia, o lo más común, por ambos, como NAFTA. Para decirlo con franqueza, el que para el año 2030 ó 2040 sigan existiendo siete países independientes en el istmo centroameri-

cano y no uno solo, o al menos un par, no será sino una aberración histórica, ya no digamos negociaciones eternas que nunca se concretan sobre liberalización o armonización intra-regional o "cumbres" presidenciales que ya andarían por el número 140, si es que no más.

Bibliografía

- Anderson, Kym (1995) "The Entwining of Trade Policy with Environmental and Labor Standards," en Martin y Winters (compiladores)
- Aspen Institute (1997) *2020 Vision: The World in the Next Quarter Century* (The Aspen Institute).
- Baldwin, Richard (1995) "Does Sustainability require growth?" en Goldin y Winters (compiladores).
- Bhagwati, Jagdish (1984) "Incentives and Disincentives: International Migration," *Weltwirtschaftliches Archiv* 120: 678-700.
- , (1993) "Regionalism and Multilateralism: An Overview," en De Melo y Panagariya (compiladores).
- Bosworth, Barry, and Gary Burtles (1998) *Aging Societies: The Global Dimension* (Brookings Institution Press).
- Bulmer-Thomas, Victor (1987) *The Political Economy of Central America since 1920* (Cambridge University Press).
- , (1988) *Studies in the Economics of Central America* (MacMillan Press).
- Burgess, Robin y Nicholas Stern (1992) "Taxation and Development," Suntory-Toyota International Centre for Economics and Related Disciplines Working Paper.
- Burtless, Gary, Robert Lawrence, Robert Litan, and Robert Shapiro (1998) *Globophobia: Confronting Fears about Open Trade* (The Brookings Institution).
- CEPAL (1994) *Políticas para Mejorar la Inserción en la Economía Mundial* (CEPAL).
- Cooper, Richard (1994) *Environment and Resource Policies for the World Economy* (The Brookings Institution).
- Corden, W. Max (1994) *Economic Policy, Exchange Rates and the International System* (Oxford University Press).
- Deardorff, Alan and Robert Stern (compiladores) (1997) *Representation of Constituent Interests in the Design and Implementation of U.S. Trade Policies* (University of Michigan Press).
- De Grauwe, Paul (1994) *The Economics of Monetary Integration, Second Edition* (Oxford University Press).
- De Melo, Jaim and Arvind Panagariya (compiladores) (1993) *New Dimensions in Regional Integration* (Cambridge University Press).

- De Paiva Abreu, Marcelo (1995) "Trade in Manufactures: The Outcome of the Uruguay Round and Developing Country Interests," en Martin y Winters (compiladores).
- Duchin, Faye, and Glenn-Marie Lange (1994) *The Future of the Environment: Ecological Economics and Technological Change* (Oxford University Press).
- Escobar, Agustin (1998) "Emigration Dynamics in Mexico, Central America and the Caribbean: Towards a Unified Policy Response?" International Organization for Migration Working Paper.
- Frankel, Jeffrey (1997) *Regional Trading Block in the World Economic System* (Institute for International Economics).
- Gilbert, Alan (compilador) (1996a) *The Mega-City in Latin America* (United Nations University Press).
- , (1996b) "The Latin American Mega-City: An Introduction," en Gilbert (compilador).
- Golding, Ian and L. Alan Winters (compiladores) (1995) *The Economics of Sustainable Development* (Cambridge University Press).
- Golub, Stephen (1997) "International Labor Standards and International Trade," IMF Working Paper WP/97/37.
- Graham, Edward (1999) "Trade and Investment at the WTO: Just Do It!" en Schott (compilador).
- Grottaert, Christiann and Ravi Kanbur (1995) "Child Labor: A Review," World Bank Policy Research Working Paper 1454.
- Halal, William and Kenneth Taylor (compiladores) (1999) *21st Century Economics: Perspectives of Socioeconomics for a Changing World* (St. Martin's Press).
- Hammond, Allen (1998) *Which World? Scenarios for the 21st Century: Global Destinies, Regional Choices* (Island Press).
- Harrison, David (compilador) (1992) *Tourism in the Less Developed Countries* (John Wiley & Sons).
- Hispanic Business (1999) "The Hispanic Century: What's in Store for 2000 and Beyond? In a Word: Growth."
- Hilling, David (1996) *Transport and Developing Countries* (Routledge).
- Hoekman, Bernard y Michel Kostecky (1995) *The Political Economy of the World Trading System: From GATT to WTO* (Oxford University Press).

- Honey, Martha (1999) *Ecotourism and Sustainable Development: Who Owns Paradise?* (Island Press).
- Hufbaer, Gary y Jeffrey Schott (1993) *NAFTA: An Assessment, Revised Edition* (The Institute for International Economics).
- INCAE/CLACDS y *Harvard Institute for International Development* (1999) "Centroamérica en el Siglo XXI: Una Agenda para la Competitividad y el Desarrollo Sostenible".
- International Financial Corporation (1998) "The IFC Indexes: Methodology, Definitions, and Practices, Emerging Markets Data Base," (IFC).
- Josling, Timothy (1999) "Agricultura Trade Policy: Completing the Reform", en Schott (compilador).
- Judy, Richard, and Carol D'Amico (1997) *Workforce 2020: Work and Workers in the 21st Century* (Hudson Institute).
- Kaufman Purcell, Susan y Francoise Simon (compiladores) (1995) *Europe and Latin America in the World Economy* (Lynee Rienner Publishers).
- Kennedy, Paul (1993) *Preparing for the Twenty-First Century* (Vintage Books).
- Krueger, Alan (1996) "Observations on International Labor Standards and Trade," NBER Working Paper 5632.
- Krueger, Anne (1993) *Economic Policies at Cross-purposes: The United States and Developing Countries* (The Brookings Institution).
- Lawrence, Robert, Dani Rodrik, and John Whalley (compiladores) (1996) *Emerging Agenda for Global Trade: High Stakes for Developing Countries* (Overseas Development Council).
- Liviatan, Nissan (compilador) (1993) *Proceedings of a Conference on Currency Substitution and Currency Boards* (World Bank).
- Martin, Will and L. Alan Winters (compiladores) (1995) "The Uruguay Round and the Developing Economies," World Bank Discussion Paper 307.
- Maskus, Keith (1997) "Should Core Labor Standards Be Imposed through International Trade Policy," World Bank Policy Research Working Paper 1817.
- McRae, Hamish (1994) *The World in 2020: Power, Culture and Prosperity* (Harvard Business School Press).
- Meyers, Deborah Waller (1998) "Migrant Remittances to Latin America: Reviewing the Literature," Inter-American Dialogue and the Thomas Rivera Policy Institute Working Paper.

- Organización Mundial de Comercio (1999) "Carpeta de Prensa para la Tercera Conferencia Ministerial de Seattle", (OMC).
- Organización Mundial de Turismo (1995) *Políticas de Aviación y de Turismo* (OMT).
- , (1997) *Tendencias del Mercado Turístico, Edición 1997: Las Américas* (OMT).
- Ostry, Sylvia (1997) *The Post-cold War Trading System: Who's on First?* (The University of Chicago Press).
- Posner, Mitchell (1998) *Profiting from Emerging Market Stocks* (Prentice Hall).
- Richardson, J. David (1999) "The Coming Competition Policy Agenda in the WTO", en Schott (compilador).
- Richter, Linda (1992) "Political Instability and Tourism in the Third World," en Harrison (compilador).
- Rodas-Martini, Pablo (1998) "Income Inequality within and between Countries: Main Issues in the Literature", *Background Paper* para el Informe Mundial de Desarrollo Humano 1999 sobre globalización.
- , (1999) "Social Clauses in Regional Integration and Trade Preferential Schemes: A Complicated Relation but One that is Making Progress", *Background Paper* para el Informe Mundial de Desarrollo Humano 2000 sobre derechos humanos.
- , (2000a) "The Debate on Labor Standards and International Trade: Technically Inconclusive and Politically Explosive", *Background Paper* para el Informe Mundial de Desarrollo Humano 2000 sobre derechos humanos.
- , (2000b) "Ante la Titubeante Política Tributaria: El Reto es Trazar Lineamientos de Largo Plazo," Documento de Trabajo elaborado para FLACSO/Guatemala.
- Rodrik, Dani (1996) "Labor Standards in International International Trade: Do they Matter and what do we Do about them?" en Robert Lawrence, Dani Rodrik, and John Whalley (compiladores).
- Schott, Jeffrey (compilador) (1998) *Launching New Global Trade Talks: An Action Agenda* (The Institute for International Economics).
- Stares, Paul (1996) *The Global Habit: The Drug Problem in a Borderless World* (Brookings Institution).
- Stopford, Martin (1997) *Maritime Economics* (Routledge).
- Stuven, Volker (1993) "Trade Preferences for Processed Goods from Developing Countries," en Yamazawa y Hirata (compiladores).

- Tanzi, Vito (1995) *Taxation in an Integrating World* (The Brookings Institution).
- Thurow, Lester (1996) *The Future of Capitalism: How Today's Economic Forces Shape Tomorrow's World* (Morrow).
- UNCTAD (1999) *World Investment Report 1999: Foreign Direct Investment and the Challenge of Development* (UNCTAD).
- UNDP (1999) Human Development Report.
- Villa, Miguel and Jorge Rodríguez (1996) "Demographic Trends in Latin America's Metropolises, 1950-1990," en Gilbert (compilador).
- Weintraub, Sidney (ed.) (1994) *Integrating the Americas: Shaping Future Trade Policy* (North-South Center Press).
- Weiss, John (1995) *Economic Policy in Developing Countries* (Prentice Hall/Harvester).
- Yamazawa, Ippei y Akira Hirata (compiladores) (1993) *Trade Policies Towards Developing Countries* (St. Martin's Press).

Centroamérica 2020

Antecedentes

Durante la década de los 90 América Central vivió procesos de profundos cambios en el escenario político, instaurándose gobiernos democráticos en todos los países de la región. Sin embargo, estos cambios políticos no han ido acompañados suficientemente de transformaciones económicas y sociales paralelas, por lo que Centroamérica continúa siendo la región más pobre del continente. Al mismo tiempo, los conflictos armados de la década anterior han causado un mayor atraso de la región en cuanto a su desarrollo social (educación, salud y esperanza de vida de su población).

Como consecuencia de esta situación, aumentó la conciencia en los países centroamericanos de la importancia de realizar cambios profundos y ha ido tomando forma la necesidad de establecer un modelo de desarrollo regional para todos los países de la zona. De este modo se han iniciado diversas acciones encaminadas a la consecución de la integración económica regional, reactivándose así el mercado interior común.

Estos esfuerzos de integración se han visto sin embargo, a menudo obstaculizados por la falta de un cuadro institucional adecuado, capaz de hacer frente a los retos planteados de cara al futuro. Es precisamente en este punto donde la comunidad internacional podría apoyar el proceso de desarrollo regional de la zona a largo plazo y es también aquí donde se enmarca el presente proyecto *Centroamérica 2020*.

Objetivos del proyecto

Centroamérica 2020 tiene como objetivo la promoción del desarrollo sostenible de la región partiendo de un concepto de desarrollo entendido como un proceso dinámico y multidimensional que consiste en:

- Crecimiento económico sostenible;
- Mejoramiento del bienestar social; y
- Garantías de la ciudadanía en todas las categorías sociales, de género y étnicas.

Esta definición del desarrollo tiene una base sólida y fue elaborada antes de que el Huracán Mitch cayera en octubre-noviembre de 1998 sobre la región con efectos devastadores. No es que la definición ahora carezca de relevancia, pero Mitch ha servido para recordarnos la vulnerabilidad de la región frente a los desastres naturales y la poca capacidad que tiene el Estado para responder de manera efectiva. En este contexto, la sostenibilidad adquiere un significado especial en Centroamérica: los desastres naturales son inevitables, pero no deben ser empeorados por la acción humana, ni sus consecuencias agravadas por la incapacidad o incompetencia del Estado y sus instituciones.

El proyecto *Centroamérica 2020* tiene como uno de sus objetivos principales el contribuir al proceso de integración regional de los países centroamericanos, realizando un balance de los resultados obtenidos hasta el presente y estudiando las dificultades actuales y aquellas que previsiblemente pudieran surgir a mediano plazo en el ámbito político-institucional.

Los objetivos particulares son:

1. Elaborar un estudio regional comprensivo sobre temas del desarrollo contemporáneo. Los estudios deben tener en cuenta tres planteos transversales acerca de
 - la relación entre Estado, mercado y sociedad civil,
 - opciones en el nivel local, nacional y regional
 - la viabilidad del desarrollo sostenible en América Central.
2. Asegurar la participación y contribución de una amplia gama de actores claves regionales en el transcurso de las investigaciones.
3. Proveer a los gobiernos y a otros actores de la región con diversas opciones y recomendaciones de políticas.
4. Promover la identidad regional entre los actores públicos y privados involucrados en el desarrollo.
5. Extender los resultados del proyecto a los actores internacionales más activos en la dinámica del desarrollo en la región, incluyendo a las organizaciones multilaterales y a las ONGs.
6. Hacer recomendaciones de políticas a los EE.UU. y a la UE para programas de asistencia más eficaces.

Los resultados del proyecto serán presentados en una gran conferencia internacional en Centroamérica a mediados de 2000, así como en seminarios en Washington D.C. y Bruselas. También serán distribuidos en una serie de documentos de trabajo, monografías y libros publicados en inglés y español, accesibles también a través de Internet: versión en español y alemán (<http://www.rrz.uni-hamburg.de/IIK/za2020>), versión en inglés (<http://ca2020.fiu.edu>).

Comité Ejecutivo:

Coordinación:

KLAUS BODEMER, Instituto de Estudios Iberoamericanos (Hamburgo)
EDUARDO GAMARRA, Centro para Latinoamérica y el Caribe de la Universidad internacional de Florida (Miami)

Dirección Académica:

SABINE KURTENBACH, Instituto de Estudios Iberoamericanos (Hamburgo)
MICHAEL SHIFTER, Diálogo Interamericano (Washington D.C.)

Consultores Principales:

VICTOR BULMER-THOMAS, Instituto de Estudios Latinoamericanos, Universidad de Londres
DOUGLAS KINCAID, Centro para Latinoamérica y el Caribe de la Universidad Internacional de Florida (Miami)

Expertos Centroamericanos:

FERNANDO DURÁN, Fundación Arias (Costa Rica)
CARLOS ROSALES, Secretario de Comunicación (El Salvador)

Representantes de las Agencias Donadoras:

MENDEL GOLDSTEIN, Jefe de la Dirección México, América Central y Cuba, Comisión Europea DG IB (Bruselas)
MARGARET SARLES, Agencia Internacional para el Desarrollo de los EE.UU. (Washington D.C.)

CA 2020: Documentos de trabajo

1: PABLO RODAS-MARTINI: Centroamérica: Para afrontar con éxito la globalización del siglo XXI
ISBN 3-926446-73-0

2: CLARENCE ZUVEKAS, JR.: The Dynamics of Sectoral Growth in Central America: Recent Trends and Prospects for 2020
ISBN 3-926446-74-9

3: LUIS GUILLERMO SOLÍS RIVERA: Centroamérica 2020: La integración regional y los desafíos de sus relaciones externas
ISBN 3-926446-72-2

4: SARAH MAHLER: Migration and Transnational Issues. Recent Trends and Prospects for 2020
ISBN 3-926446-71-4

5: JUAN PABLO PÉREZ SÁINZ: Las cuentas pendientes de la modernización. Tendencias laborales y sus efectos sobre la integración en el Istmo Centroamericano
ISBN 3-926446-70-6

6: CARLOS SOJO: El traje nuevo del emperador: La modernización del Estado en Centroamérica
ISBN 3-926446-69-2

7: CLAUDIA SCHATÁN: Desarrollo económico y medio ambiente
ISBN 3-926446-68-4

8: CHARLES T. CALL: Sustainable Development in Central America: The Challenges of Violence, Injustice and Insecurity
ISBN 3-926446-67-8

9: GÜNTHER MAIHOLD / RICARDO CORDÓVA: Democracia y ciudadanía en Centroamérica. Perspectivas hacia el 2020
ISBN 3-926446-75-7

10: KNUT WALTER: La educación en Centroamérica: Reflexiones en torno a sus problemas y su potencial
ISBN 3-926446-66-8