

INSUFICIENCIA DE LA UNIÓN ADUANERA COMO MOTOR DE DESARROLLO ECONÓMICO EN EL TRIÁNGULO NORTE CENTROAMERICANO

Rudy Alberto Gómez del Cid

Aspirante a Ph.D. (Estudios Internacionales), (rudy_gomez10@hotmail.com)

Universidad de Santiago de Chile
Avenida Libertador Bernardo O'Higgins n° 3363, Estación Central,
Santiago, Chile

Recibido el 3 de abril de 2020

Aceptado el 8 de julio de 2020

DOI: 10.37656/s20768400-2020-3-05

Resumen. *La Unión Aduanera (UA) del Triángulo Norte Centroamericano (TNC) entró en vigencia el 20 de noviembre de 2018, en base al Protocolo Habilitante para el proceso de Integración Profunda entre Guatemala y Honduras, luego de la adhesión de El Salvador. El debate académico del artículo gravita en torno al objetivo central: ¿Por qué es insuficiente la Unión Aduanera en los países del TNC? sosteniendo elementos como la exclusividad teórica, la ausencia de un Arancel Externo Común (AEC) y no se logra aplicar de forma plena en los países que la integran. Los resultados señalan que la evolución actual de la UA no cumple con el logro de los objetivos originales porque se acota a facilitar el comercio intrarregional y no percibe a la UA como una oportunidad que aumente las posibilidades del desarrollo económico por medio de la industria, que por ahora es insuficiente.*

Palabras clave: *Unión Aduanera, Guatemala, Honduras, El Salvador, integración, Triángulo Norte, América Central, desarrollo económico*

INSUFFICIENCY OF THE CUSTOMS UNION AS AN ENGINE OF ECONOMIC DEVELOPMENT IN THE NORTHERN TRIANGLE OF CENTRAL AMERICA

Rudy Alberto Gómez del Cid

Ph.D. student (International Studies), (rudy_gomez10@hotmail.com)

University of Santiago of Chile
Avenida Libertador Bernardo O'Higgins n° 3363, Estación Central,
Santiago, Chile

Received on April 3, 2020

Accepted on July 8, 2020

DOI: 10.37656/s20768400-2020-3-05

Abstract. *The Customs Union (UA) of the Northern Triangle of Central America (TNC) of entered into force on November 20, 2018, based on the Protocol on inclusion in the process of deep integration between Guatemala and Honduras after the accession of El Salvador. The academic debate of the article revolves around the central objective: Why is the Customs Union insufficient in the TNC countries? This is due to auxiliary elements such as theoretical exclusivity, the absence of a Single External Tariff, and the inability to fully apply it in the participating countries. The results show that the current evolution of the UA does not meet the original goals, because it is limited to facilitating intraregional trade and does not perceive the UA as an opportunity to increase the possibilities of economic development through industrialization, which is currently insufficient.*

Keywords: *Customs Union, Guatemala, Honduras, El Salvador, integration, Northern Triangle, Central America, economic development*

НЕДОСТАТКИ ТАМОЖЕННОГО СОЮЗА КАК ДВИГАТЕЛЯ ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ В СЕВЕРНОМ ТРЕУГОЛЬНИКЕ ЦЕНТРАЛЬНОЙ АМЕРИКИ

Руди Альберто Гомес Дель Сид

Аспирант (Международные отношения), (rudy_gomez10@hotmail.com)

Университет Сантьяго де Чили
Avenida Libertador Bernardo O'Higgins n° 3363, Estación Central,
Santiago, Chile

Статья получена 3 апреля 2020 г.

Статья принята 8 июля 2020 г.

***Аннотация.** Таможенный союз (ТС) Северного треугольника Центральной Америки вступил в силу 20 ноября 2018 года на основании Протокола о включении в процесс глубокой интеграции между Гватемалой и Гондурасом, к которому затем присоединился Сальвадор. Научные дебаты по этой тематике связаны с изъянами Таможенного союза в странах Северного треугольника Центральной Америки, которые сводятся к теоретическим аспектам, отсутствию единого внешнего тарифа и невозможности его полного применения в странах-участницах. Результаты исследования показывают, что современное состояние ТС не отвечает первоначальным целям, поскольку это объединение ограничивается вопросами торговли в рамках субрегиона и не способствует экономическому развитию на основе индустриализации, которая в настоящее время представляется недостаточной.*

***Ключевые слова:** Таможенный союз, Гватемала, Гондурас, Сальвадор, интеграция, северный треугольник, Центральная Америка, экономическое развитие*

Introducción

Los países denominados estratégicamente del Triángulo Norte Centroamericano (TNC), constituyen una subregión integrada por Guatemala, El Salvador y Honduras, que parecen compartir la convicción de que, en las condiciones actuales, la Unión Aduanera (UA) representa una integración económica valiosa para acelerar el proceso de crecimiento económico y, de esa manera, buscar atenuar los problemas estructurales en las que está inmerso el TNC. Como antecedentes se menciona los acuerdos que dan vida al Mercado Común Centroamericano (MCCA) y al Sistema de Integración Centroamericana (SICA), organismos regionales clave donde se sustenta en gran medida el Protocolo Habilitante del Establecimiento de la UA.

La discusión teórica del artículo, considera que a pesar del temprano éxito derivado de la implementación de la UA en los países del TNC, se observan insuficiencias en el desarrollo

económico, afirmando que: 1) La Unión Aduanera es meramente teórica, los tratados complementarios la relativizan y tornan poco efectiva, 2) La UA es real, pero insuficiente porque, al no haber política industrial y un Arancel Externo Común, sus efectos son inocuos y 3) La UA se aplica en forma plena pero sus efectos son ínfimos porque no existe confianza entre los países miembros y en los empresarios privados. La UA avanza en algunos aspectos concretos, pero en otros se presentan dificultades para llevarla a la práctica.

La metodología para confrontar la hipótesis: insuficiencia de la UA como motor de desarrollo económico, se sustentó en: 1) evaluar el efecto real del establecimiento de la UA en el TNC, desde diciembre del 2014 al primer trimestre del 2020. Se analizó el comercio intrarregional, tanto en volumen de carga como en valores – dólares también, se discriminó la naturaleza de las exportaciones para detectar si hubo incremento en las exportaciones de productos con alto valor añadido, o si sólo se han exportado productos primarios y 2) Se indagaron causas de la frustración de los objetivos prometidos por la UA ¿Por qué no se incrementó sustancialmente el comercio intrarregional? ¿Por qué no se aumentó el volumen de exportaciones con alto valor añadido? Para ello, se examinaron algunas medidas impuestas por gobiernos y algunas crisis económicas, políticas y ambientales que han surgido en la región. En adición, a dos entrevistas realizadas a académicos conocedores del tema, así como el apoyo bibliográfico de diversos actores, datos y evidencias en el comportamiento del comercio y los efectos de la UA.

Marco conceptual de la Unión Aduanera

En la liberalización del comercio internacional genera mayor interdependencia y creación de riqueza a nivel global [1]. Los efectos: “creación y desviación del comercio” [2] representan el

dilema entre efectos positivos y negativos por medio del libre comercio y proteccionismo, este último establece una barrera arancelaria común en contra de los países no miembros y a base de acuerdos preferenciales recíprocos [3]. Los acuerdos negocian diferentes cronogramas de desgravación, distintos márgenes de preferencia, regímenes de orígenes distintos, así como otras disposiciones y disciplinas que no son necesariamente coincidentes entre sí, lo que dificulta la armonización internacional. Si por “socio comercial natural” se entiende aquel país con el que se comercia más desde antes de la unión, habrá una relación positiva entre esta calidad de socio comercial y pérdidas para el país que liberaliza su comercio dentro de la unión [4].

Los acuerdos comerciales pueden ser considerados de integración profunda o superficial [5], un acuerdo de integración profunda es la Unión Aduanera de África Austral (SACU) y la UE, frente a un mercado común donde los Estados no pueden restringir las importaciones de bienes y servicios originarios de otros países. La integración superficial se representa en el NAFTA y MERCOSUR. En esa categoría de tratados se incluye a la UA del TNC, contrario al postulado que señala teóricamente la “integración profunda”, por las insuficiencias que hace falta completar para convertirse en motor de desarrollo económico de la región.

Avances de la Unión Aduanera en el TNC

La adhesión de El Salvador al proceso de integración profunda entre Guatemala y Honduras el 20 de noviembre de 2018, constituye desde ya un avance político y económico importante para el desarrollo de los países del TNC. En primer lugar, se logra ampliar la extensión territorial de la UA en 242,422 km² que representa el 75% del área centroamericana, se amplía el PIB en 48%, con un comercio intrarregional del 70%

en relación al resto de los países de América Central. Además de contar con 12 aduanas periféricas y 12 puertos interconectados que convierte a los países del TNC en la 8ª economía de América Latina [6]. Otro logro lo constituyen las exportaciones en 55,4% totales del istmo, importaciones que equivalen al 51,2% y facilitará el 69,1% de las exportaciones que se realizan intrarregionalmente [7].

Los esfuerzos realizados en el marco de UA han logrado establecer una plataforma informática, adecuaciones al funcionamiento de puntos fronterizos, avances técnicos en el sistema de tributos, aduanas y registros sanitarios, aduanas periféricas han avanzado y se cuenta con un fondo estructural para hacer ajustes. Además, se registran operaciones de libre tránsito en un grupo amplio de mercancías, en un tiempo de 10 a 15 minutos. El comercio Guatemala-Honduras, durante el 2017 – 2018, creció en 7,1%, pasando de US\$ 906.3 a 970.6 millones. Con la incorporación de El Salvador podría incrementar su PIB entre 0,5% y 1,2%, producto de la eficacia y facilitación de comercio en sus aduanas [8].

Insuficiencia de la Unión Aduanera como motor de desarrollo económico

Se explica de la siguiente manera:

1. UA e Intercambio Intrarregional: continuidades y cambios

La UA es meramente teórica, no opera realmente en terreno. ¿Es una UA real y efectiva? o ¿Está minimizada por la “letra chica” vale decir, tratados complementarios que la relativizan y tornan poco efectiva?

La vinculación de tres países en la UA entregó mayor consistencia dentro bloque subregional, a través del cual los líderes políticos se comprometen con el libre tránsito de mercancías, manteniendo las mismas tarifas arancelarias, que

busca disminuir costos de operación de las exportaciones a nivel regional en un tiempo relativamente corto. La UA busca quitar todas las barreras arancelarias al comercio, pero aún existe el dilema del 3% de productos que tienen restricción, esto se debe a los compromisos previamente contraídos en los Tratados de Libre Comercio (TLC) negociados bilateralmente y se debe esperar llegar a la desgravación cero, lo que constituye una barrera no arancelaria al comercio.

Cada país del TNC tiene sus propios intereses sectoriales que protegen por medio de la regulación de algunos Tratados Complementarios que ponen freno de alguna manera a la UA y podrían anular los efectos del TNC, se citan: el Convenio sobre el Régimen Arancelario y Aduanero Centroamericano, Convenio de Compatibilización de Tributos Internos, Acuerdo relativo a la Aplicación del Artículo VII (Valor aduanero), Convenio de las compatibilizaciones de los tributos internos aplicables al comercio entre los Estados Parte de la UA CA, 2006, entre otros.

En Centroamérica se ha adoptado el principio de geometría variable con socios estratégicos, argumentos que se basan en una cierta desconfianza sobre la firme voluntad de los gobiernos centroamericanos de avanzar en la integración y enfrentar las tareas pendientes. Por ejemplo, en materia institucional y de establecimiento de la UA [9]. En la práctica, la geometría variable impide avances de cualquier esquema de integración regional.

El enfoque práctico de la integración profunda en la UA del TNC tiene una connotación laxa desde la perspectiva económico-comercial, porque se limita al libre tránsito de mercancías y personas entre los países socios y no se toma en cuenta que las economías de los países del TNC exportan principalmente materia prima, con escaso valor agregado. La experiencia regional demuestra que, el mejor medio para incrementar el componente industrial de las exportaciones es

fortalecer el intercambio con sus vecinos, donde las asimetrías tecnológicas y de capitales no son tan pronunciadas.

Al parecer la UA está dejando de ser una herramienta esencial del desarrollo económico, por estar limitada únicamente a una segunda etapa del proceso de integración, de acuerdo a lo que indica la teoría clásica de la integración económica, constituida por la zona de libre comercio, unión aduanera, mercado común, unión económica y monetaria, e integración total. En ese sentido, la UA es insuficiente ante los desafíos del fenómeno económico de la globalización. En segundo lugar, es insuficiente porque se limita a facilitar el comercio entre los estados partes y no se preocupa en cierta medida, de elaborar productos terminados con valor agregado.

La facilitación del comercio es elemento clave para consolidar la UA, donde las medidas presentan diversas actividades que incluyen la reducción de los procesos administrativos en aduana, mejorando la transparencia y reduciendo el contrabando; la construcción de sistemas electrónicos para el procesamiento de cargamentos; y el desarrollo de sistemas modernos que agilizan el transporte intrarregional, como el uso de códigos de respuesta rápida. “La estrategia centroamericana de facilitación de comercio incluye medidas como: la automatización de los procesos de 5 tránsitos de mercancías, la reducción del tiempo necesario para exportar/importar y la automatización de la circulación de personas” [10]. “El establecimiento de una UA o Zona de Libre Comercio (ZLC) debe tener por objeto facilitar el comercio entre los territorios constitutivos y no erigir obstáculos al de otras partes contratantes con estos territorios” [11].

La UA elimina totalmente los aranceles entre los países miembros y establece una política exterior común. Para Caldentey y Romero, 2010, “Un tema de alta sensibilidad para la construcción de la UA entre los países centroamericanos es la adopción de una política comercial externa común, determinada

por las negociaciones de TLC que se han realizado en forma bilateral y las características de las negociaciones conjuntas”. No obstante, en el artículo 11 del Protocolo de Guatemala, hace notar la referida política comercial común, pero en la práctica no se cumple.

La UA necesita la ampliación y modernización de infraestructura de la producción y de las comunicaciones aérea, terrestre y marítima, necesita una base económica importante que generen solidaridad de hecho [12]. Faltan mayores niveles de interdependencia para definir claramente los intereses comunes y darle mayor solidez a la UA. Nada asegura que las relaciones que se denomina “interdependientes” pueden caracterizarse como de beneficio mutuo” [13]. A pesar de que las economías de los países del TNC son parecidas en la aplicación de la UA no garantiza que todos obtendrán beneficios mutuos, dependerá del grado de voluntad que los gobiernos impongan a ese mecanismo, involucrando a la mayoría de actores de la sociedad, como se observa en UNASUR, CELAC y Alianza del Pacífico (AP).

Conclusión: el intercambio comercial intrarregional aumentó moderadamente las exportaciones durante el 2016, 2017 y 2018. El incremento para Guatemala fue de US\$ 172 millones, El Salvador de US\$249,5 millones, mientras Honduras estuvo sin mayores incrementos a las exportaciones. No obstante, en el segundo semestre del 2019, las exportaciones disminuyeron como consecuencia de la desaceleración económica mundial, en un contexto de incertidumbre provocado por la potencial guerra arancelaria y tecnológica entre EE.UU. y China. Mientras en el 2020, el crecimiento del PIB se contrae drásticamente por la crisis sanitaria del Covid-19, con claros signos de recesión en la mayoría de las economías del mundo. El TNC no es la excepción.

Tabla 1

Comercio intrarregional del TNC
(US\$ mil millones y millones de toneladas) (2016-2019)

Países	2016		2017		2018		2019	
	Valores US\$	Volumen carga	Valores US\$	Volumen carga	Valores US\$	Volumen carga	Valores US\$	Volumen carga
Guatemala	3,13	3,69	3,22	3,73	3,32	3,66	2,44	2,58
El Salvador	2,26	1,71	2,38	1,79	2,49	1,71	1,96	1,32
Honduras	0,95	1,16	0,93	1,21	0,91	1,16	0,72	0,92

Fuente: Elaboración propia con datos del Centro de Estudios de la SIECA. <http://www.sec.sieca.int/>

2. El componente industrial del intercambio intrarregional

La UA es real, pero insuficiente porque, al no haber una política industrial consistente y un Arancel Externo Común (AEC) sus efectos son inocuos.

El progreso económico de los pueblos descansa en la integración de tres factores básicos: la división del trabajo, los incrementos de productividad y el tamaño del mercado. Lo escribió Adam Smith en 1776. Hoy se define como

especialización, innovación tecnológica y libre apertura al comercio internacional [14]. Para cumplir con esos factores es imprescindible que los estados inviertan más recursos para promover la innovación, ciencia, tecnología y educación de alta calidad que ayude a mejorar los procesos de industrialización y productividad.

Las discusiones económicas en el siglo XXI están en base a los planteamientos de Smith, además de citar a Ricardo, Marx, Walras, Keynes, Fridman, Malthus, Stiglitz, entre otros pensadores que han influido en el entendimiento del avance del progreso económico. En América Latina y el Caribe los procesos de industrialización tuvieron influencia con el economista Prebisch, teoría estructuralista del subdesarrollo y la estrategia de desarrollo basada en la sustitución de las importaciones. Además, “consideró la industrialización de la periferia como el principal medio para captar los frutos del progreso... Esto requería aumentar de manera significativa las importaciones de bienes de capital” [15].

El marcado dinamismo que caracteriza a los países centroamericanos, cuyo crecimiento entre 1950 y 1978 fue superior al de la región en su conjunto y similar al de Brasil, México y Venezuela, el grado de industrialización pasó del 12 al 19% [16]. Los cambios más significativos de la estructura industrial tuvieron lugar cuando el sector presentó las tasas de crecimiento elevadas, que se debieron principalmente al funcionamiento normal de la integración económica centroamericana [17]. La industrialización en ese entonces alcanzó un gran impulso, pero una de las causas de la desaceleración del MCCA fue por el conflicto entre Honduras y El Salvador en 1969.

La política industrial nacional desempeña un papel clave en el tejido de la estructura productiva al impulsar el desarrollo económico de los diferentes sectores de la producción: agroalimentario, manufacturero, energético, vestuario, textiles,

agrícola, acuícola, entre otros. La importancia de la política industrial se reconoce en todas partes del mundo como elemento esencial de desarrollo en relación a la micro, pequeña y mediana empresa (Mipymes) por medio de la administración eficiente de la materia prima que ayude a incrementar el nivel del comercio intrarregional. Por esa razón, el sector industrial en el TNC es aún liviano e inconcluso. De acuerdo a datos del Banco Mundial 2020, la industrialización por valor agregado y porcentaje del PIB representó para Guatemala en el 2018, 17,8% y en el 2017, 18%. El Salvador, en el 2018, 16,1% y 2017, 16,2% y Honduras, en el 2018, 16,8% y en el 2017, 17,1%.

En la actualidad, la CEPAL ha reiterado la recomendación de reanudar con la práctica de la política industrial en los países de ALC, misma que está establecida en la Agenda 2030, en los ODS aprobados por los estados miembros de la ONU en el 2015, en particular, el 9 sobre infraestructura, industria e innovación. Ese cambio progresivo del desarrollo es necesario cumplirlo con cinco principios que deben permear las políticas industriales y tecnológicas: adecuación de las capacidades institucionales, continuidad, flexibilidad, involucramiento de los interesados y asunción de los costos [18].

El componente industrial se analiza desde la perspectiva del comportamiento del intercambio comercial en el TNC y sectores productivos más dinámicos que ayudan a construir el PIB.

Tabla 2

Exportaciones de países del TNC Sector primario, secundario y terciario % PIB (2011-2018)

Año	El Salvador			Guatemala			Honduras		
	Primario	Secundario	Terciario	Primario	Secundario	Terciario	Primario	Secundario	Terciario
2011	7,30	25,40	67,20	11,10	27,50	61,40	14,20	25,80	60,00
2012	6,50	25,80	67,70	10,60	27,70	61,80	13,60	26,10	60,30
2013	5,60	25,30	69,10	10,60	27,30	62,00	12,20	25,40	62,40
2014	5,90	25,10	69,00	10,70	27,30	62,00	12,50	24,50	63,00
2015	5,80	23,60	70,60	10,50	26,50	63,00	12,20	25,70	62,10
2016	5,90	23,10	71,00	10,00	26,00	64,00	12,10	25,70	62,20
2017	5,80	23,80	70,40	10,10	25,30	64,70	12,90	26,20	61,00
2018	Nd	Nd	Nd	Nd	Nd	Nd	Nd	Nd	Nd

Fuente: Elaboración propia con datos del Centro de Estudios de la SIECA. <http://www.sec.sieca.int/>

La tabla 2 muestra que El Salvador tuvo una tendencia a la baja del sector primario en los últimos años. Dicho sector se distingue por el comienzo de la cadena productiva, integrado por la agricultura, minería y pesca. En 2011, fue de 7,30%; en 2017, de 5,8%, lo que significa un alejamiento cada vez más de la producción tradicional. El sector secundario ha crecido y se ha sostenido en el tiempo en promedio del 25% de la producción, que incluye actividades artesanales e industriales, como la producción de alimentos, vestuario, medicamentos, entre otros. El sector terciario está cubierto por turismo, comercio y transporte.

Guatemala se mantuvo en promedio en 10% de la producción en el sector primario. Mientras el sector secundario creció levemente de 2011 a 2014, pero en el resto de los años se observa una ligera tendencia hacia la baja en comparación a la tasa habitual de crecimiento, lo que demuestra un vacío en el aprovechamiento de la administración de materia prima. Guatemala está en similares condiciones a Honduras, los hondureños tienen mayor dependencia del sector tradicional agrícola en relación a Guatemala y El Salvador.

El sector agroalimentario es el más importante de la economía y dispone de un gran potencial de desarrollo en el TNC, con altas posibilidades de diversificación de la producción e incremento del valor agregado en los productos primarios. En Guatemala, la industria química, insecticidas, fungicidas, desinfectantes y energía eléctrica se han mantenido con tendencia al alza, incrementó las exportaciones en menos de US\$ 7 mil millones, datos que constata AGEXPORT a 2019, el cardamomo y manufacturas de papel y textiles fueron los productos de mayor crecimiento en las exportaciones. En la industria manufacturera guatemalteca se destacó en la industria de alimentos, química, textil y confección.

En conclusión, la UA de los países del TNC, a pesar de que ha mejorado el comportamiento económico en los últimos años,

la industrialización todavía no se visualiza como elemento fuerte de la agenda del desarrollo subregional, a sabiendas de la importancia que reviste para el PIB. La clave de este proceso está en el Estado como actor principal para encauzar al TNC en una política industrial más dinámica.

Otro elemento del componente industrial se refiere al AEC. El Tratado General de Integración Económica Centroamericana, de 1960, sentó las bases para la constitución de la UA en la región, mediante el perfeccionamiento de una ZLC y la adopción de un arancel centroamericano uniforme. En adición, el Protocolo al Tratado General de Integración de 1993, sección tercera, art. 15, la “UA se alcanzará de manera gradual y progresiva sobre la base de programas que se establecerán al efecto, aprobados por consenso”. El Protocolo Habilitante para el proceso de integración profunda entre Guatemala y Honduras, son instrumentos que en la práctica no implementan el AEC para las importaciones procedentes de terceros países.

La ausencia del AEC abre un espacio para continuar con la práctica de los precios diferenciados, es decir, cada país socio de la UA en el TNC podría cobrar distintos precios a los productos que ingresarán en concepto de importación a un determinado país. Sumado a los existentes problemas derivados de la competencia desleal, defraudación aduanera, contrabando y evasión de impuestos que son inconvenientes más sobresalientes en los controles de aduanas en América Central. Derivado de ello, el Estado deja de percibir recursos económicos necesarios para invertir en infraestructura vial, mejorar la producción e industrialización y apoyar el crecimiento económico.

Las negociaciones de TLC coordinadas o independientes entre los países han provocado confusión sobre lo que se pretende denominar como AEC. La UA exige el abandono de estrategias unilaterales de negociación comercial, si éstas presentan incompatibilidades con las negociaciones multilaterales o con los acuerdos centroamericanos. La

indecisión de algunos gobiernos sobre la integración ha dado lugar a negociaciones unilaterales que han provocado incumplimientos de los acuerdos y, sobre todo, una cierta pérdida de legitimidad ante la opinión pública regional e internacional [19]. El AEC se enfrenta a negociaciones por separado, que conceden preferencias arancelarias no comunitarias y que minoran, en la práctica, la eficacia de la UA y su legitimidad ante los productores y empresarios [20].

Según la OMC, Guatemala, El Salvador y Honduras tienen acuerdos comerciales firmados con el MCCA, Chile, Colombia, CAFTA-DR, Taiwán, Unión Europea, México, Panamá. Sin embargo, El Salvador, suscribió también acuerdos con Cuba y Ecuador, de la misma manera Honduras, tiene TLC con Canadá. La introducción de un AEC se ve muy dificultada por un gran número de contrapartes internacionales y la diversidad de Convenios comerciales de cada miembro de la UA.

El AEC incide positivamente en las economías del TNC, en la estructura productiva como en el consumo, por medio del aumento de la recaudación fiscal. También es relevante para asignar recursos económicos y estimular el crecimiento a través de la industria productiva con valor agregado aprovechando las ventajas competitivas en la subregión. Para alcanzar ese renovado interés es fundamental la implementación de Cadenas Globales de Valor (CGV) [21] CGV y UA constituyen una interacción armoniosa para repensar como crecer económicamente y llevar al TNC a un consenso pro económico.

Si el AEC se aplica correctamente, en teoría debe incrementarse el comercio intrarregional. Como se ha constatado en los primeros años de funcionamiento la UA mostró un incremento del comercio entre Guatemala y Honduras, sumó \$1.825,3 millones entre 2018 y 2019, luego de que ambos países pusieron en marcha la UA desde junio de 2017 [22]. El 35% de esas transacciones se realizó a través de la Factura y Declaración Única Centroamericana (FYDUCA).

El 26 de enero de 2011, el Jefe de Misión de la UE en El Salvador, Stefano Gatto, hizo una advertencia “Solo cuando realmente exista ese arancel externo común se podrá aprovechar completamente la ventaja del AA con la Unión Europea”. En el TNC, se podrá optimizar las oportunidades económicas y comerciales en relación a los tratados que se firmen en conjunto. Cabe anotar que, CA y el Reino Unido firmaron en julio de 2019, el AA que facilitará el comercio libre de aranceles a productos industriales, junto con la liberalización del comercio de productos alimenticios, agrícolas y pesqueros.

El economista Paunovic señaló que cada país es diferente, cada uno puede encontrar su propio camino, no hay una receta única para el desarrollo económico. Las experiencias de otros países como los asiáticos muestran que el gobierno y empresariado avanzan en todos los aspectos posibles por consenso, en donde los políticos están en la opción de apoyar el crecimiento más alto, para aumentar el nivel de vida; el gobierno y sector privado tiene su tarea cada uno por aparte, si se hace muy bien se puede dar el crecimiento. Esa combinación de políticas activas de los gobiernos y de entendimiento del empresariado, si ponen todos los esfuerzos en buscar nuevos mercados, si colocan nuevas cosas, como el valor agregado, si aplican el AEC, se puede salir adelante [23].

Como método para estimular el crecimiento económico y competitivo en el TNC por medio de la unificación y simplificación de procedimientos aduaneros en base a las normas sanitarias y fitosanitarias vigentes en la región. El objetivo es impedir la propagación de plagas o enfermedades entre animales y vegetales, para garantizar el suministro de alimentos inocuos a los consumidores. La unificación del tránsito aéreo es otro método para facilitar el intercambio comercial, a través de las resoluciones que aprueba el intercambio de información, registros aeronáuticos y el reglamento para el desarrollo de operaciones aéreas y

aeroportuarias. En complemento a la correcta aplicación del FYDUCA, Aduanas Periféricas y Puntos Fronterizos Integrados. Mecanismos que tienden a mejorar la relación costo – beneficio y promueven solidaridad e integración.

En síntesis, se afirma que la implementación de una política industrial y el AEC incrementarían la eficacia del comercio de la UA en el TNC, ayudaría a atraer la IED y a negociar más TLC en bloque, lo que se convertiría en avance de la integración económica. Todas las UAs de la ALC se caracterizan por la ausencia de un AEC vigente, dado un bajo porcentaje de su comercio zonal en relación a un total del comercio exterior mientras que el modelo de exportación urge ampliar a toda costa el círculo de los mercados de exportación, aprovechar los mercados emergentes como Rusia, China e India.

3. Causas de la frustración de la UA en el TNC

Para explicar la debilidad de la UA, el texto afirma lo siguiente: la UA se aplica en forma plena pero sus efectos son ínfimos porque no existe confianza entre los países miembros. Los empresarios no invierten en elaborar bienes exportables a sus vecinos porque desconfían de los gobernantes; temen que, de modo imprevisto e inconsulto, de un momento a otro, se impongan medidas que obstaculicen el comercio. Por este motivo, no hay producción exportable, no hay comercio y no hay integración regional.

En abril de 2018, el Presidente de la República de Nicaragua aplicó reformas tributarias y de seguridad social para recaudar fondos económicos luego de que la economía se contrajo en el 2018. Hecho que generó una crisis social y política sin precedentes que traspasó fronteras y afectó el intercambio comercial intrarregional. En los meses de mayo y junio, las operaciones de tránsito que tenía como destino Nicaragua reportaron una baja del 79% en dirección sur-norte y el 75% en dirección norte-sur, comparado a los mismos meses en el 2017 [24].

El 21 de noviembre de 2011, el Gobierno de El Salvador, a través del Ministerio de Ganadería, cerró las fronteras terrestres con Guatemala por el brote de peste porcina clásica, que afectó la exportación de productos y subproductos de esa línea. De igual manera, el 16 de noviembre de ese año, el Gobierno de Honduras aplicó la misma medida de El Salvador contra Guatemala, obstaculizando el comercio en la región.

Los altos índices de inseguridad han tenido impactos negativos en el robo de cargamentos de mercancías diversas en el TNC, generando pérdidas cuantiosas al comercio. Entre ellos dos robos de furgones de mercancías; uno en 2016 y otro en el 2019. Como se sabe, el TNC es percibida como una región violenta por el aumento del narcotráfico y pandillas juveniles. Asociado a defraudación aduanera, contrabando y comercio ilícito que afecta los diferentes sectores de exportación, lo que asedia el comercio intrabloque.

Las crisis ocasionadas por desastres naturales en América Central son parte de la historia regional, especialmente, durante la época del invierno que tiene relación directa con el cambio climático y este con el fenómeno del Niño, afectando al sector productivo agrícola, infraestructura de transporte y carreteras. Para ilustrar, se cita el Huracán Mitch de 1998, que paralizó temporalmente el comercio intrazona.

Si bien es cierto, las crisis económicas, políticas, ambientales e inseguridad surgidas en el tiempo han generado efectos negativos en el comportamiento del intercambio comercial en el TNC. Sin embargo, la unión siempre ha prevalecido como alternativa de solución a los conflictos que afectan a la región, por muy complicados que estos sean. Por lo tanto, se afirma que la UA es una tarea muy compleja en una subregión relativamente complicada, debido a la existencia de un patrón de medidas adoptadas por los países y las diversas crisis que han surgido y pueden darse en cualquier momento.

Otros elementos esenciales para confrontar la hipótesis lo constituyen los resultados de entrevistas realizadas a dos expertos conocedores de la realidad del TNC, desde una óptica fuera de la región.

En entrevista del 24 de septiembre de 2019, al economista de la UNCTAD, Igor Paunovic, sostiene que, “todos los acuerdos de libre comercio y la UA firmados en el TNC, los ve como instrumentos y no como objetivos en sí mismos. Al final debería ser una prosperidad para todos, el objetivo de gobierno, el objetivo de país y el objetivo de los empresarios, ellos están trabajando y utilizando diferentes instrumentos para alcanzar este objetivo final. Entonces, es un instrumento que, si se utiliza bien, puede dar buenos resultados, pero no va a resolver nada en el corto y mediano plazo, da una posibilidad de estrechar lazos productivos entre los países dentro de la UA, pero sin políticas más activas del gobierno no se va a lograr mucho, como todo lo instrumento se pueden utilizar bien y utilizar mal, de eso depende para lograr lo que se quiere”.

En entrevista realizada el 13 de diciembre de 2018, al profesor de la Universidad Estatal Lomonosov de Moscú, Z. W. Iwanowski, señaló que, “la UA del TNC es un paso importante hacia adelante, otros países pueden unirse, como Nicaragua y Costa Rica. Si se habla de la integración hay otras etapas, empieza con la UA, después aparecen empresas mixtas, libre movimiento de mercancías, de mano de obra, etc. Es un movimiento justo en una dirección adecuada. En el caso del TNC, cada país tiene sus propios intereses y exportan más o menos artículos parecidos. En la economía hay mayor colaboración cuando el comercio es un poco diferente, hay más posibilidades para la compra y venta, pero más importantes son las relaciones con el resto del mundo”.

En síntesis, la UA da una posibilidad para estrechar lazos productivos y entretener alianzas estratégicas con socios importantes para lograr que la producción sea un poco diferente

y no depender mayoritariamente de bienes tradicionales. Se coincide en que la integración profunda no pueda darse cuando hay muchos desafíos que superar a nivel interno, especialmente, problemas estructurales irresueltos. En fin, la receta de la UA en el TNC es muy fácil teórica y metodológicamente, pero su aplicación eficaz es muy difícil, pero no imposible.

Conclusión

La frustrada integración económica regional delata la inconsistencia entre la retórica integracionista y las prácticas nacionalistas subordinadas a intereses sectoriales. Los políticos y economistas del TNC comparten un discurso público en favor de la integración regional y en la reivindicación de la UA. Pero en la práctica, los tomadores de decisiones ceden a las presiones de los intereses sectoriales que terminan por anular los efectos buscados con la ZLC. Se genera así un ambiente de incertidumbre que desincentiva la inversión. Los empresarios de los países del TNC no se interesan en invertir para incrementar la producción de bienes de alto valor añadido destinados al mercado regional, porque no confían plenamente en la aplicación real y efectiva de la UA. Influyen también las medidas aplicadas por Gobiernos y las crisis que han surgido en el istmo, bloqueando temporalmente el comercio intrarregional.

El análisis del intercambio comercial intrabloque demuestra que la implementación de la UA, hasta el momento, no alcanzó sus objetivos originales establecidos en los tratados internacionales. Las exportaciones de los países del TNC no se incrementaron del modo esperado durante el corto tiempo de vida de la UA, aunque sí se observan resultados positivos acotado al comercio entre Guatemala y Honduras, no así en un esquema de integración trilateral. A pesar de ese aumento, no se resuelve los problemas estructurales que se tienen en la región, da una posibilidad de estrechar los lazos productivos, pero falta

implementar políticas más activas, como la política industrial consistente. No hubo aumento sustancial en las exportaciones con alto valor añadido, ni en artículos con mayor industrialización y prevalece todavía la dependencia alta al sector tradicional, con poca agroindustria y productos manufacturados.

Bibliografía References Библиография

1. Smith A. La riqueza de las Naciones. Madrid, Editorial Alianza, 1994, 818 p.
2. Viner J. The customs union issue. NY, Carnegie Endowment for International Peace, 1950, 221 p.
3. Balassa B. The Theory of Economic Integration. Westport, Conn., G., 1961, pp. 173-185.
4. Bhagwati J. Regionalism and multilateralism: an overview. In: de Melo J., Panagariya A. (ed.). New Dimension in Regional Integration, Cambridge, CEPR and University of Cambridge, 1993, 29 p.
5. Baldwin R. A Domino Theory of Regionalism. In: Haarparanta P., Kianden J. (ed.). Expanding Membership of European Union. Cambridge, 1995, 15 p.
6. Redondo, M. Secretario General de la SIECA. Agenda estratégica de la integración económica Centroamericana. *Guatemala*, 8.04.2020.
7. Unión Aduanera, una apuesta con buenas perspectivas para el Triángulo Norte. *Efe*. Panamá, 26.08.2018.
8. Comercio entre Honduras y Guatemala incrementó un 7%. Presidente Ejecutivo del BCIE. *Periódico Digital Centroamericano y del Caribe*, 02.06.2019.
9. Caldenty P., Romero J. (ed.) El SICA y la UE: la integración regional en una perspectiva comparada. 1ª ed., Madrid, 2010, 468 p.
10. CEPAL. Perspectivas del Comercio Internacional de América Latina y el Caribe. Santiago, 2018, 188 p.
11. GATT-OMS. La relación entre regionalismo y multilateralismo. Art. XXIV, Numeral 4, 1994.
12. Jean Monnet y Robert Schuman, Padres fundadores de la UE. Bruselas, 2012, 28 p.
13. Keohane R., Nye J. Poder e Interdependencia. La política mundial en transición. 1ª ed., Buenos Aires, 1988, 305 p.
14. Pastor Pomares F. Proteccionismo. *Información. Prensa Ibérica*, 20.10.2016-

15. Pérez E., Sunkel O., Torres M. Raúl Prebisch (1901-1986). Un recorrido por las etapas de su pensamiento sobre el desarrollo económico. CEPAL, 2012, 46 p.
16. Industrialización en Centroamérica 1960-1980. Santiago, CEPAL, 1983, 175 p.
17. Fajnzylber F. La industrialización truca de América Latina. 1ª ed., México, Editorial nueva imagen, 1983, 430 p.
18. Horizontes 2030. La igualdad en el centro del desarrollo sostenible. México, CEPAL, 2016, 174 p.
19. Caldentey P. El reto de la Unión Aduanera Centroamericana. En: La Integración Centroamericana: realidades y perspectivas. CE, 2003, 110 p.
20. Soto W. Repensar las fronteras, la integración regional y el territorio. 1a. ed., Heredia, 2017, 352 p.
21. Bianchi C., Szpak E. Cadenas globales de valor, comercio internacional y actuación empresaria. Buenos Aires, 2015, 16 p.
22. Comercio entre Honduras y Guatemala suman 1,825 millones de US\$ con la Unión Aduanera. *Forbes C.A.*, 13.01.2020.
23. Entrevista realizada por el autor al economista de la UNCTAD, Igor Paunovic. Guatemala, 24.09.2019.
24. Crisis en Nicaragua paralizó en casi 80% tránsito de mercancías en Centroamérica. *La Prensa*. Nicaragua, 9.08.2018.