



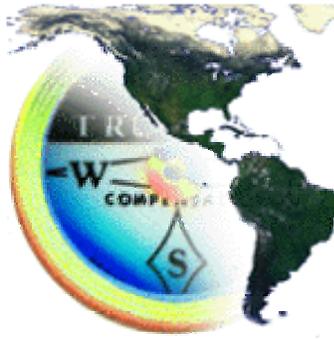
USAID
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS
UNIDOS DE AMÉRICA

ESTRATEGIAS PARA MEJORAR LA EFICIENCIA DE LOS FLUJOS COMERCIALES Y FORTALECER EL CLIMA DE NEGOCIOS EN LOS PAISES DEL CAFTA



Enero 2005

Booz Allen Hamilton produjo esta publicación para ser revisado por la
Agencia Internacional de Desarrollo de los Estados Unidos (USAID)



Estrategias para mejorar la eficiencia de los flujos comerciales y fortalecer el clima de negocios en los países del CAFTA



Booz | Allen | Hamilton

delivering results that endure

Contract No. PCE-I-00-98-00013
Task Order No. 13 The Seldon Project

DESCARGO DE RESPONSABILIDAD

Las opiniones expresadas por el autor de esta publicación no reflejan necesariamente las opiniones de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional o del gobierno de los Estados Unidos.

RESUMEN EJECUTIVO

Estrategias para mejorar la eficacia de los flujos comerciales y fortalecer el clima de negocios en los países del CAFTA es el primer análisis e informe de su clase sobre las implicaciones regionales de una integración económica y política más cercana dentro del marco del Tratado de Libre Comercio de Centroamérica (*Central American Free Trade Agreement, CAFTA*). Este informe, *Estrategias para mejorar la eficacia de los flujos comerciales y fortalecer el clima de negocios en los países del CAFTA*, sintetiza los resultados de evaluaciones sobre el entorno legal e institucional existente para el comercio y los negocios en cinco naciones de América Central: Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua. Estas evaluaciones fueron encargadas y solventadas por la Agencia de los EE. UU. para el Desarrollo Internacional (*United States Agency for International Development, USAID*), como parte de los comités de Fomento de la Capacidad Comercial (*Trade Capacity Building, TCB*) que se formaron durante las negociaciones.¹

Este informe se construye sobre los anteriores análisis específicos por país, al explorar las implicaciones regionales de la mayor integración económica y política que son posible por el *Central American Free Trade Agreement*, o CAFTA. Este trabajo se basa en el reconocimiento de que en un mundo cada vez más interconectado, las circunstancias únicas históricas, culturales, económicas y políticas de un país sólo cuentan una parte de la historia. Más allá de esto, están las cualidades o características de una nación que definen su “grado de conexión” a economías regionales y globales más amplias. Cuanto más imperceptiblemente se integra una nación a la economía global, mayores son sus perspectivas para un crecimiento económico y desarrollo social sostenidos.² El CAFTA brinda la oportunidad para modernizar y acelerar este proceso de una integración económica y política regional más cercana. El informe investiga algunos de los desafíos y oportunidades más importantes para lograr este objetivo.

Muchos de los temas y resultados contenidos en este informe serán familiares hasta para los que no son especialistas. Los desafíos identificados, por supuesto, no son nuevos. Lo nuevo es el CAFTA de definición e integración regional. Aunque se negociaron de manera bilateral, al tomarlos juntos, estos cinco acuerdos presentan una oportunidad para mover el enfoque del diálogo para el desarrollo - más allá de las concepciones estrictamente nacionales de cómo responder a los desafíos - hacia un enfoque regional más ampliamente definido e integrado. Por ejemplo: ¿tiene sentido construir una autopista de avanzada a la frontera sólo para tener como resultado camiones haciendo cola durante períodos irracionales para hacer los trámites aduaneros, y que después se encuentren con caminos angostos y congestionados durante el resto del viaje hacia el mercado? De manera similar: ¿debe enfocarse de manera nacional la modernización sobre cómo se crean y se hacen cumplir los derechos reales de garantía sobre bienes muebles, o debe unificarse en toda la región sobre la base de un modelo único?

El CAFTA crea un nuevo contexto para evaluar muchos de los desafíos ahora tan familiares que enfrenta la región desde una perspectiva de *dependencia mutua*. Uno de los temas principales de este análisis es que las economías de América Central son demasiado pequeñas para “arreglarse sin ayuda” y prosperar en la economía global. En términos del producto bruto interno (P.B.I.), por ejemplo, los países del CAFTA³ combinados, ocupan la posición 46° en la escala mundial, justo después de Chile y delante de Noruega. En términos de tamaño del mercado, la población

combinada de las naciones del CAFTA es la 38° más grande del mundo, ligeramente delante de Afganistán y apenas detrás de Kenia. Esto representa el 0,05% del P.B.I de EE. UU. y aproximadamente el 10% de la población total de los EE. UU., respectivamente.⁴ Para que América Central alcance, sostenga y se expanda sobre este nivel de escala, será necesario no sólo *pensar* de manera no tradicional, sino también *actuar* de manera no tradicional.

Los escépticos (*y hay muchos*), sostendrán que un enfoque regional sobre las cuestiones “nacionales” es, o poco práctico políticamente, o implicará un ataque intolerable a la soberanía nacional. La discusión de este mismo tema continúa hoy en día en Europa, tal como sucedió en la fundación de los Estados Unidos. Como indican los informes por país que sirven como base para esta discusión, existe una gran variedad de reformas muy específicas y tangibles que deben iniciarse a nivel país, para mejorar las condiciones para la competitividad comercial y la actividad de negocios en general. Sin embargo, si estas reformas se encaran unilateralmente, y en forma aislada, existe el riesgo de conservar o extender el conjunto existente de leyes, procedimientos y arreglos institucionales desmembrados que actúan como un lastre para la competitividad de la región como un todo.

Incremento de la eficacia en los flujos comerciales

Un atributo clave de la economía global ha sido el claro incremento en la movilidad del capital en sus varias formas: físico, humano, intelectual, financiero, cultural y tecnológico. Los flujos transfronterizos de capital son también cada vez más sensibles incluso a las pequeñas variaciones en el entorno de negocios local. Las barreras no arancelarias al comercio existen en toda la región del CAFTA y crean ineficacias importantes en los flujos comerciales. Estas agregan costos considerables a la realización de los negocios y actúan como elemento disuasivo, tanto para la inversión nacional como la internacional. Las barreras más importantes son: (1) procesos y procedimientos comerciales ineficaces y desorganizados, (2) poca seguridad física, e (3) infraestructura física insuficiente. Además, la falta de capacidad técnica, prioridades programáticas claras para la reforma y una falta de recursos, restringen considerablemente la reforma en esta área.

El marco del CAFTA ofrece una oportunidad única de alcanzar una mayor coherencia política en toda la región por medio de la unificación y los vínculos a través de las fronteras. Esto, unido a las importantes actualizaciones estratégicas de los componentes claves de la infraestructura comercial, financiados en parte por la inversión internacional, puede brindar mejoras significativas y mensurables en la competitividad del comercio regional en menos de una década. El área en la que puede lograrse el mayor impulso para la competitividad con el nivel más bajo de inversión y el más alto resultado en términos de reducción de la corrupción, es por medio de la modernización de las aduanas y otras funciones relacionadas con el comercio. Una mejor administración del riesgo, y la creación de estándares uniformes que gobiernen los requisitos comerciales relacionados con la salud y la agricultura, se destacan como las principales áreas prioritarias a tratar. En cada caso, el enfocar estas cuestiones a través de la lente del regionalismo permitirá crear las mejores soluciones en términos de costo-beneficio, ya que sólo habrá un esfuerzo regional en vez de cinco esfuerzos, en su mayoría redundantes.

La intersección crítica de la seguridad y el comercio también sigue siendo una cuestión de importancia vital para toda la región. La falta de seguridad se manifiesta en una variedad de formas, que incluyen, más notoriamente, la falta de seguridad en las carreteras, la corrupción generalizada, el amplio contrabando y la debilidad de los sistemas de justicia penal. Como era de esperarse, estas condiciones convirtieron a la región en un paraíso importante para las empresas internacionales que delinquen, incluidas aquellas que se dedican al tráfico en varias formas y al lavado de dinero. Desde el punto de vista de la competitividad comercial, la falta de seguridad eleva los costos de los productores, distribuidores y consumidores, a la vez que aleja a las inversiones hacia cualquier otro lugar. Como sistemas complejos que pueden ajustarse a su entorno, las empresas delictivas son altamente flexibles y adaptables. Si el país “A” adopta medidas enérgicas, pueden cambiar sus operaciones al país “B” de la noche a la mañana. Este es todavía otro ejemplo de la interdependencia mutua que las naciones de el CAFTA región necesitan explotar si se busca alcanzar los beneficios potenciales a largo plazo.

Con respecto a la infraestructura comercial, los cinco países del CAFTA muestran capacidades y habilidades que varían considerablemente, todo lo cual afecta el movimiento eficiente de bienes. Dejando de lado las consideraciones de política, capacidad institucional y seguridad, la región se enfrenta a importantes y abrumadores desafíos para encarar en lo que hace a la infraestructura que necesita para ser competitiva en el mercado global. A la fecha, los esfuerzos enfocados a mejorar la infraestructura dentro de algunos de estos países demostraron tener éxito. Sin embargo, debido principalmente a cuestiones de geografía y escala físicas, los países de la región son mutuamente interdependientes en cuanto a la infraestructura de caminos, puertos marítimos, energía y tecnología de la información y comunicaciones. Esta es un área en que la unificación y coordinación regionales pueden brindar beneficios importantes a largo plazo en cuanto a la competitividad comercial.

Finalmente, deben reconocerse los impedimentos presupuestarios y de otros recursos para apoyar una mejor facilitación del comercio en la región. Hay que tomar decisiones difíciles, y sólo se puede financiar una pequeña parte de los requisitos. Por lo tanto, es imperativo que los países en la región exploren las maneras de combinar y colaborar en sus esfuerzos para lograr beneficios mutuos, donde sea que puedan generarse en la región. La cuestión adopta una importancia especial con respecto a las instituciones centroamericanas vinculadas con el comercio, ya que son una fuente importante de ingresos gubernamentales.

Fortalecimiento del clima de negocios

Las evaluaciones de los cinco países del CAFTA destacaron ciertos detalles muy importantes relacionados con el estado del derecho mercantil y las instituciones que afectan a la actividad comercial en general. Primero y principal, la creación y desarrollo de un nuevo negocio en cualquiera de los cinco países es tremendamente difícil debido a un laberinto de normativas burocráticas e impuestos. Esto es particularmente cierto para las pequeñas y micro empresas, ya que estas condiciones actúan como una forma de carga tributaria particularmente regresiva. Estas condiciones dejan afuera a las pequeñas empresas, estimulando, por lo tanto, la extensión de la economía informal en toda la región. De manera similar, los acuerdos legales e institucionales desactualizados o inadecuados para una variedad de elementos de importancia crítica para la economía de mercado moderna, actúan como impedimentos importantes para la realización de

negocios, sin mencionar la competitividad. Los tribunales débiles, ineficaces y corruptos hacen que el cumplimiento de los contratos sea altamente dudoso. Los mecanismos de depuración del mercado, tales como la quiebra e insolvencia, no satisfacen las necesidades de una economía moderna. Las leyes destinadas a proteger a los trabajadores y consumidores introducen inflexibilidades en el mercado y no logran alcanzar su objetivo establecido con eficacia. Las medidas de gobernabilidad corporativas débiles, los sistemas ineficaces para crear y garantizar los derechos sobre la propiedad, y una cantidad de otros componentes de importancia crítica para un sistema legal moderno, están completamente ausentes o son anticuados. Las mejoras en el derecho mercantil y las instituciones en los países del CAFTA permitirán que los negocios crezcan y prosperen, y crearán las condiciones para que se pueda aprovechar un mayor potencial exportador a través del CAFTA.

La unificación de todo, desde la automatización de los tribunales, los procedimientos de litigios y de exigencia de cumplimiento, la educación continua en lo legal y los esfuerzos anti-corrupción para los jueces, fortalecerían la posición de los cinco países como un mercado regional apto para las inversiones. La noticia positiva es que ya hay disponibles modelos perfectamente viables para usar como guía. Además, hay amplio espacio para la experimentación y adaptación que satisfaga las condiciones, necesidades y prioridades específicas de la región. Por ejemplo, la persistente falta de acceso al crédito de la región, especialmente para las pequeñas y micro empresas, podría mejorarse en gran medida con la adopción a nivel regional de la Ley Interamericana Modelo para las Transacciones Seguras de la Organización de los Estados Americanos. El “costo” de hacer esto, sea desde el punto de vista financiero o político, sería mínimo; sin embargo, los beneficios económicos a largo plazo serían tanto importantes como duraderos.

Debe reconocerse que, ya sea que uno esté en el campo de facilitar el comercio o de fortalecer el ambiente general para los negocios, el pensar y el actuar de manera no tradicional requiere una financiación importante, sin la cual la mejor de las intenciones no alcanzaría. Obviamente, las ideas manifestadas en este informe implican, en muchos casos, costos importantes. Si bien el informe trata esta cuestión en algunos niveles, no puede ofrecer todas las soluciones. Lo que sí brinda es un marco para un debate de prioridades, de manera que se puedan ponderar los beneficios y los costos. Sin embargo, una cosa parece cierta: el trabajar para una solución *regional* coordinada, a pesar de que quizá sea más difícil de lograr en el corto plazo, será, en casi todos los casos, más eficaz y brindará beneficios mayores y más sustentables a largo plazo que la persecución de cinco soluciones nacionales independientes. En consecuencia, este informe, y el taller de enero de 2005 en la ciudad de Guatemala para el que se preparó, pretenden iniciar una discusión sobre los enfoques regionales para que se les pueda otorgar prioridad a estas u otras reformas en la región, de manera de alcanzar un mayor éxito. Al hacerlo, el proceso del CAFTA podría aprovecharse para lograr la visión y el consenso necesarios para los esfuerzos regionales arriesgados, pero realistas y alcanzables, para acabar con las barreras importantes, aunque completamente abordables, y mejorar la competitividad, el crecimiento económico y el desarrollo social.

También debe notarse que existe un papel importante que la comunidad donante internacional puede y debería seguir desempeñando, en su misión de facilitar y apoyar a las naciones del CAFTA para que abracen la promesa de un crecimiento económico sustentable y equitativo, a través de una mayor unificación e integración regionales. Por ejemplo, el CAFTA requiere el

desarrollo de una institución regional que administre y resuelva las controversias contractuales y otros litigios comerciales, una idea por la que se expresó un importante interés durante las evaluaciones en los cinco países. El empleo de tal mecanismo podría liberar a las empresas de los sistemas imperfectos existentes actualmente en los países del CAFTA, y la comunidad internacional podría ser la parte en mejor posición para brindar un foro para facilitar estos fines. Este es simplemente un ejemplo entre muchos destacados en este informe, en los cuales el hacer causa común en la región, tanto entre los países mismos como con la comunidad internacional, tiene sentido.

Como nota de cierre, con respecto al desafío casi ubicuo de la corrupción, las evaluaciones de los países destacaron una extendida falta de confianza en la integridad y eficacia de los sistemas comerciales y el ambiente del derecho mercantil en toda la región. Si bien es difícil de medir, está claro que la corrupción, dentro del derecho mercantil y en las instituciones relacionadas con el comercio, y tanto en los sectores público como privado, sigue limitando las posibilidades de que las naciones del CAFTA avancen, de manera individual o grupal. Hay un fuerte argumento a favor de la creación y el refuerzo, no sólo de los programas específicos de cada país que apunten a la corrupción, sino de una iniciativa anticorrupción a nivel regional. Un programa regional le enviaría un mensaje a los extranjeros, especialmente a los que tienden a visualizar a América Central como un sólo mercado, que se está tomando en serio el desafío, y que cada uno de los cinco países está preparado para dejar de lado las prioridades nacionales para enfrentar éste, el más nocivo de los desafíos al desarrollo, en lo económico, social y regional.

RECONOCIMIENTOS

Este informe es la culminación del trabajo llevado a cabo por equipos de expertos en cada uno de los países miembros del CAFTA. Se enviaron misiones a cada uno de los países durante 2004 y el resultado es el informe de la *Evaluación del Comercio y el Derecho Mercantil de los países del CAFTA* para cada nación (www.bizlawreform.com (en inglés y en español)). Paul Fekete, Louise Williams, Andrew Mayoock y James Newton completaron la síntesis regional de estos informes individuales por país contenida en el presente. Además, por medio de su trabajo en cada una de las evaluaciones por país, los miembros de los equipos de evaluación del país (que aparecen en el Anexo A) contribuyeron de manera importante a este informe. Mark Belcher y Emad Tinawi de Booz Allen Hamilton también brindaron una ayuda importantísima.

El trabajo de evaluación fue facilitado en gran medida por los funcionarios de la USAID en los Estados Unidos y en la región, integrantes tanto de las misiones individuales en El Salvador, Honduras y Nicaragua, como, en particular, de la misión regional para América Central ubicada en Guatemala, y también la embajada de los EE. UU. en Costa Rica. Por último, el proceso se hizo posible gracias a los representantes del comité de Fomento para la Capacidad Comercial de cada uno de los países, así como a los numerosos individuos que fueron entrevistados y que de otras maneras brindaron su asistencia desde cada uno de los cinco países.

ÍNDICE

RESUMEN EJECUTIVO	I
RECONOCIMIENTOS.....	VI
I. INTRODUCCIÓN	1
II. DESARROLLO, INTEGRACIÓN Y CRECIMIENTO ECONÓMICO EN AMÉRICA CENTRAL	4
III. EL ROL DE LA FACILITACIÓN DEL COMERCIO Y EL ENTORNO COMERCIAL EN LOS PAISES DEL CAFTA.....	9
IV. ESTRATEGIAS DE MEJORAS: FACILITACIÓN DEL FLUJO COMERCIAL Y FORTALECIMIENTO DEL DERECHO MERCANTIL Y LAS INSTITUCIONES	37
V. CONCLUSIÓN	68
APÉNDICE A: RESUMEN DE RECOMENDACIONES REGIONALES	69
APÉNDICE B: EL PROCESO DE EVALUACIÓN DE LA ACTIVIDAD DE COMERCIO Y DERECHO MERCANTIL DEL CAFTA.....	77
APÉNDICE C: PERFIL ECONÓMICO DE AMÉRICA CENTRAL	81

I. INTRODUCCIÓN

El mundo de hoy en día está mucho más interconectado que hace apenas una década. Los eventos que ocurren mucho más allá de los límites nacionales, en otras regiones, afectan localmente a las naciones de formas muy reales y tangibles. Esta mayor interconectividad no es una elección, sino una nueva realidad de funcionamiento. Está cambiando la forma en que viven e interactúan las naciones y la gente con sus vecinos y más allá. Incluso para el pueblo montañoso más pequeño, se está desvaneciendo rápidamente la relativa comodidad de su existencia tradicional aislada. Sea para bien, para mal, o ambos, hoy el mundo es mucho más complejo, mucho más dinámico y mucho más desafiante que lo conocido anteriormente.

Esta nueva realidad de funcionamiento presenta tanto oportunidades como amenazas. Que uno esté “a favor” o “en contra” de la globalización es trivial para esta cuestión. El tema real es cómo responder, individual y colectivamente, a este entorno modificado. Con mucha frecuencia, la elección es continuar con lo que se hizo siempre. La lógica indica que esta es la manera más segura, asumiendo que no cambió nada en el sendero desde el viaje anterior.

En la superficie, promete un mayor acceso al mercado estadounidense y un crecimiento económico mejorado en toda la región por medio de mayor comercio, inversión y creación de empleo. Sin embargo, el comercio más libre también puede acarrear trastornos sociales, degradación ambiental y una pérdida de la identidad cultural. El desafío para los países del CAFTA, actualmente Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua, es maximizar los beneficios del acuerdo en términos de trabajos de calidad, desarrollo sustentable y crecimiento económico, a la vez de mejorar las consecuencias sociales, ambientales y culturales que con frecuencia acompañan al comercio más libre en una región. Específicamente, en la práctica, la forma de realizar esto constituye el núcleo del tema. Este informe trata esos temas, en particular los problemas y las maneras de mejorar los flujos de comercio y el clima de negocios, que se encuentran en ese nuevo sendero.

Las negociaciones para el CAFTA comenzaron en enero de 2003. Tuvieron lugar en San Salvador (El Salvador), San José (Costa Rica), ciudad de Guatemala (Guatemala), Tegucigalpa (Honduras), Managua (Nicaragua) y en los Estados Unidos, incluyendo Houston, Nueva Orleans, Cincinnati, y finalmente, Washington D.C. Los cinco países de América Central ya están unidos en una zona de libre comercio, lo que hace que la negociación del CAFTA sea el siguiente paso lógico hacia una mayor integración económica regional. Durante las negociaciones del CAFTA, se conformó un comité compuesto por representantes del programa de Fomento de la Capacidad Comercial (Trade Capacity Building, TCB), provenientes de cada país centroamericano, y del gobierno de EE.UU., en la figura del Representante de Comercio de los Estados Unidos (USTR), y más tarde la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (U.S. Agency for International Development, USAID). Una de las recomendaciones principales del comité del TCB fue identificar las reformas específicas que, si se adoptaban, ayudarían a los países del CAFTA a maximizar los beneficios de un comercio más libre de acuerdo a los tratados. La facilitación del comercio y el ambiente normativo para los negocios fueron identificados por el Comité como áreas prioritarias para el análisis.

Como respuesta, el gobierno de los Estados Unidos, a través de los auspicios de la USAID, encargó una serie de evaluaciones y análisis técnicos en cada uno de los cinco países firmantes del CAFTA. Las evaluaciones fueron llevadas a cabo por un equipo multidisciplinario de expertos en comercio, legislación, asuntos regionales y desarrollo, entre mayo y septiembre de 2004, en cada uno de los países del CAFTA.⁵ La cobertura de esta materia y la metodología analítica de estas evaluaciones es consistente en los cinco países. Los resultados principales de la evaluación incluyen cinco informes por país que identifican y tratan los hallazgos y recomendaciones específicos para cada país, y este informe regional.

Los informes por país contienen recomendaciones específicas y concretas para la reforma en cada uno de los países firmantes. De hecho, a pesar de estas muchas dificultades, la conclusión principal que surge de estos análisis es que los países de América Central deben también cooperar en una escala y alcance que es difícil de imaginar hoy en día. Es decir, si bien las reformas nacionales son necesarias, ellas solas no son suficientes, y exigen una seria cooperación.

Este “nuevo sendero” que sugieren los datos parece abrumador, aunque en muchos aspectos, resulta muy familiar. Por ejemplo, la necesidad de fortalecer la capacidad de los tribunales para resolver controversias comerciales de manera eficaz, transparente y predecible no es una novedad. Con la mayor integración económica y con el flujo de comercio e inversiones más libres a través de la región, sin embargo, cambiará el alcance de los problemas de resolución de controversias, así como también hará falta el nuevo enfoque. De manera similar, el sueño sostenido por tanto tiempo de un corredor norte-sur robusto y próspero seguirá siendo simplemente eso, salvo que la inversión en infraestructura, procedimientos de tránsito, seguridad en las fronteras, justicia penal, y muchas otras actividades relacionadas se coordinen regionalmente, aunque se las implemente localmente.

Este informe, entonces, sirve como un marco para un diálogo regional entre las principales partes interesadas del sector comercial, gubernamental y civil de cada uno de los cinco países del CAFTA, los EUA y otros actores internacionales y multilaterales, incluidos, por ejemplo, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Mundial y la Unión Europea. Una parte importante de este diálogo se destinará a establecer prioridades, ya que obviamente ninguna de estas reformas es gratuita y los recursos son escasos. El objetivo de este informe es brindar un nuevo contexto, uno que se adapte a las nuevas realidades, en el que se puedan realizar tales elecciones. El primer diálogo importante en este nuevo contexto se llevó a cabo en la ciudad de Guatemala, Guatemala, del 18 al 20 de enero de 2005, en donde numerosos profesionales de toda la región se reunieron para explorar las implicaciones de estos hallazgos, identificar opciones para la colaboración mutua, y establecer una agenda para avanzar que sea específica, mensurable, factible, realista y oportuna. Para facilitar esta discusión, la sección II de este informe describe la relación entre las oportunidades de comercio del CAFTA, el crecimiento económico y un mayor regionalismo. La sección III explica los desafíos que enfrenta los países del CAFTA para reformar el ambiente comercial, y describe las barreras principales en estas dos áreas clave. La sección IV brinda estrategias para la eliminación de estas barreras. Por último, los anexos brindan material sobre los antecedentes de la implementación del CAFTA, cuestiones institucionales, un resumen general del tratado y la metodología de trabajo que condujo a la preparación del presente informe.

Si bien este informe se originó en la aprobación del CAFTA, pretende catalizar un proceso de reforma económica interna y regional más amplio. Algunas de estas reformas no están relacionadas *directamente* con el comercio internacional; sin embargo, los impactos de la facilitación del comercio y el ambiente comercial son innegables en una empresa, y en consecuencia, en la capacidad de crecimiento de una nación. Un fracaso en la facilitación del comercio o del clima de negocios se sumaría, probablemente, a los numerosos costos no obvios que ya son propios del comercio centroamericano, y pondría a la región en desventaja, en su camino por el “nuevo sendero” hacia lo que debería ser una región más próspera.

II. DESARROLLO, INTEGRACIÓN Y CRECIMIENTO ECONÓMICO EN AMÉRICA CENTRAL

Con un registro de crecimiento económico irregular, y con aproximadamente el 60% de la población en la pobreza, América Central enfrenta desafíos importantes en lo que hace al desarrollo y la economía. Para abordar estos temas, el primer paso para las naciones centroamericanas es incrementar la productividad económica. Aunque necesario, un comercio más libre no alcanza para lograr un crecimiento sustentable. Se necesita además un compromiso con otras reformas, no sólo las relacionadas con el comercio y con el derecho mercantil, sino también en políticas macroeconómicas y en educación. En términos simples, la mejor forma de aprovechar los recursos de América Central es crear una región más unificada e integrada, de más de 35 millones de habitantes, que incremente el comercio tanto interno como inter-regional, así como que reconozca y practique una gobernabilidad verdaderamente democrática.

Comercio y desarrollo

La teoría de la ventaja comparativa establece que el libre comercio, que es el comercio internacional que tiene lugar con pocas o ninguna barrera comercial, rinde el mayor beneficio económico por medio de la capacidad de los países de diferenciarse entre sí y de especializarse en sus actividades productivas. El intercambio abierto de bienes y servicios crea más riqueza de la que se crearía si las economías fuesen *menos* especializadas, y, en consecuencia, ayuda a las naciones a reducir los costos de vida, incrementar los ingresos y estimular el crecimiento económico. En resumen, los ayuda a desarrollarse.⁶ A pesar de que algunos críticos y detractores sostienen que tanto la teoría general como los acuerdos de libre comercio en particular, fallan en la distribución equitativa de las ventajas y beneficios y que, por lo tanto, llevan a inequidades sociales, las naciones del CAFTA han demostrado implícitamente su acuerdo con esta propuesta al firmar el tratado de libre comercio y buscar asistencia, tal como la brindada por este informe y por actividades derivadas.

Si bien pueden existir pruebas de que ciertos grupos e individuos dentro de la sociedad se ven a menudo afectados de diferentes maneras por la liberalización del comercio - y las lecciones de la liberalización del comercio sugieren que, en el corto plazo, hay ganadores y perdedores - simplemente, en el largo plazo, los países acumulan amplios beneficios basados en el comercio. Más aún, existe una correlación positiva entre el comercio y la reducción de la pobreza; una cuestión clave en América Central, donde gran parte de la población vive muy por debajo de la línea de pobreza.⁷

Comercio adicional

La experiencia reciente ha demostrado, sin embargo, que el comercio más libre por sí solo no es el medio para un fin. Un estudio reciente del Banco Mundial sobre los efectos a diez años del Tratado de Libre Comercio para América del Norte (North American Free Trade Agreement, NAFTA), concluyó que, para México, “el libre comercio definitivamente trajo nuevas oportunidades económicas, pero... el libre comercio por sí solo no es suficiente sin importantes reformas políticas e institucionales”.⁸ El estudio destaca que el desarrollo económico no sólo es un producto del comercio más libre, sino que el éxito depende también de la buena

governabilidad, transparencia y responsabilidad, así como del imperio de la ley. Si bien a veces con lentitud, tales reformas y políticas han comenzado a tener lugar en México.

Integración más profunda

Durante décadas, las naciones centroamericanas han luchado contra los impedimentos que sufren todas las naciones pequeñas. Les ha sido difícil cosechar los beneficios de la especialización y de las economías de escala que derivarían de dicha producción. Con poblaciones individuales que oscilan aproximadamente desde los cuatro millones en Costa Rica hasta cerca de los 14 millones en Guatemala, sus mercados internos simplemente no pueden generar el nivel de demanda que alimentaría un crecimiento significativo. Para que se desarrolle dicha demanda, estos países tienen que unirse más activamente entre sí y con el sistema de comercio internacional. Más aún, con la globalización en expansión, América Central enfrenta las presiones competitivas de otros países y regiones que incrementaron, y continúan haciéndolo, sus capacidades comerciales, tales como China, Brasil y la India.

Regionalismo entonces y ahora

Durante los siglos XIX y XX, las naciones centroamericanas realizaron varios esfuerzos hacia el regionalismo; se puede decir que pocos, si acaso alguno, lograron un éxito duradero. Por ejemplo, América Central fue la primera región en crear un sistema judicial internacional, con la creación de la Corte de Justicia Centroamericana en 1907. Este cuerpo y sus sucesores, sin embargo, permanecieron en segundo plano. Otras organizaciones regionales, tales como la Organización de Estados Centroamericanos de 1951, el Mercado Común Centroamericano (1961), el Parlamento Centroamericano de 1991, y el Sistema de Integración Centroamericano, fueron esfuerzos orientados a concretar el regionalismo político, jurídico y económico. Más recientemente, los presidentes centroamericanos aprobaron un ambicioso plan para una integración más profunda: el *Plan de Acción para la Integración Económica de América Central*. El plan requiere la implementación progresiva de la unión aduanera, y los cinco países del CAFTA son hoy parte de él. Los obstáculos, tales como los altos costos de las transacciones comerciales y la limitada voluntad política, han causado que completar la unión aduanera, y por lo tanto alcanzar un mayor regionalismo, sea todo un desafío.

Más allá de los esfuerzos vacilantes hacia el regionalismo que se han realizado previamente, intergración es el siguiente paso lógico hacia el objetivo de un verdadero mercado común en la región, y con presencia en el escenario mayor del comercio internacional. A pesar de que el CAFTA no exige un arancel aduanero externo común (y de hecho reconoce diferentes sensibilidades de los productos, en el hecho de que se han mantenido negociaciones separadas de acceso al mercado con cada uno de los miembros del CAFTA), el proceso de negociación del tratado con los Estados Unidos y entre los miembros mismos ha llevado a una cooperación y coordinación más cercanas entre los países del CAFTA.

Beneficios de una mayor integración regional

Las oportunidades y beneficios de una mayor integración regional por medio de los acuerdos de comercio regionales (Regional Trade Agreements, RTAs) son numerosos y reales. En primer

lugar, los RTAs mejoran la competitividad al bajar los costos de entrada, lo que además integra las economías tanto regional como internacionalmente, e incrementa la competencia de las importaciones. Esto, a su vez, impulsa el crecimiento de la productividad. En segundo lugar, la integración regional real por medio de los RTA permite que las naciones, de otra manera pequeñas, creen y aprovechen las economías de escala, y coordinen programas conjuntos para mejorar el cruce de fronteras o motivar la liberalización en los servicios. En tercer lugar, como ha establecido el Banco Mundial, los acuerdos de comercio regionales pueden ayudar a estimular y fortalecer reformas más amplias en la política interna.⁹ En cuarto lugar, como con el tratado del NAFTA con México, y otros acuerdos comerciales “norte-sur”, una relación comercial mejorada entre los Estados Unidos y América Central es vista como un medio para lograr una mayor estabilidad económica y política, inversión y crecimiento en la región, y como una forma de mitigar algunas de las presiones de migración causadas por la pobreza de la región.¹⁰

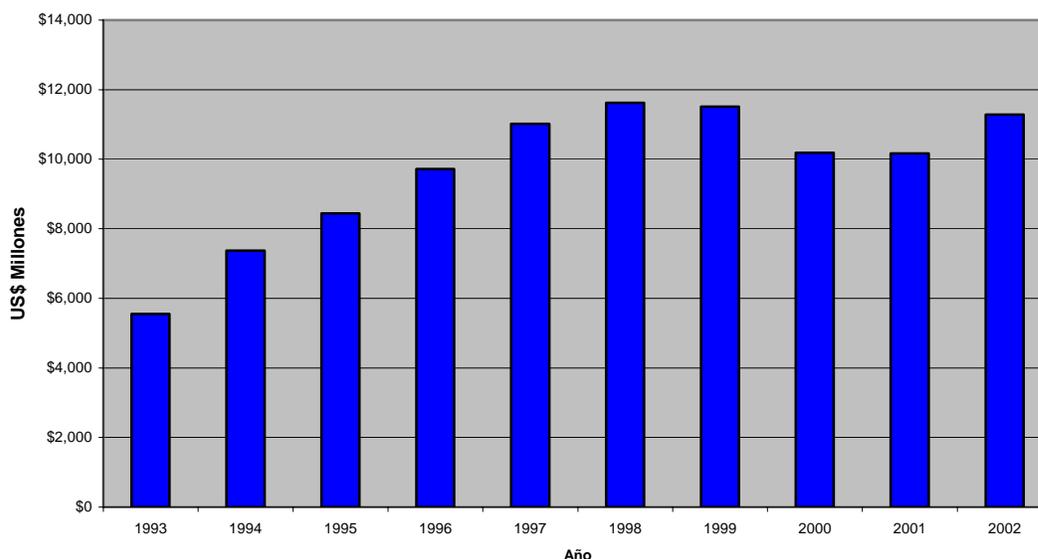
Con el crecimiento de China y otros importantes participantes en el sistema de comercio mundial, los países centroamericanos deben actuar juntos para mantener el progreso que alcanzaron durante las últimas dos décadas. Por ejemplo, el sector textil y de prendas de vestir fue responsable del mayor crecimiento de los bienes manufacturados y trabajos de manufactura creados desde los años ochenta. El vencimiento en enero de 2005 del Acuerdo sobre Textiles y Prendas de Vestir, sin embargo, incrementó la competitividad de China y otros principales países productores de textiles con el mayor socio comercial de América Central, los Estados Unidos. La capacidad de los países del CAFTA para adaptarse a este cambio, a través de costos de transacciones más bajos y un ambiente comercial de mayor apoyo, tendrá un impacto directo en su capacidad de mantener las manufacturas y los trabajos en esta área, y tendrá un impacto, en consecuencia, en su capacidad de generar el crecimiento económico. En resumen, los países de América Central serán más capaces de enfrentar los desafíos económicos del futuro como una economía más grande, en vez de como cinco economías pequeñas.

Perspectivas para el crecimiento económico

La fuerza impulsora más inmediata para la conclusión del tratado fue la expectativa de los beneficios económicos y de la importancia creciente del comercio regional y libre. El hecho de que América Central y los Estados Unidos ya disfruten de una sociedad comercial fuerte y en crecimiento, tomado en el contexto de los éxitos de otros tratados de libre comercio con los Estados Unidos, sugiere que el crecimiento comercial entre los miembros del CAFTA puede ser digno de atención.

Incremento del comercio actualmente en expansión. Recientemente, la creciente relación comercial de América Central con los Estados Unidos fue impulsada por la Ley de Recuperación de la Cuenca del Caribe (Caribbean Basin Economic Recovery Act, CBERA) y la Iniciativa para la Cuenca del Caribe (Caribbean Basin Initiative, CBI). A través de la CBERA y la CBI, las economías centroamericanas se expandieron y transformaron por medio del desarrollo de manufacturas livianas, especialmente en el sector de prendas de vestir.

Crecimiento de las Exportaciones Totales Centroamericanas



Fuente: Secretaría de Integración Económica Centroamericana

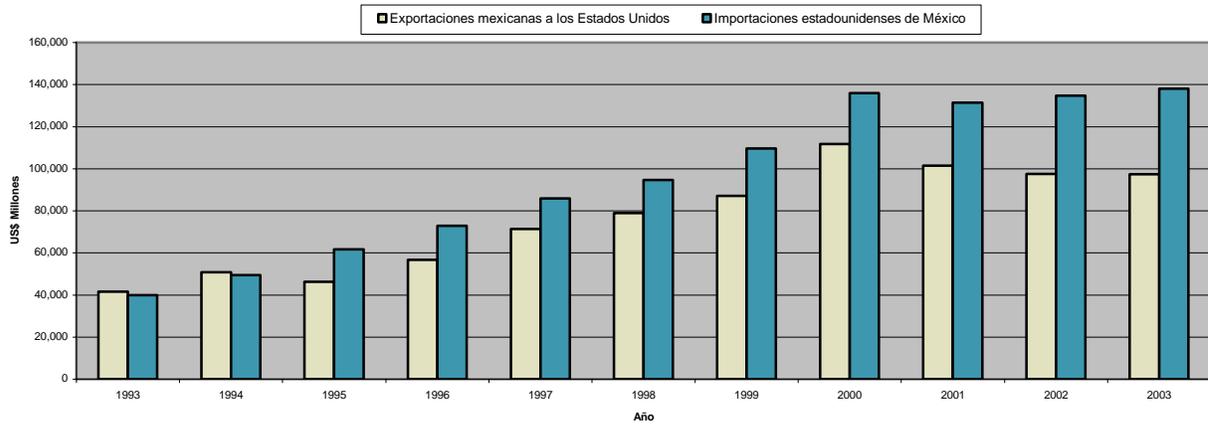
Como lo demuestran los acuerdos regionales y bilaterales previos que contenían disposiciones similares, dichas medidas llevan consigo potenciales beneficios económicos de importancia. Además, debido a que un acuerdo regional es asumido por un pequeño grupo de naciones, cubre cuestiones y requiere compromisos relacionados que son más importantes que el enfoque del “menor común denominador”, que con frecuencia es la característica de los acuerdos multilaterales, reforzando la posición comercial de la región. Estos hechos, unidos a la bien documentada importancia de la proximidad geográfica con los Estados Unidos, que le da a la región una ventaja competitiva, ofrecen a la región las oportunidades para una mayor prosperidad.

Crecimiento comercial bajo los tratados de libre comercio con EUA.: NAFTA. La promesa de futuros beneficios económicos surgidos de los tratados de comercio regionales se refleja en la experiencia de México con el NAFTA.¹¹ El NAFTA dio como resultado una gran expansión del comercio entre sus tres socios, ya que el volumen total comercializado entre ellos se expandió de \$289.300 millones en 1993 a \$623.100 millones en 2003. Con respecto al vecino de los países del CAFTA, México, las exportaciones realizadas a los Estados Unidos durante este período, por ejemplo, alcanzaron más de \$138.000 millones. A su vez, las exportaciones de EUA a México crecieron de \$46.500 millones a más que \$100 millones. Más aún; cada país registró un crecimiento en las exportaciones destinadas no sólo a sus socios del NAFTA, sino también al resto del mundo; las estimaciones muestran que las exportaciones globales de México hubieran sido unos 25%-30% inferiores si no se hubiera unido al NAFTA.¹²

Además, se atribuye al NAFTA la flexibilidad demostrada por México en su recuperación de la Crisis del Tequila, en 1995. Todo esto ocurrió, sin embargo, a pesar de los hallazgos del Banco Mundial de que factores clave como la calidad de las instituciones, la falta de innovación y las

deficiencias de infraestructura, detuvieron el desarrollo de México (lo que significa que México no cosechó los beneficios completos posibles del NAFTA).

El Impacto del NAFTA: Crecimiento del Comercio Mexicano con EAU



Fuente: U.S. Department of Commerce

Tratado de libre comercio EUA - Jordania. El tratado de libre comercio EUA – Jordania, firmado en 2000, también señala resultados positivos. Entre 2000 y 2003, las exportaciones jordanas a los Estados Unidos se incrementaron más de ocho veces, de \$73 millones a \$673 millones, con un incremento del 60% sólo en los años 2002-2003. De manera similar, las exportaciones de EUA a Jordania en el mismo período se incrementaron de \$312 millones a \$493 millones: un incremento de aproximadamente el 58%.¹³ Si bien cualquier evaluación significativa de este tratado de libre comercio es excepcionalmente prematura, las cifras brindan datos alentadores.

En resumen de todo lo anterior, tanto la historia de otros tratados comerciales como la posición comercial actual de América Central, demuestran que el CAFTA tiene el potencial para un impacto económico positivo importante. Como demostraron otros tratados de libre comercio, sin embargo, para alcanzar el potencial completo de esta oportunidad, deben realizarse reformas en numerosos sectores.

III. EL ROL DE LA FACILITACIÓN DEL COMERCIO Y EL ENTORNO COMERCIAL EN LOS PAISES DEL CAFTA

Los países miembros del CAFTA se enfrentan hoy a numerosos desafíos en tema de política económica, con la conclusión y próxima implementación del CAFTA, el proceso continuo de integración del Mercado Común Centroamericano (CACM), y otros esfuerzos multilaterales, regionales y bilaterales. Entre éstos se encuentran dos prerrequisitos necesarios para poder aprovechar los beneficios, que constituyen los temas principales de este informe:

(1) un movimiento comercial seguro y eficiente, conseguido por medio de una mejor facilitación del comercio; y

(2) un entorno comercial favorable, obtenido a través de reformas legales y regulatorias.

Sin un entorno de negocios favorable, los empresarios locales y los inversionistas extranjeros interesados pensarán dos veces antes de buscar nuevas oportunidades en la región. Sin un sistema de intercambio comercial más eficiente y seguro, estos empresarios e inversionistas no pueden movilizar sus bienes y servicios con eficacia y seguridad. Las mejoras en estas áreas son las claves para aprovechar el potencial del CAFTA y lograr un mayor crecimiento económico, además de un aumento del desarrollo y de la productividad.

Facilitación del comercio: Asegurar y agilizar el movimiento comercial

Si bien la eliminación de aranceles y cupos permiten el acceso al mercado, los cambios en aranceles y cupos son sólo un componente de los costos comerciales totales. De hecho, estas medidas arancelarias y de cupos representan a menudo costos relativamente *menores*. En la región del CAFTA, es más frecuente encontrar que las barreras logísticas, institucionales y regulatorias son las que imponen costos significativos sobre el intercambio comercial, y las que hacen que sus productos y servicios sean menos competitivos, y sus países menos atractivos para la inversión. La capacidad limitada de trasladar físicamente los bienes a los mercados de exportación - a través de las fronteras - hace que se planteen muchas cuestiones, incluidas aquellas relacionadas con la política e infraestructura de transporte; procedimientos de importación y exportación (por ejemplo, aduanas o procedimientos de licenciamiento); formalidades de transporte; y pagos, seguros, y otros requerimientos financieros. Desde el punto de vista del sector privado, las compañías que buscan ingresar en el mercado global necesitan ser capaces de adquirir información sobre las regulaciones de otros países en lo que hace a importaciones y exportaciones, y acerca de cómo se manejan los procedimientos de aduanas, que plantean cuestiones de transparencia operativa y normativa. El recorte de estos excesos burocráticos constituye un ejemplo de la facilitación del comercio, que asegurará el éxito continuo regional.

El equivalente impositivo de los costos comerciales generados por una facilitación deficiente puede ser enorme. Según ciertos cálculos, estos costos comerciales pueden variar entre un 30% y un 105% del valor de importación, dependiendo del sector.¹⁴ Se pueden reducir estos costos en forma significativa por medio de una normativa eficiente, mejores operaciones de intercambio comercial y una mejor infraestructura, que favorecerán la competitividad de los productos de la

región. De hecho, los beneficios económicos potenciales de la facilitación del comercio son altos: un estudio reciente llevado a cabo en 75 países demostró que una facilitación comercial mejorada puede incrementar el flujo comercial en unos \$377 mil millones, con beneficios aplicados en forma desproporcionada a las exportaciones.¹⁵

El intercambio comercial en la era posterior al 11 de septiembre también plantea nuevos desafíos para todos los países que comercian sus productos, en especial para las naciones en vías de desarrollo, ya que el costo de ajustarse a los nuevos estándares de seguridad es significativo. Por otro lado, las mejoras en la seguridad también pueden aumentar la confianza entre los inversionistas, aportar estabilidad a la economía global, y agilizar el proceso de intercambio comercial. La automatización vinculada a la seguridad, por ejemplo, puede incrementar la transparencia y disminuir los retrasos, con el consiguiente ahorro de costos. Los países del CAFTA deben adaptarse a estos nuevos requerimientos y, en lo posible, sacar partido de esos cambios en materia de seguridad que facilitan y garantizan el flujo comercial.

Al eliminar las limitaciones onerosas e injustificadas presentes en leyes, regulaciones, procedimientos e infraestructura, la región del CAFTA puede obtener mayor eficiencia y ahorro. La región del CAFTA puede acumular ahorros significativos con una mejor facilitación comercial. A su vez, estos ahorros alentarán más exportaciones, al aumentar la competitividad de los exportadores centroamericanos, y derivar en precios más bajos para los consumidores.

Estos menores costos comerciales mejorarán la imagen de América Central como una oportunidad para la inversión. Los grandes inversionistas considerarán a la región como una sola entidad y requerirán seguridad de tránsito en toda la zona, junto con un proceso facilitado, estandarizado y fluido para cruzar de un país a otro. Además, las economías de escala en áreas como las mejoras en el transporte sólo tienen sentido económico cuando se consideran a nivel regional. A pesar de esto, no se puede garantizar un aprovechamiento total de esta oportunidad, y el potencial completo del acuerdo sólo podrá concretarse si los estados miembros disminuyen la fricción causada por los costos de facilitación comercial.

Reforma comercial, legal e institucional: Creando un clima de negocios más favorable

Además de asegurar y flexibilizar el intercambio comercial, otro prerrequisito para ampliar el desarrollo del comercio y la economía es contar con un marco local comercial, legal e institucional razonable. El entorno comercial es esencial tanto para el éxito del CAFTA como para el objetivo mayor del desarrollo económico y social. Un entorno comercial propicio apoya la inversión productiva privada, la doméstica y la internacional. La inversión productiva privada constituye la base del crecimiento económico, por medio de la creación de oportunidades y empleos. Un entorno comercial más propicio amplía la variedad de bienes y servicios y disminuye sus costos. Con esto se benefician consumidores y productores. Más aún, un buen clima comercial apoya y fortalece la base imponible, que es esencial para financiar una variedad de objetivos económicos y sociales. También, las condiciones básicas de un clima comercial de calidad mejoran directamente la calidad de vida de toda la gente. Las mismas incluyen componentes como el estado de derecho, servicios financieros eficientes, y el respeto por los derechos de propiedad.

Sin un entorno de negocios favorable, los empresarios locales y los inversionistas extranjeros interesados no pueden aprovechar las nuevas oportunidades. Según los resultados obtenidos por los equipos de evaluación, el clima comercial afecta directamente las decisiones de empresarios en todos los niveles: por ejemplo, las de una compañía internacional, sobre dónde puede establecer su base de actividades; para un granjero, sobre su próxima plantación; o para un propietario de una pequeña empresa, sobre si debe registrar su firma o permanecer en el mercado “gris”.

El extenso análisis incluido en este informe, concerniente a la facilitación del intercambio y la legislación e instituciones comerciales, identifica las barreras que afectan el comercio en la región, tanto para empresas locales como para inversionistas extranjeros. A partir de ello, un conjunto de recomendaciones específicas proponen un número de formas en que la región - actuando como un todo - puede dismantelar esas barreras y adoptar colectivamente las oportunidades de desarrollo económico.

FACILITACIÓN DEL COMERCIO: LOS ALTOS COSTOS COMERCIALES FRENAN A LA REGIÓN

Las Evaluaciones del Comercio y del Derecho Comercial en los países del CAFTA identificó varias barreras no arancelarias para el intercambio comercial, que afectan a los grupos interesados - públicos y privados - en todos los niveles, además de tener repercusiones nacionales y regionales. Esta sección, por lo tanto, se centra en las cuestiones más prioritarias, de las cuales puede surgir una mejor facilitación comercial que genere beneficios significativos. Las principales barreras son: 1) la calidad variable de los procesos y procedimientos comerciales; 2) el desafiante entorno de seguridad; 3) infraestructura irregular; y 4) presupuestos limitados. Si se solucionan estas barreras claves, los países del CAFTA pueden avanzar hacia la concreción de la oportunidad que presenta el acuerdo. La sección de recomendaciones incluida en este informe aborda las acciones que puede tomar la región para superar estas barreras.

Frenan el sistema y agregan costos: Procesos y procedimientos irregulares

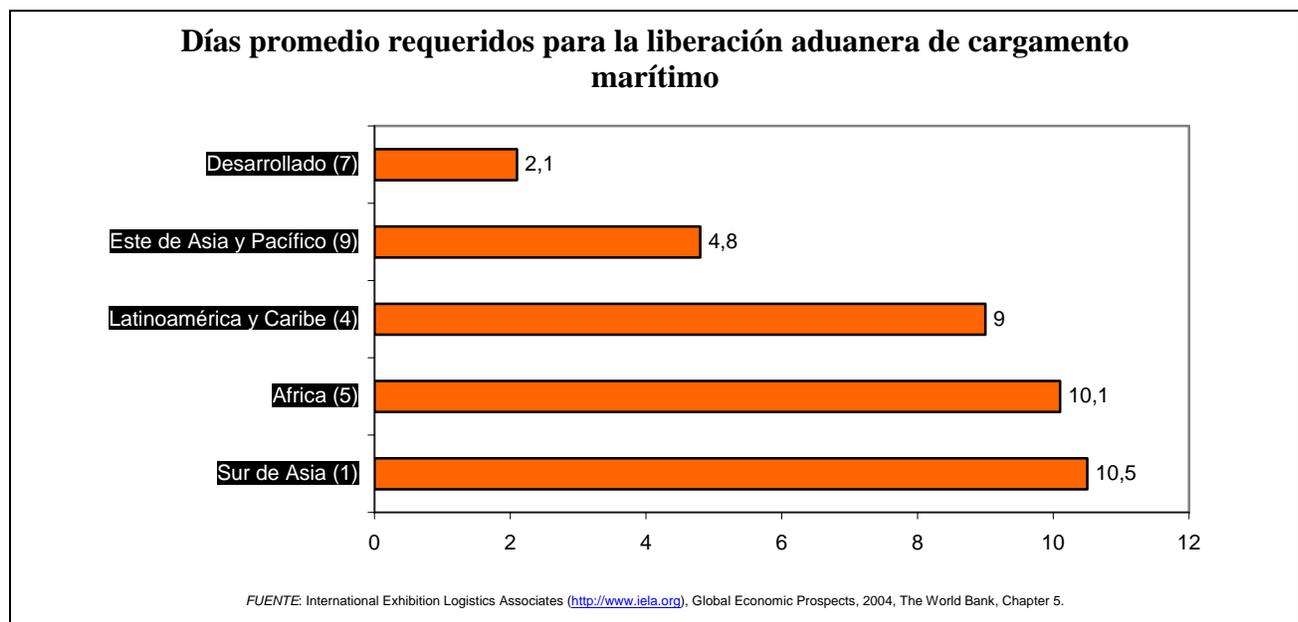
Uno de los obstáculos más significativos para la mejora del movimiento comercial es la irregularidad y mala calidad de los procesos y procedimientos de las instituciones vinculadas con el comercio, que afectan a los bienes y servicios que cruzan fronteras centroamericanas. Esto incluye a las agencias que manejan cuestiones de aduanas, seguridad, agricultura y salud. Para garantizar un firme crecimiento económico es imperativo que la región cuente con un movimiento de bienes y servicios seguro y a la vez eficiente. Los miembros del CAFTA han avanzado hacia este objetivo en muchas formas, y existe una base para desarrollar una reforma real. Sin embargo, aún se presentan barreras grandes y pequeñas para aquellos que conducen sus negocios dentro y fuera de la región. Principalmente, el comerciante debe lidiar con distintos productores en distintas fronteras, lo que demora la entrega de bienes, eleva costos, y obstaculiza el ingreso en el mercado.

Requerimientos excesivos para la exportación

Los requerimientos excesivos atentan innecesariamente contra *el* motor esencial del crecimiento: las exportaciones. Los miembros del CAFTA deberían estar haciendo todo lo posible para ayudar a los exportadores a que ingresen sus bienes y servicios en el mercado. En demasiados países de la región, sin embargo, los exportadores se enfrentan a burocracias que no hacen más que frenar su avance y agregar costos. Estos costos incluyen múltiples visitas a varias agencias, aún cuando todo requerimiento de exportación puede y debería ser administrado en forma electrónica por una sola fuente. La mayoría de los países comparte el problema de la reingeniería de los procesos, que debería realizarse *antes* de la automatización, lo que sigue siendo uno de los principales impedimentos para la exportación. Tratar de automatizar procesos engorrosos y obsoletos es mucho más difícil que automatizar procesos reformados y eficientes. Si bien la administración de las exportaciones seguirá quedando dentro de la jurisdicción nacional, no hay razón por la cual no avanzar hacia la armonización, por medio de estándares regionales que se acuerden y se implementen eventualmente.

Mala administración de Zonas Francas

Los procesos administrativos en las zonas francas, una herramienta económica clave que se maneja en forma irregular y poco eficiente, también perjudican innecesariamente a las exportaciones. Las zonas francas han beneficiado a toda la región con un notable desarrollo económico, y ofrecen la oportunidad de extender su economía principalmente agrícola. Sin embargo, por ejemplo, varias zonas francas de la región no están conectadas con el sistema operativo automatizado de Aduanas, lo que deriva en costos adicionales. Otro ejemplo es una reglamentación de Nicaragua que requiere que un Guardia de Aduanas, reembolsable por el usuario, acompañe todo movimiento de bienes entre las zonas francas. Este requisito afecta a muchos envíos, ya que los bienes se procesan y transfieren comúnmente entre varias zonas. Como resultado de esta ineficiencia en la administración del intercambio comercial entre las zonas francas, el crecimiento se ve a menudo impedido, en lugar de favorecido.



Gestión de riesgos subdesarrollada

En toda la región se encuentran sistemas de gestión de riesgos subdesarrollados. Esta situación da lugar a un gran número de exámenes físicos de los bienes comerciados, que son improductivos y costosos, consumen tiempo, y que en ciertos países alcanzan hasta un 40%. Más aún, los exámenes físicos no proveen resultados adecuados, debido a la utilización de técnicas y equipos inadecuados. Este obstáculo tiene implicaciones de amplio alcance: no sólo deriva en altas tasas de inspección, que agregan demoras y costos; también limita el desarrollo de una “relación de conformidad” con los comerciantes, que es una dinámica esencial para facilitar el intercambio comercial en la región.

Bajos niveles de especialización

A lo largo de América Central se comprueba una inadecuada capacidad aduanera para llevar a cabo funciones especializadas, como tasación de bienes de uso, gestión de riesgos, y auditoría post-ingreso. Actualmente, la imagen de la comunidad comercial es de no conformidad, y la subvaloración plantea un serio riesgo. Aún así, las agencias aduaneras no pueden combatir este problema sin contar con mejores herramientas, como el desarrollo de la gestión de riesgos y las funciones post-auditoría. Cuando se crea un grupo especializado, por ejemplo, en áreas de bienes de uso, sus miembros se convierten en expertos de la industria que conocen las clasificaciones, los valores y las tendencias en sus respectivas áreas, y son un recurso invaluable para detectar fraudes, desarrollar estrategias de evaluación de riesgos, y formar vínculos laborales e informativos con el comercio. Para que los países del CAFTA puedan establecer y mantener organizaciones aduaneras modernas - ya sea de forma independiente o como región - donde el objetivo sea la facilitación y el control equilibrados del intercambio comercial, es esencial crear la capacidad para conducir estas funciones especializadas.

Automatización irregular

Si bien los esfuerzos para automatizar las funciones comerciales están mejorando, la automatización todavía plantea un problema significativo para toda la región, y estas brechas tecnológicas presentan un gran obstáculo para la integración regional y la Unión Aduanera. En un nivel sistémico, las plataformas de automatización varían de país a país: Costa Rica y Guatemala tienen sistemas desarrollados internamente, mientras que El Salvador, Honduras y Nicaragua cuentan con versiones del Sistema Automatizado para Información de Aduanas (Automated System for Customs Data, ASYCUDA) de la Conferencia sobre Comercio y Desarrollo de las Naciones Unidas (UNCTAD). Algunos de estos sistemas son relativamente avanzados. Por ejemplo, la aduana de El Salvador tiene una base de datos central en su establecimiento principal, con enlaces de comunicación satelital a puestos ubicados en todo el país. También tiene módulos especialmente diseñados para un control eficiente del tránsito y los vehículos. Este sistema maneja aproximadamente 1.500 transacciones diarias, con una cobertura de 24 horas los 7 días de la semana. En el caso opuesto, las oficinas principales de Nicaragua no tienen conexión con los puestos fronterizos, y toda la información reside en un único servidor sin respaldo.

En términos de funcionalidad, pocas de las plataformas tienen la suficiente capacidad como para llevar a cabo funciones modernas de aduanas, tales como un proceso sofisticado de gestión de riesgos.¹⁶ Por ejemplo, algunos lugares fronterizos cuentan con personal que ingresan manualmente la información de los documentos en el sistema automatizado, después de verificar los datos con la declaración. Dado que no existe un sistema regional y la automatización es limitada, este proceso puede repetirse en varias fronteras. Por lo tanto, un cargamento que sale de Costa Rica hacia Guatemala por carretera no puede desplazarse libremente a través de las fronteras de Honduras y El Salvador, después de registrarse en el sistema al comienzo de su viaje regional, en la frontera Costa Rica-Nicaragua. Cuando el cargamento alcanza la frontera Nicaragua-Honduras, las Aduanas de Nicaragua lo ingresan en su sistema de tránsito; un funcionario de Aduanas de Honduras allí apostado lo ingresa en el sistema de tránsito de su país, y un funcionario de Aduanas de Guatemala, también asignado a ese puesto, lo ingresa en su propio sistema de tránsito. En suma, dado que los sistemas no están lo suficientemente automatizados, no pueden “comunicarse entre sí”, lo que deriva en un procesamiento irregular entre y dentro de los países, y en la repetición de tareas relativamente ineficientes.

Como consecuencia de la diferencia y la falta de comunicación que existe entre los sistemas automatizados de procesamiento aduanero de la región, toda la región, por ejemplo, confía aún demasiado en la documentación, lo que hace que las operaciones de tránsito sean inadecuadas. Por lo tanto, los movimientos de tránsito, que no deberían verse impedidos una vez que alcanzan la frontera externa de la unión, deben ser re-ingresados en cada sistema nacional tanto al partir como al arribar. Este proceso debería ser revisado y optimizado. Existe una necesidad clara de un sistema de tránsito centroamericano que elimine el seguimiento individual de los bienes por cada nación.

Excesivos requerimientos agrícolas y sanitarios

Ciertas reglamentaciones críticas no aduaneras, como las reglamentaciones sanitarias y fitosanitarias (SPS), plantean otro obstáculo para los comerciantes. Éste es un factor de gran importancia para mejorar el intercambio comercial, ya que los productos agrícolas, alimenticios y farmacéuticos representan un porcentaje significativo de los bienes comerciados en la región. El sistema actual, sin embargo, agrega costos y demoras considerables a las importaciones de productos alimenticios, y aún más a los farmacéuticos y cosméticos. Asimismo, debido a las largas demoras y altos costos, muchos eluden el sistema por medio del contrabando y declaraciones falsas; algunos representantes de la industria declaran que hasta el 50% de los artículos alimenticios que se venden a nivel minorista está en una situación irregular. Este contexto pone al comerciante legítimo en una seria desventaja competitiva, y puede llevar al cierre del negocio del pequeño importador u arrastrarlo al mercado negro.

En esta área surgen varias cuestiones: (1) los procesos SPS no están bien definidos e invitan a las interpretaciones erróneas y al favoritismo; (2) los sistemas para comunicar los cambios en procedimiento a la comunidad comercial son inadecuados o inexistentes; y (3) las economías pequeñas, como la de los miembros del CAFTA, se ven en serias dificultades para cumplir con los rigurosos y siempre crecientes requerimientos internacionales en cuanto a la seguridad de los alimentos de exportación. En consecuencia, los importadores se exponen a demoras al intentar ingresar productos a los países del CAFTA, y los productos de exportación del CAFTA no

pueden ingresar al mercado internacional durante largos períodos, mientras sus agencias regulatorias y productores tratan de implementar y certificar que el producto cumple con los estándares correspondientes.

Otro ejemplo es la carencia de permisos globales de importación que contemplen importaciones repetidas y habituales, ya que la mayoría de los países requieren un permiso para *cada* cargamento entrante. Cuando esto se combina con las deficiencias de automatización, como por ejemplo la representada por los permisos para procesos comerciales no aduaneros - que sólo emiten manualmente las agencias pertinentes en sus oficinas centrales, sin contacto directo con los comerciantes o las agencias aduaneras - los comerciantes deben soportar cargas adicionales. Por ejemplo, en El Salvador sólo se pueden obtener permisos agrícolas en la oficina central de Agricultura, en San Salvador, por medio de la presentación de documentos en persona.

Se debe implementar la armonización de las leyes y requerimientos SPS centroamericanos. Si bien las leyes están generalmente estandarizadas entre los cinco países de América Central, los procedimientos y requerimientos vinculados con su implementación varían significativamente. Los comerciantes que envían sus productos a la región destacan a ésta como una prioridad principal. Aún así, pese a que los comités han estado trabajando durante muchos años para estandarizar los procedimientos, los resultados no han sido muy exitosos. Entre las muchas razones para esto se encuentran: (1) el número reducido de especialistas calificados en SPS dentro de cada país que puede trabajar en el proyecto; (2) la falta de voluntad política para cumplir con la tarea, debido a la utilización de las cuestiones de SPS para brindar protección injustificada a productores locales; y (3) la falta de continuidad a nivel directivo, tanto en personal como en política, para continuar trabajando en pos de este objetivo a largo plazo en forma constante.

Envíos express demorados

Los procedimientos actuales vinculados con los envíos express presentan grandes problemas para los comerciantes. Los procedimientos expeditos de entrega directa técnicamente permiten el procesamiento de ciertos paquetes en un solo día. Sin embargo, las demoras persisten debido a varios factores: (1) una falta de estandarización y uniformidad en el procesamiento aduanero, dado que no hay reglamentaciones que las implementen; (2) el sistema operativo aduanero y los archivos de declaración electrónica presentados por las compañías no están vinculados, lo que obliga a presentar copias impresas de las declaraciones antes del arribo para procesarlas, o en el momento del arribo; y (3) el número excesivo de penalizaciones administrativas por errores o faltas menores y no intencionales. Sin una simplificación y compilación de las declaraciones, así como el uso de una interfaz electrónica, las entregas seguirán sufriendo demoras.

Administración comercial inadecuada

Las agencias vinculadas a la actividad comercial carecen de las autoridades administrativas necesarias y de prácticas uniformes de la administración comercial moderna. Por ejemplo, no hay ningún proceso de directivas avanzado que cubra áreas esenciales como clasificación, valoración, origen, cupos, reintegros, y otros procesos aduaneros. Los procesos directivos que sí existen varían de país en país y, allí donde están aplicados, tienen un alcance muy reducido y se

les da un uso limitado. Sin un procedimiento de directivas avanzado, las agencias vinculadas a la actividad comercial carecen de una herramienta administrativa moderna que brinde transparencia y previsibilidad a los sistemas comerciales. Esta clase de barreras existe también en otras áreas, incluidas reglas de orígenes, administración de cupos y resolución de disputas. La falta de capacidad a nivel regional para tratar estos temas perjudica al sistema, y es indicativa de un problema mayor en la administración comercial. La ausencia de acuerdos comerciales unificados entre los países de América Central. Debido a que algunos, pero no todos los cinco países del CAFTA, tienen acuerdos de libre comercio (FTAs) con Canadá, Chile, la República Dominicana, Panamá y Taiwán, los convenios que coinciden parcialmente carecen de uniformidad en el tratamiento de aranceles, y las reglas de origen complican aún más el proceso de integración regional.

Al comprender la variedad de desafíos existentes vinculados con los procesos y procedimientos comerciales, queda claro que deben ocurrir muchas cosas para garantizar que tanto los países del CAFTA como la región en su conjunto sean capaces de aprovechar su potencial.

Agregando el costo de la inseguridad al intercambio comercial: Crimen e inestabilidad

La intersección de los temas de seguridad y los del comercio sigue siendo un aspecto crítico para la región. Un entorno de seguridad inadecuado eleva los costos para los comerciantes, ya que deben incorporar seguridad privada adicional a sus instalaciones productivas y movimientos de transporte. La inseguridad también perjudica a la imagen de la región ante los inversionistas extranjeros. Una mala seguridad se manifiesta por medio de varios factores, que incluyen principalmente a una mala seguridad en las carreteras, corrupción, contrabando y sistemas penales débiles, cada uno de los cuales impiden la facilitación comercial y obstaculiza el crecimiento. Si bien los problemas de seguridad presentan distintos tipos o características entre los países del CAFTA, los costos de una seguridad inadecuada en un país se sienten a lo largo de todo el sistema comercial de la región. Por lo tanto, la seguridad es un problema regional que debe ser abordado con un enfoque regional.

Mala seguridad vial

Un poderoso ejemplo de los costos que generan los entornos inseguros de la región es la seguridad vial, que plantea un gran problema en varios países. En Honduras, por ejemplo, cerca del 80% de los cargamentos se transportan con medidas de seguridad adicionales. Éstas incluyen guardias armados, a un costo de \$45-50 por carga, además del control continuo de cada cargamento en tránsito a un costo de \$10-20 por movimiento. Estas tarifas se incorporan a veces en el costo total del transportista. En países como Honduras y Guatemala, no se transporta cargamento en las carreteras después de las 6 p.m. Como resultado de algunas iniciativas privadas y públicas, la seguridad está mejorando, pero con un costo notable para el comerciante y un costo de oportunidad significativo para la región.

Puntos ciegos y contrabando

La protección de las fronteras, en particular de los “puntos ciegos” entre los cruces fronterizos, plantea un enorme desafío en América Central, donde se registra un gran movimiento de contrabando de bienes, personas y dinero.

Según algunas cifras, hasta el 80% de la mercadería importada no fue declarada o fue declarada falsamente, debido en parte a una débil protección fronteriza. Los principales bienes contrabandeados incluyen combustible, productos lácteos, café y ganado. Como resultado de este contrabando, los bienes pierden valor. Esta subvaluación perjudica a los comerciantes legítimos y priva a las arcas públicas de una importante cantidad de dólares provenientes de impuestos.

Acciones judiciales débiles

Las acciones penales débiles y los sistemas judiciales poco efectivos son problemas comunes en toda América Central. A pesar de que el contrabando y el falseamiento de las declaraciones son amenazas para la economía de la región reconocidas por todas las partes interesadas, son pocas las infracciones comerciales que llegan a una instancia judicial, debido a la baja capacidad e integridad de muchos de los sistemas legales penales de la región. Hacen falta más acciones para descubrir transgresiones y aplicar medidas punitivas efectivas, que cumplan una función disuasiva. En consecuencia, las agencias aduaneras sostienen que no pueden confiar en los tribunales para que administren justicia, y por lo tanto deben solucionar los casos por vía administrativa. La emisión de multas administrativas y resolución de casos vía administrativa con pago de pérdida de ingresos crea un entorno que alienta a los contrabandistas a continuar y ampliar sus actividades.

Debilidad en el núcleo: La carga de una infraestructura irregular

Los cinco países del CAFTA muestran un nivel muy desigual de componentes de infraestructura comercial, que son necesarios para el movimiento de bienes con un buen rendimiento costo-beneficio. Los componentes de infraestructura comercial se definen como sistemas de transporte, puertos de entrada y otras inversiones, como electricidad y tecnología de telecomunicaciones (ICT). La falta de una infraestructura uniforme que vincule a las zonas de producción y de consumo con los portales de intercambio internacional ubica a la región en una posición de desventaja competitiva desde el punto de vista de capacidad de servicio, confiabilidad de servicio y costos. Los esfuerzos destinados a mejorar la infraestructura en algunos de los países han demostrado ser exitosos. Sin embargo, la dependencia mutua que muestran los países en términos de necesidades infraestructurales requiere un sistema de infraestructura fluido y sin fisuras, por lo que esos esfuerzos - si bien son útiles - no satisfacen los principales imperativos regionales. Este fenómeno es un tema que se verifica en todo el campo de los componentes de infraestructura regional.

Infraestructura física: Carreteras, puertos y aeropuertos inadecuados¹⁷

Las carreteras, los puertos marítimos y los aeropuertos componen los principales sistemas de infraestructura física de América Central. Las principales vías de tránsito van desde autopistas de 4 carriles, bien mantenidas, modernas y de alta capacidad, hasta calzadas de 2 carriles, de mala

calidad y que admiten sólo bajas velocidades. Prácticamente no existen caminos alternativos alrededor de los centros poblacionales. Las calzadas de la región tampoco muestran una separación clara entre el tráfico vehicular de alta velocidad y el tráfico pedestre y no motorizado. Como consecuencia, se traba la libre circulación del tráfico, y esto causa demoras en los envíos comerciales.

Si bien se están realizando esfuerzos para mejorar estos sistemas, no están coordinados a nivel regional. Este enfoque apresurado no beneficia a la región a largo plazo. Por ejemplo, El Salvador, que depende en gran medida de los vínculos con sus vecinos para acceder a los puertos marítimos de la costa caribeña, así como para importar electricidad para la fabricación, ha desarrollado con éxito una red de carreteras de calidad y alta capacidad. Sin embargo, sin un esfuerzo coordinado con sus vecinos, la economía de El Salvador no obtendrá beneficios óptimos, ya que la nueva infraestructura fruto de las inversiones recientes no podrá interactuar con sistemas igualmente desarrollados. Por esto, se requiere un enfoque coordinado.

Los principales puertos marítimos y aéreos carecen de la suficiente infraestructura y espacio operativo para permitir una transferencia de bienes a un buen nivel costo-beneficio. Por ejemplo, dado que la capacidad de procesamiento no satisface las necesidades actuales, el puerto caribeño de Limón en Costa Rica requiere del almacenamiento externo de contenedores, lo que deriva en altos costos asociados con el transporte, la doble manipulación y las demoras de tráfico. Los puertos marítimos también muestran una alta desigualdad en lo que respecta a administración, incluidos los puertos estatales, las autoridades portuarias, y los puertos en manos privadas. Los aeropuertos también varían significativamente en la región con respecto a las instalaciones para pasajeros y manejo de cargamentos. Estas inconsistencias afectan al despacho de aeronaves, la capacidad de carga aérea de la región, la programación de vuelos y la confiabilidad. Además, varias terminales internacionales sufren cuestiones de contaminación de los pasajeros, lo que afecta negativamente la seguridad general de las instalaciones. Esta variabilidad en términos de salida y entrada de bienes se traduce en costos operativos que fluctúan considerablemente, y en costos que se trasladan a los usuarios del sistema. La desigualdad castiga a la competitividad de la región en su conjunto: por ejemplo, el hecho de que para enviar bienes desde un puerto más barato haya que incurrir en mayores costos de transporte terrestre desalienta las transacciones comerciales.

Infraestructura de servicios: Mala distribución eléctrica

La infraestructura de generación, transmisión y distribución de energía eléctrica que presenta la región muestra estructuras de capacidad, confiabilidad y organización muy irregulares. Los costos asociados con la generación de energía fluctúan significativamente entre los países debido a la variabilidad de las fuentes de energía utilizadas, y en muchos casos son mucho más altos de lo que deberían ser. Las capacidades de los países que actualmente son importadores netos de electricidad son insuficientes para satisfacer las necesidades y normalizar los costos. Asimismo, muchas redes de distribución de la región sufren altas pérdidas técnicas, debido a una tecnología de transmisión deficiente y a la acción de individuos que roban la energía, disminuyendo la disponibilidad e incrementando los costos de los consumidores. Finalmente, la producción eléctrica de la región – en distintos grados – está en manos de monopolios declarados o levemente velados. Estas prácticas sólo llevan a un servicio ineficiente y a estructuras

organizacionales inatacables. Aún más, la falta de competencia sólo aumenta los costos generados por los consumidores y, de igual forma, los gastos del comercio, lo que a su vez limita aún más las oportunidades de crecimiento.

Los desafíos vinculados con la infraestructura, por lo tanto, son muy amplios y difundidos. Dada la naturaleza interconectada de los países de la región, abordar estos desafíos a nivel regional es el único medio adecuado para garantizar mejoras a largo plazo.

Factores que inhiben la reforma: Presupuestos limitados y financiación pública ineficiente para los servicios comerciales

La falta de fondos para facilitar el comercio es otra de las barreras principales. Hablando en forma general, el uso de los fondos públicos es todo un reto, ya que supone tomar decisiones difíciles sobre recursos que son escasos; un dilema aún mayor para los países en vías de desarrollo. En el caso de América Central, este tema cobra una relevancia especial en lo que hace al comercio, ya que las instituciones vinculadas con el intercambio comercial son principalmente recaudadoras de ingresos, mientras que las agencias aduaneras son las principales recaudadoras de derechos de importación e impuestos. Esta sección identifica algunas de las barreras más importantes para la financiación y su impacto sobre las áreas primarias de los sistemas comerciales, en particular aquellos vinculados con las tres áreas problemáticas definidas anteriormente: procesos y procedimientos, seguridad e infraestructura.

Asignaciones presupuestarias inadecuadas e ineficientes

Un descubrimiento recurrente en las evaluaciones realizadas fue que las asignaciones justas de fondos, tarifas y presupuestos para las agencias vinculadas con el comercio se están desviando a otras agencias gubernamentales. Estas pérdidas no se deben a corrupción o mala administración, sino a prioridades presupuestarias. Sin embargo, estos “desvíos” de fondos impiden que las agencias vinculadas con el comercio puedan crecer para satisfacer las demandas del comercio internacional. En un país, por ejemplo, la ley establece que las agencias aduaneras deberían destinar más del 3% de los ingresos recaudados para sus propias operaciones. Sin embargo, el gobierno sólo provee un 2%, debido a problemas de presupuesto nacional: un corte efectivo de más del 30% de los fondos disponibles. Más aún, esta misma agencia aduanera debería percibir ingresos de las subastas de bienes confiscados y abandonados, pero este dinero también se deriva.

Quizás el mayor problema es que los limitados fondos que *están* disponibles se utilizan a menudo para financiar servicios esenciales, que se podrían financiar mejor y en forma más eficiente si se hiciera a nivel *regional*. Muchas actividades y servicios críticos se ofrecen actualmente a nivel nacional y en forma deficiente, ya que los presupuestos nacionales no pueden aportar los recursos necesarios. Los estados individuales financian muchas funciones básicas vinculadas con el comercio, como la gestión de riesgos, varias actividades de capacitación, inmigraciones, inspecciones agrícolas y otras. La limitada inversión doméstica que se destina a estas funciones produce servicios deficientes. Estos servicios podrían mejorar en gran medida si los fondos existentes se compartieran a nivel regional.

Impacto de los presupuestos limitados

Una financiación insuficiente afecta en forma significativa numerosos aspectos del sistema comercial, en términos de procesos y procedimientos (y el personal y equipo utilizados en este sentido), seguridad e infraestructura. Con respecto a los procesos y procedimientos, y más específicamente al personal que los implementa, la carencia de fondos limita la cantidad y calidad del personal disponible para las instituciones públicas vinculadas con el comercio. Por ejemplo, en algunos países, los salarios de los empleados son extremadamente bajos, y los funcionarios de aduana ganan cerca de \$300 mensuales. Una compensación inadecuada da como resultado un nivel de contratación deficiente, un bajo incentivo para proveer servicios de calidad y un alto incentivo para la corrupción. Además de afectar la calidad y cantidad de personal disponible, la financiación insuficiente también perjudica notablemente la capacitación de esas personas, lo que aumenta los problemas de procesos y procedimientos ya expuestos.

Una financiación insuficiente también impide a las agencias vinculadas con el comercio adquirir el equipo moderno básico para procedimientos críticos de facilitación comercial, tales como la automatización, el análisis, los exámenes y el procesamiento, que acarrearían una mayor eficiencia en todo el sistema. Por ejemplo, las herramientas modernas para examinar los contenedores, como los medidores de densidad, permitirían inspecciones menos invasivas, más veloces y más precisas. Los oficiales aduaneros y policiales podrían actuar con la confianza que necesitan para procesar en forma eficiente los bienes que se ajustan a las normas, además de identificar los bienes de contrabando sin tener que quitar los artículos de los contenedores, con el consiguiente ahorro de tiempo y esfuerzo. Además de esto, una mejor automatización provista de un sistema de liberación completamente electrónico permitiría un procesamiento más veloz, procesos más transparentes y un sistema de gestión de riesgos más preciso. Por ejemplo, la Aduana de Nicaragua carece de la capacidad de llevar a cabo liberaciones en forma completamente electrónica, debido a la mala infraestructura de red. Por lo tanto, las declaraciones se transmiten por Internet, pero no reciben notificación de liberación electrónica. Aún más, la Aduana de Nicaragua carece del hardware adecuado: la agencia cuenta con un total de unas 140 estaciones de trabajo para atender las necesidades de todo el país, y toda la información esencial (tipo “servidor”) está contenida en una sola estación de trabajo.

Otra deficiencia muy extendida es la de las inadecuadas instalaciones de los laboratorios. Los laboratorios existentes son pequeños, no tienen suficiente personal ni suficientes equipos. Estas instalaciones necesitan equipamiento y recursos para poder determinar mejor la clasificación apropiada de bienes e identificar las áreas potencialmente más riesgosas. En algunos casos, las muestras se envían a México y a los Estados Unidos para su análisis; un proceso caro, lento y que causa grandes demoras.

Una financiación inadecuada también provoca que no se puedan cumplir las directivas de seguridad interna. En consecuencia, los negocios deberán continuar con costos de seguridad *ad hoc* adicionales. Como se ha mencionado, éstos incluyen guardias armados, por ejemplo, además del control continuo de cada cargamento en tránsito. La falta de fondos destinados a la seguridad significa además que las fronteras seguirán siendo relativamente porosas, y permitirán que bienes ingresen ilegalmente al mercado y que causen fluctuaciones no naturales. Los encargados de

absorber estos costos de seguridad serán las empresas, lo que perjudicará su posición competitiva, o por los consumidores, ya que los productos finales se encarecerán.

Asimismo, el bajo poder general de la región para solicitar préstamos – en parte fijado por la escasa disponibilidad de recursos destinados a las agencias con objetivos comerciales – limita la cantidad de fondos disponibles para los proyectos de infraestructura a gran escala que se necesitan para mejorar el intercambio comercial. El mundo de hoy, con sus patrones de comercio globalizado, ejerce una considerable presión sobre todo proyecto de mejora comercial, para que primero demuestren su viabilidad económica antes de recibir financiación. Si bien la privatización de los componentes de infraestructura públicos ha demostrado ser una solución para este dilema, esta vía sigue siendo difícil para los países del CAFTA, ya que se requieren servicios confiables y con una buena relación costo-beneficio para justificar la inversión. Dando un paso adelante, la cooperación entre los países del CAFTA para asignar eficientemente los limitados fondos a las mejoras será esencial para construir la base comercial que atraiga inversiones en infraestructura a gran escala.

EL ENTORNO COMERCIAL: CÓMO SE AHOGA EL EMPRENDIMIENTO Y EL CRECIMIENTO

El examen de los cinco países del CAFTA reveló ciertas verdades muy importantes relativas al estado de las leyes e instituciones comerciales. Primero - y principal - el proceso de lanzar y desarrollar un nuevo negocio en cualquiera de los cinco países es enormemente difícil. El doble obstáculo de acceder al capital y de recorrer laberintos burocráticos es sólo el comienzo de las dificultades a la que se enfrenta toda nueva empresa. La vida de la empresa - en particular de la micro, pequeña y mediana (en lo sucesivo PyME) - se hace más ardua por las barreras que existen para el cumplimiento de contratos, las protecciones irregulares ofrecidas por las leyes y políticas de competencia, la incapacidad de asegurar la propiedad en forma adecuada, la falta de normas de gobierno corporativa, y un muy desordenado proceso de liquidaciones en caso de insolvencia. Aunque los Informes por País proponen soluciones para estos temas, según se aplican en sus respectivos contextos, todas las sugerencias se realizan contra el fondo vital del *regionalismo*. Es decir, sin la unificación de una mejor legislación y prácticas comerciales a lo largo de toda la región, ni los negocios pequeños ni los inversionistas externos podrán aprovechar las oportunidades económicas que se presentan en este mercado emergente de 36 millones de personas.

Hay otros temas institucionales y de legislación comercial que afectan la vida de una empresa y que son significativos y oportunos en el contexto del CAFTA. Particularmente en lo que hace a compañías más grandes y más establecidas, el estado del gobierno corporativo – en especial las debilidades en los principios administrativos y una falta de transparencia general – significa que el potencial de inversión extranjera se ve frustrado. Además, la debilidad de los mercados accionarios de la región inhibe en gran medida el crecimiento potencial de las compañías. Finalmente, las oportunidades que presentan leyes y políticas de competencia razonables y coherentes no están disponibles, o aún no se han concretado completamente.

Los temas tratados en esta sección representan más que una lista colectiva de problemas nacionales: son, una vez más, temas realmente *regionales* y particularmente oportunos, en un momento en que los cinco países miembros buscan percibir los beneficios potenciales del

CAFTA. Por ejemplo, hay una crisis de confianza pública en el sistema judicial de varios de los países del CAFTA. La ausencia de un enfoque regional para mejorar el sistema judicial genera algunas dudas con respecto a las reformas nacionales individuales, y el grado de consideración que tendrán hacia lo que los otros países estén haciendo. La armonización de todas las prácticas, desde la automatización de los tribunales, los procedimientos de litigios y de exigencia de cumplimiento, la educación continua en lo legal y los esfuerzos anti-corrupción para los jueces, fortalecerían la posición de los cinco países como un mercado regional para las inversiones que valga la pena. En forma similar, la crisis para acceder al capital podría ser aliviada considerablemente por medio de una adopción regional de la Ley Modelo Interamericana sobre Transacciones Seguras de la Organización de Estados Americanos. La necesidad de un enfoque más regionalizado es, en muchas formas, tan importante para leyes Derecho comercial como lo es para la facilitación del intercambio. Por supuesto, los costos inherentes al tratamiento de estos problemas representan un obstáculo difícil de superar, pero que se atenúan al conocer la naturaleza exacta y los efectos de los problemas, y al poder asignarles una prioridad mayor. Dada la interconexión que existe entre los países del CAFTA, las leyes irregulares e instituciones inadecuadas de una nación podrían perjudicar el éxito de otra; es decir, el total es mayor que la suma de sus partes. Esta sección resalta este aspecto, que se presenta en mayor detalle en la discusión de las Recomendaciones CLIR.

Obstáculos, burocracia y otros escollos: La vida de una compañía en la región del CAFTA

Todo empresario que busca establecer, construir, ampliar, o incluso cerrar un negocio dentro de la región del CAFTA se enfrenta a obstáculos serios y casi insuperables. Como se ha demostrado en infinidad de formas durante las evaluaciones individuales por país, las PyME de la región del CAFTA deben soportar costos administrativos abrumadores. Deben abrirse camino a través de una cantidad excesiva de procedimientos burocráticos. Los procesos con miras a futuro, que se orientan a acceder al capital para iniciar una actividad; registrar una compañía, una garantía o un bien raíz; o buscar el cumplimiento de contratos y deudas, son frustrados constantemente por costos aplastantes, burocracia ilógica o inefectiva, o corrupción. Para complicar más las cosas, la calidad de los servicios profesionales disponibles para apoyar la actividad comercial - en particular los servicios legales - es a menudo baja.

Entre las consecuencias más problemáticas de estos obstáculos se encuentra la proporción de empresarios que eligen evitar el sector formal. Algunos descubrimientos recientes del Banco Mundial ilustran el grado en el cual muchas empresas de la región del CAFTA forman parte de la “economía informal”.¹⁸

País	Economía informal
Costa Rica	26,2%
El Salvador	(no documentada)
Guatemala	51,5%
Honduras	49,6%
Nicaragua	45,2%

Fuente: Banco Mundial

En comparación con la tasa media de economía informal registrada en 2003 entre los países pertenecientes a la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (Organization for Economic Cooperation and Development, OECD), que alcanzó un 16,8%, estas cifras son

devastadoras. En las actividades informales, los trabajadores se ven privados del acceso a los beneficios de salud, pensiones, seguridad social, y protección frente al abuso. Las tesorerías nacionales no reciben los tributos que necesitan para mantener la infraestructura del país: las mismas carreteras, puertos, líneas eléctricas, y otros recursos que soportan una economía vibrante. Los productos siguen sin ser regulados y las compañías están, en muchas instancias, bajo una dirección ineficiente e incluso peligrosa.¹⁹ Los principios de gobierno corporativo reconocidos internacionalmente son generalmente ignorados, lo que reduce la oportunidad de atraer inversiones extranjeras²⁰ Finalmente, la ausencia de compañías en el sistema legal formal significa que sus operadores permanecen igualmente al margen del sistema político, perjudicando así el acceso del país a los beneficios de la estabilidad y la participación democrática.²¹

¿En qué forma pueden los países de la región del CAFTA reducir los obstáculos, la burocracia y los escollos que impiden a los empresarios establecer o ampliar una compañía? ¿Qué oportunidades tienen para lograrlo a un nivel regional? Un examen de la “vida de una compañía” en la región del CAFTA ilustra las muchas oportunidades de reforma.

Línea de vida de la nueva compañía: Acceso a crédito

Todo individuo, familia, o grupo de conocidos que deseen constituir una empresa necesitan más que sólo una buena idea y un plan razonable de operaciones: necesitan dinero. En muchos países ricos, la combinación de ahorros personales, trueques y crédito fácilmente accesible (en particular tarjetas de crédito) se ha convertido en un método común para iniciar una nueva empresa. Además, los bancos funcionan como prestamistas a corto plazo, con ofertas de préstamos a demanda, líneas de crédito estacionales, y préstamos de un solo propósito para maquinaria y equipos. La oportunidad de utilizar bienes como garantía para obtener un préstamo comercial – incluidas garantías como bienes raíces, propiedades muebles, propiedades “de rotación” (tales como el inventario de un negocio), e incluso propiedades intangibles - es un aspecto de la libertad económica que prácticamente se da por sentado en los países más pudientes.

En contraste, en los países de la región del CAFTA rara vez se puede acceder en forma directa a fondos que financien nuevos emprendimientos. Los nuevos empresarios casi nunca pueden acceder a más capital que el que pueden reunir entre familia y amigos. En Nicaragua, las nuevas PyME se encuentran a menudo con que tienen que pagar tasas de interés superiores al 20% a los prestamistas privados (habitualmente corporaciones de microfinanciación) dispuestos a arriesgarse a tratar con empresas pequeñas y a ofrecer soluciones de préstamo que no se basen en bienes raíces. En Guatemala, las PyME deben pagar intereses anuales de más de 30%, 40% y en ocasiones 50% sobre los préstamos recibidos de manos de prestamistas privados (incluidas ciertas ONG, asociaciones y compañías cooperativas) que pretenden ofrecer soluciones más simples y no basadas en bienes raíces, a diferencia de las ofrecidas habitualmente por los bancos. En El Salvador, los préstamos ofrecidos contra garantías muebles requieren habitualmente una alta presentación de avales. Es decir, el prestamista puede otorgar un 20% o menos del valor de la garantía. Los otros países del CAFTA presentan dificultades similares. Más aún, es común que los préstamos se realicen *únicamente* sobre la base de garantías muebles cuando el negocio está bien establecido y las propiedades inmuebles ya han sido aseguradas. En Costa Rica, aunque el

Código de Comercio declara que un compromiso puede incluir todo tipo de propiedad mueble, el listado de garantías que pueden ofrecerse involucra principalmente a bienes tangibles y bienes susceptibles de registro por medio de la descripción individual detallada y el número de serie. Como resultado, los empresarios que no poseen propiedades reales tiene pocas posibilidades de obtener un préstamo en la etapa inicial, y los negocios establecidos deberán luchar por conseguir el capital necesario para el crecimiento.

¿Por qué es tan difícil acceder al capital en la región del CAFTA? Simplemente porque las instituciones de préstamo no confían en que, en caso de mora, serán capaces de recuperar los préstamos que realizan. Las leyes comerciales existentes no proveen mecanismos confiables para estructurar garantías de préstamo contra bienes inmuebles, con la opción de ejecución hipotecaria en caso de incumplimiento. Más aún, una acción judicial rápida, no burocrática, efectiva, y que se base en información confiable obtenida de los registros formales de la nación, simplemente no es una realidad.

A lo largo de la región del CAFTA se llevan a cabo una variedad de esfuerzos - financiados tanto localmente como por donantes externos - destinados a asistir a las PyME, en especial con los costos iniciales. Por ejemplo, el Consejo Hondureño de la Empresa Privada (COHEP) ha demostrado ser una organización promisorio en lo que respecta a fomentar la creación de empresas. COHEP tiene disponibles \$200.000 para la financiación de las PyME. Con estos fondos, provistos por el gobierno de Taiwán, la organización otorga préstamos de hasta \$5.000 a las PyME, bajo condiciones flexibles. Dicho esto, las empresas que se “gradúan” con el apoyo del COHEP se encuentran con que el entorno en el que deberán continuar sus operaciones es difícil y hostil, y que les será casi imposible encontrar apoyo adicional para la continuidad de su actividad.

La efectividad de organizaciones como COHEP se ve de hecho limitada no sólo por las altas tasas de interés y requerimientos de garantías, sino también por una falta de coordinación con iniciativas similares a lo largo de la región. Las empresas que acuden a otras organizaciones - en lugar de los bancos - en busca de ayuda para la etapa inicial, deben invertir mucha energía en conocer los procesos y restricciones de cada una. Una mayor coordinación reduciría los costos de transacción.

El núcleo del problema del acceso al capital yace en las capacidades insuficientes de las instituciones públicas, que tienen la responsabilidad de apoyar el proceso de préstamos y créditos. Estas instituciones ineficaces incluyen a los tribunales y los registros públicos, que deberían formalizar los derechos de propiedad con el propósito - entre otras cosas - de permitir a los empresarios acceder al capital de sus bienes. Como se documenta a lo largo de los Informes por País, varios de los registros de bienes raíces y garantías de la región del CAFTA han demostrado ser lentos, excesivamente formalistas en sus requerimientos, poco fiables, inaccesibles para el público y, en muchas instancias, corruptos. En lugar de colaborar para superar las debilidades de los sistemas de registro, los jueces también son demasiado formalistas, a menudo corruptos, y en última instancia ineficaces cuando se trata de facilitar el pago de deudas a los prestamistas.

Las instituciones débiles conspiran contra los esfuerzos de los nuevos empresarios ya en la etapa inicial de la existencia de una compañía. Mientras estas realidades institucionales no cambien, se puede hacer bien poco para reducir las tasas de interés y destrabar el acceso al capital.

El mercado gris: La burocracia desalienta la integración a la economía formal

Contra el contexto de un acceso al capital limitado o inexistente, las nuevas compañías de la región del CAFTA deben atravesar varios procesos para convertirse en entidades legales. La mayoría de los países del mundo, por supuesto, requieren el registro y la reglamentación de las nuevas empresas. Normalmente, una nueva empresa debe registrarse en instituciones locales y estatales, asumir la carga impositiva, y someterse a la regulación de varias agencias estatales y municipales (incluidas las que se encargan de las licencias de comercio, el empleo, la seguridad laboral, el medio ambiente, y otros temas).

Sin embargo, las expectativas que enfrentan las nuevas compañías en la región del CAFTA son mucho más grandes que las de los países más desarrollados. Las cargas inherentes a estos procesos, como documentan estadísticas recientes del Banco Mundial (y comparadas contra el promedio de la OECD), son alarmantes:

País	Costo de inicio de operaciones comerciales expresado en % de ingreso per capita	Número de días que lleva el registro	Número de procedimientos
Costa Rica	25,7	77	11
El Salvador	128	7	12
Guatemala	62,8	39	15
Honduras	72,9	62	13
Nicaragua	170,1	45	9
<i>Promedio OECD</i>	8	25	6

Fuente: Banco Mundial

Ante estas cifras, el hecho de que el 30%-50% de las nuevas empresas en la región del CAFTA rehúsen unirse al sector formal no resulta sorprendente. La lentitud y los altos costos asociados a la creación de una pequeña empresa en los países del CAFTA aumentan el nivel del capital inicial necesario y bajan la rentabilidad general en los años más cruciales para el funcionamiento de una empresa. Las inspecciones, licencias, autorizaciones y certificaciones representan costos muy por encima de lo necesario, y en conjunto imponen obstáculos tremendos a cualquier inversión exitosa.

Más aún, las empresas optan a menudo por no incorporarse a la región del CAFTA, con el fin de evadir impuestos. En toda la región existen muchos tipos de impuestos aplicados sobre los ingresos corporativos, incluidos el impuesto a los activos empresariales, el IVA, el impuesto al consumo, el impuesto sobre las ventas, y el impuesto municipal. Esta estructura tributaria compleja y pesada actúa como un factor poderosamente desalentador contra la unión a la economía formal, especialmente cuando los beneficios de la formalización parecen ser tan leves. En Nicaragua, una compañía informó que, por cada dólar que percibía como ingreso, pagaba

treinta y un centavos en impuestos *antes* de que se aplicaran los impuestos sobre la renta. En Honduras, la “solución” a los problemas de recaudación de impuestos fue la imposición de nuevos impuestos: un verdadero círculo vicioso. En forma similar, en Costa Rica, el Banco Interamericano de Desarrollo determinó que la política administrativa tributaria supone la inversión de cerca de \$2 por cada \$1 recaudado como impuesto, elevando así el costo de la burocracia y, por ende, la necesidad de más recaudación a través de impuestos.

La aplicación y recaudación de impuestos empresariales se llevan a cabo en forma desigual en la región, aunque se están realizando promisorios esfuerzos para unificar el IVA. Para aumentar el atractivo de los países del CAFTA como un mercado regional apto para la inversión, se necesitan otras mejoras regionales en la política tributaria.

El poder de la propiedad: Una clave para el crecimiento empresarial

El rol crucial que cumple la propiedad en la capacidad de las empresas para crecer y expandirse ha sido un tema de enorme interés desde que Hernando de Soto publicó su innovadora obra, *El*

Mejorando el acceso al sector formal: Mejoras al Registro de empresas en El Salvador

En el pasado reciente, el Registro de Empresas de El Salvador carecía de la capacidad de manejar la gran cantidad de inscripciones que recibía. Una buena administración y la voluntad de reformar han resultado en la realización de mejoras drásticas a la capacidad del Registro durante el año pasado. El Registro está ahora muy automatizado, cuenta con funcionarios bien capacitados, y es completamente accesible. Las compañías que buscan ingresar al sector formal reciben un certificado de registro, habitualmente dentro de las 72 horas. El personal del Registro está bien motivado y disfruta del acceso a equipos modernos.

Más aún, los costos de la inscripción no son elevados. En el caso de una incorporación, las tarifas se determinan por el capital de la compañía que se registra y no pueden exceder \$5.700. Para incorporar una empresa con un capital de \$11.428,57 a \$57.142,86, el costo de inscripción sería de \$91,43. Estos ingresos se destinan a financiar las operaciones del Registro, ya que no recibe fondos del gobierno central.

En la actualidad, el Registro de Empresas está centralizado. Existen algunas oficinas regionales, pero sólo pueden recibir documentos. Dado el tamaño de El Salvador, sin embargo, la centralización no parece ser un gran problema. Existen planes en curso para aumentar la capacidad de las oficinas regionales. Actualmente no es posible registrar una empresa en línea, pero se han redactado planes preliminares para permitir la incorporación vía Internet y crear una red entre las oficinas gubernamentales. Una vez que se haya completado esta red, se espera que todos los registros de empresas se lleven a cabo en forma electrónica en un sitio virtual centralizado.

Otro Sendero, en 1986. Como se resume en un artículo publicado por el Centro para la Empresa Privada Internacional, De Soto identificó las barreras que afectan al crecimiento del sector privado y que habían sido invisibles para los demás. La barrera principal, sostuvo, la conforman desde hace tiempo las instituciones débiles. . .

“Quizá la más importante - y menos advertida - de estas instituciones es la de los derechos de la propiedad. Los poseedores de tierras, acciones de empresas, e incluso propiedad intelectual, rechazan la idea de invertir en el mantenimiento y la

mejora de sus propiedades si sus derechos como propietarios son inseguros. De igual importancia

es el hecho de que, si la propiedad no puede comprarse ni venderse con la confianza de que las autoridades respaldarán la transacción, el mercado mismo no podrá generar un crecimiento dinámico. La ausencia de derechos de propiedad es un factor que de hecho aleja a la gente de los mercados formales y los empuja al sector informal.”²²

Los derechos de propiedad claramente definidos representan una precondition fundamental para la actividad económica en un mercado. Una concesión de derechos de propiedad o similares sobre bienes raíces a residentes urbanos o rurales permite realizar el valor total de la propiedad, tanto en su rol primario (vivienda, infraestructura comercial, parcelas de jardines, cultivos, etc.) como en su rol secundario de bien otorgado como garantía para un crédito al consumidor o comercial. En forma similar, el registro de garantías muebles en una institución patrocinada por el Estado reduce el riesgo de emisión de crédito, lo que a su vez deriva en una mayor disponibilidad de crédito con mejores condiciones.

En toda la región del CAFTA, se han reconocido los derechos de propiedad durante más de 300 años. Sin embargo, las oportunidades económicas inherentes a los bienes raíces y muebles aún están por concretarse, debido a la ineficacia de los procesos encargados de registrar y validar estos derechos. Específicamente, las instituciones a través de las cuales se valida la propiedad de un bien - incluidos los registros de bienes raíces, catastros, e incluso los tribunales - requieren reformas. Ciertos aspectos del marco legal también merecen una revisión.

Bienes raíces. En el área de los bienes raíces, los catastros y los registros de bienes raíces de la región no están cumpliendo su función. La información no se actualiza, es común que no haya conexión entre las instituciones, la automatización es inadecuada o inexistente, y existe un nivel de corrupción omnipresente de bajo a moderado. Como ha documentado el Banco Mundial, el tiempo que requiere registrar una propiedad en la región del CAFTA es demasiado largo, cerca del doble del que se necesita en los países de la OECD.²³

País	Días transcurridos para registrar la propiedad	Costo del registro (% del valor de la propiedad)
Costa Rica	21	3.6
El Salvador	52	3.5
Guatemala	55	2.4
Honduras	36	8.8
Nicaragua	65	6.5
Promedio OECD	34	4.9

Fuente: Banco Mundial

Un aspecto positivo es que el costo de inscripción en tres de los países del CAFTA es relativamente bajo, en términos de porcentaje del valor de la propiedad. Esto, sin embargo, se ve eclipsado por otros problemas. Por ejemplo, en Nicaragua, la titularidad post-revolución de muchas propiedades es incierta. En algunos casos, dos o incluso tres partes reclaman la titularidad de la misma propiedad. La zonificación es caótica, y, debido a la incertidumbre que ronda a la tenencia de las tierras, las hipotecas - la única forma de garantía ampliamente aceptada - son a menudo rechazadas. El registro de bienes raíces de Nicaragua no está automatizado, y la

información se ingresa manualmente en libros de registro. En algunos registros provinciales, los archivos se han dañado por el agua, y la información se ha perdido.

En forma similar, sólo un 14% de la población de Honduras ocupa propiedades en forma legal. El 86% restante suma unos \$12,4 mil millones en propiedades y tierras poseídas ilegalmente. De las propiedades legales, sólo el 30% está registrado. En consecuencia, sólo un porcentaje muy pequeño de la población de Honduras tiene acceso al crédito, dado que en la mayoría de los casos éste se otorga solamente a los individuos que posean títulos de bienes raíces válidos.

Dicho esto, en la actualidad se está implementando una gran reforma en el área de los bienes raíces de Honduras, por medio de la *Ley de Propiedad*, que entró en vigencia el 29 de junio de 2004. El objetivo primario de esta ley es racionalizar el caótico sistema de propiedades de la nación y reconocer los derechos de los que viven en asentamientos, resolviendo disputas de titularidad y modernizando a la vez el registro de la propiedad. La ley incluye la creación de una nueva entidad encargada de manejar los temas de propiedad, el *Instituto de Propiedad*, que desde enero de 2005 tendrá autoridad sobre los registros de bienes raíces y el catastro. Esta nueva ley crea un periodo de transición, durante el cual la información de los registros actuales se transferirá al nuevo sistema. La evolución de la *Ley de Propiedad* hondureña debería ser observada cuidadosamente, para sacar conclusiones y evaluar su posible aplicación a nivel regional. De hecho, ya que todos los países del CAFTA se enfrentan al desafío de aumentar la automatización, optimizar los procedimientos, y adaptar más sus sistemas de registro de propiedad a las necesidades del usuario, la conveniencia de enfocar estas mejoras desde un punto de vista regional es evidente.

Propiedades muebles e intangibles. En lo que respecta a registrar garantías que *no sean* bienes raíces, hay cuestiones comunes a toda la región del CAFTA, que incluyen la necesidad de mejorar tanto las leyes de transacciones seguras como las instituciones. Entre las observaciones específicas se incluyen:

- *Leyes inflexibles que limitan los tipos admitidos de bienes ofrecidos como garantía.* Las leyes de la región del CAFTA tienden a restringir los tipos de propiedad que pueden utilizarse como garantía con fines crediticios. Por ejemplo, la legislación de Costa Rica y Guatemala no permite a los prestatarios utilizar ciertos tipos “modernos” de bienes como garantía, como el inventario de rotación, para asegurar un préstamo.
- *Excesivos requerimientos de garantías y garantes.* Las proporciones habituales de deuda/garantía son tan altas que inmovilizan innecesariamente el capital - incluidos los depósitos en efectivo - que pueden requerirse para responder a las oportunidades del mercado.
- *Registros.* Entre los temas que afectan el libre funcionamiento de los registros de garantías en la región se encuentran los siguientes:
 - La mayoría de los registros de garantías requieren la presentación del documento completo que crea cada derecho de garantía real, en lugar de permitir el registro único de un documento resumen que establezca las prioridades de una serie de préstamos garantizados para un acreedor dado;
 - Los registros no reconocen muchos tipos de garantías;

- La automatización es limitada; en ciertas oficina, todo se hace en forma manual, generando así corrupción y demoras; y
- El acceso público a los registros es frecuentemente lento o imposible.
- *Corrupción.* En algunos casos, se cita la corrupción en los registros como un problema que dificulta constantemente la actividad y desalienta la confianza pública en las actividades futuras de préstamos o créditos.

Como se trata en la sección de Recomendaciones, la Ley Modelo Interamericana sobre Transacciones Garantizadas de la OEA provee un contexto donde se pueden superar estos obstáculos. Los costos y desafíos que plantea la adopción de la ley y la reforma de las instituciones vinculadas con la propiedad en la región del CAFTA son considerables, pero deberían ser analizados dentro del contexto del ámbito general del crecimiento empresarial. Como se resumió recientemente en *The Economist*,

Los que viven en el pasado a veces arguyen que implementar las reformas sería difícil y costoso. Pero, ¿qué podría ser más simple que desechar una regla estúpida? Simplificar los procedimientos es más difícil, pero no demasiado. Se puede aprender de muchos ejemplos ya implementados, y el Banco Mundial estima que los beneficios de las reformas que impulsa superan a los costos en 25 veces.²⁴

Gobierno corporativo: El camino hacia una mayor inversión

Las empresas establecidas en la región del CAFTA que buscan incrementar el acceso al capital deben considerar la imagen que presentan a un inversionista local o extranjero. Si bien en América Central existen relativamente pocas compañías de capital público, esto vale también para las compañías privadas. A saber, ¿cuál es el *riesgo* al que se enfrenta un inversionista al involucrarse con la empresa? El análisis de riesgos tiene muchos componentes, que tienen que ver tanto con factores más allá del control de la compañía (la calidad judicial, la situación de seguridad del país, el mercado de bienes, la infraestructura local, etc.) como con los factores que yacen dentro de su rango de actuación (la calidad de sus registros, el profesionalismo de sus funcionarios y directores, la transparencia de sus procesos productivos, la solidez de sus relaciones con sus empleados, etc.). Estos últimos puntos constituyen cuestiones de *gobierno corporativo*, un área que presenta mucho lugar para las reformas en la región del CAFTA.

Está claro que la gobernabilidad corporativa no se practica uniformemente en las empresas de la región del CAFTA. En Costa Rica, por ejemplo, la legislación no incluye requerimientos particularmente estrictos en lo que hace a contabilidad, divulgación pública de información, reuniones directivas, derechos de accionistas, o independencia de los miembros del directorio. En Honduras, las compañías deben designar a auditores internos - denominados *comisarios* - para supervisar a los administradores, pero de hecho esto rara vez se hace. Cuando se designan comisarios, suelen no ser independientes, e incluso pueden ser accionistas de la empresa en cuestión. En forma similar, en Nicaragua, los estrictos principios de auditoría establecidos por la Ley Sarbanes-Oxley de EUA, que se aplican a las compañías nicaragüenses que hacen negocios en y con los Estados Unidos, son apenas comprendidos y casi nunca implementados.

Por lo tanto, los siguientes puntos relativos a la gobernabilidad corporativa merecen una atención especial en la región del CAFTA:

- *Propiedad y control.* Existe un alto grado de concentración de propiedad y control entre compañías individuales o grupos de compañías en la región del CAFTA. Aunque la propiedad concentrada en individuos o familias puede tener aspectos positivos, como la supervisión cuidadosa de la administración de una empresa, los intereses de los propietarios que ejercen el control a menudo entran en conflicto con los de los accionistas minoritarios, mientras que los mayoritarios suelen obtener beneficios privados de la compañía. Más aún, muchas grandes firmas de ciertos países del CAFTA que cumplen funciones estratégicas en la economía (como telecomunicaciones, electricidad, agua y petróleo) aún siguen siendo estatales. En muchas instancias, el control del estado da lugar a prácticas de gestión ineficaces y un conflicto entre los roles de propietario y regulador.
- *El rol de las juntas directivas.* Muchas juntas directivas de la región del CAFTA se corresponden con uno de dos patrones. La junta puede ser completamente pasiva y servir simplemente para aprobar las acciones de la gerencia. O la junta puede ser una operación esencialmente “familiar” que designa a familiares cercanos para que ocupen altos puestos ejecutivos. Algunas soluciones para la falta de independencia de los directorios pueden incluir cambios en la legislación corporativa que hagan mayor uso de los miembros independientes de las juntas, requieran que los accionistas minoristas elijan directamente a una cierta parte del directorio, refuercen los deberes de lealtad y responsabilidad, o amplíen el rol de los comités directivos, tales como los comités de auditoría.
- *Información y divulgación.* La divulgación de la información de una empresa - o al menos la disponibilidad de esta información para inversionistas potenciales - es un asunto significativo, que incluye la referida a las siguientes categorías de información:
 - Consolidación, cuentas a pagar y cobrar, y otros pasivos que incluyen garantías;
 - Propiedad y control;
 - Transacciones de las partes relacionadas;
 - Eventos materiales, como transacciones planeadas y otros eventos que pueden tener un impacto considerable sobre los accionistas y la compañía.
 - Remuneración de ejecutivos y miembros del directorio;
 - Políticas y objetivos de la compañía; y
 - Perfiles de los miembros del directorio.

Cada uno de estos apartados concernientes al gobierno corporativo están directamente relacionados con el riesgo que enfrentan los inversionistas potenciales cuando se comprometen con una compañía. Una mejor gobernabilidad reduce el riesgo de inversión, mejorando por lo tanto las posibilidades de expansión y crecimiento de una empresa.

Cotizar en bolsa: Las limitaciones de los mercados de valores en la región del CAFTA

Las inversiones extranjeras representan para una empresa un medio de crecimiento que muchas naciones desarrolladas dan por sentado. En la región del CAFTA, sin embargo, el marco

institucional para la compra e intercambio público de acciones corporativas es débil. Por ejemplo, el transporte aéreo regional, TACA, intentó reunir fondos en el pasado por medio de bonos, pero debido a que los pasos a seguir eran tan disímiles en cada uno de los países del CAFTA y el proceso tendría que haberse repetido cinco veces distintas, la compañía recurrió finalmente a Panamá para obtener sus fondos. De hecho, una conclusión importante que se desprende de los Informes por País es que, con respecto al intercambio público de acciones corporativas, un enfoque regional sería más efectivo que las soluciones individuales. En este sentido se podrían hacer varias mejoras. Primero, deberían unificarse las leyes del mercado e intercambio de valores dentro de la región del CAFTA. También, si bien actualmente existe un mercado de intercambio regional, es ineficiente, y por lo tanto debería crearse un grupo de trabajo compuesto por integrantes interregionales del sector privado con el objetivo de establecer un mercado bursátil regional que realmente funcione. Tales avances brindarían tanto a las empresas extranjeras como a las regionales una mayor oportunidad para expandirse en la región.

Un campo de juego parejo: Políticas y leyes de competencia

Una vez que se han establecido en la región del CAFTA, las compañías se enfrentan al desafío de la supervivencia. Con la ausencia de políticas y leyes viables de competencia, sin embargo (como es el caso en la mayor parte de la región), los beneficios de la liberación comercial serán limitados, ya que las prácticas comerciales anti-competitivas y las intervenciones estatales seguirán actuando como barreras al comercio. Si los países del CAFTA quieren aprovechar realmente las ventajas de la integración regional, conviene reconsiderar entonces la estrategia de la reforma del mercado sin una sólida política y una extensa ley de competencia.

Hasta hace poco tiempo, Costa Rica era la única de los cinco países del CAFTA con una ley de competencia nacional, promulgada en 1994. Impulsadas en parte por las preparaciones para el CAFTA, sin embargo, en 2004 los otros cuatro países realizaron considerables esfuerzos por aprobar leyes de competencia nacionales. En noviembre, El Salvador aprobó una ley de competencia, y Honduras y Nicaragua ya han presentado borradores ante comités legislativos. Estos esfuerzos son elogiados, pero podrían beneficiarse de una mayor coordinación a nivel regional debido al reducido tamaño de las economías, la cantidad de inversionistas transfronterizos existentes y potenciales, y la naturaleza sofisticada del análisis de competencia.

Como demuestran los Informes por País individuales, los países de América Central comparten desafíos similares, creados por una comunidad comercial con escasa información y falta de creadores de políticas capacitados. Las soluciones regionales pueden encarar muchos de estos desafíos compartidos. La unificación - o al menos convergencia - regional de disposiciones esenciales acerca de leyes de competencia y procedimientos de notificación de fusiones, sería un importante primer paso. El pueblo de Honduras ha avanzado hacia la cooperación regional por medio del diálogo con Costa Rica, Panamá y México, para la redacción de una ley de competencia. La unificación regional brindaría un ámbito más atractivo para la inversión, en principio al facilitar la educación de la comunidad comercial y legal y la capacitación de las autoridades de competencia, y más tarde al promover la seguridad entre la comunidad de inversionistas y permitir la cooperación y coordinación entre agencias a nivel de creación de políticas. Si bien las soluciones para las demoras y/o la corrupción de los sistemas judiciales no son evidentes, los programas de capacitación regional para los jueces pueden mejorar la calidad

de los procesos de toma de decisiones. La sección de Recomendaciones ofrece algunos pasos adicionales que los países pueden tomar en este sentido.

Buscar hacer valer un contrato: Derrotados por el sistema

Se puede llegar a afirmar que el principal riesgo no relacionado con el mercado para las compañías que negocian con la región del CAFTA es la falta de una forma previsible y posible de ejecución en caso de un conflicto comercial o contractual, o, más ampliamente, en la aplicación de cualquier sector de la ley mencionado en este Informe y en los Informes de país individuales. Los tribunales tardan demasiado en emitir decisiones, y una vez que lo hacen, una decisión en sí puede no ser ejecutable, al menos no dentro de un período de tiempo razonable y a un costo razonable. Sin la ejecución, los derechos comerciales no son más que meras teorías. A pesar de que los tribunales deberían ser el primer mecanismo a usar en un conflicto comercial — los negocios deben contar con abundante práctica en el cobro legal, fuera de los tribunales — una vez que son necesarios, resultan ser el último recurso. Hoy en día, su funcionamiento es débil, por decir poco.

Además de la información presentada en los Informes de países, las cifras del Banco Mundial documentan la crisis en la ejecución de contratos.

País	Días transcurridos para ejecutar un contrato	Costo de la ejecución (% de la deuda)
Costa Rica	550	41,2
El Salvador	275	12,5
Guatemala	1459	14,5
Honduras	545	33,1
Nicaragua	155	16,3
<i>Promedio OECD</i>	<i>229</i>	<i>10,8</i>

Fuente: Banco Mundial

Los problemas de ejecución aumentan el riesgo de quiebra o de otros problemas financieros graves. Este aumento de riesgo afecta principalmente a las PyME — ya que tienen menos posibilidades de supervivencia en comparación con las compañías más grandes si sus clientes dejan de pagar — pero el principal impacto es indirecto. Los bancos y otros proveedores de créditos manejan el riesgo aumentando el costo de sus productos y servicios, aumentando los requisitos de garantías o simplemente negándose a otorgar créditos. Tales respuestas tienen consecuencias directas en los negocios independientes y en la economía en general.

Tribunales. El tiempo que se pasa en los tribunales es tiempo que no se pasa en la compañía. Por ello, cuando un tribunal no logra ejecutar un contrato en un período de tiempo razonable esto representa una pérdida para la compañía, y cuanto más pequeña es la compañía, mayor será el impacto que cause esta pérdida. Un tema central que surge en cada uno de los informes de países es la necesidad fundamental de mejorar los tribunales. A pesar de que la naturaleza y el alcance de los problemas varían entre país y país, un aumento en la confianza pública en los sistemas judiciales de la región es un aspecto esencial para reforzar el potencial de crecimiento de los negocios locales y de la voluntad de los extranjeros de invertir en la región.

Entre las observaciones más importantes sobre los distintos sistemas judiciales en la región del CAFTA es la firme adherencia de los jueces al formalismo de los procedimientos, en lugar de a un enfoque orientado a encontrar soluciones para los casos comerciales. A pesar de que los jueces pueden lograr con éxito exponer debidamente la ley al pie de la letra, por lo general no logran justificar el *propósito* de la ley y no atraen la atención hacia las deficiencias legislativas cuando son forzados a presentar una decisión que obstruye actividad económica futura.

Una explicación común de la inclinación judicial hacia la forma en lugar de hacia el contenido es la impresión general de que, en lo referente a conflictos y problemas comerciales, muchos jueces carecen de una comprensión adecuada de la ley. Esta afirmación deriva de una suma de factores: una educación legal pobre; una ausencia de oportunidades sostenidas en la educación legal continua; y, lo más importante, el diseño de los sistemas judiciales que generalmente no permite a los jueces desarrollar conocimientos especializados. En especial en las áreas rurales, en donde los jueces deciden sobre cuestiones comerciales, criminales, familiares, laborales e impositivos en una misma corte, no existe oportunidad de desarrollar una especialización sobre conceptos de Derecho mercantil modernos y en constante evolución. Además, existe una falta de comprensión acerca de conceptos legales internacionales, tales como tratados y convenciones que el país debe respetar.

No sólo los jueces, sino el personal de los tribunales necesitan de más y mejor educación continua. Lo ideal sería que el personal de los tribunales se especialice en una variedad de disciplinas de administración de tribunales, incluyendo, por ejemplo, funciones de auditoría y control interno; administración de presupuestos; seguridad de los tribunales; contratación y adquisición públicas; gestión de recursos humanos; y, por supuesto, tecnología de la información. En este sentido, tanto los jueces como el personal de los tribunales se beneficiarían con la integración con sus pares en otros países del CAFTA.

Un área importante donde la eficacia de los tribunales se ve innecesariamente limitada es la de autenticación de documentos, que puede ser un asunto crucial para las compañías que intentan negociar con Estados vecinos. Los procedimientos que utilizan los jueces para reconocer la autenticidad de contratos comerciales, documentos que prueben la posesión de la propiedad o registro de garantías, son por lo general poco claros o están administrados en forma inconsistente, lo que aumenta los costos de las transacciones. En más de un país del CAFTA, los extranjeros se han quejado porque un documento certificado por un notario en el exterior, tal como un poder, no es válido si antes no pasa por el extenso procedimiento denominado “legalización”. Incluso después de eso, el documento debe ser certificado por un notario local. Además, los países del CAFTA han dado muy pocos pasos para implementar el reconocimiento y la autenticación de documentos y firmas electrónicos.

Los problemas con los poderes surgen sin importar si el país del CAFTA sea parte de la Convención Interamericana sobre Régimen Legal de Poderes para ser Utilizados en el Extranjero. En Costa Rica, el único país que es miembro de la Convención, los notarios, jueces y abogados informan que un poder otorgado en un país firmante *todavía* no es válido si no es certificado por un notario local. En otro país del CAFTA que no participa de la Convención, el proceso es varios pasos *más* engorroso.

Por último, varios de los Informes de países abordan el problema de la corrupción entre jueces y personal de los tribunales. Entre las quejas específicas que surgen de ciertos países del CAFTA están:

- La corrupción se filtra en todos los niveles del proceso de resolución de conflictos formal, incluyendo a los notarios, abogados, empleados de los tribunales y jueces (en especial, jueces penales). Los importantes retrasos en la justicia ocurren, según dicen, porque muchos abogados y jueces reciben sobornos. La percepción de la corrupción del personal de las cortes va de “baja” a “desmedida”, pero es mencionada en distinto grado en todos los países del CAFTA.
- La “corrupción política” – la fuerte influencia que tiene los políticos sobre el poder judicial en varios países del CAFTA – se menciona recurrentemente como un problema, como lo demuestran la asignación y remoción de jueces con el fin de castigar su independencia o de realizar favores políticos.
- En muchos casos, la corrupción está aceptada como práctica comercial – el problema es, de hecho, de ida y de vuelta. Muchas compañías de la región están acostumbradas a y se sienten cómodas con hacer pagos ilegales para afectar el resultado de sus intereses.
- Se dice que la corrupción y el uso de influencias en el sector judicial ponen a los inversionistas extranjeros en gran desventaja en cualquier conflicto o litigio.

Las iniciativas para combatir la corrupción incorporan enfoques tales como la asistencia técnica de corto y largo plazo, la instrucción y consejo a residentes, el desarrollo y la ejecución de un plan de estudios de capacitación, y los programas de información públicos. En ausencia de reformas continuas en el área de la corrupción, la ambición de alcanzar un desarrollo económico será improductiva.

Abogados. Tanto las compañías pequeñas como los inversionistas extranjeros necesitan de buenos abogados locales para todos los aspectos de sus negocios, incluso para la redacción y la ejecución de sus contratos. Los Informes de países individuales identifican una serie de limitaciones en el profesionalismo de los a lo largo de la región del CAFTA: (1) su educación básica, en especial lo relacionado con temas del Derecho mercantil, es por lo general débil; (2) existen pocos requerimientos profesionales, como un examen obligatorio del colegio de abogados o educación legal continua requerida; y (3) las asociaciones de abogados tienden a ser relativamente informales y están lejos de alcanzar su potencial para desarrollar la profesión y los estándares mínimos para los abogados de la región. Es más, la ausencia de una coordinación importante entre los países respecto a los estándares básicos para la profesión y la educación legal perjudica la confianza que los extranjeros puedan tener en la capacidad de los abogados de toda la región.

En primer lugar, se dice que el sistema educativo para abogados en la región del CAFTA necesita ser seriamente reformado. Se puede decir que el enfoque intensamente formalista respecto a la ley, tanto de los jueces como de los abogados practicantes, es resultado de la capacitación desde el comienzo: puntualmente, que rara vez se alienta o premia la forma de pensar creativa y orientada a la obtención de resultados ya sea en la escuela de Derecho o más adelante durante la carrera de un abogado. A pesar de que existen muchos programas legales buenos y sólidos educadores, ciertos países cuentan con facultades de derecho que funcionan

prácticamente como “fábricas de diplomas”, lo que perjudica a la profesión como un todo. En general, la educación legal básica no trata con efectividad los negocios internacionales, el comercio y los conceptos y prácticas mercantiles básicas, lo que lleva a la actual falta de sofisticación de la mayoría de los abogados y profesionales legales.

En segundo lugar, los países de la región del CAFTA imponen a sus abogados requerimientos profesionales que, en el mejor de los casos, son inconsistentes. Por ejemplo, no existe una tradición de tomar examen a los graduados de Derecho como condición para formar parte del colegio de abogados. Tampoco existen requerimientos mínimos de educación legal continua, lo que en forma similar podría mejorar tanto los conocimientos de los abogados como el grado de confianza pública en los profesionales legales.

En tercer lugar, la deficiencia o, en algunos casos, la falta total de asociaciones de abogados profesionales hace que no haya un sentido de profesionalismo o estándares comunes — incluyendo estándares éticos — entre los abogados. Al proporcionar oportunidades para compartir experiencias, gestionar prácticas legales y capacitación en áreas fundamentales de la ley, incluyendo la ética de la profesión legal, las asociaciones de abogados tienen el potencial de optimizar la competencia y experiencia de los practicantes. Además, las deficiencias de las asociaciones de abogados representan una oportunidad que falta para abogar por la actualización de leyes y la regionalización de la profesión.

Resolución alternativa de disputas. El término Resolución Alternativa de Conflictos (ADR, Alternative Dispute Resolution) se refiere a los métodos por los cuales se resuelven los conflictos legales por otras vías que no sean el litigio formal en tribunales. En los países del CAFTA, la ADR se manifiesta habitualmente en la forma de arbitraje, mediación o conciliación.

Sin importar la forma, la ADR suele referirse a un proceso mucho menos formal que el proceso tradicional en los tribunales e incluye la designación de una tercera parte que preside durante una audiencia o discusión entre las partes interesadas. La ADR representa una oportunidad importante para los negocios que buscan métodos más efectivos y eficientes de resolver conflictos, como por ejemplo la ejecución de contratos.

Sin embargo, el grado en que realmente se aplica la ADR varía entre los países del CAFTA. Partiendo de un entorno legal en donde los enfoques alternativos no eran siquiera considerados, por ejemplo, El Salvador ha iniciado recientemente esfuerzos para desarrollar la ADR, que incluyen la promulgación de una nueva ley y la creación de un nuevo centro de arbitraje. El

Una práctica positiva y en crecimiento: la ADR en Costa Rica

En Costa Rica, tanto la comunidad comercial como la legal han apoyado las iniciativas para promover el uso efectivo de la Resolución Alternativa de Conflictos. La Cámara de Comercio Costarricense y la Cámara Americana de Comercio operan centros para la resolución de conflictos. Las asociaciones profesionales mantienen, en forma similar, centros de bienes raíces, arquitectura, construcción y trabajo. Ya sea en forma accidental o intencional, esta división de especialidades refleja un enfoque sofisticado de la ADR, uno que permite a los participantes beneficiarse de la especialización temática de los árbitros. Si bien la ADR en Costa Rica se podría beneficiar con una mayor promoción y una mejor comprensión por parte de jueces que solicitaron ejecutar acuerdos y sentencias, el compromiso con la ADR demostrado hasta la fecha es un punto positivo para la región.

proceso de capacitar a abogados y árbitros sobre la ADR, para así ganar la confianza de las compañías y lograr que los tribunales ejecuten los resultados de la ADR requiere de grandes esfuerzos continuos. Los recursos y las generalidades regionales con respecto a los procedimientos ciertamente ayudarían en este caso.

El final del camino: liquidación y reestructuración

Las leyes de quiebra sólidas que se apliquen debidamente pueden aliviar a los deudores honestos de dificultades financieras aplastantes; hacer una rendición cuentas de todos los bienes de los deudores y ponerla a disposición de los acreedores; clasificar las prioridades entre los acreedores; y ejecutar las garantías de los acreedores contra ciertos artículos de garantía prendaría en particular. La mera existencia de un marco legal claro y ejecutable para la insolvencia juega un papel importante en el fomento del crecimiento económico: cuando los acreedores pueden anticipar en forma razonable que sus inversiones están protegidas cuando una empresa endeudada no paga y saben que van a poder buscar y recibir por lo menos un pago parcial de la deuda de la empresa, están más dispuestos a realizar préstamos de dinero o a proporcionar bienes a crédito en primer lugar. Además, la oportunidad de reestructurar o “resolver” una deuda significa que algunas compañías podrán a ser viables e incluso rentables, de modo que puedan contribuir al desarrollo general de la economía, a la competencia entre empresas y a la mejora de la tasa de empleo. Por último, un marco viable para la insolvencia comercial, sumado a una ley de transacciones garantizadas y otros regímenes para ejecutar compromisos, permite a los interesados del mercado asignar precios, administrar y controlar riesgos de incumplimiento o incapacidad de pago de una empresa con mayor precisión.

En los países del CAFTA, las leyes de insolvencia son anticuadas y se quedaron en una generación o más atrasadas respecto de las leyes que regulan la insolvencia en regímenes más modernos. Por ejemplo, las leyes incluyen términos y condiciones para llevar a cabo investigaciones criminales para descubrir las razones por las cuales el deudor llegó a la falla financiera, con la presunción de que incurrió en fraude. Dichos requerimientos en las leyes actúan como un fuerte elemento disuasivo para los deudores que desearan realizar declaraciones de quiebra voluntarias. Como resultado de esto, las compañías han encontrado caminos alternativos para lidiar con la insolvencia sin participar del proceso legal. Por ejemplo, algunas han establecido mecanismos de fiduciarios o esquemas de retención de títulos cuando desean garantizar un préstamo. Estos acuerdos no judiciales suelen tener un impacto negativo al funcionar como embargos preventivos en secreto o como acuerdos de los que se participa sin que algunos de los acreedores o compradores *bona fide* tengan conocimiento. Otros deudores insolventes prefieren simplemente cerrar sus puertas y dejar de operar a someterse a las leyes de quiebra. Es más, la mayoría de las leyes de quiebra solamente brindan un procedimiento de liquidación, en lugar de trabajar para que las compañías continúen operando mediante una reestructuración o rehabilitación. Por último, está el rol de los administradores de quiebras, que por lo general está poco definido y es sumamente inconsistente con la práctica. En consecuencia, las leyes de insolvencia han caído en un desuso tal que ya no existe ni interés ni voluntad de reformarles en ninguno de los países del CAFTA. Para todo fin y propósito práctico, la ley de inconsistencia y su puesta en práctica no existen en la región.

IV. ESTRATEGIAS DE MEJORAS: FACILITACIÓN DEL FLUJO COMERCIAL Y FORTALECIMIENTO DEL DERECHO MERCANTIL Y LAS INSTITUCIONES

Los desafíos en las áreas del comercio y de derecho mercantil, tanto a escala regional como nacional, son reales y significativos. Los costos para solucionar estos problemas también son reales y significativos y ningún gobierno o donante puede financiar todos los programas cuya implementación se necesita. Sin embargo, dado que gobiernos y donantes van a trabajar para afrontar estos desafíos, resulta imperativo que esos esfuerzos se realicen de la manera más beneficiosa. Teniendo en cuenta el nuevo contexto en que se encuentran ahora los países del CAFTA, esta sección examina distintas formas de tomar decisiones tan difíciles, para lo cual proporciona herramientas que permiten establecer prioridades y muestra cómo un enfoque regional para afrontar cualquier desafío puede obtener la mayor eficiencia y los mejores beneficios. Además de las recomendaciones específicas para facilitar el comercio y mejorar el derecho mercantil y las instituciones, esta sección también sugiere por separado distintas maneras de abordar un tema global que surgió durante el proceso de evaluación: la corrupción. La corrupción agrega costos no evidentes en todo el ciclo comercial, desde el momento en que los bienes salen del depósito e ingresan en el flujo comercial hasta que una empresa se ve atascada en el sistema judicial luchando por hacer valer un contrato. En conjunto, estas recomendaciones proporcionan una estrategia para afrontar el desafío del CAFTA y, más ampliamente, el imperativo de mejorar la coordinación, la integración y la unificación de América Central. Al trabajar para afrontar los desafíos, los países del CAFTA tienen una posibilidad significativa de alcanzar el desarrollo que buscan.

MEJORAR LA FACILITACIÓN DEL COMERCIO REGIONAL

El mejor camino para reducir los costos de las transacciones comerciales: Apoyar la Unión aduanera

Sin lugar a dudas, el paso más importante para la facilitación del comercio es la implementación absoluta de la unión aduanera. Las agencias internacionales que desean ayudar a los miembros del CAFTA a desarrollar el comercio deberían considerar esto como una de las prioridades más importantes. A través del movimiento relativamente libre de bienes en América Central, los comerciantes se beneficiarán y ahorrarán como resultado de una menor burocracia, menores demoras y costos más bajos, y el CACM representará un verdadero mercado común para inversionistas interesados.

Si bien se están haciendo progresos, la unión aduanera no será una realidad en enero de 2005, que era la fecha establecida como plazo. La unión se completará en etapas y se necesitan períodos de transición. Es fundamental el hecho de que la unión no representa simplemente el

Apoyar la Unión aduanera

1. Apoyar a la unión en la creación de procedimientos optimizados clave, incluidos los relacionados con exportaciones, importaciones, inmigración y cuestiones sanitarias y fitosanitarias.
2. Apoyar el establecimiento de conexiones regionales automatizadas a fin de que los sistemas estén comunicados.
3. Asistir a la unión en el desarrollo de controles de seguridad adecuados. (es decir, sistemas regionales de gestión de riesgos, iniciativas de cooperación para la seguridad regional).

Hacer realidad la unión aduanera en la frontera de Guatemala con El Salvador

En noviembre de 2004, Guatemala y El Salvador dieron un paso enorme en la facilitación del comercio cuando los países implementaron un cruce “sin fronteras” en los puntos fronterizos comerciales más importantes entre las dos naciones. El nuevo cruce reduce los costos de transporte e incrementa la competitividad para los países, ya que libera a las personas y los bienes de largas demoras y, a la vez, mantiene la seguridad. Los siguientes puntos destacados reflejan el nuevo sistema:

- Si bien los puestos fronterizos desaparecen, el control, no. Mediante la gestión de riesgos y una coordinación más estrecha, los controles comerciales y migratorios serán realizados a través de procesos de selectividad en puntos de verificación en los dos países.
- Esto es posible debido, en parte, a una unificación tarifaria del 93%, la cual será incrementada a 100% en 2005.
- Un cruce de frontera que les llevaba a las personas 50 minutos, llevará segundos a casi todos los cruces inmigratorios, lo cual debería facilitar el turismo.

traslado de la burocracia completa a las fronteras nacionales. También es esencial equilibrar la mayor eficiencia con una seguridad adecuada. Ni la simple eliminación de oficiales de seguridad de puestos fronterizos ni - en sentido opuesto - la creación de una gran multitud de paradas al costado de las carreteras serán suficientes para cumplir con el trabajo. Asimismo, la unión aduanera también debería brindar igual prioridad a otras funciones comerciales esenciales no relacionadas con la aduana, como inmigración, agricultura, estándares, salud. Por ejemplo, la unión aduanera debería incluir una visa de inmigración CA-4 unificada a fin de que los visitantes relacionados con el comercio puedan entrar en un país y visitar todos los demás con medidas de seguridad adecuadas. Con la implementación de la unión, la región va a dar un paso trascendente hacia una mayor unificación e integración, va a mejorar su competitividad.

Existen distintas maneras de brindar apoyo directo a la unión a nivel regional, incluidas las siguientes: 1) asistir a la unión en la creación de procedimientos clave: exportación, importación, inmigración, cuestiones sanitarias y fitosanitarias; 2) apoyar a la unión en el desarrollo de controles de seguridad apropiados (es decir, sistemas regionales de gestión de riesgos); y 3) brindar asistencia en la integración de procesos automatizados de la unión. Se pueden establecer estándares esenciales, como la creación de un formulario de exportación único o la eliminación de los cruces de fronteras internas, tal como lo han hecho Guatemala y El Salvador en La Hachadura.

Reducir demoras y costos: Optimización de procesos y procedimientos

Mientras se implementa la unión aduanera, es importante que se optimicen los procesos a nivel nacional a fin de que sean tan eficientes como sea

Optimizar procedimientos y procesos existentes

1. Apoyar a las asociaciones públicas-privadas que generan resultados.
2. Mejorar el procesamiento de exportaciones e importaciones.
3. Reforzar los programas de gestión de riesgos.
4. Desarrollar estándares SPS que funcionen en la región.
5. Integrar los sistemas automatizados, incluidos aduanas, inmigración, depósitos y operaciones de zonas francas.

posible. Mediante la cooperación regional y el establecimiento de estándares, se pueden procurar reformas nacionales que luego se integrarán más fácilmente con medidas regionales. Por ejemplo, una mejor práctica llevada a cabo en un país puede ser copiada en otros países y luego transformarse en el modelo de la unión aduanera. Debería evitarse la creación de procesos distintos y paralelos.

Apoyar las asociaciones públicas-privadas que generan resultados

Si bien existen muchas medidas que pueden tomarse para mejorar la eficiencia, en la mayoría de los países de la región los cambios en los procedimientos son muy lentos, y se necesita un proceso más claro para afrontar estas prioridades. Una buena opción es apoyar a los comités públicos-privados existentes (también conocidos como "pro-comités") para la modernización del comercio, los cuales son, a menudo, la mejor forma de supervisar y administrar los procesos. Estos comités están generando resultados tangibles. (Vea el cuadro.) El apoyo de los niveles más altos del gobierno y de los usuarios del sistema de comercio es fundamental para mejorar los procesos comerciales, y debería brindarse mediante un sistema de consulta regional estructurado.

Mejorar el procesamiento de exportaciones e importaciones

El procesamiento de exportaciones debería ser la prioridad número uno. Como se observó en la sección de las barreras, dificultar innecesariamente las exportaciones es un camino muy común e imprudente. Las funciones de exportación deberían ser rápidas, simples y transparentes. Las mismas deberían estar automatizadas y debería permitirse que el sector privado participe en su operación. El proceso de exportación de El Salvador, CENTREX, ofrece una mejor práctica regional que podría ser copiada en todos los países de América Central y ser el modelo de un estándar regional. CENTREX proporciona un proceso de exportación completamente automatizado, con vínculos a las agencias públicas relacionadas y a la comunidad comercial. (Vea el cuadro.)

En segundo lugar, debería optimizarse el procesamiento de importaciones a fin de reducir los requerimientos. Resulta necesario documentar un análisis crítico y exhaustivo de cada paso del proceso y luego analizarlo, a fin de determinar su impacto en la facilitación del comercio internacional y si, de hecho, es absolutamente necesario. Se debe reducir la cantidad de documentos y eliminar el requerimiento de firmas y sellos. No existe en la región ningún modelo vigente y un estándar regional sería, claramente, el camino más eficiente. Por ejemplo, una posibilidad sería la emisión de permisos sanitarios globales de importación o la eliminación por completo de los mismos. Asimismo, la comunidad comercial debe desempeñar un papel fundamental en este proceso.

Únicamente cuando los procesos relacionados con el comercio hayan sido optimizados y simplificados, se debería proceder a la incorporación del procesamiento electrónico en la dinámica. Dicha automatización, que actualmente es variada e, incluso, inexistente en muchos países, debe conectar la comunidad comercial con el sistema de procesamiento aduanero, de manera que el comerciante pueda presentar solicitudes en línea y recibir notificaciones electrónicamente mediante una aplicación Web.

Reducir costos comerciales mediante cooperación pública-privada

Las asociaciones públicas-privadas desempeñan un papel crítico en la facilitación del comercio. Cuando las instituciones públicas relacionadas con el comercio trabajan juntas con los usuarios del sistema comercial, estas asociaciones producen resultados reales y ahorros significativos en los costos de las transacciones comerciales. El año pasado, la USAID ha desempeñado un papel decisivo en ayudar a maximizar la utilización de estas asociaciones: estableció asociaciones públicas-privadas, conocidas como “pro-comités”, en lugares donde no existían, las revivió donde habían decaído y les brindó apoyo donde ya existían. Los logros recientes de los comités incluyen:

- El pro-comité guatemalteco, el CONAFACIL, puso en marcha una iniciativa para resolver el problema de los robos de cargamentos que afectan el comercio en Guatemala.
- El pro-comité de Honduras, el CIEMSA, está trabajando para luchar contra la corrupción mediante su ayuda para reformar el sistema de personal aduanero.
- El pro-comité de El Salvador, el CIMSA, solicitó y consiguió que se extendieran las horas de servicio en las aduanas, los bancos y las oficinas de embarques marítimos.
- El pro-comité de Nicaragua, el CIMCO, estableció procedimientos de consulta con las aduanas para los camioneros, para servicios después del horario de atención, y negoció rutas alternativas para los cruces fronterizos cerrados.
- En Costa Rica, donde se está formando un pro-comité, la cooperación de los sectores público y privado ayudó a establecer una “única ventanilla” en los principales cruces fronterizos con Nicaragua para procesar todos los documentos necesarios.
- Por último, se ha creado un pro-comité regional, el COFACECA, el cual está desarrollando una agenda para la facilitación del comercio regional.

Reforzar los programas de gestión de riesgos

La gestión de riesgos debería ser el pilar de los esfuerzos de modernización en toda la región. Constituye la base de una agencia aduanera moderna y de la administración moderna en general. Los exámenes físicos improductivos elevan los costos de las transacciones comerciales y crean oportunidades para la corrupción. Un sistema de gestión de riesgos bien desarrollado proporciona el equilibrio entre las dos misiones de las aduanas: facilitación y control. De hecho, la gestión de riesgos tiene la capacidad de transformar la institución en diversos niveles, en particular, en la reestructuración y reasignación de recursos.

La gestión de riesgos puede incrementar significativamente la eficiencia y la seguridad del flujo comercial, al permitir que usuarios que se ajustan a las normas utilicen el sistema con menos demoras, y al ayudar a las aduanas a enfocarse adecuadamente en la identificación de bienes ilegales. Debería disminuir la cantidad total de inspecciones con la consiguiente reducción de los costos de las transacciones para los comerciantes. Además de esto, debería incrementar la frecuencia con que se detecta el comercio ilegal, y, en consecuencia, aumentar los ingresos. Estos resultados pueden aumentar el volumen de exportaciones y mejorar el entorno global para las inversiones extranjeras.

Si bien la mayoría de los países del CAFTA cuentan con la función aduanera de gestión de riesgos, su calidad y su sofisticación varían. Aunque esto constituye el núcleo de un sistema de gestión de riesgos, a menudo el personal de campo o de las agencias trabaja poco en el análisis y

el perfil de riesgos, y la automatización deficiente en las agencias restringe su capacidad para analizar exámenes a fin de determinar si los importadores y los exportadores se ajustan o no a las normas.

Liberar a las exportaciones de la burocracia en El Salvador

CENTREX es, en gran medida, un modelo positivo para El Salvador y la región. Su creación eliminó largas e innecesarias demoras gracias a varias visitas a distintas agencias. El concepto para CENTREX, un centro de procesamientos centralizado para exportaciones, se originó en 1977 bajo la administración del Ministerio de Economía. Sin embargo, hasta que fue transferido al banco central en 1999 y se le agregaron características adicionales, como el acceso a Internet, la conexión al sistema de procesamiento aduanero y, ahora, una conexión al sistema aduanero guatemalteco, no evolucionó a una infraestructura moderna, eficiente, facilitadora y con buena relación costo-beneficio para el procesamiento de exportaciones. Todas las exportaciones, alrededor de 12.000 por mes, son procesadas mediante este sistema. Los únicos permisos de exportación requeridos se refieren a alimentos procesados, agricultura y productos vegetales. Los puntos destacados del sistema incluyen:

- CENTREX consolida todas las aprobaciones necesarias de distintas agencias en una sola agencia. Por ejemplo, cuando se exportan productos agrícolas, CENTREX genera el permiso requerido el día del envío. El sistema también controla la verificación de la compañía y la cantidad, y la autorización de mercadería sujeta a cupos extranjeros.
- CENTREX cuenta con una interfaz simple y directa. Cualquier firma registrada en el estado como entidad exportadora legal puede abrir una cuenta con CENTREX. Luego, el exportador transmite la información requerida a CENTREX, quien avisa al exportador si existe algún requerimiento de alguna otra agencia.
- CENTREX ha optimizado el tiempo requerido para el proceso de revisión de las exportaciones, que pasó de llevar días a llevar minutos. El tiempo de respuesta de esta agencia es de uno a dos minutos, lo cual hace que el tiempo total de procesamiento sea de menos de cinco minutos. Una vez completado, la transmisión es enviada en forma electrónica a la aduana.
- CENTREX es un ejemplo de utilización adecuada de las tasas que pagan los usuarios. El sistema financia en gran medida sus propias operaciones. Mediante una tasa de procesamiento de \$4, se auto financian operaciones confiables y el 70% del pequeño grupo de personal de CENTREX (12 personas). Los comerciantes pagan el arancel con satisfacción dado que están conformes con el servicio.

Desde un punto de vista asistencial, se necesita un enfoque nacional sobre esta función crítica, a fin de solucionar las variaciones regionales actuales. Sin embargo, es importante apuntar a un objetivo de paridad regional y lograr eficiencia regional donde sea posible. Algunas intervenciones programáticas específicas pueden asistir al Gobierno de El Salvador (GOES), incluida la asistencia de corto plazo discutida: 1) análisis de tecnología; 2) capacitación y análisis del sector económico; y 3) capacitación en auditoría. La USAID ha desarrollado un plan de acción para abordar este tema y el programa se está implementando en todos los países.

Desarrollar estándares sanitarios y de SPS que funcionen para la región

Los procedimientos de SPS y de seguridad de los alimentos tienen que ser simplificados a fin de reducir los costos y el tiempo estipulado para cumplir con las normas. No obstante, se deben mantener controles suficientes para salvaguardar la salud pública. Se puede hacer mucho para facilitar el movimiento de productos que requieren regulaciones sobre SPS y seguridad de los alimentos mediante la unificación regional de estándares y procedimientos. En algunos países, el 6%-8% del costo de un producto se atribuye a los gastos realizados para cumplir con los procedimientos actuales.

Un programa de asistencia clave consistiría en la reingeniería del proceso. El proceso de reingeniería debería incluir a todas las agencias involucradas en la regulación de la industria, así como también al sector privado. Se han hecho grandes progresos en este sector respecto de los productos centroamericanos, y se debe seguir este mismo proceso en relación a otros bienes internacionales. Como mínimo, éste debe incluir una reducción de la cantidad de documentos SPS que requieren la autenticación de un notario, y también un proceso simplificado para bienes de bajo riesgo. La racionalización de los actuales sistemas basados en información impresa no requiere una gran inversión y puede dar resultados significativos.

Un segundo programa de asistencia clave consistiría en implementar como estándar en toda América Central la gama completa de servicios del Organismo Internacional Regional de Sanidad Agropecuaria (OIRSA): cobro de todas las tasas por la, realización de todas las inspecciones, fumigación, análisis de laboratorio y servicios de cuarentena. Estos servicios se proveen actualmente en Honduras y Guatemala, que cuentan con los procedimientos más modernos y laboratorios con el mejor personal y equipamiento técnico. Asimismo, estos países cuentan con la más alta calidad de servicios de inspección. Este sistema funciona mejor debido a que el personal regional se encuentra menos propenso a la corrupción y la connivencia con el comercio local, y, en consecuencia, se aumenta la recaudación de ingresos. El personal de OIRSA, que representa a un cuerpo regional, puede llevar a cabo inspecciones de todos los bienes regionales de acuerdo con los requerimientos de cada país, incluso si no están estandarizados. Con un mejor acceso a las tasas cobradas a los usuarios, los ministerios de agricultura estarán en condiciones de modernizar las operaciones y eliminar requerimientos costosos, como asignar inspectores a todos los puestos de la región. Si se pueden eliminar los requerimientos de registro onerosos para los productos centroamericanos, se debería pensar en establecer el mismo procedimiento simplificado para bienes similares de otros países y de la región, como los Estados Unidos y Europa, cuyas agencias reguladoras son consideradas de alta calidad.

Asimismo, el desarrollo de la agricultura y los estándares debe funcionar en ambas direcciones: entre América Central y los Estados Unidos. Los miembros del CAFTA se beneficiarían ampliamente con un programa que les brindara mayor acceso a la información del Departamento de Agricultura de los Estados Unidos (United States Department of Agriculture, USDA), así como también a requerimientos de aprobación e información técnica sobre productos farmacéuticos estadounidenses que ingresan en sus mercados. Resulta crítico establecer un centro de información y coordinación regional, en el cual todos los exportadores y las agencias públicas SPS puedan obtener información relativa a los requerimientos de importación de los

Una mejor práctica para la región: Servicios fronterizos de OIRSA

Servicios fronterizos de OIRSA en Guatemala y Honduras — Las más altas y profesionales capacidades para inspectores, laboratorios de calidad, sistemas automatizados para controlar el trabajo, procesamiento acelerado, utilización de análisis de riesgos. Además de esto, el cobro de las tasas de OIRSA posibilita un mejor y más rápido acceso a financiación por parte del ministerio de agricultura.

En 2002, el gobierno de Honduras designó a OIRSA proveedor de todos los servicios fronterizos concernientes a agricultura y sanidad. Estos servicios incluyen responsabilidad absoluta por las inspecciones, fumigaciones, cuarentenas, análisis de laboratorio y cobro de aranceles. (Guatemala también cuenta con este mismo acuerdo, mientras que los otros países centroamericanos sólo utilizan un servicio limitado de OIRSA que únicamente cubre funciones de fumigación y cuarentena.) Los inspectores de OIRSA trabajan de acuerdo con las políticas, las normas y los requerimientos establecidos por SENASA. Los problemas que surgen en el campo son resueltos por SENASA. Las dos agencias participan en el reclutamiento y la contratación de los inspectores. Las tasas son establecidas por las leyes de Honduras y, actualmente, son las terceras más elevadas de la región, después de Costa Rica y Guatemala. OIRSA recauda todas las tasas — permisos de importación/exportación y de inspección

La presencia de OIRSA en Honduras ha optimizado la calidad de los servicios SPS del país, como lo demuestran los siguientes hechos:

OIRSA proporciona mejor personal de inspección. Están técnicamente más capacitados que otros inspectores de la región debido a que OIRSA requiere individuos con mayor capacitación. También son menos propensos a los sobornos porque cobran un salario más alto.

Los inspectores regionales, en contraste con los nacionales, generan un entorno menos politizado que aquellos que trabajan para una agencia nacional.

OIRSA utiliza sistemas automatizados de un mayor grado de sofisticación para controlar, registrar el proceso y brindar información actualizada a las oficinas locales. Esto aumenta la velocidad, la transparencia y la precisión.

OIRSA produce resultados. Durante los años anteriores a la utilización de los inspectores de OIRSA, los inspectores nacionales identificaron once pestes y plagas. Desde la implementación de los servicios de OIRSA en 2002, el número ha aumentado a 3.000.

Los laboratorios de OIRSA son modernos, cuentan con personal capacitado y están bien equipados.

Los trabajos de campo se llevan a cabo de manera eficiente y rigurosa. La pre-identificación de pestes se realiza *in situ*. El trabajo de campo está automatizado y permite el seguimiento, y los inspectores cuentan con capacidad de investigación en línea. Los informes se realizan en forma semanal, mensual y anual en relación con la calidad y la cantidad de trabajo, y se envían a SENASA a fin de mantener una supervisión efectiva.

La recaudación de tasas de certificación de importaciones/exportaciones por parte de OIRSA generó un incremento de fondos disponibles para SENASA. El gobierno solía cobrar 17% para manejar estas tasas, y obtener el reintegro de estos fondos era difícil. OIRSA sólo cobra una tasa derecho mercantil administrativa del 8%, la cual va directamente a SENASA.

Estados Unidos, y a los requisitos en materia de asistencia técnica que deben cumplir las agencias públicas para satisfacer estos estándares. Una opción sería que OIRSA asumiera esta responsabilidad. Este centro estaría conectado a los Estados Unidos, a fin de obtener asistencia para la rápida resolución de problemas. La entidad regional debería desarrollar un sitio Web, a fin de difundir a nivel regional información referente a los requerimientos SPS de los Estados

Unidos, a medida que se reciben los criterios actualizados. Esto sería complementado con seminarios en toda América Central, dictados por representantes de agencias como el USDA, el Servicio de Inspección de Salud Animal y Vegetal (Animal and Plant Health Inspection Service, AHPHIS), el Servicio de Inspección y Seguridad de Alimentos (Food Safety and Inspection Service, FSIS), la Administración de Drogas y Alimentos (Food and Drug Administration, FDA) y la Agencia de Protección Ambiental (Environmental Protection Agency, EPA), y grupos estadounidenses de importación como las asociaciones de minoristas de productos alimenticios.

Integrar los sistemas automatizados, incluidos aduanas, inmigración, depósitos y operaciones de zonas francas

Los países del CAFTA deberían solicitar asistencia limitada en el desarrollo de un programa para la modernización de los vínculos entre las agencias aduaneras y las zonas francas y los depósitos. Todos los depósitos y las zonas francas deberían estar conectados a los sistemas de automatización de las aduanas, y las supervisiones aduaneras *in situ* deberían ser eliminadas. A fin de garantizar un cumplimiento con buena relación costo-beneficio, las aduanas deberían adoptar un enfoque post-auditoria en relación a las omisiones. Esto es particularmente pertinente para las operaciones de zonas francas que tienen un bajo o nulo impacto en los ingresos. A fin de promover una ética de cumplimiento, los operadores deberían contar con las garantías adecuadas y ser responsables del control de los movimientos de entrada y salida que se producen en la instalación. Con la adopción de esta metodología, se obtiene un considerable ahorro en costos y una mejor asignación de recursos. Además de esto, la certificación de procedimientos de control de inventario y el enfoque post-auditoria resultante mejorarán los controles aduaneros sobre las operaciones.

Comercio y seguridad: Mejorar el entorno de seguridad

Establecer y mantener un comercio seguro es tan importante como la eficiencia comercial, en especial, después del 11/9. Para los inversionistas potenciales, la seguridad es uno de los primeros temas en la lista de criterios, y los costos de inseguridad recaen sobre las finanzas de los comerciantes regionales. Es fundamental optimizar las condiciones actuales de seguridad, lo cual puede dar como resultado ahorros significativos en los costos comerciales, además de mejorar sustancialmente la imagen de la región para la inversión extranjera directa. Si bien hacer cumplir las leyes es una función necesariamente nacional, resulta esencial la existencia de un enfoque regional y de cooperación en la región.

Crear unidades especiales para el cumplimiento de la ley

En los países en los cuales el problema de la seguridad es grave, la creación de unidades especiales para el cumplimiento de la ley es importante. Unidades especiales de este tipo han funcionado en la región y en todo el mundo. Por ejemplo, en Honduras, gracias a la creación de una unidad especial anti-secuestro, los hechos de este tipo han disminuido notoriamente. Hace tres años, Honduras

Mejorar la seguridad del comercio

1. Crear unidades especiales para el cumplimiento de la ley.
2. Adherirse a la iniciativa para la seguridad de los contenedores.
3. Fomentar una ética de cumplimiento en la comunidad comercial.
4. Implementar un programa de integridad gubernamental, especialmente para instituciones relacionadas con el comercio.

sufría hasta cuarenta secuestros por año, y el objetivo principal de los mismos eran empresarios del área cercana a San Pedro Sula. En 2003, luego de la creación de una unidad especial, los secuestros bajaron a tres y no se registró ninguno hasta septiembre de 2004 inclusive. La unidad fue creada, reclutada, capacitada (por el FBI), monitorizada y administrada para manejar este tipo de casos.

Los programas deberían ser ideados de acuerdo con los problemas de seguridad específicos de la región. Por ejemplo, se podría crear una unidad anti-contrabando y anti-fraude que combine el trabajo de funcionarios aduaneros y de la policía nacional. El personal de esta unidad sería seleccionado cuidadosamente y sometido al azar al detector de mentiras y a pruebas para la detección de drogas. Esta unidad desarrollaría un sistema de evaluación de amenazas y un plan de acción adecuado, a fin de combatir el contrabando, la corrupción y el fraude. Se requeriría capacitación en técnicas de evaluación y entrevistas, y en los requerimientos legales necesarios para crear un caso penal. Además de esto, el equipo sería capacitado y provisto de equipamiento especializado. También habría que establecer un vínculo y asociación esencial con la comunidad comercial, a fin de desarrollar fuentes de información. Asimismo, dado que la creación de estas unidades especiales se llevaría a cabo en forma paralela en todos los países, esto les brindaría la posibilidad de conectarse fácilmente a nivel regional.

Adherirse a la iniciativa para la seguridad de los contenedores

Los principales puertos de la región deberían ser miembros de la iniciativa para la seguridad de los contenedores (Container Security Initiative, CSI). Esta membresía también aceleraría la liberación de los embarques al llegar a los Estados Unidos. También constituiría un argumento de venta importante en la estrategia de marketing de la región.

Un programa de asistencia para que los principales puertos de la región se unan a la CSI ayudaría en este proceso. La mayoría de los países de la región cuentan con la certificación de Seguridad Internacional de Embarcaciones e Instalaciones Portuarias (International Ship and Port Security, ISPS), lo cual constituye un paso importante en la modernización y el mantenimiento de la seguridad comercial. Puerto Cortés en Honduras, que es uno de los dos puertos regionales de más importancia (Limón, en Costa Rica, es el segundo), tiene programada la incorporación de escáneres, lo cual cumple con los requerimientos de la CSI. Una vez que este equipamiento esté en condiciones de operar, Honduras podría unirse a la CSI, la cual requeriría la presencia de un funcionario aduanero de los Estados Unidos para revisar las declaraciones de exportación a los Estados Unidos antes de realizar la exportación y para cooperar con los funcionarios aduaneros locales en el examen de cualquier embarque sospechoso, antes de su carga.

Fomentar una ética de cumplimiento en la comunidad comercial

Una comunidad comercial segura es una comunidad comercial que cumple con las normas. La creación de una ética de cumplimiento en la comunidad comercial es esencial. Se deberían crear programas estructurados de recompensas, como el procesamiento acelerado, a fin de brindar incentivos a los comerciantes que se ajusten a las normas. Además de incentivos, los países también deberían contar con mecanismos de coercibilidad que brinden un mayor apoyo y propicien el enjuiciamiento penal a grupos o personas involucradas en violaciones comerciales

graves. Esto puede llevarse a cabo mediante una capacitación regional de comerciantes y funcionarios públicos en lo que respecta a normas comerciales. Más aún, una mayor cobertura de las aduanas y su función en la facilitación del comercio por parte de los medios periodísticos ayudaría a crear una atmósfera más firme de adhesión a las normas.

Implementar un programa de integridad gubernamental, especialmente para instituciones relacionadas con el comercio

Si bien el cumplimiento y el interés de la comunidad comercial es importante, los funcionarios del gobierno también deben ser alentados para que operen con el más alto nivel de integridad. Los esfuerzos para combatir la corrupción han ganado terreno en algunos países de la región, más notablemente en El Salvador. En otros países, sin embargo, las agencias relacionadas con el comercio fueron descritas como problemáticas. Los costos generados por la corrupción ahogan las iniciativas y la innovación, y ahuyentan nuevas inversiones. Por lo tanto, se debería implementar un programa de integridad regional para las agencias relacionadas con el comercio, el cual incluye revisiones internas reforzadas e independientes así como sistemas modernos de selección y manejo de personal. Los sistemas de personal exigirían claras calificaciones de los candidatos, procedimientos mejorados de contratación y estándares establecidos para la evaluación y el desempeño de tareas laborales específicas.

Sistema de comercio más sólido: Modernizar y mantener la infraestructura básica del comercio

Se puede lograr un ahorro significativo en los costos de las transacciones comerciales en el comercio inter- y extra-regional si los países del CAFTA crean un sistema de infraestructura fluido. Para lograr esto, los países deben trabajar juntos a fin de reducir los costos de producción relativos a transporte e infraestructura. Se están desarrollando iniciativas regionales, incluida una cantidad considerable de trabajo de planificación realizado por la Secretaría de Integración Económica Centroamericana (SIECA), la iniciativa *Plan Puebla y Panamá* del Banco Interamericano de Desarrollo y estudios de logística sobre corredores a cargo de países miembros. Si bien se debe brindar apoyo a estas iniciativas, es muy importante que se despliegue un enfoque con una buena relación costo-servicio a fin de apuntar a futuras mejoras de infraestructura. Es decir, las futuras iniciativas de planificación deben concentrarse en la *confiabilidad del servicio* y la *reducción de costos* para los usuarios del sistema a fin de mejorar la posición competitiva de la región. Si bien es bien sabido que se requieren grandes mejoras, las consideraciones financieras y los tiempos son críticos para la concreción de cambios positivos en el corto y el largo plazo. La USAID tiene la oportunidad de brindar apoyo a futuros esfuerzos de *planificación* relativos a infraestructura, y asumir un papel de liderazgo para obtener cooperación en ejecución, planificación y visión estratégica.

Coordinar futuros esfuerzos de planificación estratégica para un sistema regional de transporte combinado

La región centroamericana requiere un enfoque estratégico para la implementación y planificación de una infraestructura de transporte terrestre. El sistema actual, compuesto de carreteras, ferrocarriles, aeropuertos y puertos marítimos, constituye un conjunto de

componentes independientes que operan con niveles de servicio y efectividad muy diferentes. En general, el movimiento fluido de bienes en el sistema actual es insuficiente o inexistente, lo cual afecta profundamente la confiabilidad del servicio, los tiempos de tránsito, los costos y la competitividad regional en su totalidad.

Modernizar y mantener la infraestructura básica del comercio

1. Coordinar futuros esfuerzos de planificación estratégica para un sistema regional de transporte combinado
2. Establecer corredores viales de alta capacidad.
3. Desarrollar instalaciones de carga y descarga de uso específico.
4. Expandir los servicios de los aeropuertos en lugares estratégicos.
5. Mejorar la capacidad regional de energía eléctrica.

Es el momento oportuno para tomar decisiones estratégicas en relación al futuro de la infraestructura del transporte terrestre de la región. Los mercados de hoy en día exigen velocidad y eficiencia en el manejo de cargamentos, lo cual requiere una red de transportes de buena calidad e instalaciones de carga y descarga construidas con un propósito y para un uso específico. Para alcanzar este objetivo, la actual infraestructura centroamericana de transporte terrestre debe ser evaluada respecto de un conjunto de objetivos regionales comunes e integrada a un sistema unificado. Para lograr esto, se deberían considerar los siguientes pasos:

- 1) Identificar las características de la futura demanda de transporte terrestre y la capacidad futura necesaria para satisfacer esta demanda con el nivel de servicio requerido (es decir, tiempos de tránsito, densidad del tráfico, seguridad, etc.);
- 2) Desarrollar una visión para el futuro sistema de transporte terrestre que incluya corredores viales clave para el transporte, construcción de puertos de entrada y salida de uso específico (tales como instalaciones para uso específico en puertos marítimos) y acceso eficiente a zonas regionales de producción/consumo;
- 3) Evaluar de manera crítica la capacidad de la infraestructura existente en relación con los criterios establecidos, incluida una evaluación cuantitativa del déficit de capacidad y servicio, y determinar su función en la visión futura;
- 4) Desarrollar un plan viable de mejoras en el transporte terrestre que maximice la utilidad de los bienes existentes, minimice los costos operativos y dé lugar a un crecimiento predecible.

Se están realizando esfuerzos para desarrollar dichos planes, por ejemplo el estudio de la SIECA, que identifica las mejoras críticas que se requieren en la infraestructura vial a fin de facilitar el transporte terrestre en la región. Este estudio, sin embargo, se centra en el corredor “norte-sur” de la carretera Panamericana, y favorece la utilización y el mejoramiento de los bienes existentes como imperativos de inversión. Las tendencias en comercio internacional muestran que la USEC se está convirtiendo en el portal internacional preferido para los bienes extranjeros, debido principalmente a la confiabilidad del servicio y al potencial para una eficiente consolidación y distribución de bienes provenientes de distintos puntos de origen. En consecuencia, el plan estratégico de la región del CAFTA para la implementación de un sistema regional de transporte combinado debe tener en cuenta las tendencias predominantes en comercio internacional y preparar a la región para una “nueva forma de pensar”.

Los países del CAFTA requerirán asistencia para el desarrollo de ese plan estratégico. La USAID tiene el potencial para brindar este tipo de asistencia técnica. Al principio, el programa se abocaría a un estudio de alternativas, que evalúe los costos, los beneficios operativos y el impacto económico en la región. Luego, el programa se ocuparía de establecer una plataforma para la cooperación regional en relación con la planificación de infraestructura comercial y el desarrollo económico resultante. La cooperación regional es crítica para alcanzar el éxito. Individualmente, cada uno de los países del CAFTA es muy pequeño y, en cierta forma, está desconectado de los accesos principales, para implementar y sostener de manera efectiva un plan robusto. La USAID tiene la oportunidad de ayudar a facilitar el nivel de cooperación regional necesaria para el desarrollo del plan, mediante la utilización de fondos que se encuentran “aislados” de los intereses locales rivales.

Facilitar el fomento de la capacidad a través de “prueba de concepto”, “estudios de viabilidad” y “documentación auxiliar a la inversión”

Demostrar con indicios y pruebas que los conceptos de inversión en infraestructura producirán cambios y proporcionarán beneficios positivos es el principal obstáculo para la llevar a la práctica un sistema efectivo de infraestructura comercial en la región del CAFTA. Los inversionistas en infraestructura y las agencias donantes exigen pruebas de que las inversiones generarán beneficios. Estos estudios difieren del proceso de planificación estratégica descrito anteriormente, porque centran el análisis en un proyecto de inversión individual que forma parte de una visión global. La USAID puede ayudar a que fluya el dinero proveniente de inversionistas y agencias donantes, mediante el apoyo de distintos estudios de inversión, como estudios de prueba de concepto, estudios de viabilidad y otra documentación auxiliar a la inversión. Esta documentación es crítica para tomar decisiones comerciales y de inversión, y constituyen un paso necesario para la realización de una infraestructura mejorada.

Establecer corredores viales de alta capacidad

Debe brindarse apoyo a la iniciativa de la SIECA para el desarrollo de corredores viales de alta capacidad diseñados de acuerdo con especificaciones modernas. Deben identificarse corredores de transporte clave que requieran una modernización inmediata y destinar recursos a la implementación del plan. Esto incluye el enfoque actual en la carretera Panamericana, así como también los corredores trans-ístmicos. También deben desarrollarse planes para corredores alternativos en torno a centros poblacionales importantes.

Desarrollar instalaciones específicas de carga y descarga en los puertos marítimos

Los puertos marítimos actuales son clasificados, en general, como instalaciones mixtas que han sido adaptadas para satisfacer las necesidades iniciales de clientes específicos. Sin embargo, a fin de brindar servicios de alta calidad a costos atractivos para las empresas de transporte marítimo, es absolutamente necesaria la utilización, dentro la región, de instalaciones construidas con un fin específico. Hoy en día, la mayor parte de los cargamentos se considera carga de trasbordo de la región del Canal de Panamá, con escasas o nulas oportunidades para servicios de buques de línea con escala directa. Las instalaciones de uso específico, con gran flujo de capital y un desarrollo comercial asociado que las solvente, brindan oportunidades y llegan a una

variedad de clientes más amplia. Con respecto a esto, una evaluación de las características potenciales de los costos de los servicios resulta crítica para entender la viabilidad de captar nuevas oportunidades comerciales.

Expandir los servicios de los aeropuertos en lugares estratégicos

Debe brindarse asistencia para la planificación del desarrollo de aeropuertos regionales clave. Se requieren nuevas instalaciones en los aeropuertos para abastecer los importantes centros comerciales y gubernamentales de la ciudad de Guatemala, en Guatemala, y Tegucigalpa, en Honduras. Las instalaciones actuales están alcanzando el límite de su capacidad de servicio en muchas dimensiones. La asistencia para planificar el reemplazo de estos sitios y, principalmente, para planificar la financiación de los mecanismos, constituiría una ayuda estratégica importante.

La inversión en la facilitación del comercio: Mejorar la financiación

La reducción de los costos de las transacciones comerciales no está exenta de costos, y determinadas inversiones para la facilitación del comercio, sobre todo en infraestructura, son extraordinariamente altas. Como se observó, los presupuestos nacionales son ajustados y la asistencia internacional sola no puede proporcionar fondos para todas las reformas de facilitación comercial que se necesitan. Sin embargo, existen formas adecuadas para mejorar los recursos que ayudarán a financiar algunas prioridades referidas a la facilitación comercial.

Generar ingresos a partir de las tasas por servicios comerciales que financien servicios de alta calidad

La manera más significativa de financiar mejoras para la facilitación del comercio consiste en brindar, a las instituciones relacionadas con el comercio, acceso a los ingresos derivados de las tasas por servicios que se pagan a cambio servicios de alta calidad. Asimismo, los países deberían desarrollar y promover más tasas - conforme a lo estipulado por la OMC - por los servicios prestados, como el procesamiento de declaraciones, a fin de incrementar los presupuestos y generar fondos para pagar esos servicios. Las tasas por servicios, donde se aplican, ayudan a alinear los servicios con los costos y suman

transparencia y eficiencia a los procesos. Por ejemplo, en El Salvador se reemplazó un sistema de procesamiento de exportaciones anticuado por uno nuevo y optimizado: CENTREX. Mediante una baja tasa de procesamiento de \$4, CENTREX financia el 70% de sus propias operaciones. Los comerciantes pagan la tasa de buena gana, dado que están conformes con el servicio.

Mejoras para la financiación

1. Incorporar tasas de servicios relacionados con el comercio que financien servicios de alta calidad.
2. Crear competencia regional y participación en los costos para funciones comerciales clave.
3. Terminar con los cupos de ingresos para las agencias relacionadas con el comercio.

Crear competencias regionales y participación en los costos para funciones comerciales clave

Asimismo, los países pueden obtener mayores ahorros y eficiencia en los costos si se puede lograr la cooperación a fin de desarrollar competencia regional. La actual financiación nacional, que se destina a instituciones clave relacionadas con el comercio y da como resultado servicios comerciales con funcionamiento deficiente y financiación inadecuada, podría y debería ser reemplazada por un enfoque regional. No existen medios ni fundamentos lógicos para financiar en su totalidad cinco programas completamente distintos de gestión de riesgos aduaneros, en una región en la que los países comparten muchos de esos mismos riesgos. Un recurso central de desarrollo compartido puede servir a la región de manera mucho más económica y efectiva. Los mismos recursos compartidos en áreas clave, como las inspecciones agrícolas y sanitarias, pueden dar como resultado mejores servicios a precios más bajos.

Los ahorros y las tasas adicionales provenientes de estas fuentes de financiación deberían ser asignados a áreas prioritarias. Éstas incluyen pago de salarios, compra de equipamiento y herramientas, modernización de las aduanas y mejora de las instalaciones a fin de desarrollar un proceso de liberación de embarques y pago pre-arribo electrónico. Además, las funciones clave que merecen seria atención regional incluyen: gestión de riesgos; un laboratorio regional para análisis complejos; un sitio Web y una mesa de ayuda regional de asistencia bilingüe que describa todos los procedimientos necesarios para el despacho aduanero y los requerimientos sanitarios, agrícolas y de inmigración para la región; una iniciativa regional para crear una metodología uniforme para envíos urgentes; pericia regional en la valoración y clasificación de tarifas; procesos estandarizados y avanzados de jurisprudencia vinculantes para la región; y la creación de especializaciones en bienes a nivel regional que tengan poder para operar en toda la región.

MEJORAR LAS INSTITUCIONES Y EL DERECHO MERCANTIL

Hacer negocios en un mercado regional que alberga más de 35 millones de personas tiene grandes ventajas en comparación con limitarse a un mercado nacional de entre 4 y 14,3 millones de personas. Un mercado más grande significa más clientes, más oportunidades, más competencia y más eficiencia. Pero para que estas ventajas se hagan realidad, la infraestructura institucional, legal y comercial *de toda la región* debe ser capaz de funcionar de manera que facilite y fomente, en lugar de frustrar, la actividad regional por parte de empresarios individuales, las PyME y las grandes compañías. A continuación, se describen sugerencias específicas para reformas en los distintos aspectos de la vida de una empresa.

Establecer y desarrollar nuevas empresas: Ayuda para las PyME

Las PyME representan aproximadamente el 50% de la economía regional; sin embargo, como se discutió antes, la mayoría de ellas permanecen en el sector informal. La comunidad donante ha comprometido casi \$800 millones para las PyME, aunque no ha habido muestras de un impacto acorde con esta cifra. Es hora de que los gobiernos de los países del CAFTA, junto con la comunidad donante, consideren un enfoque coordinado y global para asistir a las PyME. Catalogar, coordinar y aprender de los distintos tipos de asistencia disponibles hoy en día - en

contraste con la forma irregular en que se provee la asistencia actualmente - producirá un efecto multiplicador de recursos y creará un entorno más fuerte para el crecimiento de los negocios y los empresarios en el futuro.

Establecer una base de datos regional de programas de garantías para préstamos

A menudo las PyME dependen de garantías para préstamos, en especial, cuando obtienen préstamos por primera vez o necesitan financiación para dar inicio a una compañía. Como regla general, los bancos del mundo no financian operaciones de inicio de empresas. Las compañías más grandes pueden llegar a tener acceso a capital empresario - inversionistas que asumen un riesgo en el inicio de compañías a cambio de una participación en la compañía - pero, a menudo, esto resulta difícil para las PyME más pequeñas.

Los actuales programas de garantías en la región del CAFTA, y en particular los financiados por donantes, ya están desarrollando una valiosa base de estadísticas e información de evaluación de impacto. Esta información no sólo puede utilizarse para evaluar el éxito de los programas, también se puede usar para planificar la evolución hacia la siguiente fase de desarrollo. Se deberían realizar estadísticas dentro y para cada uno de los programas de garantías, para luego compararlas y analizarlas a nivel país en todos los programas. La información debería incluir:

Ayuda a las PyME

1. Establecer una base de datos regional de programas de garantías para préstamos y canalizar las lecciones aprendidas de distintos programas hacia el desarrollo de un programa regional para realizar reformas.
2. Establecer una red de programas de asistencia a las PyME por parte de donantes, por medio de la creación de una fuente de información centralizada para las PyME que requieran asistencia y de la oportunidad de estandarizar los procedimientos.
3. Dentro de todos los proyectos de asistencia a las PyME, implementar un programa de fomento y concientización pública.
4. Crear una asociación regional de agencias nacionales para el fomento de las PyME.
5. Proporcionar coherencia y responsabilidad al proceso de ingreso al mercado en toda la región, incluida la coherencia en certificaciones, licencias e inspección.
6. Una vez establecida la coherencia en los procedimientos de registro de compañías, crear un registro electrónico de compañías regional.
7. Poner en marcha medidas para facilitar la autenticación de documentos, incluida una convención regional, a fin de que las empresas registradas en un país determinado sean reconocidas legalmente en todos los países sin que haya pasos administrativos adicionales significativos.
8. Para mejorar el acceso a capitales, todos los países deben implementar la Ley Modelo Interamericana sobre Transacciones Garantizadas de la OEA y educar a todas las comunidades interesadas respecto de sus contenidos y su implementación.

- Los resultados para cada banco que recibe las garantías, incluidos:
 - Préstamos otorgados
 - Puestos de trabajo creados (por tipo de préstamos; por ejemplo, corto plazo versus largo plazo)
 - Tasa de incumplimiento

- Motivos del incumplimiento.
- Resultados para cada programa de garantía, incluidos:
 - Costos totales del programa
 - Costos por préstamo
 - Ganancias o pérdidas si se transforma en un programa con fines de lucro
 - Impacto económico, incluidos el crecimiento de empleos, el incremento de las exportaciones, etc.

En el término de tres o cuatro años, esta información empezará a reflejar resultados que podrán utilizarse para proponer pasos adecuados a seguir.

Crear una red de donantes para el apoyo a las PyMe

Claramente la región del CAFTA se beneficiaría en gran medida con una coordinación mejorada de asistencia técnica de donantes, préstamos, garantías para préstamos y otros tipos de asistencia para las PyME. Una de las formas en que se puede lograr esto es mediante la creación de un banco de desarrollo regional especializado en PyME con tasas preferenciales. Una solución de corto plazo - y una necesidad especialmente urgente - es la creación de una red de apoyo a las PyME, dirigida por un directorio integrado por representantes de los países y los donantes. Esa red identificaría y catalogaría todos los recursos financiados por donantes destinados a las PyME de la región; crearía una fuente de información centralizada para las PyME que requieren asistencia (y así se reduciría el tiempo empleado en la búsqueda de fuentes de financiación individuales y otras formas de apoyo); establecería un proceso uniforme de solicitudes para las PyME que requieren asistencia, de manera que una única solicitud podría ser presentada a todas las posibles fuentes; crearía recursos, procedimientos, tasas y reglas estándares; y establecería programas de capacitación que podrían ser presentados a nivel regional.

Implementar un programa de fomento de las PyME y concientización pública

A menudo, ni los prestatarios ni los prestamistas conocen los programas de apoyo y garantías de préstamos para las PyME que podrían beneficiarlos, lo cual da como resultado una pérdida de oportunidades. Al mismo tiempo, muchos de los programas existentes y planificados trabajan con numerosos grupos interesados dentro de sus mercados destinatarios, y están excepcionalmente capacitados para organizar campañas de concientización adecuadas. Más aun, varios programas que brindan capacitación y otros tipos de asistencia a las PyME también están muy bien posicionados para difundir información a las partes interesadas. Por lo tanto, todos los programas deberían incluir temas de concientización pública y difusión de información en sus agendas. Para lograr esto, debería existir un proceso que rastree los incrementos (si existieran) en la demanda o en la utilización de asistencia o garantías por parte de los interesados específicos.

Los programas de garantías para préstamos y apoyo a las PyME también deben participar activamente en el reclamo de reformas en el entorno comercial, mediante la identificación de las reformas necesarias y el fomento de cambios. Estos programas actúan como anestesia para aquellos que, de otra manera, podrían fomentar la implementación de cambios: con garantías, los bancos no tienen que preocuparse por los riesgos y los prestatarios obtienen préstamos a los

cuales no podrían tener acceso de otra manera, por lo cual no hay motivos para quejarse. Sin embargo, una vez que los programas de garantías desaparecen, el entorno puede llegar a ser el mismo, a menos que los programas contribuyan a la identificación y abordaje de los problemas que originalmente llevaron a su creación. Estos programas cuentan con expertos que entienden cuáles son los cambios que deberían realizarse a fin de reducir los riesgos, pero, a menos que se exija a estos individuos que se concentren en el cambio, gran parte de esta experiencia será desperdiciada. Por lo tanto, todos los programas deberían incluir un componente de fomento y trabajar con y mediante el sector privado y los colegas gubernamentales a fin de reducir riesgos a través de reformas legales, educativas y de otro tipo.

Crear una asociación regional de agencias para el fomento de las PyME

Existen agencias gubernamentales individuales en América Central que brindan apoyo a las PyME, pero sus mandatos son débiles, y su efectividad mínima. El liderazgo de estas agencias debería juntar fuerzas para impulsar la influencia colectiva de sus organizaciones en la región. Una asociación regional de este tipo podría resultar útil para varios propósitos, desde el intercambio de información y la combinación de recursos hasta la estandarización de procedimientos. En particular, la asociación podría difundir las mejores prácticas concernientes a los siguientes tipos de apoyo a las PyME:

- Información sobre el entorno regulador y legal ideado de acuerdo con el tipo de negocio en cuestión (por ejemplo, registro, licencias o legislación laboral)
- Información y orientación para el acceso a financiación
- Subsidios u otros tipos de financiación de bajo costo para grupos desfavorecidos
- Orientación sobre marketing y fuentes de información disponibles para sus negocios planificados
- Asesoría para la decisión de cuándo y cómo constituir la empresa
- Derivación a capacitación de habilidades específicas que podrían ser necesarias antes del lanzamiento de una empresa
- Financiación
- Apoyo para desarrollar capacidades básicas de administración de empresas por medio de capacitación (finanzas, marketing, contabilidad, administración, etc.)

Si bien determinados países del CAFTA resultaron ser más efectivos que otros en la provisión de los tipos de actividades auxiliares listadas anteriormente, los países menos eficientes se beneficiarán a partir de sus experiencias. Una asociación regional también podría ejercer influencia y servir de guía para las legislaturas nacionales que buscan mejorar el entorno de crecimiento de las empresas y los negocios en sus respectivos países. Una asociación regional de agencias para el apoyo de las PyME constituiría una importante fuente de información concerniente a mejores prácticas, soluciones regionales e iniciativas de armonización legal.

Facilitar el acceso a la asistencia de donantes a fin de proporcionar coherencia y responsabilidad al proceso de ingreso al mercado en la región

Existe una necesidad enorme de una iniciativa regional que identifique y brinde asistencia en la eliminación de los requerimientos excesivos y superpuestos que exigen los estados a empresas

que intentan ingresar en el mercado. Con asistencia técnica y financiera por parte de la comunidad donante, los países del CAFTA deberían empeñarse en catalogar primero y brindar coherencia regional después a:

- Una autoridad legal para certificaciones, licencias e inspecciones, incluido el proceso de registro de la empresa
- Estándares de cumplimiento para los postulantes
- Estándares de conducta para los funcionarios
- Para inspecciones, limitaciones en la autoridad de inspección, como:
 - Frecuencia permitida de inspección
 - Alcance de la inspección
 - Duración máxima de la inspección
- Lista de aranceles, tarifas y multas
- Proceso de reclamos y apelaciones

Si bien sólo los organismos nacionales pueden eliminar o modificar requerimientos nacionales, estas instituciones requieren dirección clara acerca de cómo podrían unificar sus procedimientos de ingreso al mercado con los procedimientos de los demás países. La compilación de esta información a nivel regional proporcionaría orientación a los gobiernos nacionales respecto de cómo manejar la unificación regulatoria.

Poner en marcha medidas para facilitar la autenticación de documentos

De acuerdo con lo detallado en varios de los informes por país, la autenticación de documentos puede ser un tema crucial para las empresas que intentan concretar negocios en los estados vecinos. Los procedimientos para reconocer la autenticidad de contratos mercantiles, documentos que prueben la posesión de la propiedad o registro de garantías, son por lo general poco claros o están administrados en forma inconsistente, lo que aumenta los costos de las transacciones. En más de un país del CAFTA, los extranjeros se han quejado porque un documento certificado por un escribano en el exterior, tal como un poder, no es válido si antes no pasa por el extenso procedimiento denominado “legalización”. Incluso después de eso, el documento debe ser certificado por un escribano local. Además, los países del CAFTA han dado muy pocos pasos para implementar el reconocimiento y la autenticación de documentos y firmas electrónicos. Las siguientes soluciones abordarían estos problemas:

- Poner en marcha convenciones regionales a fin de que los contratos certificados por notarios en un país determinado sean reconocidos como válidos en todos los países sin que haya pasos administrativos adicionales significativos;
- Adoptar en todos los países del CAFTA lo siguiente:
 - la convención interamericana sobre régimen legal de poderes a utilizarse en el exterior;
 - las Reglas Interamericanas sobre Documentos Electrónicos y Firmas (IAREDS);
 - la Convención de La Haya que suprime la exigencia de legalización de documentos públicos extranjeros; y

- Crear un curso de capacitación (que pueda dictarse en persona o en línea) para abogados, notarios, jueces y otros sobre los parámetros de los acuerdos regionales e internacionales concernientes a la autenticación de documentos.

Reactivar los esfuerzos para crear un mercado de valores regional viable

En relación con la capacidad de las empresas para recaudar dinero mediante la venta de títulos, han surgido dos recomendaciones principales: (1) unificar la legislación referida a la bolsa/mercado de valores en la región del CAFTA; y (2) desarrollar un grupo de trabajo interregional del sector privado que se aboque al objetivo a largo plazo de establecer un mercado de valores regional. De hecho, actualmente existe un mercado de valores centroamericano, pero se lo considera tan débil, poco sofisticado e irrelevante, que muy pocas personas o empresas saben de su existencia. Un enfoque regional debería evaluar la conveniencia de una reforma concentrada de la institución existente o bien su eliminación, seguida de un “nuevo comienzo”. Con un sistema de un mercado de valores altamente desarrollado, las empresas tendrán mayores oportunidades de crecimiento y, en consecuencia, no sólo serán más atractivas sino también más accesibles para las inversiones extranjeras. Es altamente improbable que los débiles, pequeños y dispares mercados existentes en la región pudieran constituir un motor de crecimiento. Más aún, los esfuerzos para desarrollar esos mercados sin unificación no contribuirán a los intereses de largo plazo que impone el regionalismo.

Aprovechamiento del poder de la propiedad

Establecimiento de una estrategia regional para la reforma de los bienes raíces

A pesar de que el mal estado en que se encuentran los registros catastrales de tierra es una preocupación central en la mayoría de los países, la modernización de los registros catastrales tiende a ser prohibitivamente costosa para los donantes y los presupuestos de los gobiernos locales. La información catastral no se actualiza con frecuencia; no está vinculada con la que aparece en los registros de bienes raíces; y los catastros prácticamente no cuentan con automatización. Este complicado estado de las cosas disminuye la posibilidad de los individuos y negocios de utilizar sus tierras como garantía para solicitar préstamos.

A pesar de que los problemas son profundos, los esfuerzos para mejorar los medios para rastrear la titularidad y el valor de las propiedades deben continuar, y se justifica poner mayor énfasis en la consistencia de los datos catastrales y los sistemas de registro de bienes raíces a lo largo de la región. Específicamente, se debe trabajar para crear leyes y regulaciones relacionadas con las propiedades que sean más simples y consistentes a través de la región. Los entes nacionales a cargo de supervisar el registro de propiedades deben desarrollar procesos para actuar de forma coordinada, revisando las mejores prácticas de la región para las leyes de garantías y las operaciones de registro. Se debe desarrollar una estrategia de automatización a largo plazo que incluya, como precursora de la automatización final, flujos de trabajo, procedimientos y procesos comerciales mejorados. Un objetivo esencial a largo plazo será el uso de la tecnología para facilitar el intercambio de información de los registros dentro de la región, de modo de facilitar las investigaciones de gravámenes.

Además, prácticamente no existe colaboración entre los registros de propiedades y los de garantías en los países del CAFTA. Por ejemplo, los mecanismos para asegurar que una

Aprovechamiento del poder de las propiedades

1. Crear e implementar un plan a largo plazo para mejorar la infraestructura reguladora de los bienes raíces de la región, que incluya: (a) promocionar la simplificación y consistencia de los procedimientos entre los datos catastrales y los registros de bienes raíces; (b) mejorar la administración institucional y la automatización; y (c) permitir que se comparta información entre los registros y los cadastros.
2. Monitorear el impacto y las lecciones aprendidas de la reciente implementación del proyecto PATH y de la Ley de Propiedades en Honduras, utilizando estas reformas como modelo regional.
3. Para fortalecer los derechos de propiedad en la región, todos los países deben poner en marcha la Ley Modelo Interamericana de la OEA sobre transacciones garantizadas.
4. Crear una estrategia regional, una en la que participen organizaciones comerciales y asociaciones profesionales, para mejorar el uso de transferencias en el desarrollo del mercado de bienes raíces.

propiedad no ha sido utilizada en dos países para garantizar un préstamo todavía no han sido implementados. Los procedimientos de registro varían enormemente de Estado a Estado. El potencial para compartir información de la tecnología todavía no ha sido explotado. Un objetivo a largo plazo para la región será compartir registros a los que se pueda acceder por la Internet.

Una colaboración significativa contribuiría a

umentar la tranquilidad de los prestamistas. La interacción frecuente entre los registros alentaría el estudio de las mejores prácticas y la unificación de procesos y las iniciativas que favorecen la integración de los recursos de información servirían para beneficiar el entorno para poder acceder a capital.

Facilitación del uso de propiedad intangible y mueble como bienes a través de la legislación

La Ley Modelo Interamericana sobre Transacciones Garantizadas fue redactada con la participación activa de los especialistas líderes de las Américas y aprobada por la Organización de Estados Americanos en 2002.²⁵ También se aprobó un apéndice de esta Ley Modelo, titulado las Reglas Interamericanas sobre Documentos Electrónicos y Firmas (Inter-American Rules on Electronic Documents and Signatures, IAREDS), y se recomendó su adopción. La promulgación de la Ley Modelo de OEA en los países del CAFTA, junto con IAREDS y con la modernización de los registros de tierras, posibilitaría que se expanda el crédito de construcción y comercial en la región a tasas de interés que se acerque a las de Canadá y los Estados Unidos, utilizando más que propiedades inmuebles como garantía. De implementarse en forma adecuada, esta modernización y unificación de trabajo tendría como resultado la creación de un mercado crediticio activo internacional y regional para las PyME de la región del CAFTA, y fortalecería la capacidad comercial a lo largo de las Américas. Obviamente, la implementación adecuada es un desafío con muchas facetas, que incluye la formación de jueces, abogados y funcionarios ejecutivos de sección a cargo de la implementación; la educación pública y divulgación; y el monitoreo y la evaluación del progreso, con la debida oportunidad para compartir las mejores prácticas y las lecciones aprendidas entre los países participantes.

Canalización de transferencias para lograr posesión de una propiedad

Los países del CAFTA se beneficiarían de una estrategia conjunta para controlar de manera más eficiente las transferencias, permitiéndoles utilizarlas como una poderosa herramienta en el mercado de bienes raíces. Específicamente, se debe trabajar para alentar a los centroamericanos que actualmente viven en los Estados Unidos a invertir directamente en propiedades locales, en lugar de a través de mediadores, ya que esto reduciría los honorarios y costos de las transacciones y permitiría que se utilice más dinero en la inversión de bienes raíces en sí. Además, las asociaciones profesionales y las organizaciones comerciales deben intentar promover los servicios de los agentes centroamericanos para las transacciones en América Central. Por último, estas organizaciones deben empeñarse en permitir búsquedas de ventas de bienes raíces a través de la Internet, de modo que sean accesibles para los centroamericanos expatriados.

Cumplimiento de los estándares de administración de empresas

El proceso de evaluación determinó que las cuestiones relacionadas con el gobierno corporativo no tienen gran resonancia en América Central por una serie de motivos, entre los que se encuentran, por ejemplo, la importante porción de negocios que trabajan en la economía informal y la cantidad de compañías que son operadas por familias o que pertenecen a un grupo pequeño. Es más, América Central está a la zaga de otras naciones de América Latina en el área de

Establecer y ejecutar los estándares de administración de empresas

1. Participar en la actualidad de la Mesa Redonda Latinoamericana sobre Gobierno Corporativo (Latin American Roundtable on Corporate Governance), establecida por la OECD en 2000..
2. Enfrentar los problemas de administración de empresas mediante un minucioso análisis del Informe Oficial sobre Gobierno Corporativo en América Latina (White Paper on Corporate Governance in Latin America) (2003) de la OECD, incluyendo, cuando sea necesario, la implementación de las recomendaciones y las prioridades de reforma del Informe Oficial.

experiencia en gobierno corporativo y reformas, lo que queda demostrado por el hecho de que *ningún* país del CAFTA participa en la actualidad de la Mesa Redonda Latinoamericana

sobre Gobierno Corporativo (Latin American Roundtable on Corporate Governance), establecida por la OECD en 2000. La Mesa Redonda representa una importante iniciativa regional para crear conciencia y facilitar el diálogo sobre políticas entre los sectores público y privado. Proporciona un foro para el intercambio de experiencias entre autoridades superiores encargadas de formular políticas, reguladores y participantes del mercado con experiencia directa sobre el trabajo y los desarrollos actuales. Para seguirles el paso a los vecinos de la región, los países del CAFTA deben buscar el derecho para participar.

El asunto del gobierno corporativo y su conexión con el desarrollo regional podría llenar un informe aparte, y las necesidades de la región del CAFTA son muchas. Los países del CAFTA deben comenzar a enfrentar estos problemas mediante un minucioso análisis del Informe Oficial sobre Gobierno Corporativo en América Latina (White Paper on Corporate Governance in Latin

América) (2003) de la OECD, incluyendo, cuando sea necesario, la implementación de las recomendaciones y las prioridades de reforma del Informe Oficial. Entre los asuntos que los reformistas del área de gobierno corporativo pueden esperar confrontar están: los derechos y el trato de accionistas y otros interesados en una compañía, divulgación de información de la compañía y la transparencia en las prácticas de administración, y las responsabilidades de los miembros del directorio.

A medida que las economías de la región crecen, el cumplimiento de las expectativas internacionales respecto al gobierno corporativo es una parte crucial de los esfuerzos para atraer y mantener negocios en la región. Los negocios internacionales que buscan invertir en la región estarán menos dispuestos a hacerlo si los potenciales socios locales no practican los mínimos estándares de administración de empresas.

Regionalización de las políticas y la ley de competencia

Como se detallara más atrás, se necesitan esfuerzos importantes para promover una política de competencia que funcione debidamente en cada uno de los países del CAFTA. Estos esfuerzos serán más efectivos y significativamente más fáciles si se adopta una estrategia regional que apunte hacia la creación de capacidad. Teniendo en cuenta la administración regional, los legisladores nacionales deben considerar con cuidado las leyes de competencia de Costa Rica, México y Panamá, y los comités encargados de la redacción de las leyes de Guatemala, Honduras y Nicaragua deben comunicarse entre ellos y preparar borradores que sean consistentes a nivel regional. En especial, deben tener en cuenta los términos y condiciones legales fundamentales para prácticas y acuerdos anticompetitivos que aparecen en las leyes costarricenses y mexicanas. En los países con sistemas judiciales especialmente débiles, deberán considerar también los modelos institucionales, entre los que se incluye un tribunal especializado.

Utilizando el trabajo de la Dirección General de Competencia y Transparencia de Mercados en Nicaragua y las primeras experiencias de la Comisión de Promoción de la Competencia de Costa Rica, los legisladores y donantes deben trabajar para lograr la educación, divulgación y promoción de la ley de competencia junto con las legislaturas, las organizaciones comerciales y los practicantes legales. Esta recomendación es especialmente relevante para El Salvador, para crear apoyo para su ley y su agencia de implementación nuevas, y para Guatemala y Honduras para conseguir el respaldo para la aprobación de las leyes.

Para lograr un marco de política de competencia completo, Guatemala, Honduras y Nicaragua necesitarán adoptar leyes de competencia a nivel nacional. El Salvador debe trabajar en el diseño de una agencia que funcione debidamente y cuente con personal capacitado. Costa Rica se beneficiaría con el desarrollo de normas de consolidación e información acerca del tratamiento de la información confidencial para el sector privado.

Mejora de las políticas y de la ley de competencia

1. Desarrollar un programa para la educación, divulgación y promoción de la ley de competencia que apunte a las legislaturas, las organizaciones comerciales y los abogados.
2. Los comités de redacción de leyes de competencia de Guatemala, Honduras y Nicaragua deben comunicarse unos con otros y preparar borradores que sean consistentes a nivel regional.
3. El apoyo de las agencias de cumplimiento de competencia recientemente establecidas – en El Salvador y en otros países, a medida que se sancionen leyes – deben incluir asistencia técnica a corto y largo plazo, mentores y asesores residentes, ejecución y desarrollo de un programa de capacitación, programas de información públicos, y asistencia para compartir información con agencias de competencia hermanas en otros países del CAFTA. El no poder brindarles a las agencias de implementación recientemente establecidas los recursos suficientes va a atentar contra su capacidad de establecer credibilidad y fomentar apoyo público desde el comienzo.
4. La competencia debería ser parte de cualquier programa de estudios de derecho mercantil global desarrollado para jueces y abogados. Tal como ocurre para otros asuntos de derecho mercantil, es necesario contar con una base sustancial, preferentemente mediante un programa de otorgamiento de certificados de no menos de 40 horas de tiempo de capacitación, con un examen final calificado en forma anónima.
5. Las facultades de economía y derecho de las universidades de la región deben incluir discusiones fundamentales y esfuerzos de desarrollo de programas de estudio relacionados con la Ley de Competencia, de modo que los estudiantes puedan estar lo suficientemente preparados en este tema.

Utilizando los programas de creación de capacidad regionales de políticas de competencia de la Comunidad Andina como guía, los legisladores y donantes deben desarrollar programas regionales que se ocupen de la educación de los interesados relevantes, la creación de capacidad para el nuevo personal de la agencia y el cumplimiento básico de los desafíos de las nuevas agencias.

Dado el éxito del programa de política de competencia del ANSEA, se debe considerar fortalecer el modelo andino mediante el agregado de un consultor regional de largo plazo al programa.

Incremento de las capacidades de ejecución de contratos

Establecer un ente regional eficiente para la resolución de conflictos comerciales

La crisis en la ejecución de contratos hace evidente la necesidad de numerosos cambios institucionales en cada uno de los países, como se detalla en los Informes de Países. Además, durante las evaluaciones de los países, se expresó una importante cantidad de interés en el desarrollo de una institución que administre los conflictos contractuales y otros litigios comerciales. La idea sería que los litigantes comerciales puedan evitar las limitaciones administrativas y los daños y perjuicios fundamentales de los tribunales nacionales.

Existen muchas ideas para la posible estructura de dicho ente. Un enfoque sería un foro para la Resolución alternativa de conflictos comerciales que involucre empresas de distintos países. Otro enfoque sería que se organice una corte regional que cuente con poderes de segunda instancia sancionados oficialmente sobre los conflictos comerciales entre distintos países. Cada una de estas ideas implica sacrificar la autoridad nacional para lograr el mejoramiento de la región – una

propuesta que representa cierto riesgo, pero que amerita ser considerada. Existe un fuerte argumento a favor de la creación de un grupo de trabajo regional que investigue el desarrollo de un tribunal comercial regional y de otros entes en donde se puedan presentar conflictos comerciales. Una importante guía serían las lecciones aprendidas como resultado del trabajo y la divulgación realizados por el Comité Asesor en Materia de Disputas Comerciales (Advisory Committee on Private Commercial Disputes) del NAFTA.

Un acercamiento regional para resolver conflictos puede ser considerado como catalizador para darle nueva energía a los esfuerzos para promover la Resolución Alternativa de Disputas (ADR). Al trabajar en forma conjunta con jueces, abogados y asociaciones profesionales, los donantes deben alentar programas que se apunten a mejorar la comprensión y el uso de la mediación y el arbitraje comercial.

Crear un entorno que permita contar con una mejor ejecución de contratos, mejores jueces y mejores abogados

1. Establecer un ente regional eficiente para la resolución de conflictos comerciales.
2. Crear un programa para la instrucción de jueces con experiencia compartida tanto dentro como fuera de la región.
3. Desarrollar un programa regional de estándares profesionales para jueces, abogados, contadores, funcionarios de Migraciones y de Aduanas. Cada una de estas profesiones deben colaborar en el desarrollo de un Código de Conducta. En toda la región debe implementarse la capacitación profesional basada en estos códigos.
4. Desarrollar programa de educación continua legal regional con otorgamiento de certificados para los abogados comerciales. El certificado que se otorga al completar cada curso destacará a los abogados que han completado el programa como especialmente competentes y al día en el tema en cuestión. También, para subrayar la importancia de dominar el tema, se requerirá de un examen anónimo como condición para aprobar los cursos.
5. Desarrollar un programa que abarque toda la región para mejorar la educación legal de los temas de derecho mercantil.
6. Implementar un examen a nivel regional del colegio de abogados sobre temas de derecho mercantil.

Crear un programa de instrucción de jueces

Hay buenos jueces en América Central, pero desafortunadamente no existe una tradición de independencia judicial. Ni tampoco existe una tradición dentro de la profesión judicial de especializarse en el área de la ley mercantil, del mismo modo en que algunos jueces eligen especializarse en Derecho Penal o en la defensa de los derechos humanos. La instrucción judicial es una manera de desarrollar las habilidades y la confianza profesional de los jueces. La instrucción “proporciona un foro constructivo para intercambiar ideas, compartir enfoques y soluciones a problemas potenciales, y obtener respuestas constructivas sobre el desempeño laboral de un evaluador neutral”.²⁶ Refiriéndonos específicamente a la profesión judicial, “el instructor puede educar al instruido sobre la naturaleza de las actividades del tribunal y el trabajo de los jueces, así como también acerca de las tradiciones, los valores, las costumbres, las políticas y los procedimientos que están asociados a la profesión de juzgar”.²⁷ Numerosos ejemplos de la reciente experiencia de la USAID refuerzan la conclusión de que, cuando jueces externos a la región establecen lazos de confianza entre sus colegas de los países en desarrollo, el sentido de la confianza profesional y la competencia judicial entre sus colegas mejora significativamente, lo que contribuye a formar un sistema de justicia más fuerte.²⁸ Un programa

de instrucción regional que lleve a jueces de habla hispana a los tribunales para observar y brindar respuestas a sus pares puede resultar sumamente beneficioso. Apuntar a establecer un programa de ese tipo para tratar asuntos de la ley mercantil y, en especial, el rol de los jueces en la implementación del derecho mercantil, podría representar una iniciativa importante en la asistencia institucional, legal y comercial.

Desarrollo de estándares profesionales regionales: Iniciativa para un código de conducta

A pesar de que en la región del CAFTA no faltan los profesionales competentes y capacitados, resulta claro que, en general, los individuos en puestos de autoridad deben ser desafiados a, simplemente, *realizar un mejor trabajo*. Se debe alentar a los profesionales de todas las dimensiones de las comunidades comerciales y de la CLIR a que no vean su trabajo simplemente como una serie de procedimientos a seguir, sino como una oportunidad para resolver problemas, servir al público y marcar la diferencia. Mediante organizaciones profesionales fortalecidas, acceso mejorado a educación continua de calidad, desarrollo colectivo de códigos de conducta y una mayor comprensión pública de lo que se debe esperar, los individuos en puestos de autoridad pueden ser alentados a desempeñarse mejor. En forma similar, en el sector privado, los empresarios exitosos deben ser alentados a dar un ejemplo para mejorar los sistemas de administración de empresas, a través de mejores prácticas contables, mejores esfuerzos de transparencia, y protección más fuerte de los accionistas minoritarios.

En la actualidad existen distintas organizaciones en toda la región que son posibles recursos para mejorar el desarrollo profesional. Entre ellas se encuentran: el Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP); el Centro Internacional para el Desarrollo Humano Sostenible; una organización para escribanos; y otras. También se debería explorar el establecimiento de nuevas organizaciones regionales, en particular una asociación de jueces regional. El primer asunto de la agenda para cada una de estas organizaciones profesionales regionales necesariamente debe ser establecer un código de conducta profesional en los casos en que no exista ya uno, o, en caso de que exista, revisarlo y comprobar que siga siendo suficiente y válido. El paso siguiente será realizar una campaña informativa dentro y fuera de la profesión acerca de lo que el público debería esperar de sus profesionales, y lo que los profesionales deben exigir de sí mismos. No se pueden desmerecer los beneficios de una consulta regional permanente entre pares profesionales, ya sean jueces, abogados, contadores, funcionarios de Migraciones o Aduanas, u otro tipo de funcionario.

Desarrollar un programa continuo de educación legal regional, con otorgamiento de certificados, para abogados mercantiles

La experiencia en otros ámbitos prueba que la capacitación obligatoria y los requerimientos de la Educación Legal Continua (Continuing Legal Education, CLE) son necesarios para asegurar la demanda de servicios de capacitación. Por ejemplo, la mayoría de los estados de EUA requieren que los abogados tomen una cierta cantidad de cursos de CLE cada dos años para poder mantener sus licencias. Por lo general, los abogados prefieren este sistema obligatorio en lugar de uno voluntario: no encuentran el tiempo libre para tomar los cursos a no ser que se vean

forzados a hacerlo. De la misma manera, muchas asociaciones de profesionales requieren de educación para la certificación inicial y para renovar las licencias.

En tanto que los entornos profesionales o legislativos de la región no parezcan apoyar la institución de la CLE obligatoria, un programa de certificación de derecho mercantil reconocido a nivel regional puede servir para mejorar la base de conocimientos de los abogados. Como se confirma en cada uno de los informes de países, existe una necesidad imperiosa de que los abogados de América Central mejoren significativamente su base de conocimientos y sus habilidades; una restricción común entre individuos entrevistados por la Evaluación de la CLIR fue la necesidad de una mayor y mejor CLE para los abogados que trabajan en Derecho Mercantil. Pero no resulta suficiente ofrecer seminarios ocasionales *ad hoc* durante unas pocas horas o incluso durante un día entero. Por el contrario, para algunos temas, unas 40 horas de capacitación son el mínimo necesario para calificar a un abogado a practicar en un campo determinado (por ejemplo quiebra, competencia o bienes raíces).

La construcción de un programa de capacitación regional completo, fundamental y sostenido para practicantes de derecho mercantil sería un emprendimiento enorme. Dicho programa requeriría de la coordinación y el consenso entre los principales donantes y participantes locales. Dicho esto, vale la pena estudiar seriamente la creación de un Instituto de Derecho Mercantil regional que otorgue certificados, mediante el cual los abogados puedan inscribirse en un programa respetado que los preparará para trabajar en el nuevo entorno económico. A modo de muestra, un programa de estudios podría incluir lo siguiente:

- Introducción a las prácticas contemporáneas de la derecho mercantil (40 horas)
- Redacción para abogados mercantiles: Correspondencia, contratos y casos (40 horas)
- Abogacía para compañías e inversionistas (40 horas, que incluyen 15 horas dedicadas a la administración de empresas)
- Derecho de garantías: La creación y cumplimiento de compromisos prendarios (40 horas)
- Derecho de propiedad en los países del CAFTA (40 horas)
- Derecho de propiedad intelectual (40 horas)
- Derecho de quiebra (40 horas)
- Derecho de competencia (40 horas)
- Adquisiciones públicas (40 horas)

Lo ideal sería que cada programa se ofreciera dos o tres veces al año, según cual sea su demanda. El certificado que se otorga al completar cada curso destacará a los abogados que hayan completado el programa como especialmente competentes y actualizados en el tema. También, para subrayar la importancia de dominar el tema, sería conveniente tomar un examen anónimo como condición para aprobar los cursos.

Mejorar la educación legal

El estado en que se encuentra la educación legal en los países del CAFTA – si bien presenta ciertos puntos fuertes – es un serio problema. Si el mejoramiento de la educación legal se enfoca en forma regional, existen varias ideas que vale la pena explorar. Las organizaciones existentes

que promueven la cooperación regional entre universidades y escuelas de profesionales deben ser evaluadas para comprobar su efectividad y, en los casos en que sean sólidas, deben recibir apoyo para poder lograr más. Deben desarrollarse y refinarse las relaciones de “escuelas hermanas” entre las escuelas de derecho de la región del CAFTA y las escuelas de derecho de los EUA. Se debe establecer capacitación transfronteriza y planes de estudio complementarios. Además, los donantes deben apoyar el establecimiento de centros de estudios legales regionales que apunten a asuntos del entorno comercial dentro del CAFTA y la región norte de Centroamérica.

Es vital el liderazgo entre las instituciones locales y la comunidad de donantes. Los donantes y los interesados locales deben unirse para desarrollar un enfoque coordinado y estratégico con respecto a la educación legal comercial en la región. En especial se necesita liderazgo con respecto al desarrollo de un programa de estudios en las principales escuelas de derecho de la región. Para establecer el punto de partida para la reforma, es necesario proporcionar respuestas claras a las siguientes preguntas:

- ¿Qué cursos sobre derecho mercantil y comercio hay disponibles en la actualidad en el plan de estudios estándar de una escuela de derecho? ¿Qué cuerpo docente está a cargo de dictar estos cursos y hasta que punto estos miembros mismos del cuerpo docente están familiarizados con la reciente evolución del derecho?
- ¿Cuál es el universo de las actividades locales y de donantes al que se apunta específicamente en las escuelas de derecho? Dentro de esta actividad, ¿qué corresponde específicamente al comercio y al derecho mercantil? ¿Cuál es el nivel actual de coordinación de donantes con respecto a la asistencia en temas de derecho mercantil a las escuelas de derecho?
- ¿Qué reformas a largo plazo son necesarias para permitirles a las escuelas de derecho brindar un plan de estudios significativo y completo en el comercio y el derecho mercantil? ¿Cómo se pueden priorizar estas reformas? ¿Qué estructuras existentes se han implementado dentro de la comunidad educativa legal para supervisar y guiar un proceso de reforma a largo plazo, y qué nuevas estructuras pueden ser necesarias?
- ¿Qué métodos a corto plazo pueden utilizarse para que los estudiantes puedan en la actualidad acceder a la muy necesaria información y asistencia? ¿Cómo se puede sacar partido de los recursos locales y de los donantes para implementar estos métodos con la mayor eficiencia posible?

En realidad, es probable que implementar las reformas en el sistema educativo legal de toda América Central lleve una generación entera. Con una visión regional compartida de reforma a largo plazo, sumada a iniciativas a corto plazo bien ejecutadas y bien pensadas, puede que finalmente ocurra un cambio significativo y sostenido en la dinámica de aprendizaje y la calidad de la educación jurídica mercantil.

Implementar un examen regional de colegio de abogados sobre práctica y legislación mercantil

A pesar de que la falta de exámenes nacionales de colegio de abogados en los países del CAFTA refleja una tradición nacional y pueden o no ser un imperativo para la reforma, el desarrollo de un examen opcional de colegio de abogados a nivel regional puede mejorar las percepciones acerca de la capacidad de los abogados para facilitar la concreción de negocios internacionales.

Crear una tradición de quiebras

1. Utilizar los resultados de los informes de países como punto de partida para una iniciativa regional de reforma de procedimientos de quiebras. Cada gobierno nacional deberá asignar a un representante especial para la reforma de quiebras, que luego deberían reunirse con regularidad para crear consenso y desarrollar un programa regional para la reforma.
2. Desarrollar un programa modelo de estudio sobre quiebras para compartir entre escuelas de derecho y las instituciones de capacitación de la región.
3. Participar de un programa de educación pública. Primero se necesitará de una campaña popular nacional para cambiar la comprensión básica popular acerca de la naturaleza de las quiebras. Después, se necesita de educación específica dirigida a funcionarios del gobierno, líderes gremiales, organizaciones de consumidores y demás, para tratar sus temores con respecto al mal uso de la quiebra y los conceptos erróneos acerca de las deudas “indebidas.”

Se debe prestar especial consideración a un examen y a un proceso de certificación que se centre en las instituciones regionales e internacionales, el Derecho Corporativo, el Derecho de Propiedad y de Transacciones Garantizadas, el Derecho y la ejecución de contratos, los crímenes financieros y el comercio internacional, y que pueda servir efectivamente para desarrollar una especialización básica. El desarrollo mismo de dicho examen forzaría a las principales mentes legales de cada país a alcanzar ciertos principios básicos, que luego sus mejores abogados mercantiles serían alentados a dominar. La aprobación de dicho

examen y la certificación regional de los abogados brindaría a los inversionistas extranjeros y locales mayor confianza respecto a la validez de los negocios que realizan.

Optimización de la reestructuración y las liquidaciones

Como se detalla anteriormente en este informe, no existe, para ningún propósito o fin, un régimen de quiebras efectivo en América Central. Para crear dicho régimen se necesitaría comenzar esencialmente desde “cero” y la forma más eficiente y efectiva de hacerlo es mediante un proceso regional. A nivel regional, un programa para soportar la reforma de quiebras comprendería una serie de componentes.

Utilizar los resultados de los informes de países como punto de partida para una iniciativa de reforma de quiebra

Quizá por primera vez, se ha detallado el estado de los sistemas de quiebra en los cinco países del CAFTA según el marco legal, las instituciones de implementación, las instituciones auxiliares y la dinámica social. Esta información sirve de punto de partida hacia la creación de un programa para la reforma de quiebras en la región. Cada gobierno nacional deberá asignar a

un representante especial para la reforma de quiebras, que luego deberían reunirse con regularidad para crear consenso y desarrollar un programa regional para la reforma.

Desarrollar un programa de estudios modelo sobre quiebras para compartir entre escuelas de derecho e instituciones de capacitación de la región

Los planes de estudio de las escuelas de derecho deben estar totalmente actualizados y ser expandidos para garantizar que los futuros abogados se gradúen con la comprensión básica necesaria de los regímenes de quiebra. Además, las asociaciones de profesionales y los institutos de capacitación necesitan contar con manuales y material de capacitación prácticos para la educación legal continúa en este campo. En tanto y en cuanto la CLE sobre quiebras no se desarrolle como parte de los proyectos actuales, se deberá proporcionar asistencia para asegurar que las reformas de quiebra estén acompañadas de un conjunto completo de materiales de capacitación y estudio, y que los instructores estén capacitados para seguir brindando sus servicios.

Cualquiera sea el vehículo de la educación, es sumamente importante que la información impartida a los estudiantes de derecho, abogados, jueces y otros sea coherente y correcta. Por lo tanto, un plan de estudios modelo desarrollado a nivel regional será un aspecto importante de la educación que se imparta a los profesionales en la región acerca de los conceptos fundamentales subyacentes en las quiebras. A partir de ello, las instituciones individuales pueden adaptar su plan de estudios y así incorporar requerimientos, normas y leyes nacionales.

Participar en la educación pública

La comprensión popular del proceso de quiebra es mala, prácticamente a nivel universal. Por lo general, se ve a la quiebra como una falla moral, una forma de robo, un pecado o un signo de debilidad de carácter que permite injustamente que los culpables no reciban su castigo. A pesar de que se puede utilizar mal a la quiebra de ese modo - en especial en los sistemas legales poco desarrollados - estas actitudes eclipsan el uso positivo de la quiebra para resolver reclamos, liberar bienes productivos, reestructurar negocios en una actividad viable y perdonar deudas razonables. En consecuencia, resulta difícil fomentar el apoyo a las reformas de quiebra o lograr que las PyME recurran a tribunales de quiebra en busca de ayuda antes de hacerse insolventes.

La educación pública es necesaria a distintos niveles para tratar estos asuntos. En primer lugar, se necesita realizar una campaña popular nacional para cambiar la comprensión básica popular. Después, se necesita de educación específica dirigida a funcionarios del gobierno, líderes gremiales, organizaciones de consumidores y demás para tratar sus miedos razonables respecto al mal uso de la quiebra y los conceptos erróneos acerca del perdón “indebido” de deudas. Una iniciativa tal es esencial para reformar el régimen en general y para asegurar que el comportamiento inapropiado sea de hecho sancionado adecuadamente. Se deberán incluir nuevos materiales en los cursos de educación comercial que correspondan.

Enfrentando las realidades de la corrupción

A pesar de los conocidos y divulgados análisis de la situación, así como también de los esfuerzos específicos llevados a cabo - con cierto éxito, debe señalarse - los Informes de Países individuales confirman que existe una pesimista falta de confianza en la integridad y eficiencia de los sistemas comerciales y del entorno del derecho mercantil en todos los países del CAFTA, que sigue oponiéndose a las esperanzas de concretar un progreso económico significativo en la región.²⁹ En resumen, si bien es difícil de medir, está claro que la corrupción, dentro del derecho mercantil y de las instituciones relacionadas con el comercio, y tanto en los sectores público como privado, sigue limitando las posibilidades de que las naciones del CAFTA avancen, de manera singular o grupal.

En cada uno de los cinco países, se decía que la reforma de la corrupción estaba dentro de los planes del gobierno, pero nunca se logró alcanzar los objetivos para resolver el problema en forma colectiva y obtener resultados definitivos. Estos resultados coinciden con el Índice de Percepción de Corrupción (CPI) de Transparencia Internacional de 2004, que estudió a 146 países:

País	Posición en el mundo	Puntaje del CPI ³⁰
Costa Rica	41	4,9
El Salvador	51 (triple empate)	4,2
Nicaragua	97 (empate entre cinco)	2,7
Honduras	114 (empate entre nueve)	2,3
Guatemala	122 (empate entre siete)	2,2

Fuente: Transparency International

La presencia de Costa Rica y El Salvador entre o cerca de los tres países principales es positiva, pero los puntajes en sí implican que todavía deben realizarse importantes mejoras.³¹ Los resultados relativamente malos de los otros países significan que habrá que realizar enormes esfuerzos si se desea que alguna vez dichos países cumplan su promesa de desarrollo económico regional.

¿Qué se necesita para que las cinco naciones del CAFTA implementen reformas institucionales efectivas que realmente ayuden a detener la corrupción y aliviar sus efectos de largo alcance? Como indican informes anteriores, existen soluciones disponibles y algunas no son siquiera especialmente complicadas. Es más, lo que debe fomentarse es la voluntad política para poder implementar tales soluciones. En los casos en que haya fallado la voluntad nacional, es ahora tiempo de que la región actúe. Sin tal voluntad, podemos decir que no importa cuántas de las reformas mencionadas se intenten alcanzar, la implementación exitosa del CAFTA será una tarea sisífrica. En forma positiva, los países del CAFTA han demostrado cierta voluntad política en finalizar el acuerdo CAFTA en sí. Sin embargo, esto es solamente un primer paso.

Pasos a seguir para terminar con la corrupción

Hay un fuerte argumento a favor de la creación y el refuerzo no sólo de los programas específicos de cada país que apunten a la corrupción, sino de una iniciativa anticorrupción a nivel regional. Un programa regional enviaría el mensaje a los extranjeros, en especial a aquellos que tienden a pensar en el CAFTA como un único mercado, de que el problema se está tomando en serio, y que cada uno de los cinco países estarían dispuestos incluso a dejar de lado problemas de autonomía y orgullo nacional para hablar sobre la corrupción y confrontarla en todas sus formas. Si bien los esfuerzos realizados a nivel nacional han incluido algunas de las estrategias que siguen a continuación, han avanzado con paso vacilante; en este sentido, un enfoque regional creará nuevo vigor y mayor responsabilidad para estos esfuerzos. Entre las ideas para iniciativas a nivel regional se encuentran:

- En general, trabajar con líderes públicos y privados de toda la región para estudiar la relación entre las instituciones afectadas por la corrupción (agencias, registros, tribunales y demás instituciones públicas) y los motivos y oportunidades que hacen posible la corrupción, y así desarrollar un plan regional detallado para abordar el problema, *que incluya la adopción de los mejores procesos administrativos y comerciales identificados por las organizaciones regionales, así como también esfuerzos mundiales para comprender y combatir la corrupción*. Por ejemplo, desarrollar un programa mediático en toda la región que aliente el debate público responsable sobre la corrupción.
- Entre las estrategias regionales más específicas podemos incluir:
 - Establecer entre los grupos profesionales códigos de conducta creados mediante un proceso consultivo y deliberativo, y asegurar que estos códigos sean compartidos con los consumidores de los servicios públicos y desarrollar mecanismos para poner en práctica dichos estándares;
 - Desarrollar un sistema regional de divulgación de información financiera y de otros conflictos de intereses, entre los que se encuentra la *divulgación de información pública*, para jueces y funcionarios ejecutivos;
 - Embarcarse en un programa efectivo y significativo para proteger la seguridad de quienes toman decisiones en los altos niveles, entre los que se encuentran los jueces, que pueden sucumbir a prácticas corruptas debido en última instancia al temor respecto de su seguridad profesional y personal; y
 - Aumentar la formalidad percibida de ciertos procesos y puestos administrativos, a través de medios tales como credenciales de identificación, uniformes, e información publicada abiertamente acerca de honorarios, programas, y amparos y mecanismos de resolución de conflictos, así como también un uso mayor de los sistemas de automatización que alienten la responsabilidad y reduzcan las oportunidades de corrupción.³²

Dada la naturaleza de las prácticas corruptas, resulta difícil evaluar los valores negativos reales de la corrupción. En ausencia de reformas continuas en el área de la corrupción, sin embargo, toda la región del CAFTA seguirá sufriendo por la falta de confianza pública, tanto dentro como más allá de sus fronteras; se desgastarán las capacidades y el interés de inversionistas y negocios, y la mayoría de los costos pasarán a los consumidores de la región, muchos de los cuales ya no se encuentran en condiciones de costearlos.

V. CONCLUSIÓN

A diferencia de las tendencias históricas de otros acuerdos regionales, los países centroamericanos forman parte de la “nueva ola” de iniciativas de integración regional, en el sentido de que refleja el compromiso de sus miembros por aumentar el comercio internacional en una escala más amplia, en lugar de tratar de controlarlo dentro de la región.³³ De hecho, como muestran muchos de los participantes del proceso de evaluación, el CAFTA está visto como más que un acuerdo comercial: también como un nuevo vehículo para el desarrollo y la reforma, y un medio para lograr la integración y la unificación a nivel regional, conceptos que hasta ahora - en su mayor parte - eran simples aspiraciones.

Como describe el Informe, todavía es necesario mucho trabajo para que los países del CAFTA avancen por el “nuevo sendero” de esperanza hacia la prosperidad. Esto no será posible sin tomar decisiones difíciles con recursos escasos, pero dichas elecciones pueden y deben ser realizadas por medio de estrategias cuidadosamente priorizadas y una ejecución enfocada. Como muchos de los países de la región enfrentan desafíos comunes, los enfoques regionales para la resolución de estos problemas proporcionan la manera más efectiva de progresar. Al tratar estos desafíos aquí descritos mediante las estrategias de reforma, los países del CAFTA estarán mejor posicionados para lograr el objetivo final de la región: crecimiento económico a largo plazo, reducción de la pobreza y desarrollo sostenible.

APÉNDICE A: RESUMEN DE RECOMENDACIONES REGIONALES

I. CÓMO FACILITAR EL COMERCIO REGIONAL

CÓMO RESPALDAR LA UNIÓN ARANCELARIA

Nº	Recomendación
1.	Ayudar a la Unión a crear procedimientos ágiles, incluyendo los relacionados con las exportaciones y las importaciones, los sanitarios, fitosanitarios, así como los migratorios.
2.	Respaldar las conexiones automatizadas regionales para hacer posible el intercambio entre sistemas.
3.	Ayudar a la Unión a desarrollar controles apropiados para una mayor seguridad. (por ejemplo: sistemas regionales de control de riesgos e iniciativas regionales de cooperación relacionadas con la seguridad).

CÓMO AGILIZAR PROCESOS Y PROCEDIMIENTOS

Nº	Recomendación
1.	Mientras la Unión arancelaria es implantada, será importante agilizar al máximo los procedimientos, al nivel nacional. Los procedimientos de exportación deberían ser agilizados siguiendo el modelo de CENTREX en El Salvador, el cual ofrece un procedimiento de exportación totalmente automatizado con enlaces a las agencias oficiales pertinentes y al mundo de los negocios.
2.	Mediante una coordinación de esfuerzos entre los sectores público y privado, deberá documentarse un análisis a fondo de los pasos de los procedimientos de importación de cada país, para determinar los procesos esenciales y la influencia que cada uno de ellos puede ejercer en el proceso de agilización del comercio internacional. Como resultado de este esfuerzo: <ol style="list-style-type: none"> a. La cantidad de documentos deberá reducirse y el requisito de firmas y sellos eliminado. b. La emisión de licencias sanitarias generales para las importaciones, válidas por cierto tiempo, o su total eliminación, podría ser una posibilidad. Al esto ocurrir al nivel nacional, cada país debería cooperar en estos esfuerzos y en la misma dirección, para que cuando los procesos regionales sean adoptados las diferencias no sean tan grandes.
3.	Alcanzadas la agilización y racionalización de los procesos, los mismos deberían automatizarse, a fin de permitir una coordinación directa de los importadores con las agencias oficiales pertinentes.
4.	Se requieren programas de control de riesgos más efectivos, en áreas como las materias primas y los productos de primera necesidad de alto riesgo. Además, prácticas uniformes para el examen de contenedores deberían ser adoptadas en toda la región.
5.	Los almacenes y zonas francas deberían ser conectados a sistemas automatizados en las aduanas, y las inspecciones aduanales sobre el terreno eliminadas del todo.

6.	<p>Estándares sanitarios y fitosanitarios, así como requisitos y procedimientos relacionados con la sanidad, deberían ser creados al nivel regional, para asegurar procedimientos uniformes y menos onerosos.</p> <p>a. Los procedimientos sanitarios y fitosanitarios deberían ser simplificados para reducir los costos y tiempos de cumplimiento, aunque manteniendo los controles necesarios para la defensa de la salud pública.</p> <p>c. Los países de la zona de libre comercio centroamericana deberían también coordinar esfuerzos con los Estados Unidos para crear estándares y requisitos que faciliten el comercio en ambas direcciones de bienes regulados por requisitos sanitarios y fitosanitarios.</p>
7.	<p>Los países de la zona de libre comercio centroamericana deberían desarrollar un centro regional de coordinación e información en contacto directo con las agencias pertinentes de los Estados Unidos, como, por ejemplo, el Departamento de Agricultura, y así poder indicar a los importadores y exportadores los requisitos vigentes.</p>
8.	<p>Como parte de la implantación de la unión arancelaria, deberán crearse o implantarse un módulo de tránsito regional que incluya una simplificación de la documentación, la eliminación de las declaraciones de aduana o las de tránsito, en Centro América, así como programas especiales de entrenamiento para los embarcadores acerca de las nuevas tecnologías y los diversos aspectos relacionados con la seguridad.</p>

COMERCIO Y SEGURIDAD: CÓMO MEJORAR EL ENTORNO DE SEGURIDAD

Nº	Recomendación
1.	<p>Unidades anticontrabando y antifraude, utilizando una combinación de oficiales de aduanas y de la policía, deberían ser creadas para enfrentar el problema de la seguridad. Dichas unidades deberían crear un sistema de evaluación de riesgos y sus correspondientes planes de acción, a fin de combatir el contrabando, la corrupción y el fraude.</p>
2.	<p>Los mayores puertos de la región, Cortes y Limón, deberían convertirse en miembros de la iniciativa para una mayor seguridad de los contenedores (CSI).</p>
3.	<p>Agilizar las investigaciones y los procesos judiciales, requerir entrenamiento relacionado con las normas del comercio, tanto de los importadores y exportadores como de los oficiales, y estimular una mayor cobertura de la prensa con relación a temas comerciales, con la finalidad de elevar los niveles éticos y de cumplimiento en el mundo de los negocios.</p>
4.	<p>Mejorar el desempeño de los gobiernos con relación al comercio, debiéndose implantar un programa de ética e integridad para las agencias relacionadas con el comercio, que incluya auditorías internas con autoridad propia e independientes, así como mejorar los procesos de captación de información acerca del personal y de toma de decisiones, primero al nivel nacional y luego desde una perspectiva regional, a medida que la Unión arancelaria se fortalezca.</p>

UN SISTEMA COMERCIAL MÁS SÓLIDO: MODERNIZACIÓN Y MANTENIMIENTO DE LA INFRAESTRUCTURA

Nº	Recomendación
1.	Identificar las características de la demanda futura de transporte terrestre y la capacidad necesaria para satisfacer dicha demanda a los diversos niveles de servicio requeridos (tiempos de tránsito, densidad del tráfico, seguridad, etc.).
2.	Desarrollar una visión para el futuro sistema de transporte terrestre, que incluya corredores principales de transporte, desarrollo de puertos especializados de entrada y salida (instalaciones portuarias especializadas), con acceso eficiente a las zonas regionales de producción y consumo.
3.	Evaluar objetivamente la capacidad de la infraestructura existente para satisfacer los criterios establecidos, con inclusión de una evaluación cuantitativa de las deficiencias en cuanto a servicio y capacidad, y definir su papel en el futuro.
4.	Desarrollar un plan práctico de aprovechamiento y mejoría del sistema de transporte terrestre, que maximice la utilización de los recursos existentes, minimice los costos de operación, y permita un desarrollo previsible.
5.	Con respecto a los caminos y carreteras: 1) Deberían respaldarse las iniciativas de la SIECA, tendientes al desarrollo de carreteras o corredores de alta capacidad, diseñadas según los estándares más modernos. 2) Sobre una base regional, dar prioridad a la identificación de los principales corredores de transporte terrestre que requieran una modernización inmediata, y dedicar recursos para implantar un plan de mejoramiento, que incluya la Carretera Panamericana y los corredores trans-istmo. 3) Desarrollar planes para vías de circunvalación en los mayores centros urbanos.
6.	Construir y equipar instalaciones especializadas en el manejo de la carga en los puertos de mar de la región, debido a que la mayoría de las existentes son instalaciones mixtas al servicio de una amplia variedad de embarques. Para poder ofrecer un servicio de alta calidad a costos atractivos para las empresas de transporte, la existencia de instalaciones portuarias especializadas en la región es una necesidad.
7.	Mejorar los servicios aeroportuarios, con inclusión de instalaciones para el manejo de carga y pasajeros en las ciudades de Guatemala y Tegucigalpa.
8.	Respaldar las actuales iniciativas regionales para el mejoramiento de la capacidad de transmisión de la energía eléctrica en toda la región.
9.	Esfuerzos deberían realizarse para reajustar el monto y cobro de las tarifas telefónicas en toda la región, tomando en cuenta todos los tipos de llamadas (locales, regionales, extraregionales), en cuanto en este momento no hay forma de recuperar los costos relacionados con las terminaciones de llamadas.

LA INVERSIÓN EN LA FACILITACIÓN DEL COMERCIO: CÓMO MEJORAR EL FINANCIAMIENTO

Nº	Recomendación
1.	A las instituciones relacionadas con el comercio deberá concederse un mayor acceso a los ingresos generados por las actuales tarifas de servicio, para permitirles aliviar sus restricciones presupuestarias y trabajar hacia su reforma y actualización. Por ejemplo, los países deberían crear y promover tarifas al nivel de usuarios, para el pago de servicios (User/Service Fees), ajustadas a las normas de la Organización Mundial del Comercio, para servicios tales como el procesamiento de las declaraciones, a fin de generar ingresos y fondos para el pago de dichos servicios. Donde no haya tarifas de usuarios en vigencia, introducir tarifas de servicios relacionadas con el comercio, a fin de financiar servicios de alta calidad.
2.	Con relación al actual financiamiento nacional de las principales instituciones relacionadas con el comercio, que resulta en servicios deficientes en cuanto a su financiamiento y operación, éste deberá ser sustituido por instituciones regionales capaces de ofrecer una operación más eficiente y económica.
3.	Terminar con las cuotas de ingresos para las agencias relacionadas con el comercio.

II. REFORMAR EL DERECHO COMERCIAL Y LAS INSTITUCIONES

ESTABLECIMIENTO Y DESARROLLO DE NUEVOS NEGOCIOS: ASISTENCIA A LAS PEQUEÑAS Y MEDIANAS EMPRESAS

Nº	Recomendación
1.	Establecer un banco de datos regional de programas de garantías de préstamos, y aprovechar las lecciones aprendidas en diversos programas, para el desarrollo de un plan de reforma regional.
2.	Crear una red de soporte a las pequeñas y medianas empresas, con programas de asistencia de donantes, así como un recurso informativo centralizado para las pequeñas y medianas empresas en busca de soporte, y ofrecerles la oportunidad de estandarizar sus procedimientos.
3.	En todos los proyectos de asistencia a la pequeña y mediana empresa, implantar programas de defensa y valorización de dichas empresas con la finalidad de crear conciencia de su utilidad.
4.	Crear una asociación regional de agencias nacionales de asistencia a la pequeña y mediana empresa.
5.	Aportar consistencia y responsabilidad al proceso de entrada en los mercados de la región, que incluya parámetros uniformes en las certificaciones, licencias e inspecciones.
6.	Una vez establecida la uniformidad en los procedimientos de registro de compañías, crear un registro electrónico de compañías al nivel regional.
7.	Implantar medidas para facilitar la certificación de documentos, que incluya una convención regional que permita a las empresas registradas en un país ser legalmente reconocidas en todos los países miembros, con un mínimo de trámites adicionales.

8.	Para facilitar el acceso a los capitales, los países deberían aplicar la Ley Modelo de Transacciones Seguras Interamericana de la OEA (OAS Model Inter-American Law on Secured Transactions) y educar a las comunidades interesadas en cuanto a su contenido e implantación.
----	--

CÓMO FACILITAR LA CERTIFICACIÓN DE DOCUMENTOS

Nº	Recomendación
1.	Un patrón regional deberá establecer el reconocimiento de contratos certificados mediante acta notarial en un país, para que tengan validez en todos los países miembros
2.	Si ya no lo han hecho, los países de la zona de libre comercio centroamericana deberían adoptar las siguientes medidas: a. La Convención interamericana sobre el régimen legal de poderes a ser usados en el extranjero (Inter-American Convention on Legal Regime of Powers to be Used Abroad); b. los Reglamentos interamericanos sobre documentos y firmas electrónicos (Inter-American Rules on Electronic Documents and Signatures (IAREDS)); c. la Convención de La Haya de Abolición del requisito de legalización de documentos públicos extranjeros (The Hague Convention Abolishing the Requirement of Legalization of Foreign Public Documents).
3.	La educación de abogados, notarios, jueces y otros, en torno a los parámetros de los acuerdos regionales e internacionales relacionados con la certificación de documentos, es condición esencial para su efectiva aplicación.

ESTIMULAR LOS ESFUERZOS PARA CREAR UNA BOLSA DE VALORES REGIONAL VIABLE

Nº	Recomendación
1.	Desarrollo de un grupo de trabajo del sector privado de la región, dedicado a la tarea a largo plazo de restablecer una bolsa de valores regional.
2.	Armonizar la normativa relacionada con las bolsas de valores e intercambio, al nivel de la región.

APROVECHAMIENTO DEL PODER DE LA PROPIEDAD

Nº	Recomendación
1.	Crear e implantar un plan a largo plazo para mejorar la normativa reguladora de la propiedad inmobiliaria en la región, que incluya (a) la promoción de la simplificación y uniformidad de los procedimientos catastrales y registros de la propiedad inmobiliaria, (b) mejorar la gestión institucional y la automatización, y (c) facilitar el intercambio de información entre catastros y registros.
2.	Tomar en cuenta el impacto y las lecciones aprendidas de la reciente implantación de las iniciativas del Banco Mundial relacionadas con la propiedad, así como de la Ley de Propiedad en Honduras, y utilizar estas reformas como modelo regional.

3.	Fortalecer los derechos de propiedad de bienes muebles y activos intangibles en la región. Todos los países deberían adoptar la Ley Modelo de Transacciones Aseguradas Interamericana, de la OEA (OAS Model Inter-American Law on Secured Transactions). Crear e implantar un plan regional para el mejoramiento de la infraestructura normativa relacionado con las transacciones aseguradas, que incluya (a) la simplificación y uniformidad de procedimientos en los registros de garantías prendarias; (b) mejorar la gestión y automatización institucionales; y (c) permitir el intercambio de información entre los diversos registros de garantías prendarias.
4.	Desarrollar una estrategia regional, que involucre a las organizaciones de negocios y asociaciones profesionales, para una mejor utilización de las remesas, tendiente al desarrollo del mercado de propiedades.

ESTABLECER Y EJECUTAR LOS ESTÁNDARES DE ADMINISTRACIÓN DE EMPRESAS

Nº	Recomendación
1.	Participar en la actualidad de la Mesa Redonda Latinoamericana sobre Gobierno Corporativo (Latin American Roundtable on Corporate Governance), establecida por la OECD en 2000.
2.	Enfrentar los problemas de administración de empresas mediante un minucioso análisis del Informe Oficial sobre Gobierno Corporativo en América Latina (White Paper on Corporate Governance in Latin America) (2003) de la OECD, incluyendo, cuando sea necesario, la implementación de las recomendaciones y las prioridades de reforma del Informe Oficial.

REGIONALIZACIÓN DE LAS LEYES Y NORMAS RELACIONADAS CON LA COMPETENCIA

Nº	Recomendación
1.	Crear un programa en defensa de los principios de competitividad y servicios comunitarios, y de educación, dirigido a las legislaturas, a las organizaciones de hombres de negocios y a los profesionales del Derecho.
2.	Los comités redactores de las leyes que regulan la competencia en Guatemala, Honduras, y Nicaragua deberían hacer un esfuerzo por intercambiar ideas y preparar borradores uniformes para toda la región.
3.	El respaldo a las nuevas agencias creadas para hacer valer los principios de una sana competencia — en El Salvador y en otros países han sido promulgadas leyes a estos efectos — debería incluir asistencia técnica a corto y largo plazo, asesores residentes y consejería, entrenamiento en cuanto al desarrollo y ejecución de programas de capacitación, programas de información pública, y asistencia para el intercambio de información con agencias similares relacionadas con la aplicación de una sana competencia en otros países de la zona. Cualquier fallo en ofrecer a las nuevas agencias suficientes recursos socavará su capacidad de ganar credibilidad y el respaldo del público.
4.	La competencia debería formar parte de un plan de estudios de derecho comercial creado para jueces y abogados. Al igual que otros aspectos del derecho comercial, se requerirán sólidos cimientos, preferiblemente mediante la utilización de un programa de capacitación que expida certificados tras no menos de 40 horas de capacitación, luego de un examen final evaluado anónimamente.

5.	Las facultades de Derecho y Economía de las universidades de la región deberían ser incluidas en discusiones a fondo al respecto, y en los esfuerzos para la creación de programas de estudios en torno a las leyes reguladoras de la competencia, a fin de capacitar suficientemente a los estudiantes en este aspecto.
----	--

APLICACIÓN DE CONTRATOS

Nº	Recomendación
1.	Establecer al nivel regional un organismo efectivo para la resolución de disputas comerciales. Establecer un plan a largo plazo para la creación de un organismo regional de resolución de disputas contractuales y manejo de otros litigios comerciales, utilizando la Ley de resolución administrativa de disputas (ADR) u otros procedimientos judiciales formales.
2.	Crear un programa de jueces mentores, con experiencia tanto dentro como fuera de la región.
3.	Desarrollar un programa regional para hacer valer normas de profesionalismo entre jueces, abogados, notarios, contables y funcionarios de aduanas e inmigración. Cada una de estas profesiones debería colaborar para la creación de su código de conducta. Una capacitación profesional sobre la base de estos códigos debería ser implantada en toda la región.
4.	Desarrollar un programa regional de educación legal permanente para abogados comerciales, respaldado por certificados. Los certificados expedidos al terminar cada curso o cursillo identificarían a los abogados que hayan terminado exitosamente el programa, como especialmente competentes y al día en cuanto al tema cubierto. Asimismo, para subrayar la importancia de dominar el tema, se requerirá pasar un examen evaluado en forma anónima, para poder pasar los cursos o cursillos.
5.	Crear un programa regional para mejorar la educación legal con relación a los temas de derecho comercial.
6.	Implantar un examen regional para los colegios de abogados, sobre temas de derecho comercial.

REESTRUCTURACIONES Y LIQUIDACIONES

Nº	Recomendación
1.	Utilizar las conclusiones de los informes de cada país como línea base para una iniciativa de reforma regional del régimen de bancarrotas. Los gobiernos nacionales deberían nombrar a representantes especiales encargados de la reforma del régimen de bancarrotas, los cuales intercambiarán ideas con sus contrapartes de otros países, a fin de crear consenso y desarrollar un programa regional de reforma.
2.	Desarrollar un plan de estudios modelo uniforme para las escuelas de derecho y las instituciones académicas de la región.

3.	Iniciar un programa de educación pública. En primer lugar, se necesitará una campaña popular, al nivel de cada país, para cambiar la percepción popular de la naturaleza de la bancarrota. Segundo: se requerirá un programa de concienciación dirigido a funcionarios del gobierno, líderes sindicales, organizaciones de consumidores, y otros, para tratar sus temores relacionados con el mal uso de la bancarrota, e ideas falsas relacionadas con deudas “inapropiadas”.
----	--

APÉNDICE B: EL PROCESO DE EVALUACIÓN DE LA ACTIVIDAD DE COMERCIO Y DERECHO MERCANTIL DEL CAFTA

Durante las negociaciones del CAFTA, se conformó un comité compuesto por representantes del programa de Fomento de la Capacidad Comercial (*Trade Capacity Building, TCB*), provenientes de cada país centroamericano, y del gobierno de EE.UU., en la figura del Representante de Comercio de los Estados Unidos, y más tarde la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (*U.S. Agency for International Development, USAID*). Una de las principales prioridades definidas por este comité fue la de llevar a cabo una evaluación regional, que identifique las necesidades prioritarias de los países miembros del CAFTA y que les permita un mejor aprovechamiento del convenio de libre comercio. El objetivo de estas evaluaciones era obtener una visión general del estado actual de dos áreas críticas: la facilitación del comercio y el entorno comercial legal e institucional. Más importante aún, las evaluaciones permitirían elaborar recomendaciones tendientes a facilitar el planeamiento estratégico y focalizado de las misiones relevantes de la USAID, los países mismos, y otros donantes, de modo que se pudieran asignar más efectivamente los recursos programáticos a las necesidades establecidas según una adecuada escala de prioridades. En consecuencia, los países de la región se encontrarían en una mejor posición para aprovechar las oportunidades. Para completar este esfuerzo, y a pedido de la USAID, Booz Allen Hamilton (Booz Allen) asumió la tarea de llevar a cabo la Actividad de Evaluación del Comercio y el Derecho Mercantil de los países del CAFTA (*Trade and Commercial Law Assessment, TCLA*).

La TCLA tiene como base la metodología de la Reforma Institucional y del Derecho Mercantil (*Commercial Law and Institutional Reform, CLIR*) - desarrollada previamente por la USAID con la asistencia de Booz Allen - y TradeStream™, una herramienta de diagnóstico creada por Booz Allen aplicable a cuestiones de facilitación del comercio. La TCLA se aplicó a nivel nacional en cinco países centroamericanos, y los resultados de las evaluaciones individuales de cada uno están disponibles por separado.³⁴ El Informe identifica los temas y enfoques de mayor importancia a nivel regional, de modo de brindar la mejor asistencia a los países del CAFTA para lidiar con los desafíos y oportunidades. El progreso depende de las acciones que se llevan a cabo en *ambos* niveles, el nacional y el regional.

Un equipo de expertos en comercio y derecho mercantil llevó a cabo el proceso de evaluación durante buena parte de 2004, en cada uno de los países del CAFTA. A fin de obtener la mejor información posible, el sector de Reforma Institucional y del derecho mercantil (CLIR) de la TCLA también empleó equipos de expertos locales en cada país, que incluyeron abogados, jueces, funcionarios gubernamentales y líderes del sector comercial, para que ayudaran con la recolección de datos. El proceso comenzó en marzo con un seminario metodológico, donde se presentó la metodología CLIR a expertos de la región. Después de este proceso, los expertos locales realizaron la evaluación básica para la parte CLIR del análisis. Culminada la evaluación básica, el equipo utilizó esta información, así como la resultante de sus propias investigaciones, para distinguir áreas particulares de enfoque con anterioridad a la llegada a cada país.

Tabla B-1. Miembros del equipo y áreas de especialización

NOMBRE	ORGANIZACIÓN	ÁREA TEMÁTICA DE ENFOQUE*
Aimee Carter, Líder del Equipo	Booz Allen, Especialista en Desarrollo Internacional	CLIR
Andrew Mayock, Co-Líder del Equipo, TradeStream™	Booz Allen, especialista en reforma legal	Movimiento de personas y dinero, TradeStream™
James Newton, Coordinador de Evaluaciones	Booz Allen, especialista en reforma legal	Resolución de Disputas Comerciales (CDR), delitos financieros, otras áreas de CLIR
John Corley	Booz Allen Hamilton, ingeniero	Infraestructura
John Baker	Louisiana State University, especialista en Derecho Mercantil	CDR, delitos financieros, competencia
JoAnne Cornelison	Consultora independiente en temas aduaneros	Movimientos de bienes y servicios
María Coppola	Comisión Federal de Comercio, especialista en reforma legal	Competencia
Dale Furnish, Boris Kozolchyk, María Alejandra Rodríguez, Mariana Silveira	Centro Jurídico Nacional para el Libre Comercio Interamericano, especialistas en reforma legal	Comercio internacional, quiebras, garantías
Omar García	BG Consulting, especialista en reforma legal	Propiedades, contratos, ley corporativa
Irina Swift	Consultora independiente en temas aduaneros	Movimientos de bienes y servicios

* Dada la amplia naturaleza del proceso de evaluación, los miembros del equipo se respaldaron mutuamente, ya que no todos los expertos pudieron participar en cada país.

En cada país, el equipo entrevistó a numerosos funcionarios, organizaciones no gubernamentales, agencias donantes multilaterales y bilaterales, jueces, abogados, notarios, inversionistas, asociaciones y cámaras de varias industrias, expertos en comercio y aduanas, y otros empresarios locales e internacionales, para evaluar el entorno legal comercial de cada nación.

Antecedentes de la metodología de diagnóstico utilizada

Estas evaluaciones fueron las siguientes en una serie de estudios llevados a cabo desde 1998 en un programa creado por la USAID, en el cual se requirió la asistencia de Booz Allen para el desarrollo de índices y metodologías aptas para la evaluación del estado de CLIR en un país de transición o en vías de desarrollo. También se reconoció, más recientemente, la necesidad de una metodología similar para analizar las cuestiones comerciales, que Booz Allen desarrolló (TradeStream™) y que se aplica aquí por primera vez. Si bien se puede considerar a los diagnósticos CLIR y TradeStream™ como dos partes separadas, juntos componen un cuadro más completo de la situación general de una nación en lo que hace al comercio interno e internacional.

Las metodologías CLIR y TradeStream™ han sido objeto de pruebas en campo y revisiones a cargo de especialistas en el área, llevadas a cabo en forma periódica. Aún más, han sido adaptadas a las exigencias y realidades de la región del mundo en la cual serán aplicadas; en el caso de la TCLA, la metodología CLIR se adaptó para que se ajuste mejor al contexto legal

centroamericano, en contraste con el de Europa Oriental, por ejemplo, donde se aplicó originalmente.

Además, se siguen incorporando nuevas áreas legales en la metodología. Junto con la primera aplicación de TradeStream™, la TCLA del CAFTA fue testigo del desarrollo y la aplicación de la más reciente sección de la CLIR, Delitos Financieros, que aborda principalmente las cuestiones que involucran la financiación del terrorismo y el lavado de dinero, y cuya relevancia ha aumentado después de los hechos del 11 de septiembre de 2001.

Alcance de la metodología

La evaluación de diagnóstico fue diseñada para colaborar con las misiones de la USAID, con las naciones mismas, y con otros donantes, para alcanzar los siguientes objetivos:

- Brindar una base factual para caracterizar el grado de desarrollo de un país y el estado de las reformas a sus leyes de intercambio comercial.
- Brindar una base metodológicamente uniforme para identificar y describir las causas primordiales de la brecha de “implementación/cumplimiento” entre los países del CAFTA
- Proveer herramientas analíticas y de planeamiento, además de herramientas para crear nuevos enfoques para programas de reforma e intervenciones con buena relación costo-beneficio.

Si bien las áreas de enfoque han variado de país a país, a los efectos de las evaluaciones de los países del CAFTA, la “ley comercial” y la metodología CLIR incluyen por definición las siguientes áreas legales de fondo:

- **Quiebra.** Mecanismos diseñados para facilitar una salida del mercado disciplinada, la liquidación de reclamos financieros notorios sobre bienes, y la rehabilitación de los deudores insolventes
- **Garantías.** Leyes, procedimientos e instituciones creadas para facilitar el comercio, por medio del fomento de la transparencia, la previsibilidad y la simplicidad en la creación, identificación y levantamiento de derechos de garantía real sobre bienes.
- **Resolución de disputas comerciales.** Leyes, procedimientos e instituciones vinculadas con la resolución de disputas comerciales, ya sea a través de mecanismos jurídicos o alternativos, y el cumplimiento de sentencias y fallos
- **Derecho Corporativo.** Regímenes legales para la entrada y operación en el mercado, que definen normas para la organización de actividades comerciales formales conducidas por dos o más individuos
- **Competencia.** Reglas, políticas e instituciones de apoyo destinadas a ayudar a promover y proteger la competencia abierta, justa y económicamente eficiente, en y por el mercado
- **Contratos.** El régimen legal y marco institucional para la creación, interpretación y cumplimiento de las obligaciones comerciales entre una o más partes.
- **Delitos financieros.** El régimen legal, la infraestructura institucional y los métodos de cooperación internacional empleados para evitar la financiación de actividades terroristas y el lavado de activos procedentes del delito.

- **Bienes raíces.** Las leyes, procedimientos e instituciones responsables de establecer, mantener y preservar los derechos en el campo de los bienes raíces, incluidos terrenos, edificios, servidumbres, embargos, y otros intereses
- **Comercio internacional.** Las leyes, procedimientos e instituciones que rigen la venta transfronteriza de bienes y servicios.

Con respecto al diagnóstico TradeStream™, las áreas de estudio son las siguientes:

- **Movimientos de bienes y servicios.** Analiza la capacidad de un país para movilizar bienes y servicios en forma fluida a través de puertos de entrada y a lo largo de todo el territorio nacional.
- **Movimientos de dinero y movimientos de personas.** Evalúa la capacidad de una nación para facilitar la entrada y salida de personas vinculadas al comercio y la financiación para negociaciones de corto a largo plazo. Esto es similar a Bienes y Servicios.
- **Infraestructura de apoyo.** Evalúa la capacidad de la infraestructura física de un país en lo que hace al comercio, incluidos puertos marítimos, aeropuertos, carreteras, red ferroviaria, comunicaciones, y servicios postales.

Dentro de cada una de estas áreas nominales, se examinaron cuatro dimensiones de la CLIR como marco conceptual para la comparación. Éstas incluyen lo siguiente:

1. **Legislación marco.** Documentos legales básicos que definen y regulan los derechos, deberes y obligaciones fundamentales de las partes afectadas, además de proveer la directiva organizacional para las instituciones de implementación (por ejemplo: Ley de Quiebras, Ley de Garantías y Avales)
2. **Instituciones de implementación** Instituciones gubernamentales, cuasi-gubernamentales o privadas a las cuales se asigna el mandato legal primario de implementar, administrar, interpretar o garantizar el cumplimiento de la legislación marco (por ejemplo, tribunal de quiebras, registro de garantías y avales)
3. **Instituciones de apoyo.** Instituciones gubernamentales, cuasi-gubernamentales o privadas que apoyan o facilitan la implementación, administración, interpretación o cumplimiento de la legislación marco (por ejemplo, síndicos de quiebras, notarios)
4. **Dinámica social/mercado para la reforma.** La interacción de los diversos intereses dentro de una sociedad, jurisdicción o grupo determinado que, en conjunto, ejercen influencia sobre la naturaleza, el ritmo o la dirección de la reforma de la legislación comercial.

APÉNDICE C: PERFIL ECONÓMICO DE AMÉRICA CENTRAL

Entorno macroeconómico

Los beneficios de la integración regional sólo pueden comprenderse en el contexto de la situación macroeconómica actual en los países individuales. Cooperación regional ofrece una promesa importante para el crecimiento económico y el desarrollo de la región. Sin embargo, es importante obtener un entendimiento de cuán grandes son los desafíos dentro de los países individuales y los obstáculos que enfrenta el proceso de integración regional.

En conjunto, las economías de los países del CAFTA de los últimos años pueden caracterizarse como relativamente estables, con un crecimiento moderado y con una deuda externa baja; excepto Nicaragua, que sigue teniendo una de las cargas de deuda externa más altas del mundo. Sin embargo, una inspección adicional brinda una comprensión más completa de cuán distintas son las economías de estos países y de las sustanciales diferencias económicas entre ellos (ver Tabla C-1).

Como en buena parte de Latinoamérica, la desigualdad de ingresos es alta. También, como en Latinoamérica, si bien los países de la región tienen muchas similitudes, también tienen muchas diferencias.

Tabla C-1. Indicadores básicos de la economía

	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua
Población	3,896,092	6,470,379	13,909,384	6,669,789	5,128,517
PBI / Cápita (paridad del poder de compra)	\$8,500	\$4,700	\$3,700	\$2,600	\$2,500
Superficie-km²	51,100	20,749	108,889	112,088	130,700
Índice de alfabetismo-%	93	78	60	73	74
Expectativa de vida-años	76	68	65	68	66

Fuente: CIA Factbook

Pobreza

De los cinco países del CAFTA, Nicaragua y Honduras son dos de las naciones más pobres del hemisferio occidental, con grandes porciones de la población que viven en la pobreza (ver Tabla C-2). Afortunadamente, la situación económica no es sombría en toda la región. Costa Rica, que tuvo éxito en atraer una porción desproporcionada de inversión interna, tiene una población que disfruta de un estándar de vida relativamente alto, con el ingreso per cápita más alto de la región. Sin embargo, esta riqueza relativa a menudo sirvió para dividir a la región con respecto a las iniciativas políticas y económicas, en lugar de unirlos.

Tabla C-2. Alcance de la pobreza e indigencia en América Central (porcentajes)

País	Población que vive en la pobreza	Población que vive en la pobreza extrema
Guatemala	69	42
El Salvador	56	23
Honduras	79	54
Nicaragua	72	41
Costa Rica	23	8

Fuente: ECLAC, basado en encuestas hogareñas, 2000 Latin American Social Panorama, de http://www.bcie.org/site/bcie/Publicaciones/fets/fets_eng.pdf.

Socios comerciales para los países del CAFTA

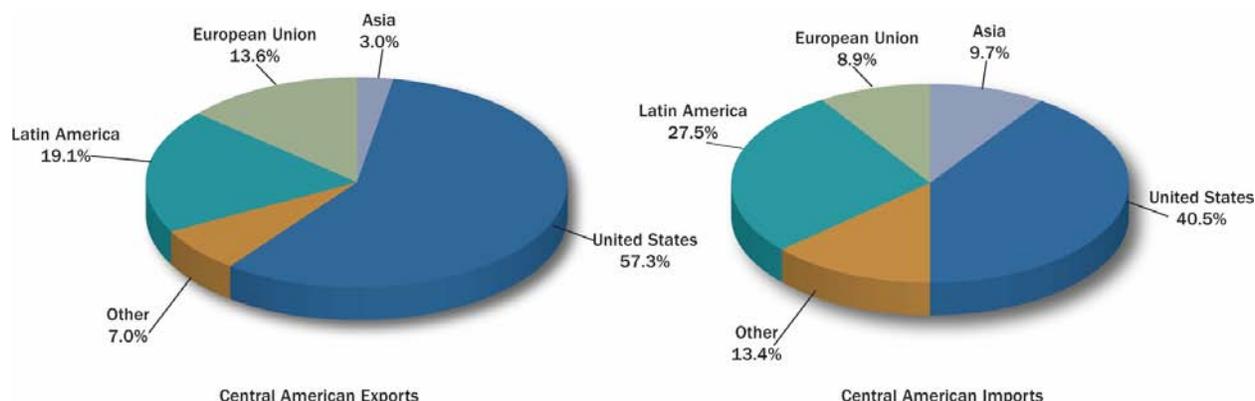
Los países del CAFTA incluyen economías con niveles muy distintos de unión entre sí, desde aquellas para las que América Central tiene una importancia económica fuerte como origen y destino del comercio internacional, hasta otras para las que el resto de la región prácticamente no tiene influencia. Por ejemplo, aproximadamente el 66% de las exportaciones de El Salvador y el 50% de las importaciones se realizan con los Estados Unidos. Para Guatemala, el 60% de las exportaciones y aproximadamente el 33% de las importaciones se realizan con los Estados Unidos. El comercio de Nicaragua con los Estados Unidos es menos importante, con aproximadamente un tercio de las exportaciones y el 25% de las importaciones. En cada uno de estos ejemplos, el flujo comercial con los países vecinos ha sido mínimo, y existe bastante espacio para expandirse y beneficiar a la región en su conjunto.

Los estrechos vínculos económicos que ya existen entre los países del CAFTA y los Estados Unidos explican por qué estos países han sufrido los efectos de la desaceleración de la economía estadounidense, que comenzó a fines de 2000 y que se hizo más pronunciada con las secuelas de los eventos de septiembre de 2001. Figura B-1 ilustra gráficamente la preponderancia del comercio de América Central con el mercado estadounidense.

Crecimiento, políticas fiscales e inflación

Los vínculos estrechos con la economía de EE.UU. presentan no sólo beneficios, sino también peligros. Dada la gran dependencia con la economía estadounidense, las perspectivas para un crecimiento incrementado en la región dependerán en gran medida de la evolución de la reciente mejora registrada en la economía de EUA. Las tendencias de crecimiento tienen paralelos con las de los Estados Unidos, como puede verse en la Tabla C-3, y la ausencia de diversificación económica sugiere que éste seguirá siendo el caso en el futuro. Cuando el desempeño económico en los Estados Unidos fue fuerte, a los países del CAFTA también les fue bien. Cuando el rendimiento estadounidense se retrasó después de la explosión en la década del 90, las economías del CAFTA también se atrasaron.

Figura C-1. Dirección del intercambio de mercaderías de América Central (2002)



Fuente: Servicio de Investigación del Congreso

El mantenimiento de una disciplina fiscal a pesar de este crecimiento más lento ha sido difícil, con la consecuencia de que algunos déficits fiscales empeoraron en años recientes en algunos

Tabla C-3. Índice de crecimiento del P.B.I., 1991–2004 (porcentajes)³⁵

	1991–2000	1991–1995	1996–2000	2001–2003	2001	2002	2003	2004
Costa Rica	5,2	5,5	4,9	3,1	1,0	2,9	5,6	4,5
El Salvador	4,6	6,2	3,1	1,9	1,8	2,1	2,0	2,5
Guatemala	4,1	4,3	4,0	2,2	2,2	2,2	2,1	3
Honduras	3,2	3,5	2,9	2,8	2,6	2,7	3,2	3,5
Nicaragua	3,2	1,5	5,0	2,0	3,1	1,0	2,3	4

Fuente: IDB

países de la región. Los gobiernos tomaron medidas para ocuparse de estas tendencias. Como se ilustra en la Tabla C-4, Nicaragua, por ejemplo, ha podido reducir su deuda a pesar de todo. La situación en Costa Rica se relaciona con haber implementado un déficit fiscal consolidado que sobrepasó 5% del producto bruto interno (P.B.I.). El déficit del gobierno central creció un 1,4% hasta alcanzar un 4,3% del P.B.I.

Tabla C-4. Déficit fiscales y deuda pública 2000-2003 (porcentaje del P.B.I.)

	Déficit fiscal				Deuda externa	Deuda interna
	2000	2001	2002	2003	2003	2003
Costa Rica	3,0	2,9	4,3	2,8	21,1	33,4
El Salvador	2,3	3,6	3,1	2,1	30,0	12,3
Guatemala	1,8	1,9	1,0	2,3	13,9	8,0
Honduras	5,8	6,0	5,2	5,5	66,4	5,7
Nicaragua	8,7	12,8	8,6	6,7	85,9	36,2

Fuente: IDB

Las preocupaciones acerca de la inflación en la región han resurgido, principalmente debido al importante incremento de los precios internacionales del petróleo en los últimos meses. A

medida que se establezcan los precios, las preocupaciones sobre la inflación se pueden disipar.
Tabla C-5 Índices de inflación históricos para la región.

Tabla C-5. Índices de inflación

	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua
1991-1995	19,4	12,9	14,9	20,9	601,4
1996-2000	12,7	3,9	7,6	16,1	11,1
2000	11,0	4,3	6,0	11,1	9,8
2001	11,3	1,4	7,3	9,7	4,7
2002	9,7	2,8	6,3	7,3	6,0

Sectores productivos

Tradicionalmente, los países centroamericanos han confiado en las exportaciones, que incluyen café, azúcar y bananas. Las exportaciones de estos productos han generado una gran porción de su P.B.I. Sin embargo, la similitud en la producción dio como resultado una relación eminentemente competitiva, en lugar de una de colaboración basada en las complementariedades de la producción. Además, estos productos debieron enfrentarse a dificultades en el mercado internacional - por una cantidad de razones, que incluyen desastres naturales - lo que llevó a un mayor nivel de pobreza.

Durante los últimos 10 años, los esfuerzos por realizar una reforma económica llevaron al desarrollo de nuevos sectores, con la intención de diversificar la dependencia de sus economías de las mercancías tradicionales. Las exportaciones no tradicionales se desarrollaron y hubo un crecimiento de las industrias de *maquila* (ensamblado de productos, principalmente textiles e prendas de vestir, para reexportación). Esta transición fue particularmente evidente en El Salvador, en donde en 2003, sólo el 3,4% de las ganancias por exportaciones del país provinieron del café, en comparación con más de la mitad en 1988. A pesar de que la mayoría de los países centroamericanos dieron grandes pasos para diversificarse, la agricultura todavía desempeña un papel vital en sus economías.

El sector agrícola constituye aproximadamente el 15–20% del P.B.I. regional, el 40% de la fuerza laboral regional, y el 25–30% de las exportaciones regionales totales. A pesar de que los recursos naturales constituyen una de las bases principales para el desarrollo, la pobreza rural y la degradación ambiental y de la tierra son características de la región.

El impacto de la inversión extranjera directa

La Comisión Económica de las Naciones Unidas (N.N. U.U.) para Latinoamérica y el Caribe publicó el *Foreign Investment in Latin America and the Caribbean, 2003 Report* (Informe 2003 sobre Inversión extranjera en Latinoamérica y el Caribe), en el que señala que la inversión extranjera directa (Foreign Direct Investment, FDI) registrada durante 2003 en América Central y el Caribe cayó en comparación con los niveles pico del pasado. América Central recibió \$1,742 billones en 2002. Además, las remesas provenientes de centroamericanos que trabajan en el exterior contribuyeron de manera creciente a las economías de la región, y se estima que llegarían a bastante más de los \$6.000 millones para los países del CAFTA, con un incremento

de 20% entre 2002 y 2003. Aproximadamente uno de cada cuatro habitantes de América Central recibe remesas.

Costa Rica tuvo el éxito más notable en la atracción de la FDI. De acuerdo con la Comisión Económica de las NN. UU. “En menos de 20 años, cambió su canasta de exportación basada en recursos naturales (bananas y café) para moverse hacia exportaciones de manufacturas de alta tecnología. Como resultado de su política de atraer FDI de calidad, las exportaciones de alta tecnología crecieron del 3,3% al 28,1% de las exportaciones totales desde 1995 hasta 2001”.³⁶ En lugar de las industrias tradicionales, Costa Rica pudo atraer la inversión privada, incluyendo grandes empresas como Intel Corporation y Proctor and Gamble.

El éxito de Costa Rica en atraer FDI, lo que la separó de los demás países del CAFTA, constituyó una fuerza motivadora importante para la conclusión de acuerdos regionales. Otros países del CAFTA llegaron a apreciar más completamente el valor de las FDI para el crecimiento y desarrollo económicos y esperan aprovechar el CAFTA para atraer mayores FDI hacia sus economías.

Exportaciones

Como se observa en la Tabla C-6, sólo con la aparición de la estabilidad en la región en la década del 90, los países del CAFTA comenzaron a ver un crecimiento tanto de las importaciones como de las exportaciones. Durante la década del 80, el comercio estaba esencialmente estancado.

Tabla C-6. Exportaciones e importaciones de los países del Mercado Común Centroamericano (CACM) (millones de dólares)

	1980	1990	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Exportaciones (f.o.b.)	4768	4354	8284	8568	10005	11499	11945	11846	10613
Importaciones (c.i.f.)	6001	6473	12817	13110	15355	17994	18432	19601	20743

Fuente: Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Comercio y Desarrollo, *UNCTAD Handbook of Statistics (Manual de estadísticas de la UNCTAD)*, 2002.

Desde principios de la década del 90 se registró una transformación importante de la estructura de las exportaciones, con un crecimiento concentrado en varios productos no tradicionales. Como resultado, la participación en las exportaciones de mercancías tradicionales (bananas, café, azúcar, algodón y carne) disminuyó en la década del 90 en todos los países, con la excepción de Guatemala. Por ejemplo, las exportaciones agrícolas de Costa Rica cayeron del 68% de las exportaciones de bienes totales en 1995 a sólo el 31% en 1999. En la década del 90, se desarrollaron nuevos cultivos de exportación, especialmente frutas y verduras, plantas ornamentales y nuevos productos básicos agrícolas. Algunas industrias livianas también se agregaron a la canasta de exportaciones, siendo la fabricación de electrónicos en Costa Rica la más notable.

Tabla C-7. Exportaciones de los países del Mercado Común Centroamericano intra-regional y al Mundo

		Importing Countries						
Exporting Countries		Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	CACM	World
	Costa Rica		116	179	103	179	577	6,283
	El Salvador	92		272	172	91	627	1,164
	Guatemala	121	356		209	104	790	2,458
	Honduras	6	77	59		10	152	761
	Nicaragua	27	68	15	34		144	509
	CACM	246	617	525	518	384	2290	11,175

Source: Inter-American Development Bank (IDB) Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (INTAL)

Además, América Central emergió como un ensamblador importante de prendas de vestir (y, marginalmente, de otros bienes manufacturados, tales como artículos de plástico, productos de metal y electrónica para el consumidor) para el mercado estadounidense. Honduras es el mayor contribuyente con respecto a esto, con casi 100.000 trabajos generados en las zonas de procesamiento de exportaciones por las empresas extranjeras y sus subcontratistas internos.

La dirección del comercio mira principalmente hacia el exterior, y sólo el 20% de las exportaciones del Mercado Común Centroamericano (CACM) se intercambian dentro de la región (ver Tablas C-7 y C-8). La participación de las exportaciones intra regionales se incrementó ligeramente durante la década del 90 (desde el 16% en 1990 hasta un pico del 22% en 1994, disminuyendo al 20% en 1999). La disminución de las exportaciones intra regionales en la última mitad de la década del 90 fue a favor de las exportaciones hacia los Estados Unidos, lo que representó el 49% de todas las exportaciones de los países miembros del CACM.

El principal país exportador en la región es Guatemala, que representó el 34% de las exportaciones del CACM en 1999. Otros exportadores importantes de la región son Costa Rica y El Salvador. En 1999, Costa Rica fue el único país que tuvo superávit comercial, que se originó de su superávit de \$277 millones con otros países del CACM, mientras que Guatemala tuvo el mayor déficit comercial, de \$2.100 millones en 1999. Costa Rica es el menos integrado de los cinco países miembros, con sólo el 9% de sus exportaciones destinadas a la región, a comparación del 32% en el caso de Guatemala y el 54% en el caso de El Salvador.

Importaciones

Sólo aproximadamente el 13% de todas las importaciones provienen de otros países del CACM. Las importaciones de los Estados Unidos se incrementaron notablemente en la última década, debido a las operaciones de ensamblaje en toda América Central.

Excluyendo el comercio de *maquila*, los patrones de importación en toda la región permanecieron relativamente estables a través de la década del 90. Las importaciones en la región están diversificadas e incluyen bienes para el consumidor, además de una cantidad de bienes intermedios y de capital que alimentaron la diversificación económica aparte de la

Tabla C-8. Importaciones de los países del Mercado Común Centroamericano intra-regional y al Mundo

		Importing Countries						
Exporting Countries		Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	CACM	World
	Costa Rica		100	142	30	28	300	5,987
	El Salvador	116		369	88	65	638	3,129
	Guatemala	141	257		79	7	484	4,554
	Honduras	54	161	203		14	434	2,654
	Nicaragua	208	100	134	78		520	1,722
	CACM	519	618	848	275	114	2,374	18,046

Source: Inter-American Development Bank (IDB) Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (INTAL)

agricultura. Sin embargo, existen importaciones considerables de entradas agrícolas, tales como trigo y maíz amarillo por bulto. El petróleo crudo y los combustibles minerales representan otras entradas importantes, así como otros químicos, incluyendo una amplia variedad de elementos tales como productos medicinales y farmacéuticos y plásticos.

Las importaciones de Nicaragua incluyen muchos bienes idénticos de capital y para el consumidor, pero también reflejan la expansión importante en los sectores mineros, de manufacturas y de la construcción (químicos, semimanufacturas y maquinaria).

Notas

¹ Las evaluaciones se condujeron entre mayo y septiembre de 2004 y pueden descargarse de <http://www.bizlawreform.com>.

² Ver, e.g., el Working Paper del F.M.I., “*How Much Do Trading Partners Matter for Economic Growth?*” (¿Cuánto importan los socios comerciales para el crecimiento económico?), Vivek Arora y Athanasios Vamvakidis, febrero de 2004; “*Growth Is Good for the Poor*” (El crecimiento es bueno para los pobres), David Dollar, Aart Kraay, Grupo de Investigación para el Desarrollo, del Banco Mundial (2001).

³ Para los fines de este informe solamente, las referencias a “los países del CAFTA”, “la región del CAFTA”, o cualquier referencia similar, excepto que se indique lo contrario, se refieren a las naciones centroamericanas del CAFTA, es decir, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua. Esto es para una facilidad de referencia solamente y no pretende descartar al otro socio comercial que queda en el CAFTA, es decir, los Estados Unidos.

⁴ www.cia.gov/cia/publications/factbook.

⁵ Las evaluaciones se realizaron en el siguiente orden: mayo de 2004: Costa Rica; junio de 2004: Guatemala; julio de 2004: El Salvador; agosto de 2004: Nicaragua; septiembre de 2004: Honduras.

⁶ Esta teoría fue expuesta por primera vez por David Ricardo a principios del siglo diecinueve y apunta a la razón por la cual comercian las naciones.

⁷ Existe un cúmulo creciente de pruebas que demuestra los lazos entre la liberalización de la política de comercio, el crecimiento económico y la reducción de la pobreza, y entierra la noción de que la liberalización del comercio es sólo un fin en sí misma. Por ejemplo, en su reciente libro, *Trade Policy and Global Poverty* (Políticas de comercio y pobreza global), William Cline concluye que el libre comercio global elevaría el P.B.I. de los países en desarrollo en un 5,5% después de 10-20 años, si se eliminasen las protecciones contra las importaciones de los países en desarrollo. Además, dicha liberalización reduciría la pobreza mundial en un 20%, trayendo a más de 500 millones de personas por sobre la línea de pobreza, definida como ingresos de \$2 por día. Cline estima que aproximadamente la mitad del beneficio se acumularía gracias a la liberalización del comercio en los productos agrícolas y que, a pesar de que mucha de la ganancia de los países en desarrollo proviene de la liberalización por parte de los países desarrollados, también existe una ganancia importante de la liberalización del país que se está desarrollando hacia adentro. William R. Cline, *Trade Policy and Global Poverty*, Centro para el Desarrollo Global, Instituto para la Economía Internacional, Washington, D.C. (2004).

⁸ Daniel Lederman, William F. Maloney and Luis Servén, *Lessons from NAFTA for Latin America and the Caribbean: Summary of Research Findings* (Lecciones del NAFTA para Latinoamérica y el Caribe: Resumen de los resultados de la investigación), Banco Mundial (2003) (<http://lnweb18.worldbank.org/LAC/LAC.nsf/ECADocByUnid/32E02C48D1A7695685256CBB0060CA65?OpenDocument>).

⁹ World Bank Global Economic Prospects (Perspectivas Económicas Globales del Banco Mundial) 2005, Trade, Regionalism, and Development (Comercio, Regionalismo y Desarrollo), Overview (Resumen), página xi Lowering Trade Costs Together (Reduciendo juntos los costos del comercio), página 80

¹⁰ World Bank Global Economic Prospects (Perspectivas Económicas Globales del Banco Mundial) 2005, Trade, Regionalism, and Development (Comercio, Regionalismo y Desarrollo), Overview (Resumen), página xi

¹¹ Excepto por el NAFTA, la mayoría de los FTA, negociados por los Estados Unidos (con Singapur, Jordania y Chile) tienen una existencia demasiado corta todavía para brindar una evaluación completa de su impacto. Todavía tiene que contarse la historia completa del mismo NAFTA, dado que muchas de sus liberalizaciones de aranceles aduaneros todavía tienen que implementarse por completo. Sin embargo, hasta las evaluaciones transitorias de otros acuerdos regionales ofrecen amplias razones para ser optimistas acerca del impacto del CAFTA.

¹² Datos compilado por los Departamento del Comercio y Tesoro de los EE. UU, y el Comisión de Comercio Internacional de los EE. UU.

¹³ *Id.*

¹⁴ World Bank Global Economic Prospects 2005, Trade, Regionalism and Development (Comercio, regionalismo y desarrollo), citando a Anderson y van Wincoop 2004, Evans 2001, p. 78.

¹⁵ World Bank Global Economic Prospects 2004, Realizing the Development Promise of the Doha Agenda (Cumpliendo la Promesa de Desarrollo de la Agenda de Doha), Wilson *et al.*, 2004, Introducción, página xv

¹⁶ Si bien el sistema ASYCUDA está ampliamente difundido en el mundo, se considera que necesita una modernización. La UNCTAD ha discutido la posibilidad de privatizar el sistema, lo que podría alentar un mayor desarrollo de sus capacidades, pero esto aún está por realizarse.

¹⁷ Hablando en forma general, las operaciones ferroviarias están incluidas en el análisis de la infraestructura comercial física. En la región del CAFTA, sin embargo, estos servicios son muy limitados, y sólo hay un puñado en algunas áreas. No se está realizando prácticamente ninguna actividad regional relacionada con la mejora de la longitud de las características de tracción, por lo que la mayoría de los bienes requieren transporte vial. Sin embargo, si bien el servicio ferroviario tiene el potencial de ofrecer una solución de transporte con buen costo-beneficio sobre largas distancias, en este momento ocupa un lugar secundario en la escala de prioridades después de la mejora de los sistemas primarios de transporte, es decir, las carreteras.

¹⁸ Banco Mundial, base de datos comercial, <http://rru.worldbank.org/DoingBusiness> (2004). A lo largo de esta sección se citan las estadísticas compuestas preparadas y difundidas por la iniciativa “Doing Business” del Banco Mundial como indicadores importantes para la reforma. Estas estadísticas representan un “iniciador de conversaciones” de enorme importancia, es decir, muestran claramente cómo ciertas economías son menos efectivas que otras para desarrollar y mantener la actividad comercial. Con respecto a la pregunta más compleja del *por qué*, tanto los informes individuales por país que surgen de la Actividad de Evaluación del Comercio y el Derecho Comercial de la USAID/Booz Allen como de este Informe Regional buscan arrojar luz y priorizar la urgencia de los temas que se encuentran detrás de los cuadros de la región del CAFTA; es decir, contar la historia detrás de la historia. Las estadísticas del Banco Mundial no son perfectas; el cuadro del procedimiento de registración de compañías de El Salvador no logra capturar las fortalezas de ese sistema particular, por ejemplo. Sin embargo, en general las estadísticas consiguen definir, a grandes rasgos, las áreas donde deben comenzar a implementarse reformas importantes.

¹⁹ Ver, Banco Mundial, *Doing Business 2004: Understanding Regulation* en xv.

²⁰ Ver, e.g., *OECD Principles of Corporate Governance* (Principios de Gobernabilidad Corporativa, abril 1999), en <http://www.oecd.org/daf/governance/principles.htm>.

²¹ Ver World Press Review, *Interview: Peruvian Economist Hernando de Soto* (Entrevista: Economista peruano Hernando de Soto, 15 de octubre, 2003) (<http://www.worldpress.org/Americas/1602.cfm>).

²² Centro para la Empresa Privada Internacional, *An Interview with Hernando de Soto*, *Economic Reform Today* (1996) (<http://www.cipe.org/publications/fs/ert/e19/desoto.htm>).

²³ Banco Mundial, base de datos comercial, <http://rru.worldbank.org/DoingBusiness> (2004).

²⁴ “Measure First, Then Cut,” *The Economist* (9 de septiembre de 2004) (resumen del artículo del Banco Mundial, *Doing Business in 2005: Removing Obstacles to Growth* (2004)).

²⁵ Vea OEA, Área de Derecho internacional, Ley Modelo Interamericana sobre Transacciones Garantizadas (http://www.oas.org/dil/CIDIP-VI-securedtransactions_Eng.htm).

²⁶ Christie S. Warren, Programa de Instrucción Judicial: Manual para instructores, 5 (preparado para el Programa de Instrucción Judicial llevado a cabo en Haití).

²⁷ *Id.*

²⁸ Vea, e.g., USAID Office of Democracy and Governance, *Logros en el desarrollo y mantenimiento de normas jurídicas* (noviembre de 2002) en 120 (donde se cita la importancia de las relaciones construidas con el paso del tiempo entre los jueces rusos y sus organizaciones colegas, tales como la Conferencia Judicial de los Estados Unidos y el Consejo de Jueces Rusos (Russian Council of Judges), la Oficina Administrativa de Cortes estadounidenses y el Departamento Judicial Ruso (Russian Judicial Department), y entre los jueces de Maryland y St. Petersburg y Vermont y Karelia).

²⁹ Vea, e.g., Margaret Popkin, *Iniciativas para mejorar la independencia judicial en América Latina: Una perspectiva comparativa*, en la publicación de USAID Office of Democracy and Governance, *Guidance for Promoting Judicial Independence and Impartiality (Pautas para promover la independencia judicial y la imparcialidad)*, Technical Publication Series, enero de 2000, Ed. Rev.) en 100; vea también de Hammergren, Linn, *Fifteen years of Judicial Reform in Latin America (Quince años de reforma judicial en América Latina) Where We are and Why We Haven't made More Progress (Dónde estamos y por qué no hemos progresado más*, 1998); Agenda, Conferencia Regional, “Promoting Judicial Independence and Impartiality” (*Promoción de la independencia judicial y la imparcialidad*), Tegucigalpa, Honduras (abril 10-11, de 2002) (http://www.ifes.org/rule_of_law/JI_Conferences/Honduras/Honduras%20Agenda%20Day%201&2%20EN.pdf); Agenda, Tercera conferencia regional de justicia y desarrollo de América Latina y el Caribe: “Principle Trends of the Last Decade and a View to the Future” (Principales tendencias de la última década y una visión del futuro), 24-26 de julio, de 2003 (<http://www.iadb.org/sds/doc/SGC-QuitoAgenda8-EN.pdf>); vea también, de Keith Henderson y Violaine Authman, “A Model Framework for a State of Judiciary Report for the Americas” (Un marco modelo para un informe judicial de estado para las Américas), (2003) en 12

(http://www.ifes.org/rule_of_law/Documents/Quito/Quito%20Henderson%20EN%20final%20paper.pdf), y el Acuerdo entre las tres ramas del gobierno del pueblo de Honduras para fortalecer la independencia judicial y la imparcialidad (10 de abril, 2002) (http://www.ifes.org/rule_of_law/Documents/JIC%20Web/JIC%20Web%20Honduras/Honduras%20Signed%20Agreement%20EN.pdf).

³⁰ En una escala del 1-10, donde 10 indica niveles de corrupción bajos.

³¹ En 2004, El Salvador demostró un liderazgo digno de mención, cuando se convirtió en uno de los nueve países hasta la fecha en ratificar el Convenio contra la Corrupción de la ONU. *Visite* http://www.unodc.org/unodc/en/crime_signatures_corruption.html.

³² *Vea*, de la USAID Office of Democracy and Governance, *Pautas para promover la independencia judicial y la imparcialidad* (Serie de publicaciones técnicas, enero de 2002, Ed. Rev.); Fundación Internacional para Sistemas Electorales (IFES), Herramientas de trabajo sobre Estado de Derecho (http://www.ifes.org/rule_of_law/ROL_TK.htm).

³³ “Desarrollo e integración regional” (Regional Integration and Development), de Maurice Schiff y L. Alan Winters, The International Bank for Reconstruction and Development, 2003.

³⁴ *Vea* www.bizlawreform.com and www.tcb-fastrade.com para los reportes.

³⁵ Las cifras para 2003 y 2004 no son oficiales.

³⁶ <http://www.eclac.org/cgibin/getProd.asp?xml=/prensa/noticias/comunicados/2/14762/P14762.xml&xsl=/prensa/tpl-i/p6f.xsl&base=/tpl-i/top-bottom.xslt>.