

# Revista de la CEPAL

*Secretario Ejecutivo*  
Gert Rosenthal

*Secretario Ejecutivo Adjunto*  
Carlos Massad

*Director de la Revista*  
Aníbal Pinto

*Secretario Técnico*  
Eugenio Lahera



NACIONES UNIDAS  
COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE  
SANTIAGO DE CHILE, ABRIL DE 1992

**SUMARIO**

En memoria de Fernando Fajnzylber. <i>Gert Rosenthal</i> , Secretario Ejecutivo de la CEPAL.	7
América Latina y la internacionalización de la economía mundial. <i>Mikio Kuwayama</i> .	9
Privatización y retracción del Estado en América Latina. <i>David Félix</i> .	33
Reforma de las empresas públicas latinoamericanas. <i>Antonio Martín del Campo</i> y <i>Donald R. Winkler</i> .	53
El empresario centroamericano como actor económico y social. <i>Andrés Pérez</i> .	77
¿Por qué los hombres son tan irresponsables? <i>Rubén Kaztman</i> .	87
Tesis erradas sobre la juventud de los años noventa. <i>John Durston</i> .	97
Las relaciones entre descentralización y equidad. <i>Sergio Boisier</i> .	113
Reorientación de la integración centroamericana. <i>Rómulo Caballeros</i> .	133
El MERCOSUR y las nuevas circunstancias para su integración. <i>Mónica Hirst</i> .	147
Vinculación industrial internacional y desarrollo exportador: el caso de Chile. <i>Alejandra Mizala</i> .	159
El pensamiento de Prebisch. <i>Ronald Sprout</i> .	187
Orientaciones para los colaboradores de la <i>Revista de la CEPAL</i> .	204
Publicaciones recientes de la CEPAL	205

## Reorientación de la integración centroamericana

*Rómulo Caballeros Otero\**

Los países centroamericanos impulsaron un vigoroso proceso integrador que generó importantes experiencias. El intercambio incrementado propició la industrialización y estimuló la inversión, la modernización productiva y el crecimiento económico. Sin embargo, la fatiga del pretérito modelo de crecimiento agroexportador y la persistencia del esquema de sobreprotección a la industria sustitutiva, que se prolongó más allá de lo necesario, condujeron a una profunda crisis de las economías y del mismo programa de integración.

Sobre la base de un recuento de aquellas experiencias y de una reflexión sobre las condiciones actuales y el papel que pueden desempeñar las acciones comunitarias en una nueva estrategia de desarrollo, en este artículo se presentan algunas propuestas para reconceptualizar el proceso. Se propone ir desde un enfoque basado en la demanda hacia uno de complementación de la oferta, como instrumento imprescindible para lograr una nueva inserción eficaz en el comercio internacional y reencontrar así el camino del desarrollo en Centroamérica.

\*Jefe de la Sección de Desarrollo Económico. Sede sub-regional de la CEPAL en México.

## Introducción

A mediados de los años cuarenta los gobiernos de los países centroamericanos iniciaron el camino hacia una relación recíproca más estrecha, la que se alcanzó en 1951 con la suscripción de la Carta de la Organización de los Estados Centroamericanos.

En los años cincuenta, numerosas iniciativas reflejaron la decisión política de avanzar en varios aspectos de esa vinculación. Sin embargo, sólo en 1960 se suscribió el Tratado General de Integración Económica del Istmo Centroamericano, que sería durante varios años uno de los factores más importantes de crecimiento y desarrollo industrial para las economías de la región.

A pesar de los espectaculares resultados en materia de comercio intrarregional durante el primer decenio de aplicación del Tratado, infortunadamente no se corrigieron a tiempo algunas imperfecciones del sistema, como la falta de mecanismos para evitar que los beneficios del intercambio se concentraran en algunos países. Esto llevó a una de las partes a suspender los compromisos integradores en 1971. En los años setenta continuó incrementándose el comercio intrarregional y consolidándose el sistema institucional, aunque en el marco de una anomalía jurídica tolerada por las partes, ya que uno de los países sólo participaba parcialmente de los compromisos que se asumían.

A principios de los años ochenta, la región sufrió los efectos de la crisis económica internacional. Se hizo evidente la fatiga del modelo de crecimiento agroexportador y sustitutivo de importaciones, que en el pasado había facilitado el proceso de integración. El agotamiento de las reservas internacionales, primero, y la escasez de recursos externos, después, obligó a los gobiernos a buscar la estabilidad financiera nacional. Esto condujo al casi total abandono de los instrumentos y compromisos de integración y, en consecuencia, a una reducción sistemática del intercambio intrarregional. Fue éste otro elemento depresivo de las economías nacionales al debilitarse la demanda regional. Esa tendencia duró casi todo el decenio de 1980.

A mediados de 1990, los presidentes centroamericanos, reunidos en Antigua (Guatemala), redefinieron el futuro papel de la integración como elemento importante de una nueva estrategia "de apertura externa y modernización productiva".

En el contexto de ese renovado impulso a la integración, expresado al más alto nivel político regional, se presentan en este trabajo algunas reflexiones, producto de varios estudios realizados en la Sede Subregional de la CEPAL en México (CEPAL, 1991a, b y c), en torno a dos procesos que se estima deben ser simultáneos e iniciarse cuanto antes: i) la elaboración y negociación de un nuevo

esquema jurídico e institucional que sustente los avances hacia una comunidad económica del Istmo Centroamericano, y ii) la normalización jurídica del esquema actual y la aplicación de medidas conducentes a reactivar el intercambio comercial, así como otras medidas de interrelación económica que potencien los esfuerzos nacionales por retomar la senda del desarrollo.

## I

### Una visión retrospectiva

Para comprender las perspectivas de un nuevo proceso de integración, conviene recordar la experiencia acumulada por la región en los últimos treinta años. En este apartado, por lo tanto, se intenta realizar un balance general del proceso, para extraer lecciones e identificar los aspectos que pueden mejorarse. El análisis siguiente distingue cuatro etapas que corresponden a los marcados cambios de tendencias que se observaron en el período 1960-1990: i) auge y normalidad, ii) anormalidad institucional, iii) gestación de la crisis y iv) profundización de la crisis.

#### 1. *El período de auge y normalidad (1960-1969)*

En 1960, después de varios intentos por elaborar un esquema de cooperación económica, finalmente se constituyó el Mercado Común Centroamericano (MCCA), con el propósito de lograr un desarrollo regional más acelerado y autónomo: en Managua se suscribió el Tratado General de Integración Económica del Istmo Centroamericano, que entró formalmente en vigor en junio del año siguiente con cuatro países, incorporándose Costa Rica en julio de 1962.

Una vez establecidos el área de libre comercio y el arancel externo común, que llegó a representar el 96.7% del universo arancelario regional, rápidamente el nuevo proceso de integración generó un crecimiento sostenido del intercambio comercial. Este ascendió de poco más de 30 millones de dólares en 1960 a cerca de 300 millones en 1970, con lo cual su participación en el comercio exterior total de la región subió de 6.7% en 1960, a 20% en 1966 y 26.1% en 1970. El sec-

tor industrial se expandió y se dinamizó la actividad productiva en general. Se construyó una red centroamericana de carreteras, se estableció un parque de transporte pesado, se creó un sistema centroamericano de telecomunicaciones y se tendió una red de interconexión eléctrica. Asimismo, se movilizó apoyo financiero regional para importantes obras de infraestructura y para los principales sectores productivos.

El arancel externo común consolidó la creación de un espacio regional, al eliminar las distorsiones en la competencia y en la asignación de inversiones que derivaban de la existencia de diversos regímenes arancelarios nacionales con claras orientaciones fiscales.

Conjuntamente con la zona de libre comercio, el arancel externo común desempeñó un papel importante en la industrialización centroamericana, en la formación de nuevos empresarios y en la acumulación de capacidad gerencial. De particular importancia fue la elevada participación (90%) de los productos industriales en el comercio intrarregional. Esto implicó un cambio significativo en el modelo tradicional de inversiones y cierta reasignación de capitales para crear nuevas capacidades productivas, así como nuevas plazas de trabajo de más alta productividad y remuneración que en otros sectores de la economía.

El arancel externo común impulsó la inversión en el sector manufacturero mediante la protección arancelaria, que en algunos casos fue elevada. Sin embargo, en general no llegó al nivel de la protección otorgada en otros países latinoamericanos, ni al de la protección no arancelaria

vigente en algunos de los países industrializados.

La institucionalidad regional tuvo un papel muy importante. A partir de la suscripción del Tratado, en pocos años se amplió el espectro de sus funciones, creándose un sistema institucional centroamericano formado por los organismos regionales especializados, y por comisiones y comités de competencia sectorial específica.

Pese a los efectos favorables de la integración sobre las economías nacionales, el proceso se estancó a nivel de zona de libre comercio, ya que solamente se liberalizó el intercambio de bienes y no se llegó a incorporar la movilidad de los factores.

En forma gradual, pero creciente, fueron saliendo a luz algunas contradicciones del esquema, entre ellas la participación desigual de los países en el intercambio regional, las inflexibilidades del sistema para corregir imperfecciones del arancel, las dificultades operativas para instrumentar el Convenio Centroamericano de Incentivos Fiscales al Desarrollo Industrial, la falta de provisiones sobre las diferentes capacidades nacionales para adaptarse a los estímulos del mercado ampliado y el agotamiento de la etapa fácil de sustitución de importaciones.

Por otro lado, la incorporación de múltiples aspectos de la integración al quehacer de las instituciones sin efectuar en ellas las modificaciones necesarias fue creando paulatinamente dos escollos: i) el aumento de las necesidades presupuestarias de las instituciones, que generó en cada país problemas de asignación de fondos, y ii) la creciente dificultad de los órganos del Tratado General para dirigir la integración centroamericana, a medida que el proceso se iba haciendo más complejo e incorporaba nuevos sectores de actividad (agricultura, transporte, etc.). La incorporación de nuevos sectores exigía decisiones en materias que competían a diversos ministerios, en tanto que los órganos del Tratado General estaban integrados exclusivamente por las autoridades económicas.

## 2. *El período de anormalidad institucional (1970-1978)*

En 1969, la insatisfacción de Honduras con el proceso de integración por los beneficios desiguales del intercambio, y sus crecientes proble-

mas con El Salvador, llevaron al conflicto armado entre los dos países. Pese a lo breve de la guerra, ésta tuvo consecuencias que afectaron al proceso de integración hasta hace pocos años. Desde entonces, el proceso se desarrolló en condiciones anormales al haberse marginado uno de sus miembros del MCCA, lo que tuvo consecuencias adversas para la liberalización del intercambio y acrecentó la desigualdad de oportunidades de industrialización.<sup>1</sup>

El comercio intrazonal —medido por las exportaciones— continuó incrementándose hasta llegar al nivel máximo de 1 250 millones de dólares en 1978, lo que representó alrededor del 25% de las exportaciones totales de la región.

Desde mediados de 1971, se identificaron tres tipos de desequilibrios macroeconómicos que amenazaban con desestabilizar las economías (CEPAL, 1971): en los balances de pagos, en el financiamiento público y en el intercambio regional. El balance de pagos de la región frente al resto del mundo se había deteriorado con el tiempo, y el componente de importaciones se había hecho cada vez menos flexible al variar la composición de las importaciones: los bienes terminados cedieron el paso a los bienes de capital y a los insumos intermedios usados en el proceso de producción sustitutiva de las importaciones.

En términos generales, la composición del comercio intrarregional no varió sustancialmente entre 1970 y 1980, ya que permaneció concentrado en manufacturas de consumo final, predominantemente productos textiles, productos alimenticios y sustancias químicas industriales. Estas ramas representaron en 1970 más del 55% de las importaciones intrarregionales, y en 1980 la cifra todavía era de 51%.

Los dos principales exportadores intrarregionales también continuaron siendo los mismos. En 1970, Guatemala era el principal vendedor intrarregional (con 35.6% de las exportaciones), seguido de El Salvador (con 25%) y Nicaragua y Costa Rica (alrededor de 16% cada uno). La participación de Honduras en las ventas intrarregionales se redujo de 12% a 6% entre 1968 y 1970. En 1980, Guatemala siguió generando 35.7% de

<sup>1</sup>El gobierno hondureño —mediante decreto 97 del 31 de diciembre de 1970— separó al país del sistema de libre comercio al imponer aranceles para las importaciones intrarregionales. Debido al conflicto, las relaciones diplomáticas entre los dos países permanecieron interrumpidas hasta 1980.

Cuadro  
CENTROAMERICA: VALOR DEL COMERCIO INTRARREGIONAL Y SU INCIDENCIA RELATIVA  
EN LAS EXPORTACIONES TOTALES DE BIENES (FOB)

	1970	1975	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989 <sup>a</sup>	1990 <sup>b</sup>
<b>Valor de las exportaciones al resto de Centroamérica</b> (miles de pesos centroamericanos)													
<i>Total</i>	286 304	536 380	1 129 157	936 790	765 455	766 623	719 182	487 816	417 567	506 141	548 991	651 679	638 900
Costa Rica	46 091	107 227	270 328	238 023	167 196	198 184	192 913	142 904	100 507	109 612	129 800	144 575	123 100
El Salvador	73 768	141 759	295 795	206 483	174 229	164 894	156 217	95 728	90 984	119 598	139 801	182 548	154 000
Guatemala	102 345	168 227	403 727	355 501	320 068	308 689	285 238	205 127	192 005	232 200	236 441	261 290	287 600
Honduras	18 044	26 593	83 888	65 911	51 876	61 380	47 722	19 893	18 836	25 931	23 800	38 324	37 800
Nicaragua	46 056	92 574	75 419	70 872	52 086	33 476	37 092	24 164	15 235	18 800	19 149	24 942	36 400
<b>Valor de las exportaciones al resto de Centroamérica como porcentaje</b> del valor de las exportaciones totales													
<i>Total</i>	25.5	22.8	23.1	21.4	20.0	20.0	18.1	12.9	10.3	13.3	13.8	15.4	14.4
Costa Rica	20.0	21.7	27.0	23.8	19.2	23.2	19.3	15.2	9.3	9.9	11.0	10.8	9.1
El Salvador	31.3	26.6	27.5	25.9	24.7	21.8	21.5	14.1	11.7	20.2	23.0	36.7	26.5
Guatemala	34.5	26.2	26.6	27.5	27.4	28.3	25.2	19.3	18.3	23.7	22.0	22.8	23.1
Honduras	10.1	8.6	9.9	8.4	7.7	8.8	6.5	2.5	2.1	3.1	2.7	4.0	4.0
Nicaragua	25.7	24.7	16.7	14.0	12.8	7.8	9.6	8.0	6.2	6.4	8.1	8.6	11.3

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales y de la Secretaría Permanente del Tratado de Integración Económica Centroamericana (SIECA).

<sup>a</sup>Cifras preliminares revisadas.

<sup>b</sup>Cifras preliminares.

las exportaciones dentro de la región y El Salvador, 26.2%. Los cambios más notables fueron la creciente participación de Costa Rica, que casi cobró la importancia de El Salvador (23.9% de las ventas), y la caída de Nicaragua como abastecedor intrarregional (6.7%), incluso a un nivel inferior al de Honduras, que aportó el 7.4% de las exportaciones.

### 3. *La gestación de la crisis (1978-1984)*

Entre 1978 y 1984, el MCCA se fue debilitando en forma gradual por varios motivos. A partir de 1979, los países centroamericanos enfrentaron serias dificultades: al disminuir la demanda de exportaciones a terceros países y elevarse nuevamente los precios del petróleo, se agravó la frágil situación de su comercio. Creció así la dificultad de los Estados para cumplir con sus obligaciones y mantener la plena libertad del intercambio comercial intrarregional. Los "deudores crónicos", además de carecer a veces de divisas para efectuar los pagos, cuando disponían de ellas privilegiaban los pagos a acreedores extrarregionales y a las instituciones financieras. Por otro lado, los acreedores tomaban medidas para evitar el comercio cuando no estaba respaldado por el pago inmediato en divisas.

El comercio intrarregional declinó en forma pronunciada en este período, llegando a poco más de la mitad del monto alcanzado al final de los años setenta, sin que apareciesen indicios de que se frenaría su caída (véase el cuadro).

Nicaragua y El Salvador padecieron fuertes déficit en su comercio con los otros países, y en 1982 Costa Rica adoptó medidas comerciales restrictivas frente a Nicaragua. La Cámara de Compensación Centroamericana (CCC) se constituyó efectivamente en un mecanismo de crédito para financiar los déficit en los balances entre pares de países, debilitando el carácter multilateral del sistema de pagos. Se llegó así a un comercio intrarregional saldado bilateralmente bajo la forma de pagos en moneda extranjera, o a la adopción de procedimientos de trueque o créditos bilaterales.

La crisis económica regional propició, además, una merma constante de la eficacia del marco institucional de la integración. Los gobiernos, por una parte, adoptaron resoluciones para revitalizar el proceso y, por otra, recortaron los

presupuestos destinados a las instituciones regionales —en particular los de la Secretaría Permanente del Tratado General de Integración Económica Centroamericana (SIECA) y el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE)—, cuya capacidad de hacer frente a los diversos problemas de la integración disminuyó.

Empezaron a hacerse crónicos los atrasos en los pagos de amortización de las deudas de los países miembros del BCIE, lo que limitó la capacidad del banco para financiar nuevos proyectos. Esto se complicó con problemas de organización y manejo administrativo de la institución. Se agotó el Fondo Centroamericano de Estabilización Monetaria (FOCEM), y a esto se sumaron las necesidades nacionales de modificar las políticas cambiarias y monetarias, de manera que se redujo el impacto regional del MCCA y hubo una creciente desarmonización en este campo.

### 4. *La profundización de la crisis (1985-1990)*

La crisis de la integración se profundizó durante el período 1985-1990 por la persistente indefinición política acerca de la importancia y las características deseables de los vínculos intrarregionales, dado que persistió el carácter irregular del MCCA. A ello se sumó la anormalidad de las relaciones externas de Nicaragua. Dado el debilitamiento de la integración como institución y como "idea-fuerza", las estrategias nacionales en respuesta a la crisis no hicieron de la integración un elemento central. En efecto, en este período se generalizó e intensificó la aplicación de programas de ajuste y estabilización a nivel nacional, lo que condujo al casi total abandono de los instrumentos de la integración. Como los programas eran definidos individualmente por los países —en varios casos según programas negociados con instituciones financieras internacionales— fue virtualmente imposible coordinar ritmos, plazos y grados a nivel regional.

En 1986, el intercambio intrarregional llegó a su punto más bajo (417.6 millones de dólares, equivalentes apenas al 10.4% de las exportaciones totales), debido a los fuertes desequilibrios en los balances del comercio intrarregional y al colapso del sistema regional de pagos por la acumulación, hasta niveles insostenibles, de saldos deudores entre pares de países.

A partir de 1988, sin embargo, la integración

mostró su vigor intrínseco: el comercio intrarregional dejó de caer y comenzó a recuperarse en forma leve pero sostenida. Aunque el número y monto de las transacciones llevadas a cabo en el marco de la CCC tendieron a ser nulos, el comercio recíproco encontró formas de compensarse. Por una parte, se celebraron convenios entre pares de bancos centrales y, por otra, se efectuaron acuerdos entre empresas para recibir pagos en sus respectivas monedas nacionales.

El intercambio intrarregional siguió limitado a los productos "tradicionales" de comercio recíproco, a la vez que, por la apertura a la oferta de terceros, se produjo una sustitución inversa: fuentes intrarregionales de abastecimiento fueron reemplazadas por proveedores externos. En el caso de los productos agrícolas, persistieron las limitaciones al libre intercambio de los cereales básicos y de otros rubros alimentarios, como aceites comestibles, productos lácteos y productos avícolas.

En síntesis, si bien el proceso reveló en su

primera etapa una gran vitalidad, pues se preservó una red de acciones integradoras y se estableció un mecanismo de intercambio, numerosos factores internos y externos frenaron ese dinamismo y mantuvieron el carácter inconcluso de la integración. El programa fue perdiendo fuerza por las controversias acerca de sus beneficiarios reales, el agotamiento de la etapa fácil de sustitución de importaciones, la incapacidad de poner en práctica iniciativas como las industrias de integración, y el deterioro del sistema multilateral de pagos por crecientes problemas de liquidez.

En la actualidad, a pesar de que subsisten los fuertes lazos de interdependencia construidos a través de la historia moderna, y de que existe la voluntad política de aprovechar la integración como uno de los motores para reiniciar la senda del desarrollo en el marco de un modelo de crecimiento, aún persiste la anomalía jurídica y la debilidad de un andamiaje institucional diseñado para un modelo de integración pretérito.

## II

### Los elementos condicionantes de una nueva estrategia de desarrollo

Los cambios ocurridos en el entorno internacional, lo mismo que las nuevas situaciones que se han dado en Centroamérica, plantean un conjunto de condiciones y desafíos para la definición de una nueva estrategia de desarrollo centroamericana. Está claro, sin embargo, que la integración económica sigue siendo necesaria, como lo fue en el pasado, aunque ahora en un contexto diferente.

#### 1. *El entorno internacional*

La tarea de estabilización, ajuste y recuperación económica que enfrentan los países centroamericanos se lleva a cabo hoy en una economía internacional que tiende a la regionalización de los mercados y al surgimiento de nuevas barreras al comercio.

La primera de estas tendencias se traduce en

la constitución de grandes bloques económicos y políticos, polarizados en torno a Norteamérica, Europa occidental y la cuenca del Pacífico, lo que significa una realineación del poder económico mundial. Es evidente que la formación de esos subsistemas apunta a la transformación de los estilos tradicionales de negociación y cooperación bilaterales y multilaterales. Los acuerdos y conflictos en una estructura internacional multipolar conllevan una interacción de intereses que no es ajena a las políticas nacionales, pero que va más lejos. La lógica impuesta en el interior de cada espacio económico y político ampliado y el grado de coordinación con otros bloques filtran y tamizan los intereses de cada país.

En este nuevo marco institucional, que se supone presidirá las relaciones internacionales en el futuro, conviene tener presente que los países o zonas todavía no alineados con esos subsistemas



internacionales no pueden dejar de pronunciarse sobre su propia vinculación con ellos. Las definiciones de los vínculos con esos bloques internacionales —en términos de formas, preferencias y ritmos— influirán decisivamente en las estrategias nacionales de desarrollo, e incluso en las propuestas de desarrollo regional.

La segunda tendencia, vinculada con el proceso de regionalización, se expresa en la propensión a vigorizar políticas proteccionistas en el seno de cada bloque. En contraposición con el paradigma que se supone vigente, y dada la previsible incidencia de condiciones recesivas, parece todavía lejana la posibilidad de consolidar políticas de liberalización del comercio de bienes y servicios y del movimiento de la mano de obra entre países. La persistencia de prácticas proteccionistas, como las defendidas en la Ronda Uruguay del GATT, anticipan frecuentes fricciones entre las políticas macroeconómicas de los países industrializados y los bloques que cada uno constituye.

## 2. *El marco regional*

En el último decenio del siglo xx, Centroamérica superó en gran medida la crisis política regional, pero la crisis económica persiste.

El fin de la crisis política regional fue el resultado de un gran esfuerzo de concertación de los cinco gobiernos centroamericanos, a partir de la Declaración de Esquipulas del 25 de mayo de 1986.

Se espera ahora que, en un plazo razonablemente corto, se ponga fin a las tensiones políticas internas en algunos países de la región, sin lo cual no podrán restablecerse las condiciones necesarias para el desarrollo económico y social.

De otra parte, reemprender la senda del desarrollo a partir de la situación de profundo deterioro productivo y financiero a que llegaron las economías, es una tarea superior a cualquier desafío que haya enfrentado Centroamérica en el pasado. Ese deterioro se agudizó aún más debido a la dispersión de los esfuerzos de los países centroamericanos para enfrentar la crisis, y pese a que se tiene conciencia de ello, aún no se ha logrado coordinar las políticas macroeconómicas.

La difícil situación descrita se complica con las crecientes demandas sociales, largamente aplazadas, que se exacerbaban en periodos de apertura política. Por lo tanto, urge retomar el camino del crecimiento sostenido para dar respuesta a esas demandas y poder consolidar los procesos democráticos.

## III

### El papel de la integración en una nueva estrategia de desarrollo

Ante las transformaciones de la realidad regional e internacional, y la incorporación del concepto de integración a una nueva estrategia de desarrollo en Centroamérica, lo adecuado no es reconstituir el esquema de integración original sino rediseñarlo y actualizarlo para ampliar su alcance y enriquecer sus propósitos.

#### 1. *Redefinir el alcance de la integración*

Ampliar el alcance de la integración no significa renunciar a la identidad económica regional, sino alcanzar mayor gravitación en las relaciones ex-

ternas por medio de una apertura más eficaz y de una cohesión más firme frente al exterior.

El MCCA constituyó, en su momento, un mercado ampliado de sus países miembros. Ello porque la propia integración le impuso límites al restringir las relaciones recíprocas fundamentalmente al ámbito comercial. Infortunadamente, ese mercado declinó pronunciadamente por el manejo preferencial de las políticas arancelarias, cuya continuidad originó un proteccionismo perjudicial para la competitividad y la eficiencia.

El concepto de integración que se perfila aquí difiere tanto del que se traduce en una simple

agregación de la demanda, como del que lleva a la creación y recomposición de bloques económicos en el mundo desarrollado.

La conformación de esos grandes espacios económicos responde a la multipolaridad que prevalece en el mundo industrializado, de la cual surgen disputas o alianzas para obtener la supremacía en la producción, el comercio, las finanzas, las tecnologías y la propia política internacional. Estos bloques tienden a ser homogéneos en su interior y guardan entre sí una fuerte simetría en materia de competitividad.

Los procesos de asociación en América Latina y Centroamérica, en particular, tienen características opuestas. No hay hegemonías en juego, la inserción internacional es asimétrica y la estructura regional heterogénea. No obstante, hay entre ambos procesos posibles puntos de cooperación o de relación que conviene explorar con el fin de aquilatar cómo pueden contribuir a las transformaciones productivas que requieran los países de Centroamérica.

Una integración que se lleve más allá de los límites de la región centroamericana promoverá indudablemente mayores nexos con los nuevos espacios económicos y permitirá una apertura más decidida al resto del mundo; el estudio de las opciones de integración o de cooperación concertada con otros países latinoamericanos —así como con naciones de América del Norte, Europa o Japón y la Cuenca del Pacífico— se enmarca en la necesidad de lograr mayor participación en el comercio mundial.

La apertura internacional de esta índole debe ser entendida como una propensión a aceptar criterios de mayor competitividad y beneficio en las corrientes comerciales, unida a una política de diversificación de mercados. No es sinónimo de liberalización o desregulación irrestricta, en vista de que los países más desarrollados siguen estableciendo altos márgenes proteccionistas, sin atender a criterios de productividad y competitividad.

Esto tiene mucha importancia para los países menos desarrollados, en los cuales una liberalización global provocaría efectos adversos no compensables o imposibles de contrarrestar en otros ámbitos de la actividad económica. Lo anterior conduce a apoyar un proceso de apertura, pero unido a una liberalización gradual y selectiva, que elimine de partida el proteccionismo

redundante y los obstáculos que frenan la productividad y dificultan un mejor empleo de los recursos desde el punto de vista económico y social.

Con este nuevo enfoque de la integración se pretende evitar que los acuerdos y los mecanismos de concertación estén circunscritos al ámbito comercial. La integración debe dejar de ser el pedestal de un tardío proceso de sustitución de importaciones, o el puntal de un modelo agroexportador tradicional. Asimismo, debe dejar atrás la imagen de mercado interno ampliado, para transformarse en plataforma de inversiones comunitarias con proyección internacional.

## 2. Enriquecer los propósitos de la integración

La integración entendida así contribuirá a impulsar la actividad productiva y su reestructuración, aprovechando los beneficios derivados de la concentración de los recursos y las economías de escala. Esto tiene especial importancia para Centroamérica, por la reducida dimensión de sus economías, los bajos niveles de ahorro interno, los graves problemas de financiamiento externo y las dificultades cada vez mayores para operar individualmente en los mercados de capital internacionales.

Los obstáculos para concretar proyectos como las industrias de integración, indican que se necesita de una firme voluntad política para que iniciativas de este tipo se plasmen en polos dinámicos que incorporen progreso técnico, y diversifiquen y vuelvan más sólidas las actividades productivas.

En la agenda definida por los propios presidentes, y principalmente contenidos en el Plan de Acción Económico para Centroamérica, se proponen iniciativas valiosas que sin duda enriquecerán el renovado esquema de integración, especialmente en los campos de la infraestructura física y la gestación de nuevos proyectos comunitarios: corredores de transporte, comunicaciones, aduanas, puertos y producción energética; esquemas de negociación concertada en actividades y gestiones vinculadas al sector externo; programas de complementación agrícola y agroindustrial; políticas de cooperación científica y tecnológica orientadas a promover la innovación, y por último, la incorporación selectiva de nuevas técnicas de producción, administración y comer-

cialización que apuntan a la conquista de mercados extrarregionales.

Los gobiernos seguramente llevarán a cabo, entre esas propuestas, aquellas que se basen en los criterios económicos y políticos más adecua-

dos. Pero será fundamental que la ejecución del programa, el proyecto o la política que se elija sea asumida regionalmente, dando así a la integración centroamericana un sesgo renovador y más dinámico.

## IV

### Algunos elementos para reestructurar el proceso de integración

La Declaración de Antigua, aprobada por los presidentes de Centroamérica el 17 de junio de 1990, asentó el compromiso de los gobiernos de "reestructurar, fortalecer y reactivar el proceso de integración, así como los organismos regionales centroamericanos, adecuando o rediseñando su marco jurídico e institucional para imprimirles renovado dinamismo y facilitar su readaptación a las nuevas estrategias de apertura externa y modernización productiva que emprenden los países centroamericanos, aspirando a la conformación y consolidación de la Comunidad Económica del Istmo Centroamericano".

Por su parte, el Plan de Acción Económico para Centroamérica, que forma parte de la Declaración de Antigua, dispone "iniciar a la brevedad el análisis y el estudio de los instrumentos jurídicos e institucionales de la integración, a fin de crear un nuevo marco jurídico y operativo para la misma".

Para cumplir con este cometido, se podría hacer ajustes al Tratado General de Integración Económica del Istmo Centroamericano, que es el instrumento fundamental vigente. Sin embargo, ésta no parece ser la mejor opción: en primer lugar, porque el Tratado General fue elaborado hace 30 años, en un marco conceptual diferente y ante situaciones nacionales, regionales e internacionales muy distintas de las actuales y, en segundo lugar, porque la idea de mantener vigente el Tratado bajo una forma modificada no tiene viabilidad política, particularmente para algunos Estados.

Sería mejor elaborar un nuevo marco jurídico e institucional, muy breve, que se limitara a establecer las bases de la estructura normativa e

institucional del nuevo esquema. De esta manera, la creación del derecho comunitario se reservaría a los Estados y a los órganos regionales, en todo aquello para lo cual se les hubiese conferido potestad normativa.

Un instrumento jurídico de esta naturaleza tendría la doble ventaja de facilitar su aprobación y de reservar a los Estados signatarios y a los órganos de integración la facultad de dirigir el proceso con flexibilidad, según las situaciones que se presenten, sin perder de vista los objetivos esenciales del camino definido.

#### 1. *Algunos principios básicos del nuevo esquema*

Dado que es imprescindible elaborar un marco jurídico e institucional apropiado para un renovado esquema de integración —sin perjuicio de que continúen los esfuerzos por reactivar el sistema actual—, parece necesario reflexionar sobre algunos elementos fundamentales que debería tener ese esquema.

El nuevo proceso de integración, cualquiera sea la forma institucional o el alcance que tenga, debe apoyarse en algunos criterios básicos, entre ellos los siguientes:

i) La comunidad económica propuesta deberá perseguir el desarrollo económico y social de los Estados miembros y de la región en su conjunto, con el fin de elevar el nivel y la calidad de vida de los pueblos centroamericanos;

ii) La integración regional es complementaria del esfuerzo nacional de desarrollo, lo que significa que debe contribuir al éxito de las políticas nacionales, y que éstas deben aprovechar

al máximo las posibilidades que brinda la región ampliada;

iii) La integración regional y la participación en la economía internacional son asimismo complementarias. Los recursos internos y externos en conjunto son la fuente del dinamismo de la economía centroamericana;

iv) El interés de los países en los diferentes campos que pueden incorporarse al proceso de integración varía según las circunstancias; el desarrollo como objetivo debe otorgar coherencia y estabilidad al todo. Por lo tanto, el proceso de integración no debe estar sujeto a una sucesión de etapas cuya secuencia esté predeterminada.

El nuevo esquema de integración debería guiarse por algunos principios fundamentales que constituirían normas básicas para las decisiones de los Estados y de las instituciones de integración. Debería admitir la ampliación geográfica y la incorporación de las más diversas actividades económicas y sociales. La globalidad de la integración estaría de esa manera en consonancia con el propósito fundamental de desarrollo, ya que una y otro sólo pueden concretarse en forma progresiva. La decisión sobre las áreas que se incorporarían y la oportunidad en que lo harían sería un acto soberano de los Estados, en respuesta a problemas internos o a situaciones externas.

En todo caso, antes de suscribir acuerdos o establecer compromisos habrá que evaluar cuidadosamente las posibilidades reales de cumplirlos. Comprometerse a lo posible, y no necesariamente a lo deseable, evitará decepciones posteriores que puedan restar credibilidad a la integración.

Al seleccionar las áreas que se incorporarán al proceso de integración y señalar prioridades, es preciso tener en cuenta ciertos criterios. Ante todo, los programas, los proyectos y las actividades deben responder a una necesidad reconocida por todos los países. En segundo lugar, debe darse prioridad a los proyectos con más posibilidades de ampliarse a otras áreas o actividades, a fin de conciliar los objetivos de corto plazo con la creación de interdependencias a más largo plazo. Por último, conviene seleccionar un alto número de programas y proyectos, de manera que los éxitos en unos compensen los beneficios menores obtenidos en otros.

El proceso de integración plantea, además,

dos situaciones que conviene abordar ajustándose a esos principios básicos. Una es la diferente capacidad de los países para avanzar en la integración, y otra es la distribución de los costos y beneficios de ella.

En cuanto a lo primero, es deseable que el proceso de integración tenga gran flexibilidad y que los compromisos que se asuman sean comunes a todas las partes; sin embargo, en ocasiones algunos países no pueden marchar al mismo ritmo que otros. Por lo tanto, habrá que definir las modalidades y grados diferentes de ejecución, así como las medidas que se adoptarían para apoyar a los países con dificultades, y las que éstos tomarían para superarlas.

En cuanto a los costos y beneficios de la integración, cabe señalar que en los distintos esquemas de integración se ha intentado definir el concepto de desarrollo equilibrado, sin que se haya conseguido un acuerdo general sobre el particular. Con frecuencia, el equilibrio se asocia a la inexistencia de déficit en el comercio intraregional, lo que quizás sólo se podría lograr si la base del intercambio fuera el trueque. De modo más general, el problema de utilizar el concepto de desarrollo equilibrado en un proceso de integración es que la noción de equilibrio corresponde a una comparación estática de situaciones, en tanto que el desarrollo es esencialmente dinámico.

Lo que finalmente debería perseguir la comunidad económica centroamericana es que la integración propicie el desarrollo de todos los países que la integren, de manera que para cada país la suma de los beneficios de la integración exceda el monto total de sus costos.

Esto se refleja mejor en el concepto de reciprocidad, el que no implica homologar los beneficios en todas las áreas de todos los países, sino lograr como balance general una compensación adecuada de los costos cuando en determinadas áreas éstos no sean equivalentes a los beneficios.

## *2. Un nuevo esquema institucional*

La comunidad económica centroamericana propuesta deberá contar con un nuevo conjunto de órganos que la dirijan e instituciones rediseñadas que administren el proceso.

Teniendo en cuenta la experiencia de años recientes, el órgano supremo de la comunidad

debería ser la Reunión de los Presidentes de Centroamérica, a la que correspondería trazar las políticas comunitarias.

Habría otros dos órganos principales: un órgano que dirigiría la aplicación de las políticas de la Comunidad, y velaría por el cumplimiento de las obligaciones que se estipulen en el tratado constitutivo de ella, y un órgano técnico y administrativo de ésta.

El órgano directivo estaría integrado por los titulares de los ministerios a los que, según el ordenamiento jurídico interno de cada Estado, competan los asuntos que han de tratarse en cada reunión. Así lo aconseja la experiencia centroamericana e internacional, para atender no sólo a las especializaciones en el ámbito administrativo, sino también a las sensibilidades políticas que reclaman el respeto a las esferas nacionales de competencia.

El esquema anterior deja abierto el problema de la continuidad que debe tener la dirección del proceso. Hasta ahora, esa continuidad ha estado garantizada porque los órganos de integración han estado constituidos por los ministros de economía. Como solución, éstos podrían formar parte permanente del órgano directivo, lo que no sería ajeno a la experiencia centroamericana.

La solución apuntada podría ser inoperante, ya que no es fácil reunir a un número muy alto de ministros. Pero cabe la posibilidad de que ellos se hagan representar por otros funcionarios plenamente autorizados para tomar decisiones, con lo cual se lograrían los dos objetivos buscados: el de la competencia para tomar decisiones sectoriales, y el de la continuidad.

El órgano técnico y administrativo de la Comunidad, por su parte, debería estar dotado de alguna capacidad de iniciativa o de decisión. Tendría un carácter propiamente comunitario, ya que sus integrantes no representarían a los países, a diferencia de lo que sucedería en el órgano integrado por ministros de Estado y, obviamente, en el órgano máximo de la Comunidad.

Como cuerpo que prepararía proyectos y los presentaría a los órganos decisorios, el órgano técnico y administrativo debería contar con mecanismos de consulta con los sectores no gubernamentales, de modo que en el ejercicio de su capacidad de iniciativa pudiese reflejar en forma adecuada los intereses económicos y sociales de aquéllos.

Antes de que se sometan a decisión los proyectos preparados, es indispensable una activa labor para buscar consenso. Esta labor podría realizarla el órgano técnico (así se ha hecho en el pasado, aunque en medida insuficiente). O bien, junto con el órgano técnico podría operar un cuerpo de representantes permanentes de los países, con la tarea específica de mantener el contacto directo con sus gobiernos y de comunicar en ambos sentidos la información que facilite la búsqueda del consenso.

La comunidad tendría también un parlamento centroamericano. Sus funciones se definirían en el tratado constitutivo, el que debería acomodarse a la nueva estructura institucional.

Finalmente, existiría otro ente, el tribunal, que interpretaría y aplicaría de manera uniforme el tratado constitutivo de la comunidad, así como sus instrumentos complementarios o derivados.

## V

### Elementos de una estrategia para la transición

El paso a un nuevo esquema de integración implicará un período de transición durante el cual el nuevo tratado se negociará, se suscribirá, se aprobará y se ratificará. En ese período será imprescindible garantizar una continuidad jurídica básica. Por esta razón se considera indispensable restablecer transitoriamente la plena vigencia del Tratado General; es necesario adoptar además

un conjunto de medidas encaminadas a restituir la normalidad en el proceso de integración, para que la nueva etapa pueda iniciarse en mejores condiciones.

Hasta mediados de 1990 parecía claro que en las condiciones de deterioro en que se hallaba el MCCA no era viable un esquema reestructurado si no se ponían en práctica previamente medidas

de reactivación, es decir, conducentes a restablecer en el mayor grado posible la normalidad en el marco jurídico vigente.

La Declaración de Antigua significó un cambio radical. Al mediar la voluntad política de reestructurar y de reactivar el proceso de integración, no cabe hacer un corte entre ambas cosas, pues las medidas para reactivar el proceso no pueden ser de corto plazo y, en consecuencia, se unen a las de reestructuración. Se trata, en verdad, de dos partes de una misma estrategia de corto y mediano plazo para la integración regional.

Las medidas que se incluirían en un programa de transición podrían reactivar los mecanismos de integración que están inactivos o tienen problemas de operación, y poner en marcha proyectos que todos los países consideren necesarios y que tengan efectos tanto en el corto como en el largo plazo. Estos proyectos podrían incorporarse a los programas que aprobara la comunidad al entrar en operación.

Teniendo en cuenta lo anterior, se propone que el programa de transición incluya al menos medidas y proyectos<sup>2</sup> que tiendan a:

i) Restablecer el libre comercio entre los cinco países centroamericanos. La meta sería recuperar y sobrepasar los niveles anteriores de intercambio. Las principales medidas con este fin fueron establecidas en el acuerdo suscrito en septiembre de 1989 por los gobiernos centroamericanos y los bancos centrales del área con la Comisión de las Comunidades Europeas, y en el acuerdo suscrito el 13 de diciembre del mismo año por los ministros responsables de la integración económica centroamericana y el desarrollo regional, y los presidentes de los bancos centrales;

ii) Mantener la Cámara de Compensación Centroamericana, la que, en virtud del mencionado convenio con la Comisión de las Comunidades Europeas, apuntaría ahora al establecimiento de un sistema centroamericano de pagos;

iii) Reforzar el proceso de coordinación regional en materia de política cambiaria, monetaria y crediticia, a fin de reducir la inestabilidad cambiaria y de precios, que tan graves consecuencias ha tenido en el intercambio regional. La cooperación en este campo evitaría que los países tomaran medidas compensatorias unilaterales que conspirarían contra el restablecimiento del libre comercio;

iv) Fortalecer el Fondo Centroamericano de Estabilización Monetaria, que en el pasado dio un importante apoyo a las balanzas de pagos de los países centroamericanos;

v) Reuniformar el arancel aduanero centroamericano<sup>3</sup> a niveles compatibles con el objetivo de conseguir que la producción regional sea competitiva en el ámbito internacional. Las modificaciones futuras del arancel, si éstas se considerasen necesarias, estarían sujetas a las normas del Convenio sobre el Régimen Arancelario y Aduanero Centroamericano;

vi) Coordinar las políticas económicas tendientes a la modernización de la industria centroamericana, sin descuidar por ello la de otros sectores de la economía;

vii) Modernizar el transporte centroamericano, y rehabilitar, reconstruir y extender la red regional de carreteras. En esta materia ya hay mucho trabajo adelantado gracias a la labor de la Reunión de Ministros de Transporte y del BCIE;

viii) Definir las posiciones que cabe negociar en el marco de la Iniciativa para las Américas, así como con la Europa de 1992, con el bloque regional del Extremo Oriente y con otros países o bloques latinoamericanos, en especial el Grupo de los Tres (México, Colombia y Venezuela)<sup>4</sup>;

ix) Fortalecer las instituciones regionales, que han acumulado un gran número de responsabilidades. Para ello es preciso crear un mecanismo de financiamiento automático de los presupuestos ordinarios de las instituciones regionales.

<sup>3</sup> A este respecto, en la Reunión de Presidentes de Centroamérica (Puntarenas, Costa Rica, 15 a 17 de diciembre de 1990, se llegó a un acuerdo de gran importancia para cuya ejecución se fijaron plazos, y en la Cumbre de San Salvador se establecieron los parámetros del nuevo arancel.

<sup>4</sup> El 10 y 11 de enero de 1991 se llevó a cabo en Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, la Reunión de Presidentes de Centroamérica y México, que acordó perfeccionar una zona de libre comercio en un plazo de cinco años.

<sup>2</sup> La mayor parte de estas medidas están incluidas en el Plan de Acción Económico para Centroamérica (PAECA). Aunque estas medidas han sido objeto de análisis y hay trabajos iniciados en torno a ellas, aún faltan las decisiones ejecutivas necesarias para ponerlas en práctica.

## VI

## Posibles áreas de integración

Como ya se dijo, el nuevo esquema debería ser lo suficientemente flexible como para que pudiese abarcar todos los campos en los cuales la acción comunitaria fuese deseable y posible. Con fines ilustrativos se mencionan a continuación algunos de ellos.

De alta prioridad es la *integración comercial*, cuyo objetivo formal sigue siendo la unión aduanera, y cuyo objetivo económico es crear un espacio regional que permita aprovechar las economías de escala, que estimule las inversiones y que facilite la creación de nuevos sistemas productivos articulados. La integración comercial prepara el terreno para que la región se proyecte al mercado internacional.

En el futuro debería reforzarse la *integración agrícola*, tratando de consolidar las posibilidades del comercio intrarregional de productos agrícolas, especialmente de cereales básicos. Sería importante para la Comunidad alcanzar seguridad alimentaria a nivel regional, lo que exigiría esfuerzos conjuntos en la producción, la tecnología y la distribución de los cereales básicos. También habrá que realizar esfuerzos conjuntos para elevar la competitividad internacional de la producción agrícola en general, y presentar un frente común en los foros en que se adoptan acuerdos de regulación de la producción y de las exportaciones de bienes agropecuarios.

Particular importancia debería darse a la *integración industrial*. Sus objetivos específicos deberían ser la modernización de la industria establecida, la expansión de la capacidad productiva del sector y el incremento de su productividad y competitividad internacional. El proceso de sustitución tendría que ajustarse a criterios de eficiencia regional y ser selectivo. A la vez, debería

hacerse un esfuerzo intenso por exportar manufacturas al mercado internacional.

En el nuevo esquema de integración asumirá especial importancia la *cooperación e integración en el comercio exterior*, a fin de conseguir una participación mucho mayor de los nuevos productos agrícolas y, en particular, de los productos industriales en el comercio internacional. Hay todavía mucha dispersión de esfuerzos en este campo, pese a que la existencia de grandes bloques económicos exige cada vez más que los países de Centroamérica actúen de manera conjunta y coordinada. La comunidad debería asignar alta prioridad a la coordinación de su política comercial externa, por los cambios ocurridos en el entorno internacional y en particular por la tendencia de las inversiones extranjeras en Centroamérica y las dificultades de acceso a las fuentes de crédito externo.

La *integración física*, por su parte, es una de las formas más eficaces de crear una economía de dimensión regional.

Finalmente, entre muchas otras áreas aptas para la complementación e integración, destaca la de la *cooperación e integración monetarias y financieras*. En ella será necesario consolidar los importantes avances anteriores y, en algunos casos, hacer efectivos los compromisos. En lo que toca a la integración financiera, hay todavía amplio lugar para acciones comunitarias, como las de desarrollar y consolidar un mercado regional de capitales y fortalecer la capacidad centroamericana para captar financiamiento externo. Dados los cambios profundos y al parecer irreversibles que han ocurrido en el ámbito financiero internacional, la acción conjunta de la región podría mejorar sus posibilidades de acceso a las fuentes de crédito externo.

## Bibliografía

- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1971): *El mercado común centroamericano y sus problemas recientes* (E/C.N.12/885), Santiago de Chile, 15 de marzo.
- \_\_\_\_\_ (1991a): *La integración en Centroamérica: su evolución desde los años setenta y perspectivas en los noventa* (L.C/MEX/R.271/Rev.1), Santiago de Chile, 13 de mayo.
- \_\_\_\_\_ (1991b): *Bases y propuestas para la reestructuración del sistema centroamericano de integración* (L.C/MEX/L.157), Santiago de Chile, 13 de agosto.
- \_\_\_\_\_ (1991c): *Centroamérica: notas para una estrategia de desarrollo en los años noventa* (L.C/MEX/R. 319 (Sem. 47/3)), Santiago de Chile, 4 de septiembre.