

INT-0821

CEPAL/MEX (0821)

X
IV CONGRESO DE INDUSTRIALES
DE CENTROAMERICA Y PANAMA

San José, Costa Rica
13 de abril de 1978



ALGUNAS REFLEXIONES SOBRE EL PROCESO DE
INTEGRACION ECONOMICA CENTROAMERICANA

Exposición del señor Gert Rosenthal, Director de la Subsele en México de
la Comisión Económica para América Latina de las Naciones Unidas.

78-4-241-50

THE UNIVERSITY OF CHICAGO
LIBRARY

UNIVERSITY OF CHICAGO
LIBRARY

UNIVERSITY OF CHICAGO
LIBRARY

UNIVERSITY OF CHICAGO
LIBRARY

UNIVERSITY OF CHICAGO
LIBRARY

UNIVERSITY OF CHICAGO
LIBRARY

PALABRAS INTRODUCTORIAS

Señor Presidente, señores Delegados:

Sean mis primeras palabras para agradecerles el señalado honor que significa poder compartir con ustedes algunas reflexiones sobre el pasado, el presente y el posible futuro del proceso de integración en Centroamérica. Hace ya algunos meses tuve la ocasión de reunirme con el Consejo de Directores de la Federación de Cámaras y Asociaciones de Industriales de Centroamérica (FECAICA) para un intercambio de impresiones sobre el mismo tema, y en aquella ocasión me permití subrayar una idea en que quisiera insistir una vez más: que ahora, más que nunca, se hace necesario un análisis sereno y detenido del papel que la integración económica ha jugado --y está llamado a jugar en el futuro-- en la evolución de las economías de los países de la región.

No se trata de una afirmación retórica. Desafortunadamente, en muchos círculos hay resignación a que la llamada "crisis" de la integración ha de convertirse en algo permanente, y esta resignación --que de por sí nutre la "crisis"-- en parte se debe a que no se debate lo suficiente, en distintos niveles y foros, la riquísima experiencia que Centroamérica ya ha adquirido en esta materia. Dicho en otra forma, es patente que el Mercado Común Centroamericano no está a la vanguardia de los temas que se consideran prioritarios en la región, cuando en definitiva debería estarlo, dado su comprobado potencial de coadyuvar en el desarrollo económico de nuestros países. Ello cobra aún mayor relevancia en un grupo selecto de empresarios centroamericanos, cuyo interés y apoyo en el proceso ha sido notorio en el pasado, y cuyo futuro depende además en buena medida del giro que tome este ejercicio de cooperación multinacional en que nos hemos visto involucrados durante los últimos veinte años.

El tema es sumamente complejo, y desde luego no es mi intención formular recetas sobre los pasos que los gobiernos deben dar para superar la "crisis". Más bien, al compartir algunas reflexiones con ustedes, quisiera contribuir a un debate en éste y otros ámbitos que despierte las inquietudes

/que puedan

que puedan traducirse en los aires innovadores que se requieren para corregir los principales defectos observados en el proceso, y al mismo tiempo conservar sus considerables logros.

LA RELEVANCIA DEL PROCESO DE INTEGRACION PARA LOS PAISES CENTROAMERICANOS

Pareciera innecesario a estas alturas comenzar por insistir sobre las ventajas de la integración económica para pequeños países como los centroamericanos, que además de los argumentos bien conocidos en favor de la misma tienen un alto grado de homogeneidad en cuanto a su dimensión, su estructura económica, su proximidad geográfica, su cultura y su historia. Sin embargo, durante los últimos años se han esgrimido dos tesis sobre el particular que representan enfoques diametralmente opuestos, y que quizás ameritan un comentario.

Por un lado, ha surgido en Centroamérica un reducido pero influyente grupo de personas que cuestionan la idea misma de la integración subregional, aduciendo que lo que en realidad se debería perseguir es la plena inserción de los países centroamericanos a la economía internacional. Según este argumento, lo que conviene es volver a la división internacional del trabajo conforme a las ventajas comparativas de cada país, a manera de lograr una asignación óptima de recursos, pero a nivel mundial. Ello entraña la abolición de las barreras arancelarias y el mínimo de intervención en el libre funcionamiento del mecanismo de mercado.

Esta tesis --cuya falacia se comprobó ampliamente durante la primera mitad del presente siglo-- condenaría a los centroamericanos a continuar viviendo de la explotación del café, del banano, del algodón, del azúcar y de un puñado de productos adicionales, cuya demanda en los mercados mundiales crece lentamente y cuyos precios están sujetos a violentas fluctuaciones, y abastecerse de todos los demás bienes --de consumo, intermedios y de capital-- a través de importaciones de países donde teóricamente éstos se producirían en condiciones más económicas. Desde luego, permitir el funcionamiento de las "leyes del mercado" no sólo es aconsejable sino conveniente. Sin embargo, resulta inexplicable que la tesis aludida quiera aplicarse por algunos con un fervor que raya en lo religioso, en un contexto internacional cuyas reglas de juego en materia de comercio, financiamiento y compensación

de pagos hace tiempo que la condenó a la caducidad. En este sentido, cabe recordar que la integración centroamericana nunca se concibió como un movimiento para "darle la espalda" al comercio internacional; todo lo contrario, muchos de los aquí presentes pueden dar vivo testimonio de que el Mercado Común ha sido un excelente campo de ensayo para bienes manufacturados que ahora compiten exitosamente en el mercado mundial, sin haber obtenido mayores subsidios o estímulos a la exportación.

Por otro lado, encontramos aquellos que argumentan la "inviabilidad" de los pequeños países productores de bienes de consumo básicos en un mundo de creciente complejidad. Aplicado al ámbito centroamericano, estas personas pregonan la pronta y total integración de las cinco economías en una sola de dimensión regional, como si Centroamérica fuese una nación. La consigna es: la integración total o nada. Desde el punto de vista ideológico, este enfoque no tiene nada objetable; al contrario, en lo personal lo suscribiría plenamente. Sin embargo, choca con dos realidades. En primer término, para que Centroamérica realmente se convierta en una unidad económica, los gobiernos, por definición, tendrían que confiar la conducción de la política económica a entes supranacionales, lo cual no parece ser muy realista en el futuro previsible. En segundo lugar, hay que admitir que muchas actividades del quehacer nacional no necesariamente se realizarían con mayor eficiencia si éstas se sometiesen a tratamiento regional. Dicho en otra forma, hay que impulsar la integración económica en aquellos sectores o actividades donde tiene sentido económico hacerlo, y con el grado de profundidad que las circunstancias aconsejen. Si ello eventualmente conduce al establecimiento de una unidad económica, pues bienvenida. Pero no persigamos este ideal si ello significa sacrificar la consecución de objetivos de alcance más limitado. Me explayaré en este punto más adelante.

En lo que quisiera insistir ahora es que ambas tesis comentadas --el rechazo a la idea misma de la integración, y la pronta constitución de una sola unidad económica como la única forma de impulsar la integración-- merecen, a mi juicio, ser descartadas. En ese sentido, estimo que los pioneros del movimiento integrador en Centroamérica tenían una concepción muy clara sobre la relevancia del proceso de integración para los países de la región,

y es útil volver a leer los documentos y las actas de las primeras reuniones del Comité de Cooperación Económica entre 1952 y 1955 para descubrir que el papel que se le quiso asignar a la integración en aquella época como instrumento promotor del desarrollo, sigue teniendo vigencia.

En síntesis, tan absurdo sería descartar la integración como un instrumento útil para coadyuvar en el desarrollo de los cinco países de la región, como lo sería pedirle más a la integración de lo que pueda dar. No se trata ni de un impedimento al desarrollo, ni de una panacea para resolver todos los obstáculos al mismo. Encierra un potencial --un enorme potencial-- para facilitar lo que todos perseguimos: lograr un mayor nivel de bienestar para todos los centroamericanos. Esta es una premisa básica en que sustento todo el resto de mi intervención de hoy.

LOS PRINCIPALES OBSTACULOS AL PROCESO DE INTEGRACION CENTROAMERICANA EN EL PASADO

Consideraciones de tiempo me impiden hacer un balance del proceso de integración en el pasado, y por eso me circunscribiré a hablar de los principales obstáculos. Ello no significa de ninguna manera que menosprecie los considerables logros del Mercado Común que, a pesar de todo, siguen radiando impulsos de gran vitalidad. No vacilo en afirmar que la integración económica centroamericana ha sido un factor de gran dinamismo en el crecimiento de todas las economías de la región, y podría citar numerosos estudios en apoyo a esta afirmación. Sin embargo, considero que un examen crítico del proceso puede ser más productivo para los propósitos que nos tienen aquí reunidos, y por eso me concentraré en las dificultades y los obstáculos que impidieron mayores avances al proceso. Hecha esta aclaración, examinemos cuáles han sido esos obstáculos.

En primer lugar, el problema más frecuente citado como impedimento a la buena marcha no sólo del Mercado Común Centroamericano, sino de todos los movimientos de integración subregional conocidos entre países en vías de desarrollo, es el de asegurar una razonable distribución de los costos y beneficios derivados del proceso entre los países participantes. En lo que a Centroamérica se refiere, la real o supuesta distribución desigual

de los beneficios derivados del proceso ha sido, sin duda, la principal fuente de inconformidad de algunos gobiernos y explica su renuencia en ampliar el alcance del mismo, incluso, en el caso de Honduras, la de continuar participando. Por otro lado, la búsqueda de una distribución más equitativa --en la jerga de la integración centroamericana, el propósito de impulsar un "desarrollo equilibrado"-- ha sido una de las principales preocupaciones formales de los Gobiernos y de las instituciones regionales desde los inicios del proceso.

Es innegable que las actividades fomentadas por el establecimiento del Mercado Común Centroamericano --especialmente las industriales-- han tendido a gravitar hacia aquellos países que cuentan con mercados nacionales de dimensiones relativamente más amplias y donde la infraestructura física y humana existente se encuentra relativamente más desarrollada. Un reflejo parcial de esta concentración de beneficios atribuibles a la integración se encuentra en la participación desigual de los cinco países en el intercambio comercial intracentroamericano. Los países deficitarios en dicho intercambio han argumentado que no sólo dejan de participar en forma equitativa en los beneficios atribuibles al proceso, sino que también les corresponde participar en forma desigual en los costos al cargar con los mayores precios que suponen algunas importaciones de productos elaborados en Centroamérica, frente a la alternativa de importarlos a un menor costo de terceros países.

Las dificultades conceptuales y metodológicas de comprobar lo anterior son muy grandes, y para nuestro propósito, irrelevantes. Lo que importa es que algunos gobiernos estimaron que su participación en los beneficios era inadecuada y que su contribución a los costos era excesiva. Esta percepción era la que condicionaba el grado de entusiasmo con que aquellos adquirían nuevos compromisos integradores, convirtiéndose así en el obstáculo más importante para lograr avances en el proceso.

Por otro lado, la respuesta de las instituciones regionales al problema también resultó conflictiva, ya que se estimó que una forma de lograr un "desarrollo equilibrado" en la región era a través de cierta dosis de programación; o, si se quiere, de asignación de algunas actividades

/entre países.

entre países. Ello dió origen, a su vez, a un debate estéril y dañino --que persite al día de hoy-- sobre el falso dilema de las virtudes del "dirigismo" frente a las del "liberalismo", con lo cual la medicina recetada --pero escasamente aplicada-- ha resultado casi tan dañina como la propia enfermedad. En otras palabras, el simple espectro de un supuesto intervencionismo "indeseable" ha contribuido a impedir avances en el proceso de integración, dadas las resistencias que generó entre determinados estratos de la sociedad centroamericana.

Un segundo obstáculo a la buena marcha de la integración ha sido la infinidad de conflictos que han surgido entre los que los Gobiernos perciben como sus intereses nacionales frente a los objetivos regionales. Lo que la integración persigue en última instancia, es reconciliar ambos intereses, pero ello no siempre es fácil, y no siempre se ha entendido a cabalidad la interrelación entre las políticas de carácter nacional y aquellas de carácter regional. Por ejemplo, cuando un Gobierno se entrega a la tentación de limitar el libre comercio de determinado producto para proteger una planta nacional --incluso contraviniendo compromisos legales adquiridos-- lo que está en juego es un conflicto entre intereses nacionales y regionales. Cuando un país prohíbe la exportación de granos básicos al resto de la región para dar prioridad a la demanda interna, enfrentamos otro conflicto típico. La determinación de un Banco Central de alterar la paridad de su moneda sin consultar a los demás, nuevamente plantea este tipo de conflicto; y surge nuevamente cuando una Oficina de Planificación incluye en sus planes de desarrollo proyectos de alcance regional sin que medie un proceso de consulta o coordinación con las demás oficinas de planificación de la región. Un ejemplo más típico aún, se encuentra en la tradicional renuencia de los gobiernos de confiar responsabilidades en las instituciones regionales, bajo la idea de que ello en alguna forma atenta contra su "soberanía nacional".

Desafortunadamente, la tendencia de poner en la balanza intereses nacionales frente a intereses regionales, como si fueran antagónicos, ha sido común y prevalecía cada vez más en el proceso de toma de decisiones de las personas a cuyo cargo ha estado la adopción de políticas económicas en los países de la región. Digo desafortunadamente, porque una concepción más amplia de la integración significaría que los intereses regionales son

/sinónimos con

sinónimos con los intereses nacionales de cada país, dado el grado de interdependencia económica ya alcanzado en Centroamérica. Así, sería legítimo afirmar que cualquier acción integradora que beneficie a determinado país --digamos, el establecimiento de una nueva planta industrial en Costa Rica-- redundaría, a la larga, en beneficios para los demás.

Sin embargo, los Gobiernos no siempre aceptan este razonamiento: la tendencia hacia lo que podríamos denominar un creciente "nacionalismo económico" claramente observable en cada país, además de ser antitético a la idea misma de la integración, tiene el defecto de ser objeto y a la vez sujeto de la "crisis". Se trata, en efecto, de un círculo vicioso, donde el "nacionalismo económico" crece como resultado de la pérdida de confianza que es inherente a la crisis de la integración, y luego la misma crisis se agrava debido al creciente grado de nacionalismo.

Todo lo anterior ha llevado a algunos observadores a señalar, con gran resignación, que "no hay voluntad política" para integrarse. Esta apreciación me parece equivocada, por cuanto claramente sí hay voluntad política, pero falta confianza en el proceso sobre todo debido a la incertidumbre de que la integración producirá resultados tangibles. De no existir dicha voluntad, no habrían reuniones intergubernamentales, el libre comercio confrontaría problemas mucho mayores de los que ya tiene, e incluso no estaríamos hablando de este tema el día de hoy. Lo que ocurre es que al afirmarse que no existe "voluntad política", se disfrazan los obstáculos reales a que me he venido refiriendo, y en algunos círculos, quizás se desea responsabilizar a los gobiernos por el hecho de que el proceso no avanza. En síntesis, la experiencia nos ha confirmado que los gobiernos todavía no están dispuestos a adquirir compromisos globales cuyas consecuencias no pueden medir, pero ello no significa que no estén dispuestos a acordar avances cuando haya razonable seguridad de que éstos sean beneficiosos para todas las partes.

Un tercer obstáculo que ha impedido que la integración centroamericana haya avanzado con mayor celeridad consiste en que el movimiento hace tiempo que dejó de ser capaz de capturar la imaginación de grandes estratos de la sociedad centroamericana, o de afectarlos en su diario vivir. (Algunos han

/criticado la

criticado la integración por sólo haber beneficiado a reducidos grupos de la población y a intereses foráneos, pero aquí hay un ejemplo concreto de pedirle más al proceso de lo que puede dar: el estilo del desarrollo integrado sólo es un reflejo de las políticas económicas que los gobiernos le imponen).

La idea de la integración no logró salir, en realidad, de un círculo relativamente reducido de técnicos, funcionarios públicos, académicos y empresarios directamente vinculados con la creación del Mercado Común. Los estratos obreros y campesinos se quedaron al margen de las decisiones de la integración, y virtualmente no tuvieron participación en el marco institucional creado para el efecto. Por otro lado, no dejaron de surgir algunos grupos francamente contrarios al proceso, sobre todo entre representantes de algunas actividades como la agricultura y el comercio dependiente de artículos importados, que estimaban que el proceso en alguna forma podía resultar adverso a sus intereses.

Un fenómeno similar ocurrió a nivel gubernamental, donde los asuntos relacionados con la integración se confiaron a un número muy limitado de dependencias y donde la mayoría de la administración pública --a todos los niveles-- se sentía totalmente marginada del proceso, o, en algunas dependencias, incluso hostil ante el mismo.

Todo lo anterior ayuda a explicar la falta de comprensión de amplios círculos de la sociedad centroamericana sobre los propósitos, alcances y modalidades de la integración, lo cual quizás explique en parte la frecuente resistencia a compatibilizar los intereses nacionales con el interés regional a que ya aludí.

El cuarto gran obstáculo a lograr avances en la integración es de tipo procesal: la lentitud y el engorro del proceso de toma de decisiones de carácter regional. La relativa infrecuencia de las reuniones intergubernamentales y la multiplicidad de instancias por las que ha tenido que pasar cada decisión previa a su puesta en vigor, han entorpecido seriamente la buena marcha del movimiento. Cabe recordar como un ejemplo extremo el Convenio Centroamericano de Incentivos Fiscales al Desarrollo Industrial, suscrito en 1962 y puesto en vigencia en 1969, o los múltiples intentos --infructuosos-- de adoptar y poner en vigor un procedimiento ágil y

/flexible para

flexible para la modificación de los aranceles a la importación. Aun para aquellas decisiones que no han exigido sanción legislativa en cada país, el proceso de negociación y la adopción de decisiones han experimentado largas dilaciones, como les consta a muchos de los aquí reunidos. Se puede citar como ejemplo la fijación de cuotas de importación de leche en polvo y la revisión de precios de aquellos productos elaborados por las industrias de integración. A lo anterior se debe añadir un fenómeno característico de los últimos años a que me referiré más adelante: la tendencia de los gobiernos a reunirse para adoptar compromisos en principio que, a la postre, y por múltiples razones, no se traducen en decisiones concretas. Esta lentitud en el proceso de adoptar compromisos introdujo una extraordinaria rigidez y una falta de capacidad de adaptación a la situación cambiante en las condiciones de origen interno y externo que condicionaban el funcionamiento del Mercado Común.

En resumen, los mecanismos procesales de que se dispone en la integración centroamericana resultan cada vez menos apropiados para la resolución rápida y efectiva de los problemas que la misma dinámica del proceso plantea a los gobiernos.

Algunos dirían que a los cuatro grandes obstáculos antes enumerados --para resumir: 1) los problemas distributivos; 2) los conflictos entre intereses nacionales y regionales; 3) la limitada participación de distintos estratos de la sociedad en el proceso, y 4) lo inapropiado que han resultado los mecanismos y procedimientos de toma de decisión que atañen a la integración-- habría que añadir un quinto: el de la heterogeneidad que persiste entre los cinco países. No cabe duda que, no obstante la similitud entre los cinco países de la región, también persisten importantes diferencias, tanto de carácter económico como de tipo social y político. Sin embargo, estimo que las dificultades que he tipificado en cuatro grandes categorías recogen estas diferencias. Así, por ejemplo, el hecho de que determinado país esté dotado de menores recursos naturales o humanos que los demás, encontraría cabida en el problema distributivo, mientras que las diferencias de tipo ideológico entre gobiernos se reflejarían en los conflictos de intereses nacionales frente a los regionales. En todo caso, tengo la impresión que la relativa heterogeneidad entre países en Centroamérica podría

/exagerarse

exagerarse: cuando se comparan los cinco países signatarios del Tratado General con los de cualquier otro proceso de integración subregional, debe llegarse a la conclusión que si en alguna parte del mundo en vías de desarrollo existe comunidad de intereses entre un grupo de países, es en Centroamérica. Por añadidura, no veo por qué debiéramos pretender crear una unidad homogénea en Centroamérica a través de la integración, cuando la diversidad podría, de por sí, ofrecer ventajas muy interesantes.

Ahora bien, examinemos por un momento las fallas de la integración centroamericana desde otro ángulo: el del marco conceptual que inspiró el proceso. Durante sus años iniciales, había plena conciencia sobre las dificultades que entrañaba un movimiento de este tipo y de los obstáculos que se oponían al mismo. La idea de la integración siempre se planteó bajo el signo de la gradualidad y la progresividad, y con el convencimiento que el proceso requería cierta conducción por parte de los gobiernos motivados a su vez, por entidades de carácter regional para avanzar. También se reconoció que la integración tenía que ser relevante para el desarrollo económico de los países, básicamente al constituirse en el estímulo para fomentar el establecimiento de nuevas actividades productivas. Este pragmatismo frente a la integración al parecer cedió parcialmente hacia el final de los años cincuenta a una concepción muy en boga en aquella época, que emanó de círculos intelectuales, especialmente de las Universidades de los principales centros industrializados. Según dicho marco conceptual, se estimaba que lo importante en un proceso de integración era darle un gran impulso inicial. Una vez logrado éste, la propia dinámica del proceso y las crecientes relaciones de interdependencia que entrañaría, provocarían "desbordamientos" hacia nuevas y cada vez más amplias esferas, pasando por etapas predefinidas y abarcando cada vez mayores actividades hasta llegar al cumplimiento de una meta final: la constitución de una unidad económica. En todo ese proceso --se argumentaba-- los gobiernos voluntariamente confiarían cada vez mayores atribuciones a las instituciones comunes, las que se constituirían en las "veladoras" del avance del proceso. Se pensaba, además que el impulso inicial tenía que buscarse en la integración de mercados, o sea el establecimiento de lo que en Centroamérica se llama

/precisamente

precisamente el Mercado Común. Así, la literatura académica de aquella época hablaba, en forma docta y precisa, de las etapas por las que un proceso de integración tendría que pasar rumbo a la constitución de una economía de dimensión regional.

Ya con el beneficio de la retrospectiva, se puede señalar que este marco conceptual no era el más feliz. Las experiencias ganadas en Centroamérica y en todo movimiento de integración subregional revelaron que la dinámica inicial de un proceso integrador no necesariamente se desborda hacia nuevas actividades; el movimiento no necesariamente pasa por etapas; los gobiernos no necesariamente están dispuestos a confiar mayores responsabilidades a las instituciones comunes, y no necesariamente se llegará al cumplimiento de una meta final. Ciertamente, el proceso de integración en Centroamérica fue dinámico, pero no evolucionó de acuerdo con un marco preconcebido; las circunstancias que condicionaron la evolución del proceso cambiaron rápidamente (¿quién hubiera anticipado en 1960, por ejemplo, el alza de precios de petróleo que ocurrió en 1973?) y el proceso mismo no siempre se acomodaba a las nuevas prioridades que llevaban implícitos dichos cambios.

Lo que descubrimos --insistió, en Centroamérica y en todas partes-- es que un proceso de integración puede estancarse, e incluso pueden ocurrir retrocesos; que el cumplimiento de etapas --por ejemplo, perfeccionar el arancel común en cinco años, o constituir una unión económica en 25-- no se cumple por el simple hecho de que un Tratado lo prescriba, y que más bien la adopción formal de metas específicas a veces conduce a su violación; que avances en la constitución de un Mercado Común, por muy audaces que éstos resulten, no garantizan realizaciones en materia de integración industrial o agrícola (y mucho menos, en los sectores sociales) y que la meta final se convierte en un espejismo que nos alienta a seguir adelante, pero que inevitablemente se nos escapa de las manos. Afortunadamente, en el caso específico de la integración centroamericana, las importantes realizaciones logradas durante los años iniciales fueron de tal magnitud que permitieron que el proceso siguiera emitiendo señales de vitalidad a pesar del relativo inmovilismo en que cayó después de 1969.

Todos los aspectos a que me estoy refiriendo tienen orígenes y consecuencias muy complejos, y corro el riesgo de caer en simplificaciones exageradas. Sin embargo, si se tuviera que buscar una caracterización única de los principales obstáculos a la integración antes aludidos, ésta podría recogerse en dos grandes conclusiones. En primer lugar, los gobiernos al parecer no están dispuestos a adoptar compromisos globales cuyas consecuencias no pueden medir, o en todo caso, hay un límite al grado de compromisos globales que están dispuestos a adoptar. Ello explica, en definitiva, la renuencia de los países de menor desarrollo relativo (y también de los más avanzados) a cumplir sus compromisos integradores o profundizarlos; explica también por qué los gobiernos temen subordinar lo que perciben como sus intereses nacionales al interés regional, y revela el por qué no están dispuestos a confiarle mayores responsabilidades a las instituciones regionales. En otras palabras, un gobierno que no esté en condiciones de calibrar los efectos de determinada acción regional sobre el ordenamiento económico nacional, lógicamente teme dar el "salto al vacío".

En segundo lugar, en la integración, como en el resto de las actividades humanas, la evolución del proceso no se acomoda a un marco predeterminado. Dicho en otra forma, la realidad no se acomoda a la teoría; de ahí que si se insiste en elaborar teorías sobre la integración, éstas tendrán que hacerse cargo de la realidad. Debemos pensar en un proceso de integración lo suficientemente flexible para ello, y descartar modelos que preconizan etapas predefinidas o plazos fatales para el cumplimiento de determinados compromisos.

Si se aceptan estas dos grandes lecciones --sumadas a muchísimas de menor envergadura que nos ha legado la experiencia de los últimos veinte años-- se tendrían las bases para plantear un nuevo enfoque para el futuro, pero de eso hablaremos más adelante.

/ESTADO ACTUAL

ESTADO ACTUAL DE LA INTEGRACION CENTROAMERICANA

Es muy común hablar de la "crisis" de la integración centroamericana, y si la evolución del proceso entre 1968 y 1978 se mide contra las expectativas que se tenían en el mismo al suscribirse el Tratado General o contra las considerables realizaciones del período 1960-1967, efectivamente habría que admitir que tal crisis existe.

Sin embargo, si descartamos el marco conceptual a que me he referido anteriormente, y admitimos que un proceso de integración no necesariamente debe evolucionar en forma gradual y progresiva hacia el cumplimiento de determinada meta preconcebida, sino que puede llegar a un punto de equilibrio, o avanzar a través de movimientos pendulares que entrañen algunos logros y otros retrocesos, entonces quizás el término "crisis" resulte exagerado, aunque convengamos que existe una discontinuidad grave. No olvidemos que, tal como lo señalé anteriormente, el proceso sigue dando señales de cierta vitalidad: no obstante que la participación relativa del intercambio comercial intracentroamericano tiende a bajar año con año durante la presente década, en términos absolutos crece, y en 1977 sobrepasó los 700 millones de pesos centroamericanos, equivalentes al 17% de las exportaciones totales de la región. Las instituciones regionales continúan funcionando, si bien con dificultades, y los gobiernos se reúnen periódicamente para examinar diversos temas de interés regional. Es más, algunos argumentarían que lo que se necesita es que se profundice la "crisis" para que de ella surjan nuevos avances.

No se trata de un mero problema semántico, puesto que, como lo he señalado repetidamente, los avances logrados en la integración en los años iniciales del proceso fueron de magnitud suficiente para que ésta siga vigente a pesar de la llamada "crisis". Creo que fue apto el símil utilizado durante la Décima Reunión del Comité de Cooperación Económica al decir que la integración era como una esfera que, después de avanzar rápidamente durante el período 1960-1966, quedó detenida, pero siempre radiando impulsos. Lo que se perseguiría ahora es que esa esfera volviera a emprender su marcha.

/Cuáles son

¿Cuáles son entonces, las principales características del proceso de integración centroamericana en los momentos actuales? Además de la vitalidad aludida, que refleja el grado de interdependencia a que los países centroamericanos ya han llegado, el cúmulo de factores antes descritos que contribuyeron a detener la marcha de la proverbial esfera se reflejan hoy en seis características de signo negativo, a las cuales quisiera referirme brevemente.

En primer lugar, hace mucho tiempo que el proceso no se amplía, entendiéndose por ampliación el sometimiento de nuevas actividades a tratamiento regional. Es cierto que durante los últimos años se han hecho intentos de abordar algunos temas nuevos, como por ejemplo el desarrollo energético, la política alimentaria, y en general, la integración agrícola. Sin embargo, a pesar de que los Ministros de Economía acordaron en 1975 la creación de una Comisión Centroamericana de Energía, y que los Ministros de Economía y Agricultura se reunieron recientemente para adoptar un conjunto de resoluciones, hasta la fecha estas decisiones no han dado lugar a acciones integradoras concretas. Más bien, el proceso no ha logrado rebasar el confinamiento estrecho de la integración de mercados.

Precisamente una segunda característica se ejemplifica con lo anterior: la propensión de los órganos intergubernamentales de adoptar resoluciones de carácter general --que contienen recomendaciones, mandatos para estudios y declaraciones de intenciones-- que en raras ocasiones conducen a la adopción de decisiones concretas. Al examinar las actas de los distintos foros de la integración durante los últimos años, se encuentran múltiples ejemplos que sustentan esta afirmación, al grado de poner en duda la utilidad de muchas de las reuniones. Desde luego, hay excepciones --sin juzgar sobre la bondad de la medida, la suscripción y puesta en vigor por parte de cuatro países del tercer protocolo al Convenio Centroamericano de Incentivos Fiscales es un ejemplo-- pero éstas son cada vez menos frecuentes.

En tercer lugar, durante los últimos quince años, pero especialmente en épocas más recientes, hemos observado una gradual pero progresiva erosión de confianza mutua entre los funcionarios de los distintos Gobiernos. La confianza mutua es, en efecto, un ingrediente básico para la buena marcha de un proceso de integración, y se debe señalar que ésta existía --en

/dosis generosas--

dosis generosas-- durante los primeros años del movimiento. La actitud de colaboración y de otorgar el beneficio de la duda al prójimo en cualquier relación de un Gobierno frente a los demás, ha dado lugar en forma gradual a una actitud de suspicacia y cautela que todos ustedes han constatado.

En cuarto lugar, la integración económica centroamericana sufre de una crisis de relevancia, por lo menos en la mente de muchas autoridades gubernamentales. El proceso se percibe, en efecto, como un "apéndice" de los fenómenos que se consideran realmente importantes para el desarrollo económico de cada país. Así, las oficinas de planificación y los Bancos Centrales de Centroamérica analizan con gran atención y detenimiento las finanzas públicas, la balanza de pagos, la evolución de la industria y de la agricultura, y la preparación de los proyectos de inversión pública, pero son contadísimas las personas que en estas dependencias se mantienen informadas sobre el proceso integrador y que formulan a sus respectivos gobiernos propuestas que tiendan, precisamente, a elevar el nivel de relevancia de la integración para el desarrollo de sus países.

En quinto lugar, y desde luego muy vinculado al anterior, encontramos el creciente escepticismo frente a las posibilidades prácticas que entraña la integración, tanto a nivel nacional y regional como a nivel internacional. Recuerden ustedes que en la década de los sesenta, el Mercado Común Centroamericano se citaba como ejemplo en el ámbito mundial de un proceso exitoso de integración económica entre países en vías de desarrollo, y dicho proceso fue objeto de numerosas investigaciones de académicos de renombre internacional. En el presente pareciera que ya no genera interés en esos medios --y cuando ello ocurre, suele ser para "comprobar" los fracasos de la integración-- y la imagen del proceso en el mundo que nos rodea es pobre o nula dado el escaso interés que perdura sobre el tema. En la región misma, los Gobiernos, la prensa y en general, lo que algunos llaman las "fuerzas vivas" de nuestra sociedad, tienden a ver el proceso como algo utópico e inalcanzable, y las más de las veces ven con gran escepticismo la posibilidad de darle nuevos impulsos.

/En sexto

En sexto y último lugar, cabe destacar el debilitamiento de las instituciones regionales. Dichas instituciones han recibido un creciente cúmulo de mandatos de los Gobiernos, pero sus asignaciones financieras no han sido aumentadas en muchos años. A lo anterior se añade que el escepticismo y el inmovilismo que los gobiernos frecuentemente proyectan desconciertan a muchos de los especialistas al servicio de las instituciones regionales, provocando su gradual emigración. Así, dichas instituciones se vuelven objeto y sujeto de la llamada "crisis" de la integración: al perder sus recursos humanos debido a la falta de estímulos intelectuales y financieros, disminuye la capacidad de las instituciones de formular propuestas imaginativas para darle un renovado impulso a la integración; y debido a las características antes enumeradas, los gobiernos al parecer no tienen mayor interés en fortalecer dichas instituciones.

Desde luego, las seis características enumeradas están íntimamente interrelacionadas y se apoyan mutuamente. Si a éstas se suman las consecuencias de los conflictos políticos que han surgido en la región --muy especialmente el diferendo entre El Salvador y Honduras-- no es difícil entender por qué la discontinuidad de la integración frecuentemente se califique como una "crisis".

El tema del diferendo entre El Salvador y Honduras merece, por cierto, un análisis adicional muy detallado. Consideraciones de tiempo lo impiden en este momento, por lo que únicamente señalo lo obvio: que los problemas que aquejan al proceso de integración centroamericana difícilmente se podrían superar --por lo menos dentro del marco de una integración de cinco países, como es deseable-- de no resolverse, como condición previa, aquellos aspectos que impiden la renovación de relaciones diplomáticas y económicas entre dos de los países miembros del proceso. Afortunadamente, con la reciente puesta en vigor del Convenio de Mediación acordado entre ambos, pareciera que ya está en marcha un proceso que podría culminar, a relativamente corto plazo, en el cumplimiento de este prerrequisito.

/Para terminar

Para terminar con el examen de las características de la llamada "crisis" de la integración quisiera referirme rápidamente a la frecuente tentación que existe de asignar responsabilidades a los distintos protagonistas que intervienen en el mismo. El argumento más común consiste en "culpar" a los gobiernos por su falta de interés en el tema, su violación a los compromisos integradores ya adquiridos, y en fin, su "falta de voluntad política" para llevar adelante dichos compromisos. Ciertamente, los gobiernos tienen su cuota de responsabilidad en el estado actual de cosas en la integración, pero a mi juicio, los demás protagonistas deben compartir dicha responsabilidad. La tecnocracia centroamericana --entre la cual me incluyo-- representada por las instituciones de la integración, aparentemente no ha sido capaz de descubrir la forma de motivar a los gobiernos lo suficiente o de proponer ideas lo bastante innovadoras para dar un nuevo impulso al proceso. El sector empresarial por su parte, --sobre todo las asociaciones o cámaras de industria y su federación a nivel regional-- se ha limitado a defender sus intereses más estrechos, sin actuar como grupo de presión ante sus respectivos gobiernos en favor de la idea misma de la integración como instrumento que coadyuva al desarrollo económico de todos y cada uno de los países. Hay múltiples ejemplos que fundamentan las anteriores afirmaciones (y nuevamente consideraciones de tiempo no permiten profundizar en el tema) y que permiten concluir que todos los protagonistas --gobiernos, instituciones regionales y sector privado empresarial-- deben compartir la responsabilidad que entraña no haber aprovechado plenamente hasta ahora las inmensas potencialidades que encierra la integración, y de ahí que también tienen una responsabilidad compartida en buscar un mejor aprovechamiento de dichas potencialidades en el futuro.

LAS PERSPECTIVAS DE LA INTEGRACION CENTROAMERICANA

Todo lo anterior me lleva a la última parte de estas reflexiones sobre el pasado, el presente y el futuro de la integración centroamericana. Quizás lo último constituye el mayor desafío por las dificultades obvias de anticipar lo que ocurrirá. No seré tan temerario de pronosticar sobre el

/futuro de

futuro de la integración, sino de sugerir lo que podría ocurrir, de manejarse el proceso con la atención que requiere. Para ello, habrán de derivarse las lecciones correspondientes de los principales obstáculos al proceso en los años sesenta, a los que ya me referí.

En efecto, de corregirse las principales fallas del pasado, la integración económica habrá de convertirse en los años ochenta y más allá en un instrumento de promoción del desarrollo económico y social de los cinco países de la región aún más significativo de lo que fue durante los años sesenta. Las posibilidades son ilimitadas, ya que surgirán innumerables actividades que se podrán realizar con mayor eficiencia dentro del marco regional que en forma unilateral en cada uno de los países, a veces ampliando el ámbito geográfico centroamericano a otros países, como Panamá. El desarrollo industrial es el ejemplo más obvio de ello, pero de ninguna manera el único. Otros incluyen la explotación conjunta de la energía eléctrica de la región a través de la interconexión; la explotación mancomunada de ciertos recursos naturales comunes a todos como por ejemplo la pesca del atún; la comercialización conjunta de determinados productos regionales en el mercado internacional; el establecimiento de centros de excelencia centroamericana para la educación superior y la preparación de cuadros técnicos intermedios; negociaciones conjuntas frente a terceros países sobre aspectos de diversa índole, y muchísimos más. Nada de esto es nuevo, pero el énfasis que podría ponerse en la ejecución de acciones conjuntas de este tipo sería novedoso frente al acento que se puso en el pasado en el perfeccionamiento de la zona de libre comercio y la adopción del arancel externo. No se trata, desde luego, de abandonar los logros pretéritos en materia de libre comercio y la adopción de un arancel común; todo lo contrario, es necesario preservar dichos logros y si posible, perfeccionarlos. Lo importante es reconocer que se requiere de un nuevo enfoque frente a la integración; un enfoque quizás más pragmático que en el pasado, y más relevante para el desarrollo económico de todos los países de la región.

Ya no cabe recurrir, en efecto, al recetario de soluciones tradicionales --constituir la unión aduanera, intensificar la programación conjunta y la coordinación de políticas de desarrollo, ampliar los campos a someterse a tratamiento regional-- puesto que todos exigen la adopción de compromisos

/globales cuyas

globales cuyas consecuencias no se pueden medir, y la experiencia del pasado ya nos ha indicado que los gobiernos no están dispuestos a asumir ese riesgo. Lo que procede, más bien, es impulsar un conjunto de acciones integradoras de evidente beneficio económico para los países, y cuyo impacto sí se pueda constatar. Todo lo anterior, dentro de un marco de compromisos generales de la integración, desprovisto de plazos específicos o de una meta final. Ello lleva implícito que no necesariamente todos los temas deban someterse a tratamiento regional, y de ahí la concepción de la integración como algo complementario al desarrollo económico impulsado a nivel de cada uno de los países.

Señalé que no debiéramos continuar cayendo en la trampa de auto-imponernos plazos fatales para el cumplimiento de supuestas "etapas" en el proceso --por ejemplo, constituir una unión aduanera en 10 años-- puesto que hemos constatado en Centroamérica y en otros procesos de integración subregional del mundo que la adopción de dichos plazos a lo único que conduce es a la violación de los compromisos adquiridos, y a la postre a la devaluación de la idea misma de los compromisos integradores. Avancemos, eso sí, en elevar el nivel de interdependencia económica de nuestros países, con la mayor celeridad posible, en la medida en que ello facilite vencer los obstáculos al desarrollo económico y social.

Por otro lado, no le pidamos a la integración económica más de lo que pueda dar, como ha sido el caso en ocasiones pasadas. Cuando se critica a la integración económica por no alcanzar por igual a todos los estratos de la población o a todos los segmentos de la economía, por ejemplo, el sujeto de la crítica no debería ser la integración, sino acaso, el estilo de desarrollo que prevalece en todos y cada uno de los países; estilo que se refleja en las políticas de desarrollo a nivel regional.

Finalmente, busquemos un proceso que se haga cargo de la realidad. Sería poco realista, por ejemplo, pensar en un movimiento integrador que requiera para su consecución el establecimiento de organismos o instituciones dotados de poder supranacional, o que obligue a todos los países a avanzar con la misma celeridad en el cumplimiento de los compromisos integradores, cuando existen evidentes diferencias en la capacidad de algunos países de aprovechar las potencialidades que encierra la integración.

/Enunciar estos

Enunciar estos requerimientos mínimos de un nuevo enfoque resulta relativamente sencillo. Darles contenido real y coherencia dentro de un proceso dinámico es más difícil. Lo que se requiere, básicamente, es que las entidades al servicio de la integración identifiquen aspectos de interés para todos los países que permitan situar la temática regional entre los temas prioritarios a nivel de cada uno de ellos. Al elevar la importancia de estos temas dentro del seno de cada gobierno, no se invocaría la devoción Morazánica --aunque una dosis de la misma no causaría ningún daño-- sino la forma en que el sometimiento de determinado tema a tratamiento regional ayudaría a resolver problemas que aquejan a los Gobiernos en sus respectivos países.

Lo anterior obviamente requiere un fortalecimiento de las instituciones regionales y una posible reorientación de sus actividades para mejorar su capacidad de tomar iniciativas y de motivar a los gobiernos y a los gremios privados a adoptar acciones integradoras. La necesidad de elevar la importancia de la integración a nivel de cada país también hace aconsejable que el tema mismo sea objeto de un debate mucho más amplio de lo que ha sido el caso hasta ahora entre todas las fuerzas vivas de la sociedad. En esto, los Gobiernos, las Universidades, las asociaciones gremiales y los sindicatos tienen un papel importante que desempeñar.

No cabe duda que existe la posibilidad de lograr avances parciales en la integración sin llegar forzosamente a la adopción formal previa de un programa de reestructuración del Mercado Común, y los hechos así lo han comprobado a lo largo de los últimos nueve años. Sin embargo, es igualmente innegable que el cúmulo de dificultades que han impedido avances en el proceso harían muy aconsejable la adopción de un programa de esa índole. Con base en los requerimientos mínimos antes aludidos de un nuevo enfoque frente a la integración, ese programa global podría consistir, a mi juicio, en lo siguiente:

Primero, la culminación del proceso de mediación en que ya se encuentran encauzados los Gobiernos de El Salvador y Honduras, a manera de reestablecer las relaciones normales entre ambos Estados y posibilitar así la reestructuración de un Mercado Común de cinco países.

/Segundo

Segundo, la suscripción de un Tratado Marco cuyos propósitos principales serían enunciar los grandes objetivos del proceso, establecer las "reglas del juego" bajo las que funcionaría, preservar los logros de los últimos veinte años, y muy especialmente establecer el ordenamiento institucional que cumpla el papel crítico a que me he referido de motivar a los gobiernos para que impulsen avances en el proceso. El proyecto de tratado elaborado por el Comité de Alto Nivel y sometido a la consideración de los Gobiernos en 1976 podría ser un buen punto de partida para negociar un documento aceptable para todas las partes, aunque en lo personal sería partidario de que dicha versión se acortase sustancialmente --si no con otro propósito que el de facilitar la negociación-- y modificarse para tomar en cuenta algunos de los criterios innovadores a que me he venido refiriendo.

Tercero, la adopción de un régimen especial que permita a algunos países cumplir sus compromisos integradores con menor celeridad que otros, en virtud de su menor capacidad relativa de aprovechar todas las potencialidades que encierra la integración. Dicho en otra forma, el problema que otrora se denominaba el "desarrollo equilibrado" y que se convirtió en el principal "talón de Aquiles" de la integración durante los años sesenta exige hoy un proceso que permita que distintos países avancen a distintas velocidades hacia una creciente interdependencia económica, al menos durante un período transitorio.

Cuarto, y quizás lo más importante, la adopción de un programa de acción de corto plazo que le dé contenido real a los instrumentos antes descritos. La suscripción de un tratado -- independientemente del contenido del mismo-- no resolvería por sí solo la llamada "crisis" de la integración; lo realmente importante es el conjunto de acciones que se realizarían bajo la égida de los nuevos instrumentos. En ese sentido, no sería muy difícil llegar a un consenso sobre un programa mínimo que abarque por ejemplo, el libre comercio, el arancel común, el desarrollo industrial, el desarrollo agrícola, el desarrollo energético y las relaciones económicas externas, con el énfasis puesto sobre la ejecución de acciones conjuntas.

/La elaboración

La elaboración de ese programa de trabajo es un ejemplo más de la activa participación que se requiere de todos los protagonistas en el proceso (gobiernos, instituciones regionales y sector privado) a través de un amplio sistema de consulta.

Para terminar, quisiera decir que la visión del futuro de la integración que estoy dibujando podría considerarse por algunos como demasiado tímida, o de alcances muy limitados. Yo discreparía categóricamente con lo anterior. Lo que tengo en mente es un proceso integrado pragmático y que se haga cargo de la realidad, pero que de ninguna manera inhiba a los gobiernos a avanzar hacia el gran objetivo de aumentar la mutua interdependencia económica de los países centroamericanos. Dicho en otra forma, se trata de un proceso que permite a los gobiernos avanzar con la celeridad que las circunstancias aconsejan, pero no obliga a ello dentro de un molde rígido y preconcebido. Esta visión del futuro de la integración es sumamente promisorio, y ofrece dar una nueva dimensión a las posibilidades del desarrollo económico y social de los países de Centroamérica.

Muchas gracias

4
.
.
.

4
.
.
.

4
4
4
4

4
4
4
4