

Reflexiones sobre la Integración Centroamericana en los años noventas

Rómulo Caballeros*

PRESENTA ALGUNAS REFLEXIONES IMPORTANTES SOBRE EL TEMA DE LA INTEGRACION REGIONAL. EN SU TRABAJO "REFLEXIONES SOBRE LA INTEGRACION CENTROAMERICANA EN LOS AÑOS NOVENTA", PLANTEA UNA VISION POSITIVA ACERCA DE LA INTEGRACION Y SOSTIENE QUE EXISTEN CONDICIONES FAVORABLES PARA ALCANZAR POSICIONES CONVERGENTES PARA AVANZAR EN UN PROYECTO COMUN, QUE IMPLIQUE AMPLIAR EL ESQUEMA ORIGINAL, AMPLIAR SU ALCANCE Y ENRIQUECER SUS PROPOSITOS.

Algunos antecedentes

Analizada en perspectiva, puede afirmarse que la experiencia del Mercado Común Centroamericano fue positiva ya que, una vez establecida el área de libre comercio y el arancel externo común, rápidamente el naciente proceso de integración generó importantes resultados sobre todo en lo que se refiere al crecimiento sostenido del intercambio comercial, a la expansión del sector industrial y a una dinamización general de la actividad productiva. 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. Industrialización y crecimiento económico se asociaron a la integración. A su favor cuentan también, entre otros aspectos, el aprendizaje que ese proceso produjo a nivel gubernamental en materia de coordinación de determinadas políticas económicas y el estímulo que implicó para el avance de una base empresarial privada que desarrolló y armonizó actividades intra y extrarregionales.

Sin embargo, gradualmente pero de forma creciente, fueron surgiendo algunas contradicciones del esquema, entre las que sobresalieron: participación desigual de los países en el intercambio regional, inflexibilidades del sistema para corregir imperfec-

* Economista guatemalteco, actualmente Director Adjunto de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Subsección en México.

ciones del arancel, dificultades operativas para instrumentar el Convenio Centroamericano de Incentivos Fiscales al Desarrollo Industrial, falta de previsiones sobre las diferentes capacidades nacionales para adaptarse a los estímulos del mercado ampliado y 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 realizar las modificaciones necesarias, fue creando paulatinamente algunos problemas. En primer lugar, la ampliación del espacio de la integración tuvo como consecuencia que se tomaran decisiones en materias que son de la competencia de múltiples instancias gubernamentales, en tanto que los órganos del Tratado General están integrados, exclusivamente, por las autoridades del área de economía. En segundo lugar, en la medida en que se le adjudicaron mayores responsabilidades, aumentaron los requerimientos presupuestarios de las instituciones, lo cual generó en cada país problemas de asignación de fondos.

En la actualidad, a pesar de que subsisten los fuertes lazos de interdependencia contruídos a través de la historia moderna, y de que existe una voluntad política para aprovechar a la integración como uno de los motores para reiniciar la senda del desarrollo sobre un nuevo modelo de crecimiento, aún persiste la anormalidad jurídica y la debilidad de un andamiaje institucional diseñado para un modelo de integración agotado.

Los componentes de la coyuntura

Centroamérica tiene hoy oportunidad única de retomar la senda del desarrollo. Después de un prolongado período caracterizado —con importantes diferencias de contenido y de grado entre un país y otro— por recesión económica, inestabilidad financiera y tensiones bélicas, políticas y sociales, ha surgido un conjunto de elementos favorables. Entre estos, cabe destacar cinco que se refuerzan entre sí y que anuncian la posibilidad de alcanzar posiciones convergentes en los países de la región.

En primer lugar, en el ámbito geopolítico mundial, el final de la llamada "guerra fría" tendrá repercusiones previsiblemente positivas sobre Centroamérica. Así, se anticipa que las consideraciones económicas en el futuro tengan prelación sobre las de seguridad en el trato entre los países desarrollados y los de la región, y que la interacción política tendrá lugar en un ambiente menos proclive a la confrontación.

En segundo lugar, los conflictos insurreccionales que han afectado a la región durante muchos años han principiado a finiquitarse. El objetivo de la paz, postulado en los Acuerdos de Esquipulas, está al alcance de los países. De allí que en el futuro inmediato, los gobiernos y sociales civiles podrán dedicar lo principal de sus energías a cuestiones intrínsecamente constructivas: elevar el nivel de bienestar material y espiritual de la población, resguardar el ejercicio y las

salvaguardas de los derechos individuales o colectivos, y perfeccionar las normas y las instituciones sociales donde se asienta la legitimidad de los gobiernos y la cohesión social de los pueblos.

En tercer lugar, admitiendo imperfecciones, se han integrado en todos y cada uno de los países, gobiernos civiles constitucionalmente electos, que respaldan el veredicto del electorado y que son la base de un desarrollo democrático más participativo y equitativo que el logrado históricamente.

En cuarto lugar, si bien los cambios trascendentes que se vienen dando en el ámbito económico y político internacional representan riesgos, sobre todo a pequeñas economías agroexportadoras como las centroamericanas, también ofrecen enormes oportunidades de progreso.

En quinto lugar, el decenio de los ochenta, siendo un período de crisis, también lo fue de aprendizaje. Hay una clara mejoría en el manejo de las economías y de la gestión macroeconómica. Numerosas empresas han logrado adquirir mayor competitividad internacional y también bajar costos o consolidar su posición financiera; algunos países han avanzado en materia de estabilización y ajuste; han surgido generaciones nuevas de empresarios; se ha reestructurado parcialmente la deuda externa, y el sector exportador se diversifica en la mayoría de los países.

Asimismo, se han fortalecido los vínculos y la afinidad de propósitos y estrategias entre los gobiernos centroamericanos. La convergencia

de las acciones económicas de corto plazo entre los países ya comienza a desembocar en una mayor coherencia en las políticas a escala regional.

Los desafíos de los años noventa

No obstante lo anterior, queda muchísimo por hacer. Los logros mencionados ocurrieron en el contexto de importantes retrocesos globales. El ingreso real del centroamericano promedio en 1991 es similar al de casi 20 años atrás; los desequilibrios macroeconómicos están lejos de haberse superado, sobre todo en el dominio fiscal y de la balanza de pagos; la pobreza ha aumentado de manera considerable; la infraestructura física se encuentra en mal estado y la planta de bienes de capital tiende a la obsolescencia; los recursos naturales han quedado sometidos a diversas formas de degradación y sobre-explotación; en su mayoría, los gobiernos se encuentran financiera e institucionalmente debilitados, abrumados, entre otros aspectos, por una pesada deuda externa; los sistemas educativos de cuando menos cuatro países registran importantes deficiencias; y el grado de integración económica alcanzado en décadas anteriores entre los países de la región, medido a través del comercio recíproco, se ha reducido en forma notoria, aunque comience a repuntar.

Como desafíos de mayor alcance, prácticamente de supervivencia, los países centroamericanos requieren

adaptarse a las condiciones nuevas del mundo en el decenio de los noventa. En ese sentido, se precisa de una transformación profunda de los sistemas productivos que sea, además, compatible con la protección de los recursos naturales y el medio ambiente en la región, con una distribución de los beneficios del crecimiento cada vez más equitativa, dentro del marco de la consolidación de sistemas políticos plurales y participativos.

De las declaraciones públicas de los presidentes, así como de los documentos oficiales pertinentes, se puede inferir algo próximo a un "proyecto común" en torno al cumplimiento de dos grandes objetivos: la modernización proactiva, por una parte y la democracia con equidad por la otra.

Sin embargo, no es posible emprenderlo todo a la vez, en especial a partir de la limitada capacidad organizativa y la escasez crónica de recursos. Los esfuerzos han de concentrarse imperativamente en un número limitado de problemas, los que se incorporarían orgánicamente a la agenda prioritaria de acción. Un examen de la realidad contemporánea aconseja continuar otorgando primacía en el corto plazo a la corrección de los persistentes desequilibrios macroeconómicos, asegurando la estabilidad del futuro. Además, hay tareas adicionales que inevitablemente debieran formar parte de aquella agenda: la transformación de las estructuras productivas; la atenuación de la pobreza; el reordenamiento de las relaciones externas de los países

de la región; la movilización de recursos para financiar el desarrollo; la formación de capital humano, y, la modernización del sector público. En todos estos campos, la integración económica habrá de desempeñar un papel destacado para coadyuvar en el cumplimiento de los objetivos trazados.

La integración en la agenda de los años noventas

Ante las transformaciones de las realidades regionales e internacionales, cuando actualmente se incorpora el concepto de integración a una nueva estrategia de desarrollo en Centroamérica, no se trata de reconstruir el esquema original sino de readaptarlo y actualizarlo a manera de: a) ampliar su alcance y b) enriquecer sus propósitos.

En cuanto a lo primero, redefinir el alcance de la integración en un nuevo enfoque del desarrollo centroamericano no significa renunciar a una identidad económica regional sino obtener mayor peso y eficacia en las relaciones externas por medio de una apertura más eficaz y de una cohesión más firme frente al exterior. El Mercado Común constituyó, en su momento, un mercado ampliado de sus países miembros. Ello porque la propia integración impuso límites al restringir las relaciones fundamentalmente al ámbito comercial. Infortunadamente ese mercado sufrió una declinación pronunciada por el manejo preferencial de las políticas arancelarias, cuya

continuidad originó el proteccionismo con elementos distorsionantes en materia de competitividad y eficiencia.

El enfoque de integración que se perfila difiere del que se llevó a la práctica mediante una simple agregación de demanda, pero difiere aún más con los procesos de creación y recomposición de bloques económicos en el mundo desarrollado.

La conformación de esos grandes espacios económicos o bloques responde a la multipolaridad que prevalece en el mundo industrial del Norte, 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 competitiva.

Centroamérica, no participa de esa fenomenología de la integración. Por el contrario, el proceso asociativo reúne características opuestas. No hay hegemonías en juego, su inserción internacional es asimétrica y su estructura regional, heterogénea.

Este somero contraste de modalidades de integración y planteamientos estratégicos permite concluir que en el fondo, responden a lógicas muy diferentes de desarrollo. No obstante, existen entre otros procesos posibles puntos de cooperación o de interrelación que conviene explorar con el fin de medir su capacidad de contribuir a las transformaciones productivas requeridas en los países de Centroamérica.

Es evidente que la formación de esos subsistemas apunta hacia un relacionamiento externo en el que los estilos tradicionales de negociación y cooperación bilateral y multilateral habrán de transformarse. Acuerdos y conflictos en una estructura internacional multipolar conllevan una interacción de intereses que no es ajena a las políticas nacionales, pero que va aún más lejos. La lógica impuesta en el interior de cada espacio económico y político ampliado y sus grados de coordinación con otros bloques comienzan a filtrar y tamizar los intereses de cada país.

Impulsar la integración más allá de los límites de la región centroamericana promoverá indudablemente mayores nexos con los nuevos espacios económicos y permitirá una apertura más decidida con el resto del mundo.

El fortalecimiento de los nexos con los nuevos espacios ampliados implica avanzar de manera concertada en otras alternativas de integración o de cooperación con otros países latinoamericanos, así como naciones de América del Norte, Europa o Japón y la Cuenca del Pacífico.

Por otro lado, una apertura más decidida con el resto del mundo debe ser entendida como una propensión a aceptar criterios de mayor competitividad y beneficio en las corrientes comerciales, aunada a una política de diversificación de mercado. Pero ello, no como sinónimo de liberalización o desregulación irrestricta, en vista de que los países más desarrollados siguen reservando altos márgenes proteccionistas, por ejemplo, respecto

a sus productos agrícolas, sin atender a criterios de productividad y competitividad. Ello conduce a apoyar un proceso de apertura pero gradual y selectivo que elimine, de partida, el proteccionismo redundante y aquellos obstáculos que frenan la productividad y dificultan un mejor empleo de los recursos desde el punto de vista económico y social, que a la vez resguarde los intereses económicos nacionales y regionales y le facilite el plazo que requiere el sector empresarial para elevar su competitividad.

Con el nuevo enfoque de integración se pretende evitar que los acuerdos y los mecanismos de concertación se encierren o sean operados desde una óptica predominantemente mercantil. La integración debe dejar de ser la pieza maestra de un tardío proceso de sustitución de importaciones, o el puntual de un tradicional modelo agroexportador. Debe dejar de ser percibida como un mercado interno ampliado para transformarse en una plataforma de inversiones comunitarias con proyección internacional.

En cuanto a lo segundo, enriquecer sus propósitos, la integración requiere y permite impulsar tareas que incentiven la actividad productiva y la reestructuración, aprovechando los beneficios derivados de la concentración de los recursos y las economías de escala.

Los cambios ocurridos en el entorno internacional, lo mismo que las nuevas situaciones existentes en Centroamérica, llevan a la conclusión de que la integración económica de los países centroamericanos es tan

necesaria, como lo fue en el pasado, aunque en un contexto diferente. En principio, es necesario tener clara conciencia del reducido tamaño de las economías centroamericanas, de su limitada capacidad de maniobra en un entorno externo altamente competitivo y de la urgencia de dar respuesta a los incrementados déficit sociales.

El nuevo concepto de integración va mucho más allá del objetivo original de unión aduanera, sin que ésta pierda su significación. En este sentido, la actuación concertada de los países mediante la consolidación de oferta exportable; el aprovechamiento de recursos complementarios en cadenas productivas intrazonales; la negociación conjunta de cooperación, financiamiento y acceso a mercado; la consolidación de recursos financieros para viabilizar inversiones de dimensión regional, son algunos de los aspectos que subrayan las ventajas de un nuevo concepto de integración para mejorar la inserción del área en la desafiante economía internacional.

La integración es imprescindible para poder construir posturas comunes que mejoren la posición nacional frente a las crecientes medidas proteccionistas.

Igualmente la integración es necesaria para que Centroamérica redimensione su capacidad negociadora, sobre todo frente a los grandes bloques económicos que se vienen constituyendo.

El avance hacia un sistema económico regionalmente integrado fortalece la capacidad de transformación productiva. Esta a su vez mejoraría la inserción de

Centroamérica en el comercio internacional.

La integración facilita la incorporación del progreso técnico, a fin de elevar la productividad, condición indispensable para aumentar las exportaciones, así como para sustituir importaciones en condiciones eficientes.

La integración es un vehículo que permite reducir la vulnerabilidad externa mediante la diversificación de las exportaciones, con el más alto grado de elaboración posible, mediante la complementación de sus recursos.

La integración agiliza la superación de las graves consecuencias de la crisis y permite retomar en forma duradera la senda del desarrollo. En particular, la integración es necesaria para redimensionar, con una perspectiva regional, los sistemas centroamericanos de intermediación financiera, a fin de canalizar el ahorro interno hacia la inversión.

La integración permite el diseño de estrategias para el aprovechamiento, de manera conjunta y con rapidez, de los recursos humanos, naturales y de capital para promover el desarrollo y satisfacer así las demandas largamente aplazadas de la población.

En la agenda definida por los propios Presidentes, principalmente en los lineamientos contenidos en el propio Plan de Acción Económica para Centroamérica, figuran iniciativas de alto valor y con repercusiones indudables en la renovación conceptual de la integración, especialmente en los campos de la infraestructura física y la gestación de nuevos proyectos comunitarios: corredores de transporte, enero-diciembre/1992

comunicaciones, aduanas, puertos y energéticos; 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 la incorporación selectiva de nuevas técnicas productivas, administrativas y de comercialización que apuntan a la conquista de mercados fuera de la región.

Los gobiernos seguramente ejecutarán, entre esas propuestas, aquellas que tengan criterios económicos y políticos más adecuados. Pero, lo fundamental será que la ejecución del programa, el proyecto o la política elegidos sean asumidos regionalmente, confirmando a la integración centroamericana un sello renovador y más dinámico.

Algunos elementos para reestructurar el proceso

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 emprendan 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 integral 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". Ante esta tarea, debe descartarse de entrada la posibilidad de buscar una adaptación del viejo tratado de integración.

Una primera opción para darle respuesta a estos mandatos consistiría en la tentación de hacer ajustes al Tratado General de Integración Económica con el argumento de que un nuevo tratado podría entrañar un largo período de negociaciones; sin embargo, ésta no parece ser la mejor alternativa porque el Tratado General responde a un marco conceptual y de coyunturas nacionales, regionales e internacionales muy diferentes a las actuales.

El camino lógico consiste en diseñar un nuevo marco jurídico e institucional, breve en su extensión, que debería limitarse a establecer las normas básicas de la estructura normativa e institucional del nuevo esquema.

El nuevo proceso de integración debería diseñarse de manera flexible para que pueda admitir la incorporación de las más diversas áreas económicas y sociales. La globalidad de la integración estaría, de esa manera, en consonancia con el propósito fundamental del desarrollo

ya que ambos, sólo pueden concretarse en forma progresiva. De esta forma, la elección y la oportunidad de las áreas que se incorporen será un acto soberano de los estados, en respuesta a problemas internos o a las situaciones que plantee el entorno internacional.

El paso a un nuevo esquema de integración implica un período de transición mientras entra en plena vigencia el futuro tratado. En ese período, es necesario adoptar un conjunto de medidas encaminadas al restablecimiento de la normalidad en el proceso de integración, con lo cual mejorarían las condiciones de ingreso a una nueva etapa.

Las medidas que se incluyan en un programa de transición servirían para reactivar los mecanismos de la integración que están inactivos o tienen problemas de operación, así como para poner en marcha proyectos en áreas cuya necesidad sea compartida, y que además de tener efectos en el corto plazo los tengan también en el largo. En este sentido, se trataría de proyectos que podrían incorporarse a los programas de la Comunidad Económica al entrar en operación. Como ya se apuntó, sería importante que el nuevo esquema fuera lo suficientemente flexible como para que pueda incluir todas las áreas donde la acción comunitaria sea deseable y posible. Entre la gran variedad de ellas, se comentan algunas que se consideran relevantes y que podrían iniciarse en ese período de transición.

Un área de alta prioridad es la integración comercial. Su objetivo for-

mal sigue siendo la unión aduanera; el económico es crear un espacio regional que permita el aprovechamiento de economías de escala, que estimule las inversiones y facilite la creación de nuevos sistemas productivos interrelacionados. Un área que debería reforzarse en el futuro es la integración agrícola, tratando de consolidar las posibilidades de intercambio intrarregional de productos agrícolas, especialmente en el campo de los granos básicos, lo que implicaría esfuerzos conjuntos en la producción, la tecnología y los sistemas de distribución de granos básicos.

Otra área de particular importancia es la integración industrial. Los objetivos específicos en este campo deberían ser el mejoramiento de la industria ya establecida por la vía de la modernización; la expansión de la

capacidad productiva y el incremento de la productividad y la competitividad internacional de este sector.

En el nuevo esquema asumirá especial importancia la Cooperación e integración en comercio exterior, a fin de conseguir una participación mucho mayor de nuevos productos agrícolas y, en particular, los industriales.

También destaca por su importancia la integración física, por ser una de las formas más eficaces de creación de una economía de dimensión regional.

Finalmente, entre muchas otras áreas posibles de complementación e integración, destaca por su importancia la cooperación e integración monetaria y financiera, en la cual será necesario consolidar los avances del pasado y, en algunos casos, hacer efectivos los compromisos