

La Integración Centroamericana , entre dos siglos.

Msc. Alfredo Lázaro González Pedraza

Centro de Estudios sobre América

alfredo@cea.org.cu.

## I

La integración Centroamericana vive momentos cruciales, en el siglo XXI . Atravesada por contradicciones que nunca logró superar, exhibe un conjunto de tendencias que la asocian objetivamente al Tratado de Libre Comercio de América del Norte, sin que se excluyan las propuestas de Europa y Taiwán . En el presente trabajo expomemos, al servicio de explicar el estado actual de la integración y sus perspectivas, los conceptos mas relevantes de la teoría de la integración y su estado actual en América Latina . Se hace un recorrido histórico de manera sumaria, desde los orígenes de la integración centroamericana . Se discute conceptualmente dos momentos fundamentales de la integración en Centroamérica : la integración hacia adentro y la integración hacia fuera . Finalmente, se apuntan los elementos para la comprensión de la integración haciaa el futuro .

El tema que nos convoca, necesariamente presupone un recorrido, por las naciones que de integración, tienen carta de ciudadanía entre los estudiosos de este fenómeno ,tan referido en la literatura academica , en el discurso político y en el imaginario social ,habida cuenta de la laxitud y ambivalencia, internacional o no con que se utiliza en los ambitos academicos , políticos y populares . Su definición no es una tarea intelectualmente sencilla :..."En la jerarquia de las expresiones oscuras y carentes de belleza, que en las discusiones sobre economía son un obstaculo para nuestra lengua, el término integración ocupa un buen lugar..."<sup>1</sup>

Su origen se ubica, a partir de 1948 cuando el término comenzó a usarse profundamente en discursos y documentos de los lideres estadounidenses y europeos , ejemplo de ello es que el Sr. Paul Hoffman, administrador de cooperación económica de Estados Unidos, al dirigirse en Octubre de 1949 a la Organización de Cooperación Económica Europea, demandó más rápidos progresos hacia una

---

<sup>1</sup> Francois Perroux fue director del Instituto de Economía aplicada, citado por Bela Balassa « Hacia una nueva teoria de la integración económica » en : Integración de América Latina... 1964 pag. 3 ver. Economía Internacional tomo II colectivo de autores . Editorial Felix Vrela. La Habana 1998 pag. 7.

integración de Europa Occidental... utilizando el termino integración cada cien palabras en su discurso <sup>2</sup> .

Si integrando la discusión y los puntos de vista, de autores como Fritz Machlup, Guerra Borges, Bela Balasa, Ramón Tamañes y la Comisión Económica para América Latina, se puede arribar a un consenso, que permita una noción operativa que sirva al menos como guía de análisis y evaluación, de cualquier proceso que se autoproclame como un proceso de integración <sup>3</sup>

Se refiere a un proceso donde se unen agentes que previamente se encontraban en espacios económicos nacionales compartimentados y sometidos allí a condiciones diferentes de competencia .

- Es un proceso a más largo plazo, tendiente a lograr de manera paulatina y con determinados objetivos prefijados, la eliminación de barreras u obstáculos (físicos, técnicos y fiscales) entre diversos estados en distintas esferas de las relaciones económicas por los que discrimina a unos países al mismo tiempo que elimina las discriminaciones entre otros .

- Significa la conformación de un único espacio económico .
- Se desarrolla escalonadamente de formas simples a complejas .
- Proceso donde se armoniza y unifican políticas económicas .
- Es un proceso regulado por los sectores dominantes .
- Requiere la existencia de órganos supranacionales .
- Precisa de una fuerte voluntad política por parte de los Estados Unidos que se incorporen a él para su consecución y desarrollo .

Adicionalmente autores Klindlenberg y Myrdal , incluyen los procesos sociales en el concepto de integración económica . Así Myrdal expresa : “... La economía no estará plenamente integrada mientras no se abran anchos caminos para todos y mientras la remuneración pagada por los servicios productivos no sea igual , independientemente de diferencias raciales, sociales y culturales (.....) En tal sentido integración económica en el fondo, no solo es un problema económico, sino también un problema de ciencia política, de sociología y de psicología social (....) De hecho, veremos con mayor

---

<sup>2</sup> Fritz Machlup. A History of Thonghton Economic Integration Mac Millan London 1997. Citado por Guerra Borges. Ver Ibidem nota 1, pag. 9.

<sup>3</sup> Para una discusión en detalle de los criterios de los autores citados ver, ibidem nota 1 y 2 pags. 1-40.

claridad que la integración económica es un fenómeno que no puede estudiarse debidamente, sin considerar en conjunto el cambio social’’<sup>4</sup>

Las nociones que hemos venido discutiendo , no agotan el contenido de un proceso de integración , el fluir del mismo debe transitar por un grupo de etapas , estas son <sup>5</sup>

1) Club de comercio preferencial : aquí dos o más países, reducen sus impuestos respectivos de importación de todos los bienes ( excepto los servicios de capital) entre sí, es decir cuando intercambian pequeños preferencias arancelarias . Los paises miembros conservan sus aranceles originales frente al resto del mundo ( Ej. Gran Bretaña y sus asociados de la comunidad ) .

2- Zona o área de libre comercio : en ella dos o más paises suprimen todos los impuestos de importación y todas las restricciones cuantitativas sobre su comercio mutuo en todos los bienes (excepto los servicios de capital) pero conservan sus aranceles originales Ej. Asociación Europea de Libre Comercio ( European Free Trade Area EFTA).

3) Unión Aduanera : en ella todos los paises participantes suprimen todos los impuestos de importación sobre su comercio mutuo en todos los bienes (excepto los servicios de capital) y ademas adoptan un arancel externo común sobre las importaciones de bienes provenientes del resto del mundo . Una unión aduanera, es tambien un área de libre comercio, debido a que el comercio entre los paises es libre . Por otra parte un área de libre comercio no necesita ser una unión aduanera porque la primera no implica tener un arancel externo común .

4) Mercado Común : dos o más paises forman un mercado común cuando conforman una unión aduanera y además permiten el libre movimiento de todos los factores de producción entre los participantes. En esta forma un mercado común, es tambien una unión aduanera ( y un área de libre comercio) pero los segundos no necesitan ser un mercado común.

5) Unión Económica : dos o más paises forman una unión económica , cuando conforman un mercado común y además proceden a unificar sus políticas fiscales monetarias y socioeconómicas . Ejemplo de ello es Benelux que fue la Unión Económica, creada por Belgica , Holanda y Luxemburgo. Ellos concretaron una unión aduanera en 1948, la cual se convirtió en Unión Económica en 1960, producto del Tratado de Benelux en 1958.

---

<sup>4</sup> Gunnar Myrdal . Solidaridad o integración 1962 pag. 22-23 ibidem nota 1.

<sup>5</sup> Ibidem nota 1 pags 11-12.

6) Unión Económica y Monetaria : llamada por Balassa Integración Económica Total, presupone la unificación de las políticas económicas fiscal, la creación de una moneda única y requiere el establecimiento de una autoridad supranacional cuyas decisiones obligen a los estados miembros. Aquí el espacio económico de los paises que se integran pasan a ser perfectamente homogéneos, es decir a tener en cuenta las características de un solo estado.

Lourdes Regueiro y Jaime Estay<sup>6</sup> , en sus conclusiones , al mas abarcador y reciente estudio sobre la Integración Latinoamericana , en el cambio del siglo han arribado a conclusiones substantivas , en relación a estado actual y su probable curso, dos consideraciones esenciales de sus conclusiones, que reproduciremos a continuación, dan fé de la complejidad del objeto de estudio y del curso probable del mismo :

- 1) Como consecuencia del uso polisémico que se da al concepto de integración , una complicación adicional es la identificación de aquello contra lo cual dicho término deberia ser contrastado . En tal sentido , lo que hay que tener presente es que la integración puede ser entendida y evaluada ya sea en términos del diseño al que ella responde , del curso real que el proceso tiene al proceso de realizar la evaluación o de las distancias existentes entre ambas cosas.
- 2) En relación con los esquemas de Integración Latinoamericanos , existe una diversidad de matices en relación al ALCA, en tal sentido una tendencia a dar prioridad al ALCA o a acuerdos que involucren a Estados Unidos , en desmedro de la consolidación de los esquemas subregionales ( ) Retener estas dos consideraciones , resulta esencial para evaluar el estado actual del Mercado Común Centroamericano , o Sistema de Integración Centroamericano , según sea la perspectiva restringida o amplia con la cual enfoquemos , a Centroamérica .

## II

Los esfuerzo de Integración en Centroamérica , estan entre los más evaluados y estudiados , en A. Latina . Una primera hipótesis explicativa de este hecho, es la importancia geoestratégica, geoeconómica y geopolítica de la subregión . La delgada cintura de A. Latina , vincula al norte con el sur . Tambien conecta a el este con el oeste, a través del canal de Panamá y la eventual apertura de un canal por Nicaragua , que aunque no está a la orden del día , por razones financieras, la virtualidad no está descartada <sup>7</sup>

---

<sup>6</sup> Ver la nueva integración económica de America Latina y el Caribe . Balace y Perspectivas en el cambio de siglo . Morelia y Michoacan, Mexico 2000

<sup>7</sup> Para una discusión de la importancia geoestratégica, geoeconómica y geopolítica , del Istmo Centroamericano ver : La relación Japón – América Latina : El caso del Gran Caribe ¿una relación factible? ¿una relación viable? Inédito Alfredo

Una evaluación sumaria desde el punto de vista histórico de los empeños integracionistas en Centroamérica debe dar cuenta que las iniciativas de integración para los países centroamericanos, datan de antes de su establecimiento como estados soberanos desde 1811, desarrollando la comprensión de la posibilidad de la integración, mediante la configuración de una estructura política, como fundamento previo a otro tipo de relaciones. No obstante los países centroamericanos muestran al interior de cada uno de ellos y a nivel regional, diversas estructuras económicas, sociales, culturales y raciales, decidieron darse un tipo de organización que les permitiera actuar coordinadamente y en tal sentido optaron por una Federación de países Centroamericanos<sup>8</sup>.

Tras varios intentos por construir asociaciones o alianzas con países fuera del istmo, donde se destacan las vinculaciones de las ciudades de Guatemala y Quetzaltenango a México, cuando gobernó el emperador Agustín de Iturbide en México (1821-23) y aunque el resto de los países centroamericanos presentó resistencia a seguir el mismo camino, El Salvador acudió a los buenos oficios de los Estados Unidos, solicitando su anexión o una intervención contra México por la pretensión de Iturbide de anexar Centroamérica a México, la República Federal de Centroamérica constituyó una realidad entre 1824 a 1838. Los Estados Unidos reconocieron la Federación desde 1824 y firmaron en 1826 un tratado de comercio y amistad, que fue secundado por otros que firmarían, Colombia y México. Como se puede apreciar los vínculos históricos, con dos de los países que hoy conforman el TLCAN son de muy antigua data.

Existe consenso, de que la lucha entre el centralismo de los conservadores y la perspectiva de los liberales que apoyaban la federación, implicaron el fracaso de la Unión Centroamericana. Un elemento capital que reconoce la historia del istmo, hacia acto de presencia desde el primer tercio del siglo XIX: “Centroamérica se destruyó asimismo en los rencores que surgieron en la toma de decisiones”. No obstante se ha observado un movimiento pendular, entre unión o integración y desunión y nacionalismo estrecho. De manera que a lo largo de todo el siglo XX, toman cuerpo un

---

Lázaro González Pedraza, La asimetría en las relaciones comerciales: sus efectos en el desempeño económico, Reflexiones sobre las relaciones entre la Unión Europea y Centroamérica inédito, Alfredo Lázaro González Pedraza, Notas sobre la coyuntura Centroamericana y las perspectivas del sistema de integración Centroamericana en el contexto de un mundo globalizado inédito Alfredo Lázaro González Pedraza y dragones, tigres y jaguares relaciones A. Latina Asia Pacífico más allá de la crisis. IRIAP. Pág. 41.

<sup>8</sup> La parte histórica de este trabajo ha sido resumida de: Los esfuerzos de Integración en Centroamérica Berenice Ramírez López en La nueva Integración Económica de América Latina y el Caribe. Balance y perspectivas en el cambio de siglo Morelia, Michoacán México, 2000. También para ver las diferencias de estructuras económicas ver: Las tendencias principales del comercio, la política comercial y los acuerdos de integración de los países de la asociación de estados del Caribe AEC Joanes Heirman Noviembre del 2001 y los procesos de integración de los países de América Latina 2000-2001: avances, retrocesos y temas pendientes, Septiembre del 2002. Renato Bauman **et al**.

número de acuerdos que perseguían una incipiente integración, las referencias más antiguas que se tienen son las siguientes :

- a) 1916. Tratado de Libre Comercio entre Honduras y El Salvador.
- b) 1939. Primera Conferencia Centroamericana y suscribe un tratado de confraternidad subregional .
- c) 1941. Tratado de Libre Comercio entre El Salvador y Guatemala.
- d) 1951. Tratados de Libre Comercio e Integración Económica . Se acrecentaron las relaciones entre El Salvador y Guatemala y entre El Salvador y Nicaragua.
- e) 1951. Se constituye la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA) instancia que agrupa a las siguientes instituciones de cooperación interregional : el Consejo Superior Universitario Centroamericano (CSUCA) , creado en 1948, el Instituto de Centroamérica y Panamá (INCAP), creado en 1949. Además se crearon la Cumbre de Jefes de Estado, la conferencia de ministros de Relaciones Exteriores, el Consejo Ejecutivo, el Consejo Legislativo, el Tribunal de Justicia, el Consejo Económico, el Consejo de Educación y Cultura y el Consejo de Defensa (CONDECA)
- f) 1951. Se crea el Comité de Cooperación Económica del Istmo Centroamericano, organismo de la Comisión Económica para América Latina.
- g) 1954. Se crea el Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP) y el Instituto Centroamericano de Investigaciones y Tecnología Industrial (ICAITI) .

Este entramado institucional, indujo a que en el año 1958, se formara el Tratado Multilateral de Libre Comercio e Integración Económica, que se refijaba como meta el establecimiento de una zona de Libre Comercio, en un plazo máximo de 10 años. También en 1958 se firma el convenio Centroamericano sobre Equiparación de Gravámenes a la importación y su protocolo sobre Preferencia Arancelaria Centroamericana, así como el Convenio Centroamericano sobre el Régimen de Industrias de Integración, todas estas determinaciones, dieron lugar a la firma del Tratado General de Investigación Económica Centroamericana, en 1960 y al que se adhirió Costa Rica en 1962.

En la comprensión de Carranza Valdez<sup>9</sup> . durante toda la década de 1950, los Estados Unidos observaban las discusiones sobre la integración en Centroamérica, pero no intervenían en la misma, sin embargo en 1958, cuando se llevan a cabo las firmas de los tratados que hemos referido, comienzan a inmiscuirse , en tanto sus intereses se veían comprometidos, en cuestiones como el Régimen de Industrias de Integración, en tanto pretendía desarrollarse bajo determinado grado de intervención y

---

<sup>9</sup> Ver El Mercado Común Centroamericano : un caso de integración dependiente. Pag. Tesis de Grado, Premio ne Bratislava 1981 Julio Carranza Valdez .

programación estatal y con el objetivo de buscar un desarrollo equilibrado de la región dando el traste , entre otras cosas , con la división del trabajo que E.U. habia establecido en el área, sobre todo en lo que a inversión extranjera se refiere.

Tambien Carranza Valdez, anotó en fecha tan temprana como los 80, que E.U. no se pronunció directamente con la integración , sino que optaron por convertirla y transformarla de una amenaza a una oportunidad , que refrendara su preminencia en la región y en esta dirección adelantaba tres objetivos por parte de Estados Unidos que no han perdido vigencia en el área :

- a) Intereses en abrir más puertas de América Central a la inversión norteamericana y un área de libre comercio podria ser muy apropiado para ello.
- b) Estabilizar la potencialmente explosiva Centroamérica y defenderla contra la amenaza comunista, através del fortalecimiento del sector privado y la promoción de ciertas reformas menores a fin de reducir el conflicto de clases y reforzar el capitalismo centroamericano.
- c) Combatir la influencia de la CEPAL, de aquel entonces, en América Central.

Es preciso retener , que las actuales propuestas para Centroamérica , bien sea en su gradual absorción por el NAFTA, el ALCA, u otras, tienen antecedentes remotos en las relaciones entre Estados Unidos y el Istmo. No parece ser una casualidad que sea El Salvador, quien pretendiera anexarse en el siglo XIX a E.U., sea el modelo de demostración para Centroamérica , en esta dirección Robert B. Zellick representante de comercio de Estado Unidos , ha señalado que las reformas en el Norte y en el Sur, es decir México y Chile, resuman las reformas en el centro , encabezados por El Salvador . Según el Informe Anual del 2000 de Economic Freedom of the World coloca a El Salvador , en el décimo cuarto lugar entre las economías mas libres del mundo, antes que Japón ,Alemania y Francia , El Salvador ocupaba en 1990 el 67mo lugar como expresión de este desempeño , el Banco Mundial anota que El Salvador creció entre 1991 y 2001, creció a un promedio del 4,1% al año comparado con el 1,3% de 1981 a 1991, aumentando el PIB percapita 10 veces más rápidamente en los años 90 que en los 80 <sup>10</sup> .

Aunque es el momento, de nuestra exposición para discutir en detalle , un problema de tamaño complejidad resulta útil subrayar dos ideas que he expuesto detenidamente en otra ocasión <sup>11</sup> .

---

<sup>10</sup> Comerciar en Libertad, la Nueva Empresa de las Américas . Robert B. Zoellich representante de comercio de Estados Unidos pag. 9. Perspectivas Económicas vol.7 Periodico Electrónico del Departamento de Estados Unidos , número 3.

<sup>11</sup> Ver La Asimetría en las relaciones comerciales . Su efecto en el desempeño económico . Reflexiones sobre las relaciones entre la Unión Europea y Centroamérica Ponencia a la X Conferencia de Estudios Europeos 2002 Alfredo Lázaro González Pedraza .

La primera idea está relacionada con el hecho de que el señor Zoellich, reconoce muchos salvadoreños luchan por salir de la pobreza , sin embargo no afecta los datos en esta dirección . Según los datos , de la ultima Encuesta de Hogares y Propósitos Múltiples Centroamérica incluido El Salvador , clasifica como la región menos equitativa del mundo<sup>12</sup> . Y una segunda idea es que la relación comercio internacional , crecimiento y distribución del ingreso , es una relación compleja . Su análisis y cualquier definición a la cual se arribe , no puede obviar que es una relación multidimensional y en la cual de un lado y de otro concurren causas disímiles , que en ultima instancia conducen a una discusión ineludible de las teorías del desarrollo . Crecimiento no es desarrollo **per se** .

En cualquier caso ya desde la década de 1950, el Subsecretario del Departamento de Estado para América Latina condicionaba el apoyo del gobierno de los Estados Unidos al proceso de Integración en Centroamérica , si esta cumplía las siguientes condiciones :

- 1) Los programas debían crear y no desviar comercio.
- 2) Eliminación en un plazo fijo de los obstáculos al comercio intraregional.
- 3) La liberación del comercio regional debería realizarse de manera que este fuera acorde con la liberación mundial del comercio.
- 4) Aumento del grado de competencia entre los países miembros.
- 5) Libre movilidad de los factores de producción.
- 6) Que el comercio se financiará en moneda convertible<sup>13</sup> .

Como se puede ver , las propuestas más actuales por parte de E.U. no son precisamente novedosas y si solo analizamos el ultimo punto se evidencia que el estímulo a la dolarización actual sobre la cual nos entenderemos al final de nuestra exposición constituía ya en los cincuenta una aspiración de deseos.

### III

La historia del proceso de Integración en Centroamérica reconoce , diferentes momentos fundamentales con sus logros y no logros y que en un balance amable refiere que la integración subregional como más exitosa que deficitaria <sup>14</sup>.

---

<sup>12</sup> Informe de Investigación Rubén Otazo Conde 2000. Pag. 1.

<sup>13</sup> Ver Carranza Valdez Ibidem nota pag. 22.



Los estudiosos de la integración centroamericana , dividen la misma en dos o tres etapas<sup>15</sup>. En cualquier caso estas periodizaciones no son excluyentes, puesto que la segunda incluye la primera . A los fines de nuestra exposición integraremos las dos visiones en un "continuo" , buscando lo común y lo diferente de cada caso y al servicio de expresar las tensiones y contradicciones , de la evolución de la misma hacia el futuro.

Una primera etapa - a la que se denomina integración hacia dentro – se desarrolló según los planteamientos de la Comisión Económica para A. Latina y el Caribe CEPAL , que enfocaba el proceso de integración , como un movimiento tendiente a la sustitución de importaciones en tanto paso previo a una sustitución de exportaciones , en el sentido de lograr convertirse en un ente económico capaz de exportar manufacturas ,etc. Este empeño se extendió desde 1960 hasta mediados de los setenta. La segunda etapa denominada integración hacia fuera , se desarrolla como respuesta a la década perdida de los años ochenta , en la que se perdió lo logrado en los años anteriores en términos de ingresos por habitantes y debido a la incapacidad para seguir contando con la base material que sustentaba la integración para la sustitución de importaciones , dado los efectos de la crisis mundial de fines de los 70 y principio de los 80, junto con el contexto de confrontación bélica y problemas sociales y políticos en todo el istmo centroamericano .

La comisión económica para América Latina , por su parte en los años 90 planteó la compatibilidad entre el desarrollo hacia adentro y las políticas económicas basados en la apertura , privatización y libre realización.

En el horizonte, aparece una tercera etapa , que se plantea como una fase de transito entre la primera y la segunda y que caracteriza en el entorno global del istmo en su propósito de insertarse en la economía global, así la reconsideración de la integración , mas allá y a veces al margen de acuerdos formales . Esta tercera etapa , está signada por el debate en torno a concretar la estrecha unión a la esfera económica de los Estados Unidos, adoptando el dólar como unidad de curso legal (es decir la dolarización) . Para una más clara comprensión de cada una de estas etapas , realizaré un análisis sumario de las líneas de fuerza fundamentalmente de las mismas.

---

<sup>14</sup> Latinoamérica 2020 : La integración regional y los desafíos de sus relaciones externas . Luis Guillermo Solís Rivera Integración desarrollada gracias al apoyo financiero de la agencia para el desarrollo de los Estados Unidos y de la Unión Europea , el autor de este trabajo ALGP,ha tomado nota del interes renovado por parte de E.U. y de la U.E. por Centro América .

<sup>15</sup> Ver los esfuerzos de la Integración en Centroamérica . Berenice P. Ramirez López Ibidem nota Pasado, Presente y Futuro del Proceso de Integración Centroamericano una interpretación LC/ MEX/ L.500.

#### IV

La primera etapa se puede caracterizar , por el optimismo de sus planteamientos , aunque la vigencia del tratado de Integración en un MCC, no fue simultaneo para todos los países parecia haber un consenso en torno a metas comunes . El tratado se concreta el 4 de Junio para Guatemala , El Salvador y Nicaragua, el 27 de Abril de 1962 para Honduras y el 23 de Septiembre de 1963 para Costa Rica <sup>16</sup>. Se pretendia crear un plazo de cinco años, un mercado común que tuviera como primer escalón la constitución de una unión aduanera . De 1960 a 1969 se desarrolla un programa multilateral en el proceso de integración económica , que se basa en tres instituciones . El Consejo Económico compuesto por los Ministros de Economía , el Consejo Ejecutivo y la Secretaria Permanente del Tratado General de Integración Económica Centroamericana SIECA. Se creó el Banco de Integración Económica Centroamericana (BCIE) con ello se pudo formalizar las líneas de crédito y la cámara de compensación de pagos (CCC) . También se forman el Instituto Centroamericano de Investigación y Tecnología Industrial (ICAITI) y el Instituto de Administración Pública <sup>17</sup> .

Para esta primera etapa los números indican el crecimiento del comercio intraregional , que pasa de 30 millones de dolares en 1960 a 136 millones, en 1965, 286 millones en 1970, 536 millones en 1975 y más de 1100 millones en 1980. El 90% estaba constituido por manufacturas, lo cual implicó que el coeficiente de industrialización pasará del 12% en 1960 a 16% en 1970 y 17% en 1980 , Las exportaciones intraregionales llegaron a representar , dependiendo del país entre el 20% y el 25% de la exportaciones totales<sup>18</sup>. Hay que subrayar que esta composición del comercio intraregional, evidencia que la sugregión como un todo no se constituye ‘‘como un socio natural’’. Si se define al mismo como un mercado individual en el que un país realiza, más del 25% de su comercio exterior <sup>19</sup>. Esta cualidad de socio natural nunca llegaría a ser alcanzada , hasta el presente.

Por otra parte el proceso de industrialización adoleció de dificultades varias. Carranza Valdez ha anotado, que el papel fundamental en la conducción del proceso económico centroamericano lo jugaba la iniciativa privada y dentro de esta la de los movimientos norteamericanos, en tal sentido la integración estaba de espaldas a las necesidades de la región . El peso de las industrias que se fueron estableciendo, consistían en las llamadas industrias de ‘‘toque final’’, es decir que los productos se elaboraban prácticamente en los países centrales y se importaban en partes para ser armados ,

---

<sup>16</sup> Halperin 1992 : 252 en Berenice Ramirez López Ibidem nota

<sup>17</sup> Lizano 1975 : 14 ver Berenice Ramirez López nota.

<sup>18</sup> Rosental, 1991 :243 Ver Berenice Ramirez López pag. Nota.

envasados , etc. en Centroamérica . El mercado común era el estado ideal para ello, las maquinarias y materias primas para estas plantas entraban con inmensas facilidades aduanales, lo cual garantizaban altas ganancias a los diferentes empresarios<sup>20</sup> .

Tambien Berenice Ramirez López ha notado, que por la influencia de los intereses externos y en particular de las empresas trasnacionales no se pudo llevar a cabo la creación de las industrias de integración, definidos estos como aquellos compuestos por una o mas plantas que requieren tener acceso a todo el mercado centroamericano, para funcionar al menos en su capacidad mínima, concediendole el privilegio del comercio y otras condiciones para su establecimiento y operación <sup>21</sup> .

No menos significativo, en contra de la integración resultaron los desequilibrios macroeconómicos y las disparidades sociales, políticas y económicas interregionales que resultaron ser difícilmente conciliables con la integración económica de la época . Entre 1969 –1973 aparecieron los síntomas primarios de resquebrajamiento de la integración regional. Un hecho realmente lo constituyó la guerra entre Honduras y El Salvador en 1969, que implicó la salida de Honduras del MCC. Tambien en este lapso de tiempo surgen las restricciones intrarregionales que plagaban las relaciones comerciales , en curso y hacia el futuro . Nicaragua fue el primer país en imponer barreras arancelarias a la importación de bienes procedentes del resto de centroamérica . Honduras hizo lo mismo en 1971<sup>22</sup> .

Por otra parte , Honduras que en buena medida se habia autoimpuesto un aislamiento , inició la práctica de firmar acuerdos de libre comercio , con sus vecinos y antes socios, en ausencia de un acuerdo común intraregional . Siguiendo este curso de acción Costa Rica introdujo modificaciones cambiarias entre 1971- 1972 que crearon tensiones entre los países e incluso provocaron la suspensión temporal del comercio entre Costa Rica y El Salvador , Guatemala y Nicaragua <sup>23</sup> .

A lo antes expuesto , se adicionaron otros eventos que agravarian aun mas la debilidad del proceso nunca completado de integración del MCC. En 1979 la Revolución Popular Sandinista y la caída del General Romero en El Salvador , provocaron una fuga masiva de capitales , que se agregó los efectos de la crisis del petróleo , acentuandose aun mas los desequilibrios existentes. Desde esta época se

---

<sup>19</sup> CEPAL 1994. Citado en La Fuerza de la Nueva Integración Centroamericana convergencias de la política fiscal y monetaria ver pag. 19 LC // MEX. / L. 443 . 13 Septiembre de 2000.

<sup>20</sup> El mercado común centroamericano caso de integración dependiente pag. 43. CEA Octubre 1981.

<sup>21</sup> Ver Bodenheimer 1975 : 30 citado por Berenice Ramirez López Ibidem nota.

<sup>22</sup> Ver pasado , presente y futuro del Proceso de Integración Centroamericano . Una interpretación pag. 12 LC/MEX/L.500.

<sup>23</sup> Ibidem nota

notaron entonces no solo la vulnerabilidad en los equilibrios macroeconómicos si no además un aumento de las disparidades de estos indicadores entre los cinco países <sup>24</sup> .

## V

La integración regional hacia fuera , tuvo su origen en un contexto político y económico sobredeterminado por los procesos de pacificación regional que alcanzaron su máxima expresión en el proceso de esquípulas y esta sobredeterminación de lo político jugaría un papel en la segunda etapa donde se lubrican aspectos positivos y aspectos al menos no positivos.

Antes de avanzar en una consideración de fondo entre las convergencias y dicotomías las dimensiones económicas y políticas del proceso resulta útil subrayar que el diálogo sobre la integración retomó los asuntos económicos , desde una perspectiva en la cual se fijaba que solo el desarrollo económico podía proporcionar una paz duradera .

Este centro conceptual – desarrollo económico significa paz – estuvo precedido por un conjunto de iniciativas , de tal manera en 1980 se firmó la Declaración de San José teniendo por objetivo coordinar las acciones de ministros y viceministros hacia la restructuración del MCC. En 1983, el Sistema Económico para A. Latina (SELA) aprobó la formación del Comité de Apoyo al Desarrollo y Social de Centroamérica (CADESCA) para facilitar el proceso de Integración y las acciones del Grupo de Contadora . Tambien en 1983 se crea el Grupo Regional de Coordinadores para la Cooperación Financiera Externa . En 1984 se produce la primera reunión de pises miembros del Tratado General de Integración Económica con la Comunidad Económica Europea y los pises del Grupo de Contadora los aranceles de esta reunión se concretan, con la firma en 1985 del acuerdo de cooperación entre la CEE y el Istmo Centroamericano<sup>25</sup> .

Este acuerdo abrirá el camino para la presencia de Europa en Centroamérica . Entre los aspectos positivos hay que destacar su rápido aumento , su subordinación al proceso de paz y a necesidades sociales perentorias como la pobreza rural . La ayuda de la comisión y los estados miembros se triplicó entre 1985 y 1990 , alcanzando un valor acumulado de unos 3000 millones de dólares . Con ello la comunidad y sus estados miembros se convirtieron en el segundo donante en importancia de la región solo por detrás de E.U. que otorgó más de 8000 millones de dolares entre 1984 y 1990 <sup>26</sup>.

---

<sup>24</sup> Ibidem nota Ver cuadro

<sup>25</sup> Ver Berenice Ibidem nota pag.

<sup>26</sup> El parlamento Europeo y el Proceso de Integración Centroamericana pag. 59 Política W – 29 Estudios Externo .

Conviene subrayar que hasta 1998 la ayuda oficial al desarrollo europeo reconcentró en los países miembros de la Comunidad Andina y el Sistema de Integración Centroamericano , recibiendo este último el 31.3% de la AOD. Desembolsada por Europa<sup>27</sup>.

A reserva de un comentario ulterior , sobre los intereses y proyecciones de E.U. y la U.E. en Centroamérica , es posible afirmar que mientras el primero no incluyó en la década del 80 en su discurso una preferencia mal por el proceso de integración y su enfoque resultaba básicamente en un enfoque corto placista , afinado en sus nociones de seguridad nacional , la Unión Europea , ha visualizado desde entonces el proceso de integración centroamericano, como un instrumento que posibilita el desarrollo económico y fue congruente con sus propósitos de buscar una salida negociada al conflicto centroamericano , que no enajenará la región de los intereses de la democracia liberal, derechos humanos y estado de derecho que promovía y promueve la Unión Europea a nivel global <sup>28</sup> .

Después de esta digresión , resulta retener que después de 10 años de negociaciones , se llegó al acuerdo de establecer un nuevo arancel externo común en 1986 entre El Salvador, Nicaragua ,Guatemala y Costa Rica sin embargo dicho acuerdo no se instrumentó ya que limitaba los programas de ajuste y estabilización que comenzaban a implantarse en los países centroamericanos, con el propósito de reactivar a las economías centroamericanas sumidos en una profunda crisis <sup>29</sup> . Obsérvese que los intentos de relanzamiento de la integración subregional, no compartían con las propuestas neoliberales de ajuste y estabilización al interior de los países, es decir lo supranacional no tuvo la prelación requerida en relación con los intereses nacionales.

A la altura de 1990 se suscribe por parte de los Presidentes reunidos en el proceso de Esquipulas, la declaración de Antigua y el Plan de Acción Económica para Centroamérica . Sus objetivos explícitos fueron :

- a) La reestructuración, fortalecimiento y reactivación de la integración económica regional .
- b) La evolución hacia un sistema productivo integrado a nivel de la región .
- c) Un replanteamiento de la problemática de la deuda externa .

---

<sup>27</sup> Relaciones Unión Europea América Latina nuevas tendencias Dra. Hilda Puerta Octubre 2000 mimeo . pag. 12

<sup>28</sup> Ver Asimetría en las relaciones comerciales . Sus efectos en el desempeño económico . Reflexiones sobre las relaciones entre la Unión Europea y Centroamérica . Ponencia al X Seminario de Estudios Europeos La Habana 2002, ver también Boletín Unión Europea número 12 / 1999, Boletín Unión Europea 1 / 2, 2000. Sobre las perspectivas de la Unión Europea en Centroamérica , toman nota que desde 1998 fueron liberados 635,000 Ecus para desarrollar un estudio de la región . Ver Berenice Unión Europea Número 10 - 1998.

<sup>29</sup> Ver Berenice Ramírez López pag. 95 Ibidem nota .

d) Una mejor distribución de los costos sociales del ajuste, la suscripción a nivel de Presidentes de Centroamérica de estos objetivos que impulsará en lo adelante una serie de esfuerzos encaminados a fortalecer la integración Centroamericana, durante los 90 .

Las acciones que expresan mejor este período son cuatro ajustes, privatización, apertura y liberalización <sup>30</sup>. Una característica de la nueva agenda de la integración centroamericana, es el intento de hacerla compatible con la apertura económica comercial, que todos los países de la subregión emprendieron en el curso de los últimos 10 años del siglo XX . Incluyendo desde luego la incorporación de todas las naciones centroamericanas , al nuevo régimen multilateral de comercio que resultó de la ronda Uruguay y del Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT ) y que dio nacimiento a la Organización Mundial de Comercio OMC <sup>31</sup> .

Esto significó que para casi todos los países, la opción estratégica a favor del mercado externo, abandono de los mecanismos internos de apoyo a la industrialización y de comercialización doméstica y, en el plano comercial, políticas de promoción de exportaciones acompañados de disminución en las barreras arancelarias y no arancelarias . La creación de esquemas de Promoción de Exportaciones y diversificación exportadora , mas allá de los productos tradicionales, en general con esquemas de subsidios, lo que en la práctica ha significado que la expansión exportadora no tiene un vínculo con la recuperación de la actividad fiscal, con el crecimiento del PIB y la demanda interna es inferior a lo esperado.

Este nuevo paradigma, se ha ido orientando crecientemente hacia fuera. Se concentraron los esfuerzos en un proceso de armonización aduanera que simplificó la estructura arancelaria reduciendo el techo y el piso del arancel externo común. Todos los países centroamericanos con excepción de Honduras aplican el arancel externo común, pero esta es relativamente bajo al servicio de la apertura comercial . pag . 29 del Pasado , Presente y Futuro .

Apertura comercial que se orientan a integrar a Centroamérica al bloque comercial del Tratado de Libre Comercio de América del Norte <sup>32</sup>. Hay varios elementos a tener en cuenta con esta orientación , la mas significativa parece ser que el MCC no ha adoptado una postura común en el tema de las diferencias de tamaño y nivel de desarrollo, en las negociaciones par la conformación del ALCA . Otro aspecto relevante , sobre el cual existe evidencia empirica es que la oferta hemisférica de libre comercio

---

<sup>30</sup> Ver Pasado Presente y Futuro de la Integración pag. 16.

<sup>31</sup> Ver CEPAL . LC / MEX / L 443 pag . 6 .

<sup>32</sup> Ver CEPAL LC / MEX. / L 500 pag. 17, ver tambien los procesos de integración de los países de A. Latina y el Caribe 2000 - 2001: avances retrocesos y temas pendientes Renato Bauman **et al** , pag . 46.

por parte de E .U. a América Latina en Diciembre de 1994, vino a trastocar la marcha del proceso centroamericano en el sentido de que frenó el avance de los acuerdos de integración centroamericanos que se ha supeditado a las negociaciones del ALCA <sup>33</sup>. Aunque teóricamente los paises centroamericanos pudieran crear una unión aduanera entre ellos y formar simultaneamente una zona de libre comercio , esta simultaneidad puede plantar problemas y algunos de ellos, se expresan ya . Existen incompatibilidades evidentes en la negociación simultanea de los dos esquemas de integración .

El ambiente intelectual, que forma la clase política centroamericana ha sido abonado por la producción cepalina, en este sentido desde 1995, se adelantaba en el estudio Centroamérica y el TLCAN : efectos inmediatos e implicaciones futuras , que una negociación bilateral de cada pais centroamericano para lograr la equiparación o para adherirse al TLCAN tendria un efecto centrífugo sobre la integración del area, al erosionar la preferencia intraregional e introducir reglas disimiles para normar el comercio y la inversiones . Sin embargo como se ha expresado hasta Septiembre del 2002, esta posición común no existia . Aun más, en el marco de las nuevas tendencias internacionales en la Cuenca del Caribe, que adquiere renovado interes en los ultimos meses del 2002 se aprecia un renovado interes por parte de E .U. por la firma de un TLC con los cinco países miembros del MCC <sup>34</sup>.

Esta aproximación al Tratado de Libre Comercio de América del Norte involucra a México y Canadá de una parte del triángulo del Norte ( El Salvador, Guatemala y Honduras ) y México suscribieron en el 2000 un tratado de libre comercio, que entra en vigor en el 2001 . El tratado cuyos orígenes se remontan a los acuerdos de complementación económica que emanaron de Tuxtla 1991 , se propone alcanzar una zona de libre comercio entre los paises firmantes para bienes y servicios.

Si bien en 1999, las importaciones procedentes del triangulo norte representaban un 70% del total de compras mexicanas y las exportaciones mexicanas a los paises centroamericanos del triangulo norte no superan el 5%, el papel de México, se verá acrecentado por el acuerdo de la IV Cumbre de los Jefes de Estado y de Gobierno del mecanismo de diálogo y concertación de Tuxtla, para avanzar en los ámbitos políticos económicos, social, ambiental cultural y de cooperación, se acordó la necesidad de adoptar el Plan Puebla Panamá que crearía un corredor logístico desde el sur de México hasta la frontera con Panamá y que en la visión de los presidentes centroamericanos podría ser una fuerza impulsora para el

---

<sup>33</sup> Pedro Caldente y del Pozo . Del ALCA a la reforma institucional : Malos tiempos para la integración pag. 53.

<sup>34</sup> Ver Luis Gómez Solís Rivera Reconstrucción hegemónica en Centroamérica las variables claves pag. 1 Ver Robert B. Zoellich , representante de Comercio de E . U. "Comerciar en libertad, la nueva empresa de las Américas ", Perspectiva Económicas Periodico Electrónico del Dpto. de Estado de E. U. pag. 11, ver Estrategia de Seguridad Nacional de E. U. Septiembre del 2002 pag. 19.

desarrollo económico de la región <sup>35</sup>. Canadá por su parte, firmó un tratado de libre comercio el 23 de Abril del 2001 el trato contempla una relación asimétrica para el acceso al mercado canadiense a favor de Costa Rica, Costa Rica eliminaa los aranceles en un 67% de sus líneas arancelarias mientras que Canadá lo hace para el 86%. El resto de los bienes tienen un periodo de desgravación de 14 años para Costa Rica y 8 años para Canadá <sup>36</sup>. Canadá negocia otros tratados de libre comercio con El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua<sup>37</sup>. Adicionalmente, se han iniciado negociaciones de libre comercio, con Chile, Colombia y Republica Dominicana <sup>38</sup>.

También centroamérica ha desarrollado conversaciones con Taiwan sobre la eventual suscripción de un acuerdo de libre comercio, como parte de un marco más amplio, que es el Acuerdo de Cooperación Económica <sup>39</sup>.

En esta misma dirección, se inscribe la propuesta mas reciente 17 de Mayo del 2002 de la Unión Europea para Centroamérica. En la declaración política conocida como Compromiso de Madrid, se expresa satisfacción por las nuevas iniciativas de negociación, de acuerdos políticos y de cooperación entre la Unión Europea y Centroamérica, así como la decisión de fortalecer la cooperación, comercio e inversiones económicas. Y se subraya que el logro de los objetivos de dichos acuerdos y el refuerzo de la cooperación deberán establecer, las condiciones con arreglo a los cuáles, construyendo sobre los resultados del Programa de Trabajo de Doha, que nos hemos comprometido a concluir a mas tardar a final del 2004, pudieran negociarse acuerdos de asociación viables y mutuamente beneficiosos entre la U. E. y A. Latina Central, que incluyan áreas de libre comercio <sup>40</sup>.

## VI

La integración regional hacia el futuro, parece estar signada por la informalidad y el debate. Es previsible que la integración en las proximas décadas se oriente extraregionalmente. Hay quienes sin embargo advierten un sedimento formal, en materia de acuerdos, instituciones, lazos económicos, a pesar de que ningún país se puede considerar un socio natural del Mercado Común Centroamericano,

---

<sup>35</sup> Ver los procesos de integración de los países de A. Latina y el Caribe 2000 - 2001: avances, retrocesos y temas pendientes Renato Bauman **et al**.

<sup>36</sup> Ibidem nota anterior.

<sup>37</sup> Ver Maureen Appel Molot Canadá y A. Latina ¿amigos por siempre? pag. 128. Foreign Affairs en Español Otoño Invierno 2001.

<sup>38</sup> Ibidem nota Renato.

<sup>39</sup> Ver Alfredo Lázaro González Pedraza. Centroamérica: un escenario de la confrontación China - Tiwunesa. Notas para un modelo de análisis pags. 53 - 78. CNA Vol. XIII No. 26 Vol. XIV No. 27 Julio 2000 Junio 2001.

<sup>40</sup> Ver Declaración Política Compromiso de Madrid. En el ámbito económico ver también U.E.- ALC: Valores y posiciones comunes. Documento de trabajo.



pero que se expresan en flujos comerciales, financieros, inversiones intrazonales, vínculos políticos, sociales, familiares, migratoria etc. Esta red de vínculos, las cifras por si solas no la reflejan<sup>41</sup> .

En contraposición, es posible identificar rasgos de disociación, como es las diferencias de perspectivas nacionales y conflictos intraregionales, es especial los migratorios y fronterizos y que dificultan las relaciones intergubernamentales, pero que no reflejan necesariamente la aspiración de sectores empresariales en el sentido de encontrar marcos ordenadores e institucionales que posibilitan un mejor desempeño empresarial en la región .

Sin embargo - según The Economist - América Central tiene como tendencia dominante, ser pequeña, vulnerable y desunida . Ha tratado de unirse durante casi 160 años y todavía hoy rara vez funciona como una . Lo más ricos Costa Rica y Panamá atemorizados de ser arrastrados por sus vecinos mas pobres siempre muestran mas altivos en la relación con la integración . Panamá incluso no es miembro del MCC. Los otros cuatros mas bien trabajan solos . La marcha mas estable de la integración ha sido establecida por El Salvador y Guatemala, que planean una Unión Aduanera bilateral con la recopilación común de los ingresos de la aduana . En el 2000, El Salvador se unió, a Panamá a la hora de adoptar el dólar norteamericano, como su moneda . Guatemala por su parte lo usa junto a su quetzal <sup>42</sup> . Tambien The Economist, resume la dimensión organizacional, planteando la existencia de unas 30 organizaciones regionales, desde un parlamento (Guatemala) hasta un tribunal de justicia (en Nicaragua) . Sin embargo tienen poco o ningún poder, Guatemala y Costa Rica por ejemplo no reconocen el tribunal, tambien faltan instituciones importantes no hay mecanismos para establecer disputas comerciales, ni organización regional para negociar tratado comerciales con terceros países . El entusiasmo por la integración disminuye y fluye según los caprichos de los gobiernos <sup>43</sup> .

Un balance preliminar, se podrá agregar entre otros, en dos ejes fundamentales . De una parte, de cara a la inserción externa, se pronostican obstaculos para el desarrollo de las exportaciones, en el plano multilateral .

- 1) La eliminación de cuotas para productos textiles contemplados en el Acuerdo sobre Textiles y Vestuarios (GATT 1994), en correspondencia con la orientación libre cambista del comercio internacional .
- 2) La finalización en el año 2003 del plazo para conceder subsidios a las exportaciones para regímenes especiales de fomento a las exportaciones .

---

<sup>41</sup> Ibidem nota pag. 34.

<sup>42</sup> The Economist 17 de Agosto del 2001. Reino Unido .

<sup>43</sup> Ibidem nota anterior.

### 3) La incorporación de China a la Organización Mundial de Comercio OMC .

De otra parte, estas dificultades en la inserción internacional, muy probablemente afecten de manera diferente a cada uno de los países y consecuentemente a las asimetrías regionales, son estas asimetrías las que han lastrado desde un inicio del proceso integracionista centroamericano un desempeño más extenso y eficaz .

A manera de conclusiones :

El MLCA tiene 40 años de existencia . Su proceso de integración regional es aún parcial e incompleto y ha avanzado, se ha detenido y se ha relanzado con velocidades y direcciones diferentes . Hemos reflexionado a lo largo del trabajo en extenso, sobre sus circunstancias, en un sentido económico estricto sin embargo una evaluación global, no se puede prescindir, como planteábamos al inicio del trabajo del horizonte máximo a alcanzar por cualquier proceso de integración, los aspectos políticos, sociales y culturales . Esta dimensión, esta presente en el discurso de la integración, pero su práctica es al menos precaria . Lograr el punto de equilibrio entre discurso y práctica es un tema pendiente .

No deja de ser preocupante, para los que consideramos la integración, no como una segunda mejor opción, donde necesariamente existían ganadores y perdedores, los desafíos que en un mundo globalizado debe enfrentar Centroamérica . Esta preocupación se acentúa cuando en el ambiente intelectual, que informa a la sociedad civil y la clase política, se identifican propuestas que preconizan la necesidad de contar con un mínimo de acuerdos intergubernamentales, descansando mas en la cooperación del sector privado, en correspondencia con las leyes del mercado .

La reducción de los mecanismos legislativos y judiciales al mínimo , quedaron relegado lo intergubernamental al apoyo del sector privado en la solución de controversias, o más aún la aplicación de incentivos gubernamentales y apoyarse en alguna medida de preferencia interregional relativa aunque sin mecanismos formales de protección discriminación .

Nos preguntamos, si esta orientación, será la mas eficiente para negociar, incluso según las leyes del mercado con contrapartes tan poderosos como Estados Unidos, Canadá, México, la Unión Europea y Taiwán . Nos preguntamos hasta donde será posible que el discurso de la integración se identifique, con las dimensiones sociales políticas y culturales que necesariamente deben estar implicados en la integración . Nos preguntamos : ¿ Qué quedará de la integración Centroamericana?.