

LA INTEGRACION CENTROAMERICANA: LOGROS Y FRACASOS

Walter Monge Edwards*

E

n este artículo se enfoca la integración como estrategia de desarrollo y se analizan los éxitos y fracasos que se obtuvieron en la primera etapa del proceso de integración centroamericana, a la luz de la coyuntura que plantea la entrada en vigencia del TLC.

Centroamérica vive un momento de vital importancia, los presidentes de Centroamérica ratificaron el 19 de octubre de 1993 la puesta en marcha de un nuevo proceso de integración social.

Este tipo de políticas no han sido recientes, ya que en la década de 1960-1970 los países de la región trataron de consolidar un programa de integración que mejorara las condiciones de desarrollo existentes. No obstante, los beneficios no fueron los que se esperaban y la medida pronto dejó de dar aportes.

La aprobación del Tratado de Libre Comercio que unió a Estados Unidos, México y Canadá, convierte a la integración de Centroamérica en una excelente posibilidad de obtener mayores beneficios que comerciando aisladamente.

LA INTEGRACION COMO ESTRATEGIA DE DESARROLLO

Alcance del concepto de integración

Los economistas clásicos como Adam Smith y David Ricardo establecieron que el

intercambio entre dos o más países ampliaba los mercados y mejoraba la asignación de los recursos. Es precisamente en estos argumentos donde podemos encontrar los primeros indicios de lo que luego se iba a llamar *integración*.

No obstante, el término como tal se empieza a emplear en el período posterior a la Segunda Guerra Mundial.¹

La integración es considerada como un proceso en que dos o más países proceden a la abolición gradual o inmediata de las barreras o discriminaciones comerciales, para establecer un solo espacio económico.² El principal objetivo de la integración radica en obtener mayores beneficios tanto internos como externos, destacando los mayores niveles de desarrollo para los miembros. Para lograr esto último, los países deben seguir un conjunto de etapas en forma gradual y concatenada.

A juicio de García³ el proceso antes mencionado debería ser el siguiente:

- a) Establecimiento de zonas de libre comercio
- b) Unión aduanera
- c) Mercado común
- d) Unión monetaria

Ningún grupo de países ha logrado cumplir a cabalidad con este programa de integración, probablemente como consecuencia de la resistencia a perder autonomía al poner en práctica este tipo de relaciones. Por otro lado, hay

* Economista y profesor universitario. Funcionario del Instituto Costarricense de Turismo.

La integración es considerada como un proceso en que dos o más países proceden a la abolición gradual o inmediata de las barreras o discriminaciones comerciales, para establecer un solo espacio económico.

planteamientos que priorizan unos aspectos sobre otros.

Con el fin de tener mayor claridad y precisión sobre el alcance del concepto, se analizan dos de las teorías que hacen referencia a los procesos de integración, ellas son: el planteamiento liberal y el desarrollista.

Dos teorías económicas sobre la integración

A. Planteamiento liberal

El planteamiento liberal establece por un lado, que si existe libre comercio, la integración entre los países no se justifica, porque con ello se limita el comercio y las relaciones de intercambio.

"En estas circunstancias, la integración solo significaría que un grupo de países decidiría apartarse de las reglas del libre comercio, mediante el establecimiento de obstáculos al comercio o a la libre movilidad de los factores, lo cual tendría como consecuencia una disminución del bienestar general".⁴

Por el contrario, si los países no practican el libre comercio, situación que es la más común, el planteamiento liberal avalaría la puesta en marcha de procesos de integración, siempre y cuando el motivo sea "el establecimiento del libre comercio y la libre movilidad de los factores".⁵

Los resultados de la integración serían:

1- Libre movilidad de bienes

El primer resultado importante sería que los mercados se ampliarían debido al mayor intercambio de bienes y servicios, lo que provoca además una especialización de los países de la región.

2- Libre movilidad de factores

La concepción liberal afirma que, al integrarse las economías, los recursos se emplean de forma más eficiente,

umentando con ello la productividad de los mismos y el bienestar general. "El planteamiento liberal considera que cuanto mayor sea dicha movilidad, mayores serán los beneficios del programa de integración".⁶

3- Unión monetaria

Con el fin de que los agentes económicos realicen los cálculos económicos con la confianza que se amerita, es necesario en esta etapa combinar dos aspectos "la libre convertibilidad de las monedas de los países integrantes y la estabilidad del tipo de cambio de sus monedas".⁷ Con lo anterior se busca garantizar que a nivel financiero y económico, en la zona no vayan a haber desequilibrios que pongan en serios aprietos el proceso de integración.

En síntesis, el planteamiento liberal establece que los resultados de la integración son significativos ya que

"consolida varios mercados nacionales en un solo espacio económico, (lo que) permite: mayor especialización, nuevas oportunidades de inversión, grado más marcado de competencia entre los productores, todo lo cual resulta en una mayor acumulación de capital y una mejor asignación de los factores de la producción, con el consecuente efecto positivo en la producción y el bienestar no solo de los países que se integran, sino también de aquellos que no lo hacen".⁸

B. Planteamiento desarrollista

Este planteamiento está muy ligado con los principios que inspiraron la creación de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) en 1948⁹ ya que los países de esta región no mostraban una tendencia clara a salir de los problemas del subdesarrollo.

Contrario al planteamiento liberal, los desarrollistas han considerado que la integración es una excelente vía para que los países pobres integrantes de la unión, alcancen el desarrollo económico.

La mayor parte de los países de América Latina, durante la primera mitad del siglo XX, dependían de unos pocos productos de exportación, lo que limitaba sus posibilidades reales de dinamizar los mercados y aumentar los niveles de empleo e ingresos.

Como es ya conocido, la mayor parte de los países de América Latina, durante la primera mitad del siglo XX, dependían de unos pocos productos de exportación, lo que limitaba sus posibilidades reales de dinamizar los mercados y aumentar los niveles de empleo e ingresos. Aunado a lo anterior, los precios de los productos exportados se reducían en términos reales, por lo que debía de aumentarse el volumen exportado para compensar en parte la reducción de los mismos.

Las importaciones mostraban un comportamiento contrapuesto ya que los precios de las mismas se incrementaban con el pago de los años, lo que incidía drásticamente en las economías latinoamericanas.

Este mecanismo refleja lo que la CEPAL llamó deterioro de los términos de intercambio.

"Por definición, el deterioro de los términos del intercambio implica que el poder de compra de bienes industriales de una unidad de bienes primarios de exportación se reduce con el transcurso del tiempo".¹⁰

Para superar en parte el comportamiento anterior, la CEPAL consideró que los países de América Latina debían de impulsar al sector industrial, mediante la sustitución de importaciones. Se concebía entonces al modelo de sustitución de importaciones como una vía propicia para consolidar a los países de la región en el escenario económico internacional.

"Fue así como la gran mayoría de los países latinoamericanos pusieron en práctica dicha política de industrialización; al poco tiempo, sin embargo, se presentaron problemas principalmente con los países pequeños y medianos, ya que en ellos la dimensión del mercado no generaba una demanda suficientemente elevada para justificar la producción nacional de bienes industriales".¹¹

En Centroamérica el problema anterior se solventaría mediante la integración de los países de la región. El primer resultado

sería el incremento del mercado¹² con lo cual se ampliaría la venta y distribución de los productos, lo que provocaría dos efectos inmediatos: incrementaría los ingresos de los productores y ampliaría la gama de bienes y servicios a los que los consumidores tendrían acceso.

Dos elementos caracterizan el proceso de integración, según la concepción desarrollista: la eliminación de obstáculos al comercio y el establecimiento de un arancel externo común.

Con el fin de reducir los excesivos grados de protección que se habían heredado después de la década de 1930-1940, se pretendía que con la integración se ampliara el comercio mediante la reducción de trabas al intercambio, con lo cual se alimentaría la competencia y los costos de los productos se reducirían.

El proceso de integración debía de ser complementado, según el planteamiento desarrollista, con una política de inversiones que aumentara la industria y la infraestructura y una política financiera que trajera consigo créditos que posibilitaran la consolidación de la integración.

De acuerdo con Lizano solo si se ponen en práctica estas políticas es posible que el proceso de integración salvaguarde ciertos principios básicos, entre los que están: primero, reciprocidad; segundo, gradualidad; tercero, planificación y cuarto, competencia.¹³

El principio de reciprocidad señala que, antes de desarrollar un área como un todo, es necesario que los países participantes se desarrollen, para así evitar la concentración de los frutos de la integración en uno o dos países.

La integración no puede darse de la noche a la mañana, necesita tiempo. Este proceso requiere de constantes reajustes y acomodos de los diferentes países, sectores y agentes económicos.

Tanto para la CEPAL como para el planteamiento desarrollista en general, la integración requiere de un cierto grado de unión regional y nacional para así asignar de manera eficiente los recursos y establecer las mejores empresas o unidades de producción.

Dos elementos caracterizan el proceso de integración, según la concepción desarrollista: la eliminación de obstáculos al comercio y el establecimiento de un arancel externo común.

Finalmente, la competencia debe motivar el incremento de bienes y servicios en la región para luego competir con las empresas que están fuera de Centroamérica. El sustento teórico del argumento anterior se basa en las consideraciones de la industria naciente. Según ésta las empresas se protegen de la competencia externa mediante un arancel, ya que se están iniciando en la actividad, y además son ineficientes; pasado este período de aprendizaje, se elimina o reduce sustancialmente el arancel para así competir a nivel externo.

Se puede concluir diciendo que la estrategia que siguió Centroamérica para consolidar el proceso de integración se basó principalmente en los planteamientos de la CEPAL. Para ésta los países alcanzarían el desarrollo si se consolidaba un sector industrial fuerte y competitivo en la región. No obstante, el proyecto de la CEPAL no se aplicó tal y como se formuló pues, como se verá más adelante, Estados Unidos tuvo una participación importante y al final lo que se puso en marcha fue una zona de libre comercio, coincidente con la posición de éste.

CONSOLIDACION DEL PROCESO DE INTEGRACION CENTROAMERICANA. EXITOS Y FRACASOS

Esta sección tiene por objetivo mostrar el proceso que llevó a los países de Centroamérica a firmar el Tratado de Integración Económica. Además, busca sopesar los éxitos y fracasos que se presentaron a lo largo del mismo, para así mediar hasta dónde ésta respondió como estrategia de desarrollo.

Para lograr lo anterior, se ha considerado necesario hacer un recuento de los antecedentes que motivaron la instauración del proceso de integración. Es importante aclarar que este pequeño diagnóstico empieza a partir de la segunda mitad de este siglo, pues es en este período donde se encuentran las

manifestaciones más claras de lo que luego sería el Mercado Común Centroamericano (MCCA).

Antecedentes

Centroamérica no ha sido una región con grandes recursos en el subsuelo, ya que no cuenta con yacimientos de bauxita, cobre, plata, petróleo para mencionar algunos; más bien ésta se ha caracterizado por la producción de bienes agrícolas para exportación dentro de los cuales destacan algodón, cacao, café, azúcar y banano.

En la década de 1950, los países de Centroamérica estaban entre los más pobres de América Latina. Con sus 440 000 kilómetros cuadrados, los países centroamericanos no podían satisfacer las necesidades mínimas de una población que se incrementaba vertiginosamente.

"Este problema se presentaba con mayor gravedad por cuanto el incremento de la población cobraba caracteres espectaculares y la actividad económica se mostraba insuficiente para proveer empleo al creciente número de centroamericanos, y menos aún para mejorar las condiciones de vida de los sectores mayoritarios".¹⁴

Nótese del cuadro anterior, que los niveles de ingreso per capita eran insuficientes para solventar los problemas sociales que se daban en la región. Otros elementos que caracterizaban a las naciones del área eran:

- distribución desigual del ingreso
- escasos niveles de ahorro
- carencia de tecnologías modernas
- inestabilidad de los mercados externos
- mercados internos estrechos e insuficientes
- escasa producción de manufacturas

Las anteriores características y el estrangulamiento económico¹⁵ afectaban la incipiente actividad industrial, por lo que se buscó redefinir la economía para impulsar

CUADRO 1. Centroamérica: población, producto total y por habitante

Año	Población (En miles de habitantes)	Producto	
		Total ^{1/}	Habitante ^{2/}
1950	8 270	2 256	273
1960	11 191	3 580	320
1970	15 276	6 242	409
1980	20 696	9 581	463

1/ En millones de US dólares de 1970.

2/ En US dólares de 1970.

FUENTE: Comisión Económica para América Latina (CEPAL). Industrialización en Centroamérica 1960-1980. E/CEPAL/G.127. Santiago de Chile. Setiembre 1983. Cuadro No. 2. p.2.

otro nuevo patrón de crecimiento y desarrollo. Es en este marco que se empieza a considerar la industria como la alternativa que podría guiar a los países hacia mejores posiciones dentro del comercio mundial.

Factores que favorecieron la integración

No puede decirse que existe una sola causa que haya motivado a las economías de Centroamérica a integrarse, por el contrario, existen varios factores que tuvieron una participación significativa. En primer término se pueden indicar los cambios políticos en la región. Gautama Fonseca detalla que en 1940 se iniciaron importantes reformas sociales en Costa Rica. En 1944, se derribó en Guatemala la larga dictadura del general Jorge Ubico. En 1948, en El Salvador, tuvo éxito un movimiento de liberación política y en este mismo año en Costa Rica se dio una rebelión armada que introdujo cambios en la estructura económica. En Honduras, durante el año 1949, la dictadura hondureña del general Tiburcio Carías abrió paso a un Gobierno de características más liberales y en Nicaragua, si bien no se dieron cambios como los mencionados, el general Anastasio Somoza presentó una imagen menos dictatorial.¹⁶

Por otro lado, el valor de las exportaciones de Centroamérica era

exiguo así que se requería complementar el aporte de éstas con la producción de bienes industriales. Recuérdese que la CEPAL consideraba que era por medio del proceso de sustitución de importaciones que se iba a salir del subdesarrollo.

Por último, se debe destacar que la idea de la integración económica encajaba perfectamente con el ideal siempre presente en Centroamérica -sobre todo en los círculos intelectuales- de reconstruir la llamada "Patria Grande".¹⁷

También existían algunos temores por los efectos contrarios que podría traer consigo la liberalización. En ocasiones se consideró que lo más pertinente era que las economías nacionales se integraran primero -dotando al país de infraestructura y mecanismos que dinamizaran más las economías- para luego dar paso a la integración regional.

Sin embargo, hay un hecho significativo y contradictorio que le dio gran impulso al proceso inicial de integración. La Organización de las Naciones Unidas (ONU), a través de la Comisión Económica para América Latina, con el fin de fomentar el desarrollo económico en la región, el 16 de junio de 1951, en el Cuarto Período de Sesiones de la CEPAL, aprobó la resolución 9 (IV) que puso en marcha un proceso de integración económica en Centroamérica.¹⁸

Como bien indica Guerra Borges, el inconveniente de la resolución radica en que la idea integracionista no surgió ni de las clases propietarias ni de los Gobiernos de los países centroamericanos, fue una propuesta introducida desde el exterior por la CEPAL. En este sentido la Comisión subestimó la posición de los empresarios y grupos de presión de la región, situación que más tarde traería algunas consecuencias importantes.

Con base en la resolución antes citada se instó a los países centroamericanos a constituir un Comité de Cooperación Económica (CCE) "que sería la primera pieza del mecanismo institucional que habría de promover el programa de integración".¹⁹

La estrategia que siguió Centroamérica para consolidar el proceso de integración se basó principalmente en los planteamientos desarrollistas.

El Comité tenía entre sus funciones proponer medidas que condujeran a la integración, por lo tanto, desde el inicio, se consideró como un órgano técnico y no una entidad política.

A petición del Comité, la Secretaría Permanente de la CEPAL preparó un documento titulado Integración y Reciprocidad Económica en el Istmo Centroamericano, el cual fue conocido por el Comité durante una reunión celebrada en Tegucigalpa, en agosto de 1952.²⁰ A grandes rasgos, el documento sugería que Centroamérica podría seguir dos modalidades: una de integración inmediata y la otra vía de forma gradual, al final privó la segunda.

Una de las primeras resoluciones del Comité (resolución 1 AC 17) afirmó que "...convenía concentrar esfuerzos en una integración económica gradual y limitada a determinados campos agropecuarios e industriales".²¹

Además del papel jugado por la CCE, se crearon otros organismos que tenían como fin avanzar en el programa de integración. Así, se creó la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA) en octubre de 1951; no obstante, la misma tuvo pocos aportes ya que, como indica Fonseca, careció de solidez.

Etapas del Programa de Integración

A. Primera Etapa: 1951-1957

Esta etapa²² se caracteriza por la firma de tratados bilaterales que se dieron entre los países de la región. El Salvador fue quien tuvo la iniciativa ya que suscribió un tratado de libre comercio con Nicaragua y Guatemala en 1951 y en 1953 lo efectuó con Costa Rica.

Luego de algunos problemas políticos, en 1957 "se concertaron dos tratados básicos del Programa: el Tratado de Libre Comercio e Integración Económica y el Convenio sobre el Régimen de Industrias Centroamericanas e Integración,²³ ambos ratificados en junio de 1958 por todos los países.

Es importante indicar que el proceso de integración, si bien es cierto no nació de ninguno de los sectores sociales de Centroamérica, contó con un apoyo sobresaliente de la incipiente burguesía industrial que veía en la nueva actividad un futuro prometedor.

Contrario a lo que se cree, el Gobierno de los Estados Unidos nunca estuvo a favor del programa de integración tal y como lo propuso la CEPAL.²⁴

"En realidad, el Gobierno norteamericano, hasta 1959, observaba a la integración centroamericana con una mezcla de desconfianza, indiferencia y escepticismo. Desconfianza porque era auspiciado por la CEPAL, organismo cuya secretaría era vista con reservas por el Gobierno de Washington. Indiferencia y escepticismo, porque era difícil creer que dadas las rivalidades internas y la tradición de aventuras unionistas fallidas en Centroamérica, se viniera ahora a tener éxito en una empresa de ese tipo".²⁵

En la capital estadounidense lo que se pretendía era que en Centroamérica se instaurara una zona de libre comercio.

Dentro de este período que se está analizando, se fundaron dos instituciones que vendrían a cumplir funciones específicas; por un lado, capacitar en administración a los funcionarios públicos de los países de la región y por otro, incentivar la investigación tecnológica, tan importante para el arranque del sector industrial. La primera labor la cumpliría la Escuela Superior de Administración Pública para América Central (ESAPAC) que inició actividades en 1954. En 1967 el ESAPAC se transformó en el Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP).

La segunda función la llevaría a cabo el Instituto Centroamericano de Investigación y Tecnología Industrial (ICAITI), que inició actividades en 1956, ya que el "desarrollo económico requiere de la aplicación consciente de la técnica, la investigación y la capacitación y educación de las personas" para así mejorar los procesos de producción.

La idea integracionista no surgió ni de las clases propietarias ni de los Gobiernos de los países centroamericanos, fue una propuesta introducida desde el exterior por la CEPAL.

Al margen de este proceso, pero dentro del período bajo análisis, surgieron con el amparo de algunas instituciones internacionales los siguientes organismos:

- El Instituto de Nutrición de Centroamérica y Panamá (INCAP) que surgió en 1949.
- El Consejo Superior Universitario Centroamericano (CSUCA), creado en 1948 que albergaba a las universidades nacionales de los cinco países.
- En octubre de 1957 se creó la Corporación Centroamericana de Navegación Aérea (COCESNA).
- En 1953 surge el Organismo Internacional Regional de Sanidad Agropecuaria (OIRSA). El convenio contaba con la participación de los cinco países centroamericanos, Panamá y México.

B. Segunda Etapa: 1958-1960

Esta etapa se caracteriza porque "en ella tienen inicio las primeras experiencias de cooperación multilateral en materia de liberación del comercio, lo cual se logró gracias a la puesta en vigencia del Tratado Multilateral de Libre Comercio e Integración Económica".²⁶

El Tratado fue suscrito en una reunión que se llevó a cabo en Tegucigalpa, Honduras durante el mes de junio de 1958. El mismo contemplaba un régimen de libre intercambio de ampliación progresiva.

No se puede negar que el Tratado le dio un gran impulso al proceso de integración, pero, como bien detalla Fonseca, no fue relevante con respecto al incremento de las transacciones comerciales.

"En síntesis, se puede afirmar que al simplificarse el Tratado dejó de ser la base que se esperaba para una política industrial uniforme en Centroamérica".²⁷

De igual forma en este período se aprobó el Convenio sobre Régimen de Industrias Centroamericanas e Integración que es un planteamiento estrictamente cepalino. Recuérdese que según la CEPAL,

el programa de integración debería de basarse fundamentalmente en una política regional de desarrollo industrial y en una liberación limitada del intercambio.²⁸

Era necesario también impulsar otras acciones para que las industrias pudieran consolidarse, destacando la mejora en las vías de comunicación, el aumento de la capacidad de generación de energía eléctrica y el establecimiento de mecanismos de cooperación financiera, para así consolidar las nuevas industrias.

Como en todo proceso de integración, era necesario afianzar una Nomenclatura Uniforme a nivel arancelario; lo anterior se plasmó en un proyecto denominado Nomenclatura Arancelaria Uniforme Centroamericana (NAUCA).²⁹

La CCE consideraba "que la adopción de aranceles uniformes en los países de Centroamérica era condición necesaria para la integración de las economías",³⁰ fue por eso que impulsó políticas de homogenización de los aranceles en los países de la región.

En aquellos años se temía que los ingresos fiscales podrían reducirse sensiblemente y que ello incidiría negativamente en los programas que ejecutaban los Gobiernos. Para despejar estos temores, CEPAL preparó un documento donde mostraba que los mismos no tenían justificación.

Finalmente, en este período se firmaron varios convenios ligados con el transporte terrestre. Entre ellos destacan el Acuerdo Regional Centroamericano para la Importación Temporal de Vehículos por Carretera, Acuerdo Centroamericano sobre Circulación por Carreteras; Acuerdo Centroamericano sobre Señales Viales Uniformes, los dos últimos suscritos el 10 de junio de 1958 en Tegucigalpa.

C. Tercera Etapa: 1960 a comienzos de 1970

Es en esta etapa que el programa recibió el mayor impulso. Hay varios elementos que contribuyeron al afianzamiento de ésta. Destacan de manera particular:

El proceso de integración contó con un apoyo sobresaliente de la incipiente burguesía industrial que veía en la nueva actividad un futuro prometedor.

- 1- El deterioro en las condiciones en las que se desenvolvía el comercio exterior de los países centroamericanos. Por lo anterior, debían de buscarse nuevas propuestas de desarrollo para la región.
- 2- La experiencia previa de los tratados bilaterales que aminoró los temores por la integración redujeron.
- 3- La disposición de apresurar el proceso, que confirmó cuando se culminó con la firma del Convenio sobre Equiparación de Gravámenes a la Importación en 1959.
- 4- Finalmente, el mayor interés de los Estados Unidos en la Integración Centroamericana.³¹

Es necesario detallar que en esta etapa el papel jugado por los Estados Unidos fue vital para la efectiva puesta en marcha del programa.

"Conviene señalar que con anterioridad a la firma de los tratados de 1958, el Gobierno de los Estados Unidos continuaba viendo el Programa de Integración Centroamericano con una mezcla de desinterés y desconfianza. Desinterés, por cuanto, los juzgaba un experimento teórico, condenado a fracasar como otras tentativas de unión regional; y desconfianza, por cuanto pensaba que la influencia de la CEPAL sobre los Gobiernos centroamericanos podría dar como resultado tendencias

favorables a una mayor intervención estatal en las economías, lo cual se considera opuesto a los principios y a los intereses de Estados Unidos. Con la suscripción de los tratados de Tegucigalpa, el desinterés original desapareció".³²

A pesar del giro dado por el Gobierno norteamericano, algunos países no estaban convencidos de la conveniencia de firmar el Tratado General: en Costa Rica, el expresidente Mario Echandi no creía en el Programa y por lo tanto consideró que el acelerar el proceso era poco conveniente para el país. El temor fue tan fuerte que Costa Rica, al igual que Nicaragua, desaprobaron la suscripción del Tratado.

En parte lo anterior motivó que se firmara el Tratado Tripartito del Norte auspiciado por El Salvador, Guatemala y Honduras y que tenía como fin acelerar el proceso de integración. Como reacción a éste Nicaragua, Costa Rica y Panamá conformaron el Tratado Tripartito del Sur "que no fue más que un tímido instrumento comercial".³³

Después de un conjunto de deliberaciones, ajustes y sugerencias se le solicitó a la CEPAL que elaborara un proyecto de integración acelerada, con lo cual ésta retomaba el papel antes perdido por la firma del Tratado Tripartito del Norte. Así, el Tratado General de Integración Económica entró en vigencia el 4 de junio de 1961.

Como puede notarse en el Cuadro 2, en la etapa que se comenta, los países de la región tuvieron las mayores tasas reales de crecimiento, con lo que se demuestra en parte que, al inicio, el proceso de integración estaba dando los frutos que se había pensado. En la región el producto industrial creció en promedio 8,5% por año.

"En el período 1960-70, la tasa de crecimiento del producto industrial fue 1,5 veces mayor que la tasa del crecimiento del PIB centroamericano, y 1,18 veces mayor que el período 1970-78".³⁴

Por otro lado, el abastecimiento extrarregional de la demanda interna de

CUADRO 2. Centroamérica: Tasas Reales de Crecimiento del Producto Industrial, 1960-1978^{a/}

Región/País	Período	
	1960-70	1970-78
Centroamérica	8,5	6,4
Guatemala	7,7	6,4
El Salvador	7,8	5,5
Honduras	7,0	5,8
Nicaragua	10,9	5,0
Costa Rica	9,2	8,9

a/ Producto Industrial a precios de 1970.

FUENTE: Guerra Borges, Alfredo. Op. Cit. Cuadro 2.1. p. 93.

productos se redujo en el período 1960-1978, tal y como lo muestra el Cuadro 3. El rubro productos intermedios pasó de 59% a 39% con lo cual se logró reducir los gastos en el exterior de este tipo de bienes.

CUADRO 3. Centroamérica: Coeficientes de Abastecimiento Extrarregional de la Demanda Interna de productos Industriales, 1960, y 1978^{a/} (en porcentajes)

Período	Total	Consumo no duraderos	Intermedios	Consumo duraderos y B. de Cap.
1960	33,2	8,3	59,0	79,1
1970	28,3	5,3	38,1	73,0
1978	31,5	6,8	39,3	75,1

a/ Demanda Interna: Valor Bruto de la Producción menos exportación extrarregional más importación Cif extrarregional, a precios de 1970.
FUENTE: Guerra. Op. Cit. Cuadro. 2.3. p. 94.

Otro elemento importante de destacar es que en la década de 1960, las importaciones intrarregionales tuvieron un significativo aumento. Esto indica que los mercados de la región se vieron fortalecidos, con lo cual aumentaron los ingresos y los empleos.

En el período 1960-1978, se operó un sensible desplazamiento de las importaciones extrarregionales en beneficio de las compras de productos de similar categoría realizadas dentro del Mercado Común Centroamericano (MCCA). Si se analiza el Cuadro 4, se podrá notar que las compras intrarregionales aumentaron su participación, pasando del 5% al 21%, destacando los bienes de consumo e intermedios.³⁵

Los anteriores indicadores han mostrado en parte el gran avance que se dio en el proceso de integración, lo que ha motivado que esta etapa haya sido considerada por varios expertos como la "etapa de oro". No obstante como se verá más adelante, los problemas serios empezaron a partir de la década de 1970.

Concluimos esta etapa indicando que no se pudieron ejecutar algunos aspectos que forman parte de todo programa de integración. Pese a todos los esfuerzos, "la libre circulación de personas y capitales no se llevó a la práctica porque a ello se oponían normas nacionales que no fueron superadas por disposiciones concretas del propio Tratado".³⁶

D. Cuarta Etapa: 1970 a finales de 1978

Esta etapa se caracteriza por el derrumbe paulatino del programa de

CUADRO 4. Centroamérica: Importaciones Intrarregionales y Extrarregionales, por categorías de Productos, 1960, 1970 y 1978^{a/}. (en millones de USA dólares)

Productos	Extrarregional			Intrarregional			Porcentaje de Intrarregionales		
	1960	1970	1978	1960	1970	1978	1960	1970	1978
Consumo no duradero	67	74	157	9	79	96	12	52	38
Intermedios	268	458	846	13	174	301	5	28	26
Cons. Durad. y B. de Cap.	148	337	693	2	22	45	1	6	6
Total	483	869	1699	24	275	442	5	24	21

a/ Importaciones a precios de 1970.
FUENTE: Guerra. Op. Cit. Cuadro. 2.4. p. 94.

integración. Este período está compuesto por tres fases: la primera abarca de 1970 a 1975; la segunda de 1976 a 1978; y la tercera, va de 1979 a 1980.

La primera fase se caracteriza por el agravamiento de los problemas que venía experimentando el Mercado Común, por el surgimiento de la crisis energética, la inflación y la pérdida de dinamismo de la economía internacional.

La segunda, comprende una recuperación lenta ya que se vio favorecida por la recuperación económica que se estaba dando a nivel internacional y al repunte del precio de algunos productos primarios.

“A la desfavorable situación regional creada, vinieron a sumarse en los años siguientes (1973-1974) las repercusiones de los fenómenos mundiales inflacionarios y el alza de precios de los energéticos, las materias primas y los bienes de capital, precisamente en los momentos en que la actividad manufacturera centroamericana se había vuelto más dependiente de esas circunstancias. Quedaron así contrarrestados los esfuerzos que intentaban los países para reactivar el sector industrial”.³⁷

La tercera se caracteriza por la tendencia a revertir los procesos que se venían dando. Hay que reconocer que la guerra civil en Nicaragua afectó de manera notable el desenvolvimiento del MCCA.

Si se vuelve a analizar el Cuadro 2, podrá notarse que las tasas de crecimiento decrecieron en este período, denotando el poco dinamismo que se estaba dando en la región.

“La información estadística muestra una tendencia al debilitamiento e incluso reversión, del proceso sustitutivo de importaciones hacia finales de los setenta. Por ejemplo, hacia 1978 hubo un significativo repunte del coeficiente de abastecimiento extrarregional (pasó de 28% en 1970 a 32% para el año indicado). Así mismo, la participación de las importaciones intrarregionales en la importación total de bienes industriales se redujo en este período (del 24% al 21%)”.³⁸

En fin, “la producción industrial de la región redujo su dinámica en la década de 1970-1979 a 5,5% con respecto al decenio anterior (1960-1970) que fue de 8,4%; el menor dinamismo se observó en el crecimiento de los bienes de consumo no duradero”.³⁹

Limitaciones del Proceso de Integración Regional

Durante la cuarta etapa se empezaron a mostrar las grandes limitaciones que se dieron en el proceso de integración regional.

Los principales aspectos que muestran el comportamiento anterior, se detallan a continuación:⁴⁰

- i- Sustitución de importaciones: se estimó que la industria llegó a agotar prácticamente el proceso de sustitución de importación de manufacturas livianas, por lo tanto debía recurrirse a nuevos proyectos para así no limitar el crecimiento del sector. A lo anterior hay que añadir la poca integración de los procesos de producción industrial de la región.
- ii- Estructura productiva: una de las primeras funciones de la industria era el paulatino desplazamiento de los procesos de producción fabril que se destinaban al mercado interno. Este mecanismo se dio en los primeros años del proceso de integración; no obstante, después de 1975 se revirtió la tendencia y volvió a aumentar la participación de la producción artesanal dentro del total.

“Como consecuencia de lo anterior, la reducción de la participación correspondiente a las industrias de bienes de consumo no duraderos que suele producirse a medida que avanza la industrialización fue muy evidente en la cuarta etapa”.

Este comportamiento también se reprodujo en la mayor parte de los



países de la región, pero con diferentes grados de desarrollo industrial. Guatemala desde que se inició el proceso y hasta 1979, tuvo la primacía en la producción industrial centroamericana.

iii- Distribución geográfica de la industria: el programa de integración no trajo consigo la ampliación de la distribución geográfica de la industria; por el contrario, las industrias se concentraron en los principales centros urbanos de los países centroamericanos.

iv- Dependencia externa (insumos y tecnología): en teoría y siguiendo a la CEPAL, la integración buscaba reducir la dependencia externa de bienes y materias primas importadas; en los procesos de producción regionales, se tratarían de emplear materias primas generadas en Centroamérica, con lo cual aumentaría el nivel de ingresos y en consecuencia, de empleos y divisas. Desafortunadamente, el efecto fue el contrario,

"la expansión industrial de los últimos años -al ir abarcando nuevas etapas del desarrollo del sector- ha entrañado una creciente utilización de suministros importados de países

fuera del área, especialmente para las industrias productoras de bienes intermedios y de consumo duradero y de capital".⁴²

Tal y como lo demuestra el Cuadro 5, en los tres países analizados, el componente de insumos importados provenientes del resto del mundo se amplió de manera significativa en El Salvador.

Concluimos con CEPAL que la dependencia tendió a limitar, para los grupos de menores ingresos, el aprovechamiento de los frutos del progreso técnico.

v- Empleo y productividad: Centroamérica y todos los países de América Latina sufren de lo que en economía se denomina desempleo estructural; siguiendo a Wonnacott y Wonnacott⁴³ éste se da "cuando la localización y/o los conocimientos de la fuerza de trabajo no se ajustan a los empleos disponibles. Puede originarse por el descenso de la demanda de un producto, por la automatización u otros cambios en la tecnología, por el desplazamiento de la industria a otra localidad o porque los nuevos entrantes en la fuerza de trabajo no tienen la preparación adecuada para los trabajos disponibles". Recuérdese que según la CEPAL, debido al exceso de mano de obra de nuestros países, deberían de impulsarse industrias que captaran esta gran masa de mano de obra; sin embargo, la industria que se puso en marcha en Centroamérica no vino a solventar el desempleo estructural, ya que el tipo de industria fue intensiva en mano de obra. Además, dos elementos agravaron más el problema, por un lado, el poco dinamismo del mercado común que desplazó mano de obra y por otro, el lento crecimiento de las industrias nuevas.

vi- Especialización y complementación industrial en Centroamérica: otro de los objetivos que se buscaba con la

CUADRO 5. Centroamérica: algunos indicadores sobre la utilización de insumos por el sector industrial. (porcentajes)^{a/}

	El Salvador		Honduras	Guatemala	
	1972	1975	1975	1971	1976
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Nacional	42,2	32,8	42,8	61,5	56,4
Centroamericana	6,6	4,4	4,7	3,2	3,7
Resto del Mundo	51,2	62,8	52,5	35,3	39,9

a/ Calculado sobre valores corrientes.
FUENTE: CEPAL. Op. Cit. Cuadro 16. p. 32.

Puede decirse entonces que la integración regional estuvo poco planificada.

integración era que los países aprovecharan las ventajas comparativas con las que contaban a nivel industrial para así especializarse y no crear duplicidades. Contrario a lo buscado, la mayor parte de los países pasaron a producir, en la mayor parte de las ocasiones, los mismos bienes, lo que redundó en pérdida de recursos para la región.

- vii— Inversión y financiamiento: la forma típica como se trató de impulsar la inversión extranjera fue principalmente mediante el otorgamiento de incentivos fiscales. A falta de una política de fomento industrial regional, los países competían entre ellos para atraer el capital foráneo.

"Durante el período 1962-1969, del 72% del financiamiento industrial se hicieron cargo fuentes internas, mientras que las externas se responsabilizaron del 28%. (...) para 1970-1977, el financiamiento también quedó cubierto mayoritariamente por fuentes internas en las que destacan los ahorros del sector empresarial y los recursos que provenían de instituciones públicas de fomento como el BCIE".⁴⁴

Producto de los estímulos recibidos, la mejor dotación de tecnología, recursos financieros, productividad y por gozar de franquicias similares a las de las empresas nacionales, se puede concluir que los grandes beneficiarios del proceso de integración fueron las empresas transnacionales.

Tal y como lo demuestra CEPAL, las empresas extranjeras en Centroamérica, controlaron las principales ramas industriales entre las que destacan las de alimentos, químicos, minerales no metálicos, metalmecánicos, papel, caucho y derivados del petróleo; a estas ramas correspondió más del 90% del total del comercio intrarregional de manufacturas, del que la mitad aproximadamente fue comercializado por las empresas foráneas.

- viii— Política industrial: la región careció de una política industrial que viniera a consolidar las empresas de origen centroamericano, más bien por la inexistencia de una política industrial sólida y articulada, las empresas extranjeras que se instauraron en la región gozaron de los beneficios que les otorgaba el arancel externo común que no motivaba el aumento ni de la productividad ni de la incorporación de nueva tecnología. Puede decirse entonces que la integración regional estuvo poco planificada.

NOTAS

1. Según un documento sobre el tema de la integración económica, el término fue asimilado en la literatura en la década de 1940. Citado por Lizano, Eduardo. "Integración Económica e Ideologías sobre el Desarrollo". Ponencia presentada al Tercer Congreso Centroamericano de Sociología. Tegucigalpa, Honduras. En: *Tres Ensayos sobre Integración Económica*. Abril de 1978, p. 118.
2. García, L. *La Integración Monetaria Centroamericana*. Cuadernos de Ciencias Sociales No. 22. FLASCO. San José, Costa Rica. Mayo, 1989. p. 3.
3. García. *Op. Cit.* p. 3.
4. Lizano, Eduardo. *Op. Cit.* p. 120.
5. *Ibidem.*
6. *Ibid.* p. 121.
7. *Ibidem.*
8. *Ibid.* p. 123.
9. La CEPAL nació durante el sexto período de sesiones del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, que se inició el 2 de febrero de 1948 y concluyó el 25 de febrero de ese mismo año. La iniciativa para crearla nació del Gobierno de Chile, en una propuesta hecha por su delegado, Hernán Santa Cruz, al quinto período de sesiones del Consejo Económico y Social, inaugurado en Ginebra,

- Suiza, el 19 de julio de 1947. En su moción, Santa Cruz solicitaba el establecimiento de una comisión que se ocupara de los problemas del desarrollo económico y social de América Latina. Esta Comisión debería "estudiar las medidas necesarias para facilitar una acción conjunta destinada a favorecer el progreso económico de los países de América Latina y elevar el nivel de su actividad económica, así como mantener y estrechar los vínculos económicos que los ligan entre sí y también con el resto del mundo... y participar en la aplicación de esas medidas". Para más detalle, consúltese a Cayuela, José. *CEPAL. 40 años (1948-1988)*. Comisión Económica para América Latina. Naciones Unidas. Santiago de Chile, 1988. p. 19.
10. Rodríguez, Octavio. *La Teoría del Subdesarrollo de la CEPAL*. Siglo Veintiuno Editores. Quinta Edición. México D.F. 1986. p. 28.
 11. Lizano. *Op. Cit.* p. 124.
 12. Para el planteamiento desarrollista el concepto de la integración no puede de manera alguna considerarse como un simple sinónimo de la ampliación del mercado, en el cual las fuerzas del mercado, dejadas a su libre arbitrio, decidirán la asignación de los factores. El enfoque desarrollista además de la ampliación (libre comercio) y protección (arancel externo común) del mercado requiere otras medidas como una política de inversiones (industrialización e infraestructura) y una política financiera. *Op. Cit.* p. 126.
 13. *Ibid.* p. 127.
 14. Fonseca, Gautama. *Integración Económica: el caso centroamericano*. Lithopress. Tegucigalpa, Honduras. 1987. p. 189.
 15. Lo destaca por un lado, "la falta de posibilidades de desarrollo sobre la base de un mercado interno, mientras, por otra parte, la economía de exportación perdía dinamismo". Fonseca. *Op. Cit.* p.190.
 16. *Ibid.* p.191.
 17. *Ibid.* p. 192.
 18. Guerra Borges, Alfredo. "Mercado Común y Desarrollo Industrial en Centroamérica". En: *Centroamérica el Futuro de la Integración Económica*. Irvin, George y Holland, Stuart (Editores). DEI. San José, Costa Rica. 1990. p.74.
 19. Fonseca. *Op. Cit.* p. 199.
 20. *Ibid.* p. 201.
 21. *Ibid.* p. 204.
 22. La delimitación de las etapas se hizo con base en la información obtenida de Gautama Fonseca y del estudio de la CEPAL. Ambas obras citadas anteriormente.
 23. *Ibid.* p. 213.
 24. Por ello, cuando el Gobierno estadounidense hizo pública su posición respecto de la integración en América Latina y puso el énfasis en la libertad de comercio y de movimientos de capital, la elección de los inversionistas no se hizo esperar: adoptaron el punto de vista de éste y se apartaron de la posición de la CEPAL. El fruto de ésta elección fue el Tratado General de Integración Económica Centroamericana, suscrito en 1960, que vino a sustituir el Tratado Multilateral de Libre Comercio e Integración Económica, firmado en 1958. Guerra Borges, Alfredo. *Op. Cit.* p. 75.
 25. *Ibid.* p. 215.
 26. Fonseca, Gautama. *Op. Cit.* p. 227.
 27. *Ibid.* p. 234.
 28. *Ibid.* p. 231.
 29. La NAUCA fue adoptada oficialmente por Costa Rica, en marzo de 1954; por Honduras, en abril de 1955; por Nicaragua, en junio de 1955; por Guatemala, en diciembre de 1958 y por El Salvador, en enero de 1959. Fonseca, Gautama. *Op. Cit.* p.239.
 30. *Ibid.* p. 238.
 31. Para más detalle véase Fonseca. *Op. Cit.* p. 245.
 32. *Ibid.* p. 246.
 33. *Ibid.* p. 250.
 34. Guerra Borges, Alfredo. *Op. Cit.* p.75. De acuerdo con el autor se excluye el bienio 1979-80, debido a que la guerra civil en Nicaragua afectó seriamente los niveles de producción en ese país y, en consecuencia, el promedio regional.
 35. Guerra. *Op. Cit.* p. 77.
 36. *Ibid.* p. 249.
 37. CEPAL. *Op. Cit.* p.4.
 38. Guerra. *Op. Cit.* p.78.
 39. *Ibid.* p. 24.
 40. Para más detalle véase a CEPAL *Op. Cit.* Capítulos I y II.

41. *Ibid.* p. 18.

42. *Ibid.* p. 31.

43. Wonnacott, Paul y Wonnacott, Ronald. *Economía*. McGraw Hill. España. 1987. p. 154.

44. CEPAL. *Op. Cit.* p. 91.

LITERATURA CITADA

Alfaro, José. M. Centroamérica: *Condiciones para su Integración*. Ediciones FLACSO. San José, Costa Rica. EUNED, 1982.

Benavente, José. M. y West, Peter. J. "Globalización y Convergencia: América Latina Frente a un Mundo en Cambio". En: *Economía y Felicidad*. Cuadernos de Ciencias Sociales No. 54. FLACSO. San José, Costa Rica. Agosto, 1992.

Blas Yanes, Angel. *El Nuevo Orden Económico Internacional*. Centro Interamericano de Capacitación para el Desarrollo (CICAD). San José, Costa Rica. 1993.

Boutros Boutros-Ghali. *Paz, Desarrollo y Medio Ambiente*. Comisión Económica para América Latina (CEPAL). Santiago de Chile. Agosto. 1992.

Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE). *Boletín Demográfico*. Año XXI, No. 42. Santiago de Chile, julio 1988.

CEPAL. "La Integración como Pauta de Crecimiento". En: Lizano, Eduardo. *La Integración Económica Centroamericana*. Fondo de Cultura Económica. Colección Lecturas No. 13. México. D.F. sf.

Comisión Económica para América Latina (CEPAL). *Industrialización en Centroamérica, 1960-1980*. Naciones Unidas. Santiago de Chile, 1983.

Chamorro, Edgar. "La Cooperación Internacional para América Latina y los Proyectos Regionales". En: *Integración Latinoamericana*. No. 179. junio 1992. pp. 28-43.

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). *Perfil Estadístico Centroamericano*. FLACSO. San José, Costa Rica. 1992.

Fonseca, Gautama. *Integración Económica*. El caso de Centroamericano. Lithopress. Tegucigalpa, 1987. pp. 187-256.

García Alburez, L. *La Integración Monetaria Centroamericana*. Cuadernos de Ciencias Sociales No. 22. FLACSO. Mayo 1989.

Guevara, David. "Gobierno Impulsará Comercio Agrícola". En: *La Nación*. Sábado 30 de octubre de 1993. p. 12A.

Lizano, Eduardo. "Integración Económica e Ideologías sobre el Desarrollo". En: *Tres Ensayos sobre Integración Económica*. Eduardo Lizano. Serie Economía y Estadística No. 16. Ciudad Universitaria Rodrigo Facio. San José, Costa Rica. Marzo 1979.

Lizano, Eduardo. *Tres Ensayos sobre Centroamérica*. FLACSO. San José, Costa Rica. 1990.

"Nace el Mercado más Grande del Mundo". En: *La Nación*. jueves 18 de noviembre de 1993. p. 38A.

Morgentahau, Hans. J. *Política Entre las Naciones. La Lucha por el Poder y la Paz*. Grupo Editor Latinoamericano. Sexta Edición. Buenos Aires, Argentina. 1989.

Padilla, Alberto. *Teoría de las Relaciones Internacionales. La Investigación sobre la Paz y el Conflicto*. Instituto de Relaciones Internacionales e Investigación para la Paz (IRIPAZ). Guatemala, 1992.

Quinteros de Aguilera, Laura. "La Nueva Etapa de Integración". En: *Integración Latinoamericana*. No. 179. junio 1992. pp. 22-27.

Rodríguez, Octavio. *La Teoría del Subdesarrollo de la CEPAL*. Siglo Veintiuno. Quinta Edición. México, D.F. 1986.

Salazar, José. M. "Presente y Futuro de la Integración Centroamericana". En: *Revista de la CEPAL*. No. 42, diciembre 1990. pp. 171-198.

Sanahuja, José. A. *La Unión Europea y el Tratado de Maastricht. ¿Una Nueva Europa?* Cuadernos de Ciencias Sociales. FLACSO. San José, Costa Rica. Mayo, 1992.

Serrano, Gonzalo. *Cooperación Técnica Internacional. Antecedentes, Instrumentos, Criterios, Sistemas y Fuentes*. Textos del Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP). San José, Costa Rica. s.f.

Weeks, John. *et al.* Centroamérica: *El Futuro de la Integración Económica*. Editores, George Irvin y Stuart Holland. DEI. San José, Costa Rica. 1990.

Wonnacott, Paul y Wonnacott, Ronald. *Economía*. McGraw Hill. Tercera Edición. Madrid, España. 1987.