

Algunas lecciones de la integración económica en América Latina: el caso de Centroamérica

GERT ROSENTHAL*

Hace unos veinte años muchos economistas latinoamericanos percibieron a la integración económica como un instrumento útil y promisorio para impulsar el desarrollo económico y social de sus respectivos países. La idea se remitía a los sentimientos bolivarianos —siempre latentes— y además se inspiraba, en primer término, en un marco conceptual cepalino, en boga en esa época, que asignaba gran importancia a la industrialización para impulsar el desarrollo, y que reconocía que para que tal industrialización resultase razonablemente eficiente debería aprovechar espacios económicos y geográficos relativamente amplios. En segundo lugar, la idea se fortalecía por las experiencias relativamente exi-

tosas que habían obtenido los países de Europa Occidental con su propio proceso de integración.

Hoy, gobiernos y académicos continúan rindiendo tributo retórico al potencial que entraña la cooperación entre países en vías de desarrollo en el marco de procesos formales de integración, pero parece existir un desaliento generalizado sobre el papel que esos procesos han desempeñado para coadyuvar al desarrollo de los países de América Latina. En efecto, durante los años setenta, se hablaba y escribía frecuentemente de la “crisis” a la que dichos procesos se enfrentaban y de la urgente necesidad de “reestructurarlos”. En años más recientes, y no obstante la metamorfosis de la ALALC a ALADI, al parecer el tema ni siquiera ha logrado concertar el interés de los estudiosos en la materia, quienes al menos en forma implícita han dictaminado el “fracaso” de este experimento de cooperación intrarregional.

* Director de la Subsección en México de la CEPAL.

Sin embargo, el pesimismo parece prematuro. Si se juzga el grado de interdependencia económica de los países de la región con el indicador clásico —el comercio recíproco—, resulta que éste creció en forma significativa de 1960 a 1975 y que desde esa fecha hasta el presente se ha mantenido a niveles constantes.

Como se aprecia en el cuadro 1, esta afirmación es aplicable a cada uno de los procesos subregionales de integración de la

región, y también para la región en su conjunto. Así, en 1960 menos de 9% de las exportaciones totales de 22 países latinoamericanos se destinaba al resto de la región; ese porcentaje subió a 16% en 1975 y se ha mantenido cercano a ese nivel, con una tendencia muy moderada hacia la baja, en años posteriores. En cifras absolutas, el comercio intrarregional pasó de 750 millones de dólares a 15 400 millones; o sea, en el lapso de dos decenios su monto se multiplicó por 20.

CUADRO 1

América Latina: exportaciones intraesquemas de integración, intralatinoamericanas y totales (Millones de dólares corrientes, FOB)

	1960	1965	1970	1975	1978	1979	1980	1981 ^a	Tasas de crecimiento (%)		
									1960-1970	1970-1980	1960-1980
ALADI											
Exportaciones totales	7 344.8	9 388.7	12 786.7	29 664.2	44 630.1	60 729.0	79 569.1	85 719.0	5.7	20.0	12.7
Exportaciones a América Latina	—	—	1 583.5	5 031.2	7 174.3	10 011.8	11 962.5	13 431.2	—	22.0	—
Exportaciones a América Latina/total (%)	—	—	12.4	17.0	16.1	16.5	15.0	15.7	—	—	—
Exportaciones intra-ALADI	566.6	841.9	1 266.0	4 010.2	5 838.4	8 574.6	10 879.3	11 933.6	8.4	24.0	15.9
Exportaciones ALADI/total (%)	7.7	9.0	9.9	13.5	13.1	14.1	13.7	13.9	—	—	—
Exportaciones ALADI/exportaciones América Latina (%)	—	—	79.9	79.7	81.4	85.6	90.9	88.8	—	—	—
Grupo Andino^b											
Exportaciones totales	3 586.8	4 346.0	5 419.1	12 897.8	16 293.4	23 937.5	30 064.5	29 822.6	4.2	18.8	11.2
Exportaciones a América Latina	—	—	569.0	2 055.3	2 404.2	3 412.9	3 922.8	4 401.6	—	21.0	—
Exportaciones a América Latina/total (%)	—	—	10.5	15.9	14.8	14.3	13.0	14.8	—	—	—
Exportaciones intra-Grupo Andino	24.5	52.7	91.6	477.1	684.5	1 075.1	1 182.6	1 513.0	14.1	29.0	21.0
Exportaciones Grupo Andino/total (%)	0.7	1.2	1.7	3.7	4.2	4.5	3.9	5.1	—	—	—
Exportaciones Grupo Andino/América Latina (%)	—	—	16.1	23.2	28.5	31.5	30.1	34.4	—	—	—
Mercado Común Centroamericano											
Exportaciones totales	444.2	762.5	1 105.4	2 309.4	3 974.0	4 462.5	4 942.5	4 239.0	9.5	16.2	12.8
Exportaciones a América Latina	—	—	313.7	645.9	965.7	1 034.2	1 172.0	1 125.7	—	14.1	—
Exportaciones a América Latina/total (%)	—	—	28.4	28.0	24.3	23.2	23.7	26.6	—	—	—
Exportaciones intra-MCCA	30.9	132.8	287.1	541.3	862.8	898.7	994.3	921.9	25.0	13.2	19.0
Exportaciones MCCA/total (%)	7.0	17.4	26.0	23.4	21.7	20.1	20.1	21.7	—	—	—
Exportaciones MCCA/exportaciones América Latina (%)	—	—	91.5	83.8	89.3	86.9	84.8	81.9	—	—	—
Exportaciones MCCA y Panamá/exportaciones América Latina (%)	—	—	95.3	88.9	94.5	92.7	90.7	88.4	—	—	—
Caricom^c											
Exportaciones totales	543.7	750.2	1 000.1	3 028.5	3 190.2	3 908.1	5 498.4	5 137.0	6.3	18.6	12.3
Exportaciones a América Latina	—	—	63.2	259.7	297.6	439.6	593.9	657.4	—	25.0	—
Exportaciones a América Latina/total (%)	—	—	6.3	8.6	9.3	11.2	10.8	12.8	—	—	—
Exportaciones intra-Caricom	21.3	27.1	42.3	216.8	204.7	255.7	352.5	379.5	7.1	24.0	15.1
Exportaciones Caricom/total (%)	3.9	3.6	4.2	7.2	6.4	6.5	6.4	7.4	—	—	—
Exportaciones Caricom/exportaciones América Latina (%)	—	—	66.9	83.5	68.8	58.2	59.4	57.7	—	—	—
América Latina^d											
Exportaciones totales	8 532.5	11 518.6	15 212.2	36 182.8	52 712.2	70 265.6	91 325.7	96 585.8	6.0	19.7	12.6
Comercio intrarregional	749.9	1 275.3	1 969.7	5 964.8	8 536.5	11 583.3	13 882.9	15 357.9	10.1	22.0	15.7
Porcentaje intrarregional/total	8.8	11.1	12.9	16.5	16.2	16.5	15.2	15.9	—	1.6	—

a. Cifras preliminares.

b. Excluye Chile.

c. Sólo incluye Barbados, Guyana, Jamaica y Trinidad y Tabago.

d. Incluye once países de la ALADI, cinco del MCCA, cuatro del Caricom, Panamá y la República Dominicana.

Fuente: CEPAL, con base en estadísticas oficiales.

Ese comercio no sólo es producto de fuerzas espontáneas o generado por proximidad geográfica. Evidentemente, los regímenes preferenciales que existen en el marco de los tratados de integración estimularon el comercio recíproco. Así, en los últimos años, aproximadamente 90% de las exportaciones de los países miembros de la ALADI al resto de América Latina se destinaron a los países miembros de esa agrupación subregional. Igual proporción se registró en el caso del Mercado Común Centroamericano.

Es innegable que los procesos subregionales también se enfrentan a problemas, y muchos. Asimismo, la utopía de una especie de mercado común está aún más lejos que cuando los presidentes de los países latinoamericanos se reunieron en Punta del Este, en 1967, y declararon su intención de lograr ese objetivo. ¿Cómo tener un juicio más equilibrado y objetivo sobre el potencial de la cooperación intrarregional para los años ochenta y más allá, con base en las ricas experiencias históricas? Las experiencias del proceso de integración centroamericano, probablemente el movimiento más exitoso que se ha dado en América Latina, podría arrojar algunas luces sobre esta cuestión.

II

Es útil recordar el trasfondo ante el cual los gobiernos centroamericanos decidieron darle un impulso al proceso integrador al suscribir, en 1960, el Tratado General de Integración Económica. Ya se tenían aproximadamente diez años de experiencias parciales, muy influidas en su concepción y ejecución por la CEPAL. En esos años, la integración en Centroamérica se concibió, fundamentalmente, como un proceso que haría viable la industrialización sustitutiva de importaciones en países cuyo mercado nacional no ofrecía las condiciones mínimas para establecer plantas industriales con dimensión suficiente para aprovechar las economías de escala que las tecnologías vigentes aconsejaban.

Como parte de ese trasfondo cabe mencionar, en primer término, el ambiente internacional de posguerra, aún vigente en 1960, que otorgaba prioridad a la eliminación de las barreras al comercio internacional, como forma de contribuir a la prosperidad y a la interdependencia económica de todos los países de la comunidad internacional. Las grandes potencias sólo estaban dispuestas a dar su respaldo a los movimientos de integración subregional —y aun así con poco entusiasmo— que cumplieran con las reglas del GATT, y particularmente con su artículo XXIV, que permitía las restricciones al comercio en el marco de una unión aduanera. Por otro lado, era un período de bonanza en que, en el marco del estilo de desarrollo prevaleciente en la región, los países gozaban de un relativo equilibrio financiero interno y externo, lo cual ofrecía la holgura suficiente como para tomar los riesgos implícitos de suscribir acuerdos cuyas consecuencias precisas no se podían medir.

En segundo lugar, dentro de la región existía un grado relativamente alto de homogeneidad entre los gobiernos, tanto en lo que respecta a sus estructuras y políticas económicas, como a sus estructuras políticas. La excepción a este último punto podría ser Costa Rica, lo cual explica en buena medida su tardía adhesión al Tratado General. En todo caso, no existían importantes diferencias políticas entre los gobiernos de la región, marcando

una excepción a la larga y a veces tumultuosa historia de Centroamérica.

En tercer lugar, el marco conceptual que al menos estaba implícito en la instrumentación del proceso de integración centroamericana, muy influido en materia de economía internacional por los escritos de la época sobre uniones aduaneras, y en materia de relaciones internacionales por la escuela neofuncionalista, se concibió en forma de compromisos integradores que evolucionarían en forma gradual y progresiva —algunos dirían lineal— hacia formas cada vez más perfeccionadas, hasta culminar en una meta final. Así, se pensaba que el mercado común era un primer paso hacia la constitución de una economía de dimensión regional, mediante la cual una etapa seguía indefectiblemente a otra —mercado común, unión aduanera, unión económica— en el camino hacia la construcción de una unidad mayor. Se suponía que en ese camino los gobiernos confiarían cada vez mayores facultades a las instituciones regionales, y que conforme se avanzara en las etapas previstas se ampliaría el alcance y la profundidad del proceso, a causa del desbordamiento de las acciones sometidas a tratamiento común hacia nuevos sectores o por la profundización de las mismas en determinado sector.

Finalmente, la idea de la integración tuvo un reducido pero influyente grupo de patrocinadores —básicamente tecnócratas, apoyados por algunos académicos y empresarios industriales—, que pudo traducir buenos propósitos en realidades al lograr una influencia decisiva en los gobiernos, y que logró forjar un ambiente de mística en el esfuerzo cooperativo que en mucho contribuyó a los logros de los años iniciales.

Los logros fueron muchos y fecundos, si se miden por lo menos con dos indicadores: la diversificación y modernización que significó para todas las economías el ascendente grado de industrialización, viabilizado, al menos en parte, por el mercado ampliado y por la política moderadamente proteccionista, que formaron parte inherente de las políticas integradoras, y el creciente grado de interdependencia económica que revelan las corrientes del comercio intrarregional (véase el cuadro 2). Como se observa, desde 1966 el comercio intracentroamericano ha representado, en todos los años, entre la cuarta y la quinta parte de las exportaciones totales de los cinco países. Asimismo, se establecieron instituciones comunes, algunas de las cuales, como el Banco Centroamericano de Integración Económica, tuvieron un impacto significativo en el desarrollo de la región.

Es cierto, desde luego, que el proceso no cumplió las expectativas que algunos habían cifrado en él, y que no alteró en su esencia el estilo de desarrollo prevaleciente en todos los países —hubiera sido pedirle demasiado a la integración—, pero los objetivos de alcance limitado de una integración de mercados establecidos en el Tratado General se cumplieron casi al pie de la letra en el plazo estipulado, y todavía persisten, con importantes variantes.

III

Hay seis características centrales del proceso que conviene resaltar, a fin de tener un punto de referencia que permita aclarar sus perspectivas. En primer lugar, el proceso de integración, como movimiento complementario e instrumental del de-

CUADRO 2

Centroamérica: algunos indicadores económicos, 1960-1982
(Millones de pesos centroamericanos)

Años	Exportaciones			Importaciones (CIF)			Coeficiente de industrialización
	Total	Intrarregional	%	Total	Intrarregional	%	
1960	440.1	30.3	6.9	514.1	30.3	5.9	12.3
1961	454.1	36.2	8.0	495.8	36.2	7.3	12.5
1962	513.7	44.7	8.7	552.1	44.7	8.1	12.6
1963	589.1	68.7	11.7	652.6	68.7	10.5	13.1
1964	673.4	105.3	15.6	770.5	105.5	13.7	13.4
1965	761.3	132.1	17.4	889.3	132.5	14.9	14.1
1966	834.3	170.3	20.4	937.0	170.3	18.2	14.5
1967	856.5	205.6	24.0	1 030.4	205.6	20.0	15.0
1968	947.3	246.9	26.1	1 046.2	246.9	23.6	15.4
1969	971.8	250.1	25.7	1 065.8	250.1	23.5	15.6
1970	1 098.0	286.3	26.1	1 234.0	286.3	23.2	15.9
1971	1 107.0	272.7	24.6	1 304.3	272.7	20.9	16.0
1972	1 328.8	304.7	22.9	1 411.9	304.7	21.6	16.9
1973	1 663.6	383.3	23.0	1 845.7	383.3	20.8	16.1
1974	2 109.2	532.5	25.2	2 926.2	532.5	18.2	16.2
1975	2 298.7	536.4	23.3	2 945.5	536.4	18.2	16.1
1976	3 007.7	649.3	21.6	3 311.9	649.3	19.6	16.4
1977	4 108.7	785.4	19.1	4 357.7	785.4	18.0	16.8
1978	3 855.3	862.7	22.4	4 743.5	862.7	18.2	17.1
1979	4 456.0	899.2	20.2	4 946.2	899.2	18.2	16.8
1980	4 897.0	1 129.2	23.1	5 502.0	1 099.6	20.0	16.9
1981	4 380.0	924.8	21.1	5 327.0	973.2	18.3	16.4
1982	3 876.0	747.5	19.3	4 202.0	784.3	18.6	16.2

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

sarrollo de los cinco países de Centroamérica, tuvo que reflejar lógicamente el estilo de desarrollo que predominaba en cada uno de aquellos países. La integración respondió en su esencia a los intereses de los grupos dominantes de las sociedades centroamericanas, aunque mantuvo algunos de los rasgos reformistas que se postulaban en el marco conceptual original propuesto por la CEPAL. No debe sorprender, por esa razón, que no se tuvieron suficientemente en cuenta los problemas distributivos o sociales de la región, e incluso que se facilitara la internacionalización de las economías al adoptarse una política de puertas abiertas para el capital extranjero. Ello era la consecuencia lógica de un movimiento de integración ajustado a un modelo de crecimiento cuyas características son sobradamente conocidas y que, con diferencias de grado, fue rasgo común de los cinco países. En otras palabras, como la integración es un proceso instrumental, no cabía esperar que corrigiera problemas que las propias políticas nacionales no atacaban.

En segundo lugar, y precisamente porque la integración no era más que un reflejo de las políticas económicas adoptadas en forma más o menos homogénea en cada país, se confió demasiado en el mecanismo del mercado como medio para asignar las actividades nuevas —o, en su caso, reasignar las existentes— a la luz del surgimiento de un mercado ampliado. Si bien es cierto que perduraron algunos modestos intentos de introducir cierto grado de intencionalidad en la asignación de proyectos industriales entre países, mediante el llamado Régimen de Industrias Centroamericanas de Integración —otro rezago del marco conceptual

cepalino—, éste tuvo una escasa aplicación. Asimismo, las acciones compensadoras del Banco Centroamericano de Integración Económica, tendientes a apoyar proyectos localizados en los países más rezagados de la región, resultaron insuficientes para evitar una concentración de las actividades industriales en los países relativamente más desarrollados. Ello no significa que se siguiera una política de *laissez faire*, ya que los gobiernos erigieron barreras arancelarias moderadamente proteccionistas y otorgaron incentivos fiscales para alentar la industrialización; empero, algunos gobiernos, así como los gremios del sector privado industrial, se opusieron a la adopción de medidas que hubieran podido, a juicio de algunos, influir directamente en la asignación de actividades, respondiendo a criterios de una equitativa distribución geográfica de las nuevas actividades impulsadas por el mercado común.

En tercer lugar, durante todo el período de vigencia del Tratado General, y hasta el presente, los gobiernos demostraron una elevada dosis de pragmatismo y flexibilidad en la aplicación de las disposiciones referentes al mercado común. Si bien el Tratado General y los demás convenios regionales contenían reglas cuya aplicación a la postre resultó muy engorrosa —muchas decisiones requerían de sanción legislativa, con las consiguientes demoras que se contaban en años y no en meses— y ni siquiera tenían cláusulas de salvaguardia, los gobiernos paradójicamente encontraban soluciones a estas rigideces, cuando las circunstancias así lo aconsejaban, mediante “violaciones concertadas” de los compromisos adoptados. (En algunos casos, esas violaciones incluso se adoptaron sin que se concertaran.) Por otro lado, como se verá

más adelante, la integración ha demostrado una sorprendente capacidad de adaptación, aun a las circunstancias más adversas.

En cuarto lugar, y quizás debido a la relativa homogeneidad que existía entre los gobiernos de la región, resultó posible aislar, por lo menos parcialmente, la evolución de la integración económica de los fenómenos que convencionalmente correspondían al campo de la política exterior de cada país. O sea, se logró separar el ámbito económico del político. Así, por ejemplo, se confió la orientación de la marcha del mercado común a los ministros de Economía, que se reunían en los foros establecidos por el Tratado General, mientras que los ministros de Relaciones Exteriores lo hacían dentro del marco de la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA). Además, durante los años sesenta —al menos hasta 1967 o 1968— virtualmente no existieron diferencias entre los gobiernos de la región. Aun cuando las primeras diferencias importantes surgieron entre los gobiernos de El Salvador y Honduras en torno al problema de migraciones masivas, se logró aislarlo del ámbito de la cooperación económica.

En quinto lugar, ha existido una relación simbiótica entre el “crecimiento hacia adentro”, postulado por la integración económica y la industrialización que ésta hizo viable y el “crecimiento hacia afuera”, que representa la pauta tradicional de desarrollo de cinco países de la región. La integración, en efecto, nunca se concibió como una forma de reducir la participación de Centroamérica en el comercio internacional (aunque se la considerara como una manera de lograr una mayor autonomía en la evolución de dicho comercio). En la medida que crecía el intercambio comercial y el grado de industrialización, lo hacía el comercio con terceros países. El coeficiente de importación de los cinco países de la región frente al resto del mundo pasó de 15.8% en 1950 a 26% en 1980. Asimismo, a causa del elevado grado de interdependencia económica alcanzado por los países, se generó una interrelación muy precisa entre el nivel de comercio con terceros países y el del intercambio intrarregional. De este modo, en los períodos de auge del sector exportador tradicional crecía muy dinámicamente el intercambio comercial intracentroamericano; en los períodos de recesión internacional ese intercambio perdía dinamismo, aunque a menor ritmo que el comercio internacional, por lo que representaba un papel compensador de los ciclos relacionados con el sector externo. El propio mercado común se constituyó, por otra parte, en campo de prueba para la exportación de manufacturas dentro de la región, que posteriormente saldrían a competir en el mercado internacional. Se produjo, en síntesis, una compleja relación recíproca entre el comercio intracentroamericano y el comercio con el resto del mundo.

En sexto y último lugar, aunque los compromisos de integración eran de carácter tanto global —acordar el libre comercio y adoptar un arancel común— como específico —impulsar proyectos industriales en forma conjunta, como el desarrollo de una red vial o de un sistema regional de telecomunicaciones—, en realidad se puso una especial atención en los relacionados con el perfeccionamiento de una zona de libre comercio y en otros compromisos amplios. Por ejemplo, se esperaba que el conjunto de acciones que cada país se comprometió a llevar a cabo para llegar a constituir un solo espacio económico habría de traducirse en una reasignación de las actividades productivas existentes y en una pauta de asignación de las actividades futuras dentro de la región, distinta de la que existía, sin que ningún país pudiera imaginar totalmente, por anticipado, la forma en que ese fenómeno podría afectarle.

En síntesis, ante el trasfondo de una economía internacional en continua expansión, de gobiernos relativamente homogéneos en la región, de un marco conceptual que pregonaba que la integración pasaría irremisiblemente por “estadios” de intensidad cada vez mayor, hasta culminar en la formación de una sola unidad económica, y de un pequeño pero influyente grupo de personas favorables a la idea del mercado común, el proceso de integración en Centroamérica evolucionó con determinadas características durante el decenio de los sesenta que, como se verá, perduraron con pocos cambios durante la mayor parte de la siguiente década.

IV

A partir de 1971, el contexto internacional empezó a cambiar rápidamente, cuando el Gobierno de Estados Unidos decidió retirar el dólar del patrón oro. El período de expansión del comercio internacional, ya puesto a prueba en la segunda mitad del decenio anterior, definitivamente estaba ante nuevos desafíos, que afectarían seriamente el curso de la economía internacional, en la cual los países centroamericanos se insertaban tan decisivamente. Una de las muchas consecuencias inmediatas de este fenómeno fue que, ante continuas restricciones de su sector externo tradicional, los países de la región demostraron cada vez mayor renuencia a cumplir sus compromisos integradores, en lo que se refería al régimen de libre comercio irrestricto.

De otra parte, si bien el conflicto armado de 1969 entre dos países miembros del mercado común no necesariamente marcó un mayor grado de heterogeneidad entre los distintos gobiernos de la región, la gravedad del acontecimiento no puede pasar inadvertida. Que la integración económica lograra sobrevivir con pocas mutaciones sustantivas es testimonio elocuente del grado de interdependencia al que habían llegado los cinco países; empero, la ruptura comercial entre El Salvador y Honduras en ese año, y el virtual retiro de Honduras de la mayoría de sus compromisos multilaterales, a finales de 1970, marcaron la suspensión formal de los órganos establecidos por el Tratado General. El ambiente de desolación que reinaba en los círculos más próximos al proceso de integración convenció a muchos de que la única forma de rescatar el impulso de los años sesenta era mediante una total reestructuración de los compromisos integradores.

En parte como producto de los dos hechos señalados se empezó a cuestionar, en algunos círculos, el marco conceptual que había orientado el proceso durante los años sesenta. Tras más de un decenio de experiencias integradoras, no sólo en Centroamérica sino también en otros grupos de países de América Latina y del resto del mundo, se había comprobado que, contrariamente a lo postulado por los teóricos, en ninguno de esos procesos se había dado una ampliación progresiva de los compromisos integradores ni de las atribuciones que los gobiernos habían confiado a las instituciones regionales. Más bien, en la mayoría de los intentos, difícilmente se habían cumplido las metas preestablecidas —ello fue, por ejemplo, el caso de la ALALC— y en los más exitosos, como el centroamericano, los procesos habían encontrado una especie de “punto de equilibrio” en el que tendían a estancarse. En el caso concreto de Centroamérica, la “crisis” de la integración no se refería tanto a la brecha entre propósitos y realizaciones, sino a la que existía entre realizaciones y expectativas; no se avanzó hacia la unión aduanera ni menos hacia la

unión económica. En otras palabras, más que una crisis real, la integración en Centroamérica se enfrentó a una crisis de expectativas.

Fue así como en América Latina se hizo cada vez más popular un enfoque más pragmático de la integración, que algunos llamaban "integración informal" o "integración por proyectos", en los que a veces abandonaban los enfoques totalizadores y las metas finales, sustituyéndolas por —o complementándolas con— acciones conjuntas en aquellas áreas del quehacer económico que admitían cooperación entre dos o más países. Este enfoque, sin duda, influyó mucho en la concepción del SELA, así como en el segundo Tratado de Montevideo, por el cual se creó la ALADI. Y si bien estas ideas aún no se habían aceptado en Centroamérica, ya eran objeto de intenso debate.

En síntesis, en el decenio de los setenta, contrariamente a la experiencia del anterior, en América Central surgieron dudas sobre las orientaciones generales de la integración. Ello condujo a dos hechos contradictorios: por un lado, a un intenso debate sobre la necesidad de "reestructurar el proceso", que a la vez contribuyó a que se empantanaran las acciones concretas potenciales para sacar a la integración del "punto de equilibrio" en que se encontraba; por otro, contribuyó a abandonar las reglas fijas derivadas del ordenamiento jurídico vigente —pero puesto en suspenso por la acción unilateral de Honduras adoptada a finales de 1970— y facilitó un creciente pragmatismo —por no decir innovación— tendiente a mantener los niveles de interdependencia económica logrados en los años anteriores.

Finalmente, y como resultado de los fenómenos descritos, se erosionó la base de confianza mutua y de mística integradora que habían contribuido a darle al proceso su impulso inicial. Ésta se substituyó por una gradual burocratización de algunas de las instituciones encargadas de impulsar la integración, por un creciente escepticismo en distintos estratos de la población sobre las perspectivas del proceso, y por un franco cuestionamiento, en algunos círculos, de sus beneficios potenciales.

Con todo, y no obstante los importantes cambios señalados en el trasfondo a la integración, las seis características vigentes en los años sesenta continuaron siendo válidas para el decenio de los setenta.

Durante un breve período se presentó la posibilidad de que los acontecimientos en el ámbito político se desbordaran hacia el económico, poniendo fin a la exitosa separación de posibles diferencias políticas entre gobiernos, por un lado, y el funcionamiento del mercado común, por otro. El origen de esta situación fue, desde luego, el conflicto armado entre El Salvador y Honduras. Tal conflicto fue capaz de interrumpir las relaciones económicas entre los dos países —situación que perduró hasta 1981, cuando se reanudó, sobre una base incipiente, el comercio bilateral—, que tenían una larga tradición de interdependencia incluso anterior a los arreglos formales de los años cincuenta. Sin embargo, como se dijo, el conflicto no fue capaz de interferir con los arreglos multilaterales entre esos dos países y los otros tres miembros del MCCA e incluso se mantuvo un modesto comercio indirecto entre las dos partes afectadas, a través de terceros países. Así, en la práctica, un conflicto político tan grave no fue capaz de alterar, en forma contundente, el funcionamiento del mercado común más o menos en los términos previstos en el Tratado General.

V

Nuevamente, hacia finales de los años setenta se produjeron importantes acontecimientos que habrían de influir en el curso de la integración centroamericana. Entre éstos destacan dos: el rápido deterioro de la economía internacional, producto de las políticas de estabilización y austeridad aplicadas en varios países industriales, especialmente en Estados Unidos, y la creciente heterogeneidad de los gobiernos de la región, con el surgimiento de un régimen nacido de una insurrección popular en Nicaragua.

En lo que se refiere al primer aspecto, desde 1979 los países de la región se enfrentaron con serios problemas en su comercio exterior, derivados de la reducción de la demanda externa en la mayoría de los productos que exportan y al deterioro de la relación de precios del intercambio, sobre todo en 1979, en buena parte a causa de un nuevo e importante aumento en los precios de los combustibles líquidos que importan. A estas circunstancias de signo negativo se sumó el comportamiento errático de las cuentas de capital, que revelaron una cuantiosa fuga, alentada por los factores de orden extraeconómico que se presentaron en Centroamérica, así como la dificultad creciente de movilizar financiamiento externo para una región que la comunidad financiera internacional percibía como cada vez más riesgosa. Por añadidura, las altas tasas de interés imperantes en los mercados financieros elevaron la carga que representaba la deuda externa ya desembolsada. El panorama es el de un progresivo deterioro en los años siguientes; así, para la región en su conjunto, en 1979 el PIB creció 3.6%, en términos reales; esa tasa fue de 1% en 1980, y fue negativa en 1% en 1981, y 3% en 1982. El desplome fue de tal magnitud que en 1982 el ingreso real por habitante en Costa Rica, Guatemala y Honduras, apenas equivalió al registrado en 1976, mientras que en los casos de El Salvador y Nicaragua se contrajo a las cifras alcanzadas durante la primera mitad de los años sesenta.

El segundo aspecto tiene implicaciones múltiples. No se trata únicamente de la existencia de gobiernos que persiguen objetivos de política económica disímiles, emprendiendo distintos caminos para alcanzarlos, sino que han surgido importantes divergencias en el ámbito político, que amenazan con desbordarse hacia el quehacer de la cooperación económica. Además, los intensos conflictos internos que existen en algunos países, especialmente en El Salvador, y la destacada presencia de diversos actores internacionales en la región, que le han introducido a dichos conflictos una dimensión Este-Oeste, han exacerbado notablemente las diferencias entre los gobiernos de la subregión. La prensa internacional ha dado amplio testimonio de ello en los últimos meses.

Estos dos fenómenos nuevos, o al menos con una intensidad cualitativamente distinta de la de años anteriores, podrían cambiar la fisonomía de la integración e incluso —aunque no sea probable— disminuir el grado de interdependencia económica alcanzada por los cinco países en los últimos veinte años.

En páginas anteriores se dijo que históricamente ha existido una relación simbiótica entre el "crecimiento hacia adentro" que facilitó la integración por medio de la industrialización, y el "crecimiento hacia afuera", vinculado con la inserción tradicional de Centroamérica en la economía internacional. En la coyuntura de los últimos tres años, además de la progresiva contracción de la demanda global, casi todos los países se han visto en la necesidad de restringir sus importaciones globales, a veces incluyendo

las provenientes de la propia región. De otra parte, la escasez de divisas ha sido tal en algunos países, que sus respectivos bancos centrales no han podido hacer efectivos sus saldos deudores en el comercio intrarregional a través de la Cámara de Compensación Centroamericana.

Nada de lo anterior tendría necesariamente por qué reducir el grado de interdependencia económica de los países de la región. Al contrario, las acciones colectivas podrían contribuir a atenuar los efectos depresivos originados en el sector externo tradicional, y el intercambio comercial intracentroamericano podría volver a desempeñar su papel compensador de los efectos cíclicos del comercio con terceros países.

Para hacerle frente a esta situación, en efecto, los países acudieron a mecanismos bilaterales y multilaterales. En lo que atañe a los primeros, los bancos centrales de los países superavitarios en el comercio intrarregional extendieron líneas de crédito a los deficitarios, por más de 300 millones de dólares, durante el período 1980-1982. En la actualidad, alrededor de 240 millones de dólares de esos créditos están pendientes de pago, por lo cual la capacidad de los bancos centrales acreedores para continuar extendiendo financiamiento está próxima a agotarse. Con todo, llama la atención la magnitud de los créditos existentes entre bancos centrales de países que tienen importantes diferencias en el ámbito político. En cuanto a lo segundo, en 1981 los cinco gobiernos de la región establecieron un mecanismo multilateral —el Fondo Centroamericano del Mercado Común— para financiar los saldos deudores resultantes de las liquidaciones periódicas que practica la Cámara de Compensación Centroamericana. Asimismo, los cinco países realizaron gestiones conjuntas ante la comunidad financiera internacional para obtener recursos para capitalizar dicho Fondo. Las gestiones resultaron relativamente infructuosas, pues sólo se consiguieron 50 millones de dólares, que se desembolsaron casi de inmediato.

En síntesis, durante el período 1980-1982, los propios gobiernos de la región hicieron un considerable esfuerzo para conservar los niveles de intercambio comercial, de manera que éste continuara cumpliendo su papel tradicional de compensar las tendencias adversas del comercio con terceros países. Aun así ya en 1981 tal comercio perdió dinamismo, sin duda como resultado de los problemas globales de balanza de pagos a que se enfrentaba la mayoría de los países. Esa tendencia se agravó en 1982 (véase de nuevo el cuadro 2). Con todo, la contracción del comercio intrarregional no fue significativamente mayor que la contracción global del comercio, aunque desde luego no existe garantía de que esa situación se pueda mantener en el futuro. Ello no significa que el intercambio comercial cesará, pero sí que su evolución estará condicionada a la capacidad de importar que cada país genere con sus propias exportaciones al resto de la región. En otras palabras, el límite al intercambio comercial podría establecerse, en los próximos años, por la disponibilidad de divisas que los países deficitarios en el comercio intrarregional tengan para cubrir esos saldos en monedas fácilmente convertibles.

Lo anterior implica que una de las características centrales del proceso de integración podría cambiar de signo en los próximos años, ya que el comercio intrarregional, lejos de compensar la baja que los países podrían registrar en su relación con el resto del mundo, podría ahora verse adversamente afectado por la severa crisis del sector externo que afronta la mayoría de los paí-

ses, sumándose así a los fenómenos que han dado lugar al generalizado panorama recesivo.

En lo relativo al creciente grado de heterogeneidad de la región, este fenómeno también podría sufrir un importante cambio respecto de las características que el proceso tenía en el pasado, tanto por consideraciones de tipo económico como extraeconómico.

En lo que se refiere a lo último, la heterogeneidad ha contribuido a aumentar las diferencias políticas en la región, fuertemente exacerbadas por el papel que han desempeñado diversos actores externos, captando la atención mundial en los últimos meses. Ello plantea dudas sobre la posibilidad de que en el futuro, como sucedió en el pasado —y ello, se insiste, fue una de las características centrales del proceso— se separe la integración económica de los fenómenos que correspondían convencionalmente al campo tradicional de la política exterior. No es secreto, por ejemplo, que se han producido enfrentamientos armados en la frontera entre Nicaragua y Honduras, ni que han surgido profundas diferencias entre El Salvador y Nicaragua y entre ésta y Costa Rica.

Hasta la fecha, y no obstante estas tensiones, los gobiernos han demostrado capacidad para continuar cooperando en el ámbito económico. Así, a pesar de que se ha erosionado aún más el ambiente de confianza mutua y de credibilidad en el proceso, el nivel de intercambio se mantiene; los gobiernos actúan conjuntamente para superar algunos problemas comunes —el financiamiento del comercio intrarregional, por ejemplo—, y se siguen llevando a cabo reuniones entre ministros de Economía, presidentes de bancos centrales, e incluso, en agosto de 1981, de cancilleres. Puede suponerse, sin embargo, que la capacidad de separar el ámbito de la cooperación económica de las tensiones políticas tiene un límite, y que la región está hoy más cerca de ese límite que en cualquier momento desde que se suscribió el Tratado General.

¿Cuál es ese límite? Resulta imposible precisarlo de antemano. Sin duda, una agresión armada contra un país —hipótesis extrema, pero no del todo descartable— que en el contexto actual tendería rápidamente a internacionalizarse, daría término a este experimento de cooperación multilateral entre cinco países. La continuada polarización de posiciones entre países podría tener el mismo efecto. En todo caso, a los considerables costos políticos y sociales de un desbordamiento de cualquier diferendo entre gobiernos habría que añadir el costo económico que significaría prescindir de los beneficios que la integración ha deparado para los países, con diferencias de grado entre uno y otro. De otra parte, el elevado grado de interdependencia económica que se alcanzó ha demostrado ser, hasta ahora, suficiente impedimento para que las diferencias políticas se desborden al quehacer económico. En ese sentido, la cooperación intracentroamericana incluso podría contribuir a una distensión política, no sólo por las necesidades objetivas que la interdependencia económica plantea a cada uno de los países, sino porque al aprender a cooperar en el terreno económico, gobiernos heterogéneos quizás también aprendan a convivir.

Sin embargo, la creciente heterogeneidad de los gobiernos también tiene otra implicación en el estilo de la integración que se impulse en adelante. Como ya se dijo, el proceso de integración debe concebirse como un instrumento de desarrollo, complementario de los esfuerzos que se llevan a cabo en cada país. En la medida en que los objetivos de desarrollo de los cinco países eran

más o menos homogéneos, no fue difícil que el proceso de integración reflejara el estilo de desarrollo predominante. Sin embargo, en la Centroamérica contemporánea conviven gobiernos con objetivos de política económica disímiles, sobre todo en torno a temas como el grado de importancia que se atribuye a las políticas distributivas, al papel que corresponde al sector público en la economía, al grado de intencionalidad en la aplicación de la política económica, al papel de la movilización popular y a las características de las relaciones externas de las economías. Ello de ninguna manera significa que la heterogeneidad en la aplicación de políticas económicas haga viable el proceso de integración, pues persiste suficiente comunidad de intereses entre todos los países como para que la integración responda a algunos objetivos de todos los gobiernos. Lo que sí significa es que, de aquí en adelante, la integración habrá de concebirse sobre bases distintas a las del pasado. En otras palabras, si en los años setenta aún cabía alguna duda, en el presente está muy claro que habrá de renunciarse al intento de conciliar las políticas económicas de todos los países en todas y cada una de sus partes, con miras a llegar, sobre una base gradual y progresiva, a formar una sola economía de dimensión regional. Lo que cabe más bien es identificar puntos de coincidencia entre economías cuyos objetivos de política económica pueden ser distintos, pero que admiten esfuerzos conjuntos para apoyar el logro de esos objetivos.

VI

En un ambiente de gran tensión política y social en algunos países, y de serios conflictos entre gobiernos, el espectador lejano podría concluir que el proceso de integración centroamericano ha perdido toda relevancia. Ciertamente, las tensiones descritas han alterado las prioridades de los gobiernos —la supervivencia, lógicamente, se antepone al desarrollo económico— y la plataforma mínima de confianza mutua que se requiere para la buena marcha de un proceso integrador se está erosionando cada vez más. Empero, el grado de interdependencia económica a que se había llegado hacia finales de los años setenta ha sido de tal magnitud que el proceso de integración continúa reflejando una vitalidad nada despreciable: de 20 a 25 por ciento de las exportaciones totales de los cinco países se comercia entre ellos; la actividad del sector manufacturero de cada país depende en alto grado del funcionamiento del régimen de intercambio comercial, y los gobiernos continúan mostrando cierta vocación para emprender algunas acciones en forma mancomunada.

El principal problema al que se enfrenta la región es, sin duda, encontrar una salida a las graves tensiones sociales y políticas internas de varios países, y de Centroamérica, como un todo, en sus relaciones intrarregionales. Dada la polarización alcanzada y la presencia de actores externos activos con intereses antagónicos, ello no será fácil, y es previsible que el tema del desarrollo económico continuará relegado a un segundo plano durante algún tiempo. La manifestación concreta de este estado de cosas sobre la cooperación económica en el ámbito regional es el peligro latente de que los conflictos políticos se desborden al quehacer económico, truncando así el nivel de interdependencia alcanzado. Sin embargo, las experiencias de los últimos años confirman una vez más la tenacidad con que los gobiernos mantienen esos lazos de interdependencia así como la capacidad del proceso de integración de adaptarse a nuevas circunstancias, por lo que cabe pensar que la cooperación económica no sólo perdurará, sino que

incluso puede tener un papel en la búsqueda de una distensión dentro de cada uno de los países y también intrarregional.

De lograrse lo anterior, es previsible que Centroamérica siga siendo una región con gobiernos y sistemas políticos heterogéneos, pero con una fuerte comunidad de intereses. Que convivan gobiernos con objetivos e instrumentos disímiles en materia de política económica de ninguna manera significa que no haya un espacio para continuar impulsando la cooperación intrarregional; únicamente significa que habrá que cambiar el enfoque de esa cooperación en los años ochenta y más allá. Ya no cabe, por ejemplo, pensar en una gradual y progresiva coordinación de todas las políticas económicas de los cinco estados, para llegar a formar una sola unidad económica de dimensión regional, pues ello plantearía conflictos irreconciliables entre la política económica de cada país y una supuesta política económica regional. Empero, ello no impide que en materia económica los cinco países hagan juntos algunas cosas.

Dicho en otra forma, reconocer taxativamente el carácter complementario e instrumental del movimiento de integración lleva implícita la renuncia a la pretensión de conciliar las políticas económicas de todos los países, en todas y en cada una de sus partes. Por el contrario, habría que identificar puntos de coincidencia entre economías cuyos objetivos de política fuesen distintos —reconociendo que algunos problemas que afrontan son comunes— para llevar a cabo esfuerzos conjuntos de valor intrínseco para todas las partes. Abundan ejemplos de acciones que no por fuerza exigen compromisos globales de coordinación, entre los cuales destaca el comercio recíproco bajo un régimen preferencial. Asimismo, los países podrían seguir impulsando proyectos regionales industriales y agrícolas; pueden cooperar en materia energética —por ejemplo, mediante la interconexión de sus redes de distribución de electricidad—; pueden desarrollar parte de su infraestructura y de servicios de transporte en forma coordinada, y pueden cooperar para mejorar su inserción en la economía internacional. Nada de lo anterior exige compromisos que obliguen a subordinar los objetivos nacionales a un compromiso abstracto de carácter regional, pero sí le otorga a la integración el papel funcional que se le supone, en apoyo a los esfuerzos que cada uno de los países desplegaría para impulsar su propio desarrollo, en el marco de sus propios objetivos. Un enfoque de esta índole también facilitaría ampliar el ámbito geográfico de la cooperación, para incorporar, por ejemplo, a Panamá, e incluso a otros países latinoamericanos.

Un estilo de integración que tenga objetivos de alcance limitado requerirá un elevado grado de flexibilidad en la aplicación de los compromisos integradores, e instancias negociadoras que permitan cotejar permanentemente los objetivos de la política económica que les sean propios a cada país con las posibilidades concretas que les vaya ofreciendo la cooperación intrarregional, precisamente para alcanzar tales objetivos. Exigirá, asimismo, instituciones regionales donde pueda identificarse y promoverse la realización de los proyectos y programas susceptibles de cooperación. Todo ello está al alcance no sólo de los países centroamericanos, sino también de las otras agrupaciones subregionales de América Latina. Por ello no conviene abandonar los esfuerzos por mantener vigente la interdependencia económica alcanzada, así como procurar un mayor aprovechamiento de las potencialidades que esos esfuerzos entrañan. □