

# LA INTEGRACION ECONOMICA CENTROAMERICANA

POR AARÓN SEGAL

El momento parece particularmente apropiado para intentar un análisis detallado del proceso de integración económica en América Central. En esa región se ha alcanzado lo que es probablemente la etapa más avanzada de integración económica entre países en desarrollo; el éxito de los esfuerzos integracionistas ha empezado a atraer la atención internacional y también el interés comercial de gran número de países. El proceso de integración en Centroamérica se encuentra en una fase de transición entre el período inicial de formación y una segunda etapa que reclama nuevas políticas e instituciones regionales. Precisamente en el momento en que el mundo exterior empieza a darse cuenta de los logros centroamericanos, los centroamericanos mismos están en medio de un profundo reexamen de su experiencia que les señale las medidas necesarias para consolidar y ampliar su proceso de integración.

El período inicial de integración económica tuvo lugar en la década de los cincuenta a través de los estudios técnicos de la Comisión Económica para América Latina de las Naciones Unidas (CEPAL), de una serie de tratados comerciales bilaterales y de un convenio tripartita de intercambio comercial. La firma del Tratado General de Integración Económica en el año de 1960 y su subsecuente ratificación por cinco de los países de la Zona, estableció las bases para el Mercado Común Centroamericano. Utilizando el procedimiento de reducciones arancelarias automáticas para grupos de productos, hacia junio de 1966 se habrá conseguido establecer en Centroamérica libre comercio para el 98% de los renglones del Código Aduanero Uniforme Centroamericano. Ya se ha empezado a establecer el marco del arancel común externo del MCC a medida que cada país modifica sus aranceles, conforme a un método progresivo, y los acerca a niveles uniformes. Con la excepción de ciertos productos aún sujetos a restricciones nacionales, antes de 1970 se alcanzará el libre comercio intrazonal completo y el arancel común externo, para más del 70% del comercio total de América Central.

La construcción del mercado común y la desaparición progresiva de las barreras nacionales al comercio, ha ejercido un efecto muy importante en el intercambio regional. Su notable crecimiento, de 36.8 millones de dólares en 1961 a 105.4 millones en 1964, ha sobrepasado las expectativas de los más ardientes integracionistas. Aún más, las cifras ponen de relieve que el elemento más dinámico dentro del comercio intrazonal está representado por los productos manufacturados, fenómeno que indica la fortaleza del proceso de industrialización regional para sustituir importaciones. Igualmente impresionante ha sido el funcionamiento sin tropiezo de la Cámara de Compensación Centroamericana, la que, a pesar de los controles de cambio existentes en Guatemala y en Salvador, ha conseguido compensar cerca del 80% del comercio intrazonal en monedas centroamericanas.

Aunque el comercio regional no constituye todavía un factor fundamental en el desarrollo económico de Centroamérica, es evidente que su importancia económica ha aumentado considerablemente. De acuerdo con estimaciones preliminares para 1965, el comercio intrazonal llegó al 15% del comercio global del área, frente a 3.5% en 1950 y 8% en 1961. Tal intercambio representa ahora, aproximadamente, el 5% del producto bruto interno de los países de América Central, frente a 2% en 1961 y menos de 1% en 1950.

Las cifras del comercio intrazonal muestran también la existencia de patrones distintos de intercambio dentro del mercado común. Las corrientes comerciales entre El Salvador, Guatemala y Honduras, representan más del 70% del comercio intrazonal, y El Salvador absorbe cerca del 40% del mismo total. Debido a los problemas del transporte y de la comercialización, el intercambio comercial dentro del mercado común parece haberse concentrado en los tres países ya mencionados, del norte de la región, siendo palpable el hecho de que Nicaragua y Costa Rica, los países más meridionales de la Zona, tienen participaciones relativamente menores en el comercio regional.

La distribución geográfica del comercio se refleja en los saldos comerciales de cada país, aunque no se dispone de cifras respecto del comercio intrazonal de invisibles. El principal beneficiario comercial del mercado común ha sido Guatemala, gracias a un saldo constantemente favorable en su comercio con El Salvador y Honduras, integrado principalmente por exportaciones de bienes manufacturados y de productos agrícolas. Aunque El Salvador tiene un déficit comercial neto, gran parte de sus importaciones regionales está integrada por alimentos y materias primas industriales que permiten al país concentrarse en la producción agrícola para los mercados de exportación y en el proceso de industrialización. Honduras se ha conservado en un nivel cercano al equilibrio comercial regional, pero se ha convertido en un importante exportador de materias primas y alimentos e importador de productos manufacturados. Nicaragua tiene un déficit comercial persistente originado principalmente en las importaciones de bienes de consumo desde Costa Rica. Aunque en términos relativos el superávit comercial de este último país es el mayor dentro de la Zona, cerca de la mitad de las exportaciones regionales costarricenses ha estado representada por fertilizantes provenientes de una sola fábrica. Empero, algunos bienes de consumo ligeros de Costa Rica también han conquistado algunos mercados en otros países de la Zona.

El mercado común ha establecido un amplio rango de instituciones de integración. Algunas de estas instituciones, como la Escuela de Administración Pública de América Central (ESSAPAC), el Instituto Centroamericano de Tecnología Industrial (ICATI) y el Instituto Regional de Nutrición, precedieron al mercado común y dependen todavía esencialmente de financiamiento externo. Otras instituciones como la Corporación Centroamericana de Servicios de Navegación Aérea (COCESNA), el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) y la nueva Secretaría de Turismo Centroamericana (SITCA), deben su existencia al proceso de integración. La infraestructura institucional de la integración económica de América Central, es uno de los factores más críticos en su desarrollo pasado y venidero y es de particular interés para otros países o regiones en desarrollo que tengan en mente un proceso de integración.

Aunque en teoría las principales instituciones de integración son responsables ante la Organización de los Estados Centroamericanos (ODECA), en la práctica el papel de esta institución ha sido extremadamente limitado. La ODECA ha carecido de fortaleza administrativa y financiera, y ha incurrido en exceso en alabanzas extravagantes relativas al "alma patria centroamericana". Sin embargo, recientemente ha conseguido fondos norteamericanos para la iniciación de nuevos proyectos regionales en sectores tales como trabajo, seguridad social y educación.

Cuadro 1

COMERCIO INTRARREGIONAL CENTROAMERICANO

Años	Millones de dólares	Índice 1960=100	% de aumento sobre años anteriores	A	B
1950	8.3	25.3	—	4.0%	2.9%
1957	16.6	50.7	22.8	3.2%	3.6%
1958	20.5	62.7	23.5	4.1%	4.5%
1959	28.0	85.6	36.6	6.0%	6.5%
1960	32.7	100.0	16.8	6.4%	7.4%
1961	36.8	112.5	12.5	7.4%	8.2%
1962	50.4	154.1	36.9	9.2%	9.9%
1963	66.2	202.5	31.3	10.2%	11.3%
1964	105.4	322.3	59.7	13.9%	16.2%
1965(p)	128.4	392.7	21.8	n.d.	n.d.

A Participación de las importaciones intrarregionales (CIF) en el total de las importaciones.

B Participación de las exportaciones intrarregionales (FOB) en el total de las exportaciones.

n.d. No disponible.

FUENTE: Secretaría de Integración Económica Centroamericana (SIECA).

La institución clave del proceso de integración ha sido la Secretaría del Tratado de Integración Económica Centroamericana (SIECA), con sede en la ciudad de Guatemala. Aparte de proporcionar servicios de coordinación para el mercado común, la SIECA es la Secretaría del Consejo Económico Centroamericano, integrado por los Ministros de Economía de los países miembros, y del Consejo Ejecutivo, formado por los funcionarios directamente responsables de las cuestiones de integración en cada uno de esos países. La SIECA ha procurado del mejor modo posible, dentro de los estrechos límites que le fueron asignados en el Tratado de Integración, buscar la aceleración del proceso integracionista, principalmente llevando a la atención de los Consejos Económico y Ejecutivo, los problemas y posibilidades más interesantes.

Existe un grave vacío institucional entre las funciones técnicas y de coordinación de la SIECA y los amplios —aunque inoperantes— intereses políticos de la ODECA. Este vacío es llenado en parte, por la Misión Conjunta de Programación (financiada por numerosos organismos regionales e integrada por un grupo de economistas dedicado a estudios regionales que den base a una eventual planeación económica a escala regional),\* por la Cámara de Compensación Centroamericana y el recientemente establecido Consejo Monetario Centroamericano que busca coordinar las políticas monetarias de los bancos centrales de los países miembros, y por el Banco Centroamericano de Integración Económica. Estas instituciones no tienen relación formal con la SIECA, aunque se pretende reunir a la Misión Conjunta con la Secretaría, para integrar un directorio de planeación regional.

El efecto estimulante del comercio intrazonal ha nutrido también a buen número de instituciones regionales privadas. En ello se refleja, más que cualquier otra cosa, un intento del sector privado de cada país para cooperar en la promoción de políticas regionales específicas. Entre las más importantes e interesantes de estas nuevas instituciones se encuentran la Asociación de Bancos Privados Centroamericanos, las federaciones regionales de cámaras de comercio y de la industria, la Asociación de Sociedades de Inversión Privadas y el Instituto Centroamericano de Administración de Empresas (INCAE), que ofrece cursos especializados en combinación con la Escuela de Administración de la Universidad de Harvard. El sector privado continúa tratando de influir en la política de integración, principalmente a través de los gobiernos nacionales, pero la mera existencia de nuevos contactos regionales es un indicador del convencimiento general de que la integración económica es un hecho irreversible.

Dos instituciones externas juegan también un papel importante en el proceso de integración económica. Una de ellas es la CEPAL, que proporcionó la inspiración teórica inicial y las guías de la integración y que continúa realizando valiosos estudios específicos y que, a través del Comité de Cooperación Económica de la Región, ofrece evaluaciones y recomendaciones relativas al proceso de integración. La segunda de estas instituciones es la Oficina Regional para Centroamérica y Panamá (ROCAP) de la Agencia Norteamericana para el Desarrollo Internacional (AID). El interés de Estados Unidos en la integración centroamericana no fue muy temprano, pero ahora se ha convertido en un factor básico en la política exterior norteamericana en la Zona. En tanto que Estados Unidos ha sido bastante indiferente frente a la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio, para la integración económica centroamericana, ha proporcionado apoyo financiero y técnico de gran importancia, principalmente a través de Banco Centroamericano de Integración Económica. El precio de tal apoyo ha sido la aceptación de las políticas norteamericanas en cuestiones tales como la prioridad en favor de los proyectos de infraestructura regional y la selección de métodos para promover la industrialización.

Quizá mucho más importante que las cifras reales sobre el comercio, sea el nuevo espíritu con que la integración se ha dejado sentir en América Central. Después de más de un siglo de intentos frustrados para alcanzar la unificación política, los centroamericanos han descubierto que pueden actuar

\* Todos los estudios sobre los problemas del MCCA coinciden en la conclusión de que es absolutamente indispensable llegar a una auténtica planificación regional. A este respecto se pueden señalar algunos pasos importantes tales como las dos reuniones celebradas hasta ahora por los directores de las comisiones nacionales de planificación de los cinco países. Se espera que de estas reuniones salga finalmente otro organismo regional que actúe como asesor de la Misión Conjunta dentro de la SIECA.

conjuntamente, obteniendo tangibles beneficios. En cada país hay un grupo cada vez mayor de funcionarios, hombres de negocios e industriales jóvenes que toman parte en el movimiento integracionista, entusiasmados por las fuerzas dinámicas que está desatando y ansiosos de participar plenamente en su expansión. Si se considera el cuadro político y económico de América Central, a menudo sombrío, la promesa de la integración sobrepasa con mucho sus logros efectivos hasta la fecha en cuanto a las posibilidades que ofrece de nuevas formas para hacer frente a los problemas tradicionales. El éxito de la integración y el interés internacional que ha suscitado, ha dado a los habitantes de la región un nuevo orgullo por su condición de centroamericanos.

La perspectiva de la integración tiene un contenido claramente diferenciado para cada país. Guatemala cuenta con cerca del 40% de la población de América Central y aporta más del 30% del producto bruto interno de la región. La ciudad de Guatemala es más de dos veces mayor que cualquier otra concentración urbana del área. En consecuencia, Guatemala cuenta con la más grande capacidad de industrialización para el mercado nacional si puede exportar a la región sus excedentes de producción. La capacidad de Guatemala para aprovechar el mercado común se ve reducida por el caos político y administrativo y por la renuencia de los intereses agrícolas guatemaltecos a invertir en el comercio y en la industria. Empero, potencialmente, Guatemala debería ser el líder económico de América Central.

En Centroamérica es El Salvador quien tiene mayor interés en el mercado común. El sector privado de este país es el más dinámico y el mejor organizado para obtener provecho del mercado común. Debido a las serias presiones demográficas y a la escasez de tierra cultivable en El Salvador, la industrialización es crucial para su desarrollo; pero la industrialización sólo puede lograrse sobre la base de un mercado regional. Este país posee el mercado financiero más activo y eficiente de Centroamérica y es el único de la región en el que ocurre un desplazamiento importante de capital de la agricultura hacia la industria y el comercio. La rentabilidad de la inversión en la industria es considerablemente mayor que en el cultivo de algodón o café, debido a la escasez de tierra cultivable y al elevado costo en términos de inversiones de capital, que requiere un aumento de la productividad en el sector agrícola de exportación. Los salvadoreños están confiados en que podrán convertirse en el centro manufacturero de América Central, especialmente si se permitiera a los inversionistas extranjeros ubicarse en el país de su elección con la obligación de formar empresas conjuntas con participación de capital centroamericano. Entre los países de la región, sólo El Salvador está en capacidad de obtener, localmente, capital suficiente para participar, en igualdad de términos, en inversiones industriales de gran envergadura para el mercado común.

Honduras es el país menos industrializado de Centroamérica. Su producto bruto interno es el menor de la región y, probablemente, su problema de escasez de personal calificado es, también, el más grave. Honduras entró al mercado común con una desventaja perceptible en relación a los otros países y ha manifestado descontento creciente con los efectos del mercado común, en particular por el reemplazo de importaciones fuera del área, que pagaban derechos, por productos libres de gravámen, procedentes del resto de Centroamérica y de los que se dice son más costosos e inferiores en calidad. Los hondureños se han declarado en favor de las naciones de "desarrollo equilibrado" regional y tratamiento especial, aunque no hay una coincidencia sobre el significado. Existe el consenso de que Honduras no puede ahora separarse del mercado común y de que a menos que se decidan y ejecuten nuevas políticas regionales y nacionales, la distancia económica, absoluta y relativa, entre Honduras y el resto de Centroamérica probablemente aumentará. Algunos hondureños consideran que la integración es un medio de acelerar el desarrollo del país, mediante la asignación a Honduras de una parte más que proporcional de ciertos recursos regionales, en especial, del Fondo para la integración del Banco Centroamericano.

Nicaragua pasa por un impresionante período de auge económico, basado, principalmente, en la exportación de algodón, ganado, azúcar y café. Los nicaragüenses tienen confianza en que estos y otros recursos naturales les aseguran las perspectivas comerciales externas más prometedoras en la región. No están preocupados por su balanza comercial regional altamente desfavorable y están convencidos de que su actitud de

aliento a la inversión privada extranjera les permitirá obtener, eventualmente, una parte sustancial de la industria centroamericana. Una vez iniciada la producción en las nuevas plantas de sosa cáustica y de productos lácteos, Nicaragua espera que aumentarán sensiblemente sus exportaciones regionales. Al igual que El Salvador, Nicaragua prefiere que la inversión extranjera se dirija al lugar de su elección, pues se supone que de este modo puede obtener mayores inversiones que mediante la planeación regional de la industria.

Los costarricenses se consideran diferentes a otros centroamericanos debido a su nivel educativo más elevado, a sus tradiciones democráticas, y civilistas, y a haber alcanzado una distribución más equitativa de la tierra y del ingreso. Deseosos de obtener nuevos mercados para su industria, y plenamente conscientes de las restricciones al crecimiento económico impuestas por un pequeño mercado nacional, optaron por unirse al mercado común bajo el consenso general de que la integración económica no debe llevar a la integración política. La experiencia de Costa Rica en materia de integración ha sido positiva en extremo. Han resultado infundados los temores existentes de que elevados salarios y prestaciones sociales obstaculizarían a la industria; las exportaciones regionales de Costa Rica han permitido aumentar el empleo y contribuido a disminuir el déficit comercial global. Asimismo, Costa Rica tiene confianza en obtener una proporción muy importante de las nuevas inversiones extranjeras debido al mayor poder de compra del mercado nacional, a la superior disponibilidad de mano de obra calificada, a sus mejores comunicaciones y sistemas de comercialización, así como a su estabilidad política.

Estas son, sumariamente, las actitudes nacionales básicas que ha dictado la política de integración. El período inicial de integración ha coincidido con la elevación de los precios de las exportaciones centroamericanas tradicionales. La tendencia favorable de las exportaciones fuera del área ha permitido que las importaciones crezcan al mismo tiempo que el comercio regional. Esta ha traído como consecuencia que se mitigue el impacto fiscal de la integración puesto que el ingreso gubernamental proveniente de los aranceles ha seguido creciendo a pesar de la sustitución de importaciones. Aún más, el aumento en las exportaciones ha atenuado el impacto sobre la balanza de pagos de las crecientes importaciones que demanda el proceso de desarrollo y en especial el de sustitución de importaciones. A pesar de que en años recientes el comercio visible total de Centroamérica ha mostrado un déficit persistente, este se ha podido mantener dentro de límites razonables mediante transferencias de capital, públicas y privadas, y las medidas antiinflacionarias, tan exitosas cuanto ortodoxas, de los bancos centrales de América Central. Esta euforia general ha permitido posponer la consideración de algunos problemas de integración. Sin embargo, la incertidumbre del futuro de los mercados del café y el algodón, productos que representan todavía más del 50% de las exportaciones totales de la región, hace más urgente el examen de la siguiente etapa del proceso de integración.

#### *El futuro de la integración*

La etapa siguiente del proceso de integración abarca dos aspectos. El primer problema, y el más inmediato, es la culminación del mercado común: ello implica el mejoramiento de los sistemas aduaneros, el transporte y la comercialización regionales, y el acuerdo sobre el libre comercio y arancel exterior común para aquellos productos que aún están sujetos a restricciones nacionales. El segundo aspecto, y en última instancia, el de mayor significación, es el desarrollo de políticas e instituciones regionales que permita a América Central obtener las máximas ventajas de su mercado común. A diferencia de lo que sucede con países desarrollados, la integración económica entre países en vías de desarrollo, simplemente establece el marco necesario para el crecimiento, haciendo posible la introducción de nuevos procesos. Un mercado común entre países en vías de desarrollo puede convertirse en una entelequia, incapaz de contribuir al desarrollo sostenido y deliberado del área, a menos que existan políticas regionales de industrialización, comercio exterior, cuestiones fiscales, monetarias y agrícolas, y en lo tocante a la infraestructura física y humana. Este es el más importante reto que enfrenta Centroamérica; su solución es fundamental si el proceso de integración ha de continuar. De otra suerte, existe el peligro real de que la integración se detenga en la etapa inicial, aunque los logros de la misma difícilmente pueden revertirse.

La terminación del proceso de integración exige la puesta en ejecución de medidas uniformes sobre marcas, normas y certificados de origen, así como la revisión de fondo de los procedimientos aduanales, notablemente poco desarrollados. Exige, igualmente, un esfuerzo muy importante para mejorar la distribución y comercialización de los productos centroamericanos y, posiblemente, la introducción de incentivos regionales y de legislación que establezca adecuados servicios de transporte carretero en escala centroamericana.

Los principales productos sujetos aún a tarifas nacionales incluyen los derivados del petróleo, azúcar, café, alcohol destilado y diversos artículos de consumo durable como automóviles y camiones. Algunos artículos sujetos a libre comercio han quedado marginados del mercado regional en virtud de "pactos de caballeros" entre los industriales que gozan de posiciones monopólicas u oligopólicas. El Tratado de Integración no contiene cláusulas que eviten las prácticas restrictivas del comercio, como lo hace el Tratado de Roma de la CEE. Siempre que pueda comprobarse la existencia de prácticas restrictivas del comercio, parecería más efectiva la utilización de reducciones arancelarias específicas para estimular la competencia, que la adopción de medidas legislativas.

El problema de los productos petroleros se resolverá por la feroz competencia de las compañías petroleras internacionales que intentan establecer refinerías en cada país. Puede argumentarse que estas antieconómicas inversiones de prestigio, en pequeñas refinerías nacionales, no significan inadecuada utilización de recursos centroamericanos, puesto que no participa capital centroamericano alguno y el capital extranjero no habría estado disponible para inversiones alternativas. La mayor parte de los productos agrícolas sujetos a protección nacional no son complementarios; todos los países poseen excedentes de ellos y las perspectivas de comercio regional son muy limitadas.

A pesar de que los mercados nacionales de América Central son muy pequeños, todos los países han permitido el establecimiento de varias plantas de ensamble de dudoso valor económico. Sin acceso a un mercado regional, existen pocas posibilidades de que estas plantas aumenten el valor agregado y hagan una contribución económica efectiva. Costa Rica, con cinco plantas de ensamble, es el ejemplo, en este orden de cosas, de la *reductio ad absurdum*. Una vez establecidas, las plantas de ensamble se encuentran en posición de exigir, eficazmente, protección dentro del mercado nacional. El propuesto acuerdo regional sobre industrias ensambladoras, tiene como base la experiencia mexicana —a través de medidas fiscales y de otra índole— para obligar a estas industrias a aumentar gradualmente el uso de componentes de fabricación nacional. El peligro consiste en que sin un acuerdo semejante y una política regional, la proliferación de plantas nacionales de ensamble evitará en el futuro el libre comercio regional de estos artículos de consumo durable.

Cuadro 2  
COMPOSICION DEL COMERCIO INTRARREGIONAL

Productos	1 9 6 2		1 9 6 4		Aumento absoluto	Aumento relativo
	Valor miles de US dólares	%	Valor miles de US dólares	%		
Alimentos	22.2	44	29.3	28	7.1	32
Materias primas	2.4	5	3.9	4	1.5	62
Combustibles y lubricantes (1)	0.1	—	5.0	5	4.9	4 900
Productos químicos	5.2	10	18.9	18	13.7	263
Productos manufacturados	16.4	33	41.1	39	25.3	154
Otros	4.1	8	6.6	6	2.5	60
T o t a l	50.4	100	105.4	100	55.0	109

(1) El comercio en combustibles consiste, casi en su totalidad, en las exportaciones de la refinería de El Salvador a Guatemala. Se espera que una vez que la refinería guatemalteca inicie sus operaciones, Guatemala será autosuficiente en este renglón.

FUENTE: Secretaría de Integración Económica Centroamericana (SIECA).

Las mayores ventajas así como los problemas más difíciles de la integración económica entre países en vías de desarrollo derivan de las nuevas posibilidades de industrialización que crea la formación de un mercado común. Invariablemente se presenta un cierto número de objetivos contradictorios que incluye la intención de evitar duplicación de capacidad industrial y asignación ineficaz de recursos escasos; la participación de cada país en el proceso industrial y, al mismo tiempo, la obtención de economías externas logradas a través de la formación de complejos industriales y "polos de crecimiento"; finalmente, el deseo, por una parte, de los encargados de la planeación nacional y regional de controlar la localización de las nuevas industrias y, por la otra, el de los inversionistas locales y extranjeros de tener libertad para escoger su ubicación. Gran parte del comercio centroamericano de productos manufacturados ha sido el resultado de la mejor utilización de la capacidad instalada existente; el proceso de nuevas inversiones e industrialización para el mercado común está comenzando.

En 1958, el Acuerdo sobre Industrias de Integración establecía algunas tarifas preferenciales para industrias en particular, que se asignarían sobre bases nacionales. Desde esa fecha sólo tres industrias han sido asignadas. El Salvador se ha negado a tomar parte en el sistema y las fuertes objeciones a las características monopolísticas del sistema alegadas por Estados Unidos, han inhibido a los inversionistas extranjeros. El acuerdo "interino" de 1963, en virtud del cual cualquier empresa que demuestre que su capacidad instalada es suficiente para abastecer 50% del mercado regional goza de aranceles preferenciales, se ha convertido en el principal instrumento de la industrialización en escala regional. Por otra parte, los gobiernos nacionales compiten para atraer nuevas inversiones mediante el ofrecimiento de incentivos fiscales, importaciones de materias primas libres de impuesto y otros expedientes. El propuesto acuerdo regional sobre incentivos fiscales a la inversión no ha sido ratificado por Honduras, porque insiste en que se le permita ofrecer incentivos adicionales para compensar su menor grado de desarrollo industrial.

La competencia ilimitada de los países de la región para atraer nuevas industrias crea tensiones severas sobre el proceso de integración. Debido a la inexistencia de un mercado regional de capitales y a la falta de formación interna de capital dentro de la región, la mayor parte de las nuevas inversiones, en gran escala, son extranjeras. El Banco Centroamericano de Integración Económica se ha visto obstaculizado en su labor por la escasez de créditos disponibles y la carencia de personal que evalúe las propuestas de inversiones industriales. El sector privado de los países centroamericanos tiene una actitud excesivamente proteccionista y carece de la organización y de los recursos financieros para emprender proyectos industriales básicos.

El proceso de industrialización para sustituir importaciones requerirá insumos considerables de capital y conocimientos técnicos extranjeros. A menos que se realicen esfuerzos importantes para organizar al capital centroamericano, y se haga uso de incentivos monetarios y fiscales que estimulen la formación de empresas centroamericanas, el ritmo de industrialización así como necesariamente, la elección de la ubicación de las nuevas industrias será la prerrogativa de los inversionistas extranjeros. Los bancos privados centroamericanos y los bancos centrales en colaboración con el Banco de Integración, podrían hacer una importante contribución a la formación de capital regional, la cual ha faltado hasta la fecha. Es urgente la incorporación del sector privado de cada uno de los países a la maquinaria institucional del Banco de Integración, la Misión Conjunta y los Consejos Económico y Ejecutivo, con el propósito de superar la desconfianza existente sobre la idea misma de una política regional de industrialización.

Tan importante como la industrialización es la necesidad de lograr una política comercial externa a nivel regional. No se necesita insistir en las ventajas de las negociaciones comerciales multilaterales sobre las bilaterales, en particular para pequeños países que dependen de un número limitado de exportaciones. La terminación rápida del arancel externo común, colocará a Centroamérica en una posición excelente para negociar como bloque. Sin embargo, al presente no existen instituciones que puedan proporcionar los estudios técnicos necesarios para tales negociaciones ni una autoridad ejecutiva que lleve a cabo las negociaciones multilaterales. El lamentable conflicto entre los países de la región, en la Conferencia Internacional sobre el Convenio del Café (Londres 1965), puso

de relieve claramente, los riesgos que se originan en la falta de un acuerdo sobre la política comercial externa de la región. Las ventajas de negociar como un bloque económico son mayores en relación a la Comunidad Económica Europea (CEE), la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), el Japón, que tiene un superávit comercial con algunos países centroamericanos y un gran déficit con otros, y México. Centroamérica debería estar en posición de ofrecer concesiones arancelarias a importaciones de bienes de capital destinadas a la industrialización regional, en particular si estas concesiones se vincularan a condiciones crediticias y otras medidas de estímulo a la inversión extranjera pública y privada.

Los efectos del mercado común y de la sustitución de importaciones hacen imperativa la formación de una política fiscal regional. Los actuales procedimientos e instituciones originan retrasos intolerables en los cambios de aranceles regionales. Por otra parte, los gravámenes al consumo y otros impuestos, establecidos con el propósito de compensar los efectos fiscales de la sustitución de importaciones han disminuído el atractivo del mercado común, a pesar de que se aplican sobre bases no discriminatorias. Los sistemas fiscales de los diversos países centroamericanos son regresivos, están mal administrados y dependen, en exceso, de fuentes de baja elasticidad-ingreso. Los requerimientos del desarrollo económico y de la expansión demográfica, en combinación con las consecuencias fiscales de la integración, hacen urgente una revisión drástica de esos sistemas impositivos. Existe la oportunidad de alcanzar un grado substancial de armonización regional de la política fiscal pero, también en este caso, habrá que crear la autoridad y la institución correspondientes, en la próxima etapa de integración.

La Cámara de Compensación y el nuevo Consejo Mone-

tario Centroamericano son dependencias de los bancos centrales y no tienen personalidad jurídica propia. El desarrollo económico y la industrialización están generando presiones crecientes sobre la balanza de pagos regional. La coordinación de la política monetaria, incluyendo, posiblemente, la coparticipación en las reservas nacionales, debería formar parte de la próxima etapa de integración. La existencia del mercado común, la posibilidad de industrializarse para substituir importaciones y las perspectivas de movimientos regionales de capital, permiten que Centroamérica elabore, por vez primera, una política monetaria positiva vinculada al desarrollo económico. Sin embargo, los bancos centrales están interesados en preservar su autonomía y mantener su estricta política antiinflacionaria. Para que la política monetaria desempeñe el papel que le corresponde en el futuro de la integración, debe estar estrechamente coordinada con el Consejo Económico y el Banco de Integración. Un comienzo útil sería un proyecto para uniformar la legislación regional en actividades "cuasi bancarias", como las de las sociedades mutualistas y los fondos de inversión, e incentivos monetarios para estimular su operación en escala centroamericana.

A pesar de la importancia del comercio regional en productos agrícolas, no se ha emprendido ningún estudio para determinar las posibilidades de especialización regional y producción agrícola complementaria. Existe un proyecto de estabilización de precios de productos agrícolas básicos y la construcción de una cadena regional de silos, pero no se ha llegado a ningún acuerdo sobre el nivel de los precios o la forma de financiamiento del proyecto. Sin embargo, los planes nacionales proponen la autosuficiencia en la producción de artículos de consumo básico y la creación de superávit para exportar al mercado común. La formación de organizaciones regionales de comercialización podría estimular el desarrollo de

Cuadro 3

COMERCIO TOTAL Y COMERCIO INTRARREGIONAL POR PAISES

Mercancías 1962-1964

(Millones de US dólares)

Países	Exportaciones			Importaciones			Saldo	Saldo	Saldo
	MCCA	totales	%	MCCA (CIF)	totales (CIF)	%	externo	regional	neto
				1	9	6	2		
Guatemala	13.0	117	11.1	11.2	133	8.4	- 17.4	+1.8	- 15.6
El Salvador	18.3	136	13.5	22.1	125	17.7	+ 15.3	-3.8	+ 11.5
Honduras	13.8	81	17.0	8.9	80	11.1	- 3.2	+4.9	+ 1.7
Nicaragua	3.4	82	4.1	4.7	97	4.8	- 13.7	-1.3	- 15.0
Costa Rica (1)	1.9	93	2.0	3.5	113	3.1	- 18.8	-1.6	- 20.4
	50.4	509	9.9	50.4	548	9.2	- 39.0		- 39.0
				1	9	6	3		
Guatemala	20.7	154	13.4	14.2	166	8.5	- 17.8	+6.5	- 11.3
El Salvador	23.9	154	15.5	27.9	152	18.3	+ 6.0	-4.0	+ 2.0
Honduras	13.2	83	16.0	13.2	95	13.9	- 12.8	0	- 12.9
Nicaragua	4.0	100	4.0	6.9	110	6.3	- 8.3	-2.9	- 11.2
Costa Rica (1)	4.4	95	4.6	4.0	124	3.2	- 29.2	+0.4	- 28.8
	66.2	586	11.3	66.2	647	10.2	- 61.0		- 61.0
				1	9	6	4		
Guatemala	29.8	158	18.8	26.4	202	13.1	- 47.4	+3.4	- 44.0
El Salvador	34.9	178	19.6	39.2	192	20.4	- 9.4	-4.3	- 13.7
Honduras	18.4	95	19.4	18.0	102	17.7	- 7.7	+0.4	- 7.3
Nicaragua	7.0	103	6.8	13.3	125	10.6	- 15.7	-6.3	- 22.0
Costa Rica (1)	15.3	113	13.5	8.5	138	6.2	- 32.0	+6.8	- 25.2
	105.4	647	16.2	105.4	759	13.9	-112.2		-112.2

(1) Costa Rica firmó el Tratado de Integración hasta septiembre de 1963, por tanto 1964 fue el primer año de operación del Mercado Común para Costa Rica.

FUENTE: Secretaría de Integración Económica Centroamericana (SIECA).

exportaciones agrícolas nuevas, tales como ganado o frutas. La agricultura ha sido un sector descuidado en el mercado común; apenas se han hecho algunos esfuerzos tentativos para elaborar políticas regionales y crear las instituciones correspondientes.

Esencial para la operación efectiva de la integración es la construcción de una infraestructura, física y humana, en los transportes y las comunicaciones y de una reserva de mano de obra calificada, así como de instituciones de adiestramiento. El Fondo de Integración del Banco de Integración fue constituido específicamente para auxiliar financieramente esa infraestructura, pero es un desafortunado precedente que su primera cuota incluya sólo siete millones de dólares de los gobiernos centroamericanos y treinta y cinco millones de la AID. Reviste, sin embargo, particular relieve la aportación del BID al Banco Centroamericano, una de las manifestaciones del apoyo constante y resuelto que el organismo crediticio interamericano viene otorgando a la integración de Centroamérica. En cierta medida, los préstamos del BID a cada país del área contribuyen al mismo propósito.

La prioridad ha sido otorgada a trece caminos de importancia regional a pesar del mayor interés mostrado por ciertos gobiernos en caminos exclusivamente nacionales que abrirían tierras vírgenes. El proyecto para formar una corporación centroamericana de telecomunicaciones con conexiones de micro-ondas está detenido, aunque por primera vez funciona entre las ciudades capital un servicio de líneas telefónicas directas, COCESNA, financiado por la AID. La integración ha tenido menos éxito en materia de aviación; en poco tiempo todos los países tendrán su propio aeropuerto para aviones "jet", a pesar de que en la región funcionan numerosas líneas aéreas pequeñas incapaces de adquirir equipo moderno y de prestar un servicio eficaz en la región.

Se ha prestado menor atención a la infraestructura humana de América Central. El primer inventario de recursos humanos en el área, fue llevado a cabo por el Consejo Superior de Universidades Centroamericanas (CSUCA), otra de las instituciones regionales autónomas, pero no hay fondos ni personal disponible para continuar la planeación regional de la mano de obra. Las graves deficiencias de mano de obra en América Central son conocidas, incluyendo la escasez de adiestramiento para el personal de las instituciones regionales; se reconoce que debido al alto costo de capital de la educación, ciertas necesidades de personal sólo podrán ser satisfechas mediante políticas regionales. La responsabilidad en materia de infraestructura humana no está claramente determinada, al nivel nacional, y la responsabilidad al nivel regional está aún por establecerse.

El análisis sectorial anterior demuestra que la formación de políticas regionales requiere cambios substanciales en las instituciones. Los Consejos Económico y Ejecutivo han estado sobrecargados con problemas inmediatos y han carecido de la autoridad y de la asistencia técnica necesarias para diseñar políticas regionales. Para obtener el mayor provecho del Mercado Común, Centroamérica requiere organizaciones permanentes que incluyan a los sectores público y privado de cada país, en campos tales como el comercio exterior, la industrialización, la política fiscal, la política agrícola, la infraestructura regional física y humana, así como el mejoramiento de la coordinación entre las instituciones regionales existentes. Estas organizaciones podrán funcionar eficientemente, sólo si cuentan con personal y financiamiento adecuados y amplio apoyo político. En Centroamérica la integración económica se ha presentado como "apolítica", pero ella sólo podrá continuar si se reconoce la necesidad de autoridades regionales supranacionales. De otra suerte, existe el peligro de que el proceso de integración disminuya su ritmo como resultado de los efectos inhibitorios de políticas exclusivamente nacionales.

En relación con la cuestión del fortalecimiento institucional está el problema del desarrollo regional equilibrado. Sin la existencia de fórmulas e instituciones regionales, se carecerá de los medios para evitar la concentración de los beneficios de la integración en ciertos países. El concepto de desarrollo equilibrado ha padecido por falta de definición. No hay acuerdo alguno sobre si debería referirse a la distribución de los beneficios de la integración, a la localización de las nuevas industrias o a medidas para estimular a los países menos desarrollados al logro de una tasa más rápida de desarrollo económico, con el propósito de cerrar, en períodos determinados, la distancia económica que existe entre ellos y los países más

adelantados del área. La integración depende de la convicción de cada país de que se encuentra considerablemente mejor formando parte del mercado común que fuera de él, de que es más ventajoso impulsar el proceso de integración que detenerlo en cualquiera de sus etapas, y de que los beneficios que obtiene de la integración son al menos proporcionales a los que recibe cualquiera de los restantes miembros de la unión económica. En este sentido debe entenderse que está implícito el concepto de "desarrollo equilibrado" en cualquier proceso exitoso de integración. La siguiente etapa del proceso de integración podrá continuar sólo si se incorpora alguna fórmula de desarrollo equilibrado en las políticas regionales respectivas.

### *Integración y Desarrollo Económico*

La economía de América Central se caracteriza por tener la más rápida tasa de crecimiento de la población de cualquier parte del mundo; por la incapacidad de la economía para absorber productivamente a la fuerza de trabajo en expansión; por una distribución del ingreso y de la tenencia de la tierra particularmente inequitativas; por un sector público ineficiente y excesivo; por sistemas fiscales extremadamente regresivos, y por la dependencia sobre un número limitado de exportaciones agrícolas tradicionales sujetas a las vicisitudes de los mercados mundiales. Dentro de este contexto se da la integración económica y el desarrollo. Las limitaciones básicas al proceso de integración se originan en las características de la economía centroamericana. A pesar de que la integración es una fuerza dinámica de magnitud considerable es incapaz, por sí misma, de producir cambios estructurales económicos y sociales. Sin embargo, a menos que estos cambios ocurran, el proceso de integración, y en particular el de industrialización, se enfrentarán a obstáculos posiblemente insuperables.

Aunque no se dispone de estadísticas detalladas, a *grosso modo* puede determinarse la distribución aproximada del ingreso para los países de la región, excepto Costa Rica. El 1% de la población absorbe el 25% del producto bruto interno; 25% de la población, en su mayoría clase media urbana y empleados del gobierno, absorbe el 50% del PBI; 75% de la población, habitantes de zonas rurales, recibe sólo el 25% del PBI y vive al margen de la economía monetaria. De este modo, el poder de compra interno de América Central en su conjunto está constituido por menos de cuatro millones de personas de un total de más de doce millones. El poder de compra disponible total es comparable al de una ciudad norteamericana como San Francisco y considerablemente menor que el del Distrito Federal en México. La distribución del ingreso refleja muy de cerca la distribución de la tierra. La equitativa distribución del ingreso existente en Costa Rica, es el resultado directo de la proporción relativamente mayor de explotaciones agrícolas comerciales pequeñas y medianas que hay en el país.

La industrialización para substituir importaciones quedará saturada por las limitaciones del tamaño del mercado regional, a menos que una reforma estructural genere una radical redistribución del ingreso que permita aumentar el tamaño del mercado interno, y a menos también, que se desarrollen nuevas fuentes de ingresos de exportación. Sin estos dos cambios, el proceso de integración podría permitir que Centroamérica se aproximara al nivel de industrialización alcanzado por países tales como Colombia y Chile, pero no se lograría un proceso autosostenido de crecimiento económico. Centroamérica tiene un margen de varios años para industrializarse sobre la base del presente mercado regional, pero tarde o temprano ese mercado se saturará, a menos que ocurran cambios estructurales.

El futuro de la integración económica de América Central está ligado inexorablemente a las posibilidades de una pacífica revolución económica y social en esa área. La integración económica es al mismo tiempo un factor dinámico que propicia cambios estructurales en materia de reforma agraria, administración pública, sistemas impositivos, métodos de comercialización y actividad industrial, y una fuerza secundaria que depende de otros cambios. La integración económica no es una panacea para América Central. Sus logros, problemas y perspectivas merecen estudio por su importancia para la región y por su relevancia para los más amplios problemas del desarrollo económico y social y de la integración económica de América Latina.