¿Hacia un nuevo enfoque de la integración regional?

Eduardo Lizano

I. Introducción

Recientemente ha habido un renovado interés en el tema de la integración regional en Centroamérica. Los presidentes de los países del Istmo dedicaron una de sus reuniones cumbre, en 1994 a tratar el tema, e inmediatamente antes de ella se llevó a cabo una sesión especial de los amigos de la integración, a la cual asistió el presidente Figueres.

Desde la Cumbre de Antigua, en 1990, hasta la de Guárico en 1994, el tema de la integración regional ha sido tema prioritario de los presidentes del Istmo. La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), por su parte, organizó, en noviembre, un seminario de expertos para analizar el Tratado de Libre Comercio de América del Norte y la Integración Centroamericana. La Federación de Entidades Privadas de Centroamérica y Panamá (Fedecaprec) ha hecho su propio planteamiento. Además, varios autores han publicado contribuciones sobre el mismo tópico.1 Es más, un nuevo término está en proceso de elaboración, a saber: el regionalismo abierto.2

Este artículo está dividido en siete partes. En la segunda, se examinan las razones por las cuales el tema de la integración regional ha tomado renovado brío.

En la tercera, se plantea la interpretación del nuevo enfoque con base en las acciones tomadas por los países centroamericanos. En la cuarta, se mencionan las características principales del nuevo enfoque. En la quinta, se discuten los temas más importantes de una posible agenda del nuevo enfoque. En la sexta, se aborda el tema de la relación entre el nuevo enfoque y la evolución del concepto de la integración económica regional. Finalmente, en la séptima, se hacen algunos comentarios sobre el nuevo planteamiento a manera de conclusión.

II. ¿Por qué un nuevo enfoque?

Varías razones pueden señalarse para explicar el interés renovado en el tema de la integración regional.

a) Una vez concluidos los principales conflictos bélicos en el Istmo, la preocupación principal ha sido la administración de la paz. Al respecto se han señalado tres tareas imperativas: primera, consolidar la democracia y los derechos humanos; la segunda, hacer frente a las profundas desigualdades (sociales, políticas, económicas) existentes en la región, y la tercera, acelerar el desarrollo económico de los países centroamericanos. Esta última tarea, a la vez, se concebe como un proceso fundamentado en tres apoyos estrechamente vinculados entre sí: el crecimiento económico (aumento de la producción), la equidad (combate a la pobreza) y la sustentabilidad (el crecimiento de hoy no ha de ser a costa del de mañana). Si uno de estos apoyos falta, el edificio se desmorona. Por ello, en la actualidad se hace referencia al desarrollo económico sustentable con cara humana, para tomar en cuenta los tres puntos señalados anteriormente.

Ahora bien, la acción conjunta de los países del Istmo se ha considerado como uno de los caminos
promisorios para enfrentar algunos de los problemas del área centroamericana en la consecución de estos objetivos.

b) La posibilidad de lograr acceso al mercado de Canadá, Estados Unidos y México mediante la participación en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCA) ha planteaddo, una vez más, la importancia de la acción conjunta.

c) La Cumbre de las Américas (diciembre de 1994) en su declaración de principios, así como en su plan de acción, otorga a los esquemas de integración regional un papel de marcada importancia.

Por consiguiente, varios factores apuntan en la misma dirección: la necesidad de reconsiderar la integración regional, es decir, la acción conjunta como uno de los medios para mejorar alcanzar las metas, en la etapa presente, del desarrollo centroamericano. Este trabajo trata de analizar el nuevo enfoque de la integración centroamericana, tal como surge, no de las declaraciones y compromisos de los presidentes de la región, sino más bien de las acciones y decisiones adoptadas por los países.

III. ¿En qué consiste el nuevo enfoque?

En Centroamérica, el nuevo enfoque sobre la integración consiste en propiciar la acción conjunta regional (ACR) para acelerar el proceso de desarrollo económico. Cada uno de los países incurriría así en costos menores de los que debería hacer frente de no llevarse a cabo la ACR. De esta manera, los países encontrarían ventajas en aunar esfuerzos y proceder a la acción conjunta, es decir, promover la integración regional con el fin de resolver determinados problemas y vencer ciertos obstáculos que se presentan para acelerar el desarrollo económico, en vez de actuar de manera aislada cada país por su cuenta.

Entre los países centroamericanos existe hoy la firme creencia de que la acción conjunta regional es un procedimiento adecuado para obtener beneficios adicionales (y evitar ciertos costos) en la solución de algunos de sus problemas. Los vínculos entre los países se estrecharán con base en los resultados concretos obtenidos gracias a la acción conjunta regional. En forma paulatina, se creará una comunidad regional.

La razón de ser del nuevo enfoque no es ni la historia, ni la tradición, ni la solidaridad, sino más bien la posibilidad de lograr un mayor grado de desarrollo económico con un costo menor. De ahí la necesidad de una búsqueda, nunca alcanzada a cabalidad, del equilibrio entre la integración y la diversidad.\(^3\)

La tarea consiste entonces en:

a) Detectar y determinar cuáles problemas satisfacen esta condición (obtener beneficios adicionales gracias a la acción conjunta regional). Al respecto, es necesario explicar por qué ésta es más ventajosa que la acción nacional independiente. Es decir, establecer cuáles son los costos y beneficios y compararlos con los de la acción de cada país por separado.

b) Precisar cuáles de los países miembros participarían en la acción conjunta regional para buscar solución a un determinado problema. En efecto, no todos los países miembros, necesariamente, han de participar.

c) Decidir acerca de la manera en que la acción conjunta regional se llevaría a cabo. Al respecto existen varias posibilidades:

– encomendar la tarea a alguna de las instituciones regionales existentes,
– subdividir la tarea y encargar a cada país la responsabilidad de ejecutar una parte de las labores a realizar,
– crear alguna instancia institucional ad-doco (comisión, comité, grupo de trabajo) para tomar las acciones del caso.

IV. ¿Cuáles son las características del nuevo enfoque?

El nuevo enfoque tiene ciertas características dignas de mencionarse por separado.

a) El nuevo enfoque no se encuentra circunscrito a los aspectos económicos, sino su concepción es más amplia. Así por ejemplo, temas tales como la biodiversidad y el medio ambiente, la seguridad ciudadana, el narcotráfico, pueden ser sujetos de planteamientos regionales.

b) La esencia del nuevo enfoque es la acción conjunta regional. El énfasis se ha puesto en las ventajas y las posibilidades que ofrece. Si un conjunto o una serie de ACR conforman un programa de integración regional, o se trata más bien de un esfuerzo de cooperación o de colaboración regionales, no es un

\(^3\) Jacques Attali, *Europe(s)*, Fayard, 1994, p. 179.
asunto de mayor trascendencia. Lo importante es determinar si la acción conjunta regional se justifica o no. Lo demás es secundario.

c) En consecuencia, la consolidación del espacio económico centroamericano, mediante la ampliación del libre comercio intrarregional de bienes (incluidos los de origen agropecuario) y de servicios, la integración monetaria y la coordinación de las políticas económicas nacionales, no representa la preocupación central, ni tampoco el cometido principal del nuevo enfoque de los gobiernos centroamericanos. Menos aún la constitución de un mercado común, caracterizado por la libre movilidad de los factores de la producción dentro de la región.4

d) El nuevo enfoque es un esfuerzo de acción regional por así decir "a la carta".5 No se trata de un programa preciso, en el cual se especifiquen sus objetivos, principios, acciones y metas. Es más bien un procedimiento. Por lo tanto, dos observaciones son pertinentes:

Primera, un problema escogido para ser resuelto mediante la acción conjunta regional podría no aquejar a todos los países por igual. Por ello, como se mencionó, ésta no involucra siempre a los mismos países.

Segunda, un país podría considerar injustificada la acción conjunta regional para resolver algún problema concreto. Este adoptaría más bien la acción nacional y no la regional. En la actualidad, por ejemplo, Costa Rica ha decidido no participar en el Parlamento Centroamericano y Panamá, por su parte, no participa en el programa de libre comercio intrazonal.

e) Algunas acciones conjuntas regionales serían de naturaleza cuasi-permanente, por ejemplo, las ta-

---

4 La falta de movilidad se refiere sobre todo al factor trabajo, ya que la capital está prácticamente asegurada gracias a la apertura de la cuenta de capital.

5 La integración "a la carta" a la que hace referencia Pineda Loppiac (Le débat sur les coûts et les avantages de l'intégration économique en Amérique Centrale, tesis, Universidad de Lusana, 1981) al analizar un planificación de E. Lizano ("La distribución de beneficios y costos de la integración económica, un procedimiento alternativo", Revista de la Integración, INTAL, nº 15, 1974, pp. 7-25) es diferente a la que se examina en el texto. En efecto, la primera no requiere una comunidad de objetivos, sino tan solo de medidas e instrumentos. En cambio el nuevo enfoque exige a los países llegar a un acuerdo sobre los objetivos a alcanzar y sobre las medidas a tomar. Se asienta más al concepto de integración "a la carta" y a la "geometría variable" a las cuales hace referencia John Andrews (p. 17) en el suplemento de European Union, The Economist, 22 de octubre, 1994.

---

f) Se busca acelerar el desarrollo de la región centroamericana mediante la concreción de consensos parciales y transitarios. Estos ofrecen la posibilidad de aunar esfuerzos. Se trata de hacer campear el realismo en vez de intentar imponer compromisos a los países. Se busca evitar la tensión originada en compromisos inaceptables y más bien propiciar la cooperación y la colaboración nacida de acuerdos limitados, pero de aceptación general. De cierta manera, se trata de regresar al concepto de "la integración por proyectos" plantead por Cohen y Rosenthal en la segunda parte de la década de los setenta.6

V. ¿Cuál sería la agenda del nuevo enfoque?

En las circunstancias actuales de Centroamérica, las siguientes áreas pueden considerarse como posibles tópicos de la agenda del nuevo enfoque.7

1) Proyectos de infraestructura de alcance regional

Se refiere a la construcción de ciertos proyectos como los siguientes:

- la interconexión de los sistemas eléctricos nacionales,

- la creación de un sistema regional de telecomunicaciones,

- la construcción de un sistema de puertos de altura tomando la región como una sola unidad.

El objetivo básico de estos proyectos es bastante evidente: en unos casos se trata de evitar duplicaciones y reducir el monto de las inversiones; en otros,
facilitar la incorporación de nuevas tecnologías en un mercado más amplio, en fin, se busca mejorar la calidad del servicio y disminuir los costos al usuario.

La ejecución de estos proyectos de infraestructura requiere una acción conjunta regional en cuanto a: el planeamiento, el financiamiento (recursos públicos y privados y en cuanto a recursos regionales y foráneos) la construcción (cada país toma a su cargo la parte correspondiente o se construye el proyecto en su conjunto), la política tarifaria, así como la administración y el mantenimiento (nacional o regional). Habría una importante serie de problemas todavía por resolver.

2) Coordinación de programas nacionales

Ciertos programas nacionales son susceptibles de la acción conjunta regional con el propósito de eliminar duplicaciones, economizar recursos y abaratrar el costo de los bienes y servicios producidos en la región.

Al respecto, se justificaría en casos como los siguientes:

- la investigación agropecuaria,
- la información estadística,
- la educación superior,
- los inventarios de recursos naturales,
- la información meteorológica,
- el estudio de la actividad sísmica.

En estos casos y en muchos otros, la acción conjunta regional permite a países pequeños, como los centroamericanos, disminuir la inversión, mejorar los servicios y reducir el costo, a condición de lograr una coordinación adecuada y una división de trabajo razonable entre los países.

3) Equilibrios macroeconómicos

Los programas de integración económica regional (IER) tienen dos consecuencias importantes para los países miembros. Primera, los países pierden el control pleno sobre el manejo de ciertos instrumentos de política económica, con frecuencia algunos muy importantes, como el caso, por ejemplo, del arancel externo. Segunda, la economía de los países miembros se hace más «sensible» a las fluctuaciones que ocurren en los otros países miembros del programa de IER. En efecto, la transmisión de los desequilibrios se lleva a cabo de manera más rápida, dado el grado de integración (comercial y financiera) alcanzado por las economías de la región.

Por ello, en el ámbito de la coordinación de las políticas macroeconómicas, las acciones conjuntas regionales son indispensables con dos propósitos: uno, administrar regionalmente ciertas políticas como el arancel externo común y dos, proteger mejor a los países de la evolución (deseada o no) ocurrida en alguno de los países miembros, por ejemplo, las presiones inflacionarias. Algunas de estas acciones conjuntas regionales son de carácter permanente, por ejemplo, la administración del arancel externo común (Consejo arancelario) y el otorgamiento de crédito para solventar la situación de balanza de pagos de los países miembros (Fondo de estabilización). Otras podrían tener un carácter temporal.

4) Desarrollo social

En todos los países del Istmo, la situación de importantes sectores de la población deja mucho que desear. Por ello, los países han dado una alta prioridad a la lucha contra la pobreza. La acción conjunta regional se centra en acciones tales como las siguientes:

a) El seguimiento de la situación de los grupos de menores ingresos, mediante la recopilación de información (encuestas de ingresos y gastos, distribución de ingreso por niveles de ingreso, estimación de coeficientes de Gini, etc.) para evaluar la evolución de estos grupos.

b) El intercambio de información sobre la marcha de los diferentes programas en ejecución en los países miembros. Por ejemplo, el programa de Asignaciones Familiares y el del Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) en Costa Rica, el Fondo de Desarrollo Social en El Salvador, así como otros relacionados con los sistemas de educación, salud y seguridad social.

El propósito básico es conocer las dificultades y limitaciones de los diferentes programas y aprender de las experiencias ajenas para evitar los errores cometidos. Asimismo, es posible intercambiar de un país a otro personal experimentado en el diseño, la ejecución y la evaluación de este tipo de programas.

5) Desarrollo sostenible

El tema del desarrollo sostenible ha cobrado una inmejorable trascendencia y ha adquirido una alta prioridad en la región. La acción conjunta regional se considera conveniente y busca varios objetivos, entre ellos:
a) Evitar el uso del proteccionismo verde como una nueva medida de carácter no tarifario para entorpecer el comercio intrarregional.

b) Impedir la guerra de incentivos relacionados con el medio ambiente y la ecología, con el fin de atraer inversionistas. Antaño, el Mercado Común Centroamericano (MCCA) sufrió la guerra de incentivos industriales, en la cual cada país ofrecía los mejores para llegar a ser más atractivo a los inversionistas. Ahora, se trata de evitar la repetición de algo semejante relacionado con la adopción de políticas más laxas en cuanto al medio ambiente y la ecología para atraer inversionistas.

c) Coordinar las políticas nacionales y elaborar una de alcance regional, con el propósito de preservar la biodiversidad (la riqueza ecológica del Istmo es de una gran importancia internacional) y obtener mayores ventajas económicas, gracias a una explotación racional de la riqueza centroamericana (ecoturismo y prospección).

6) Democratización

Acallados los tambores guerreros, la tarea de afianzar la democratización del Istmo ha adquirido la más alta prioridad. Sin democracia y sin derechos humanos, no hay posibilidad de desarrollo económico y de progreso social en el mediano plazo. Se trata primordialmente, de promover la activa participación de la sociedad civil en los asuntos públicos, incluido el cambio de gobernantes. Además, la participación activa conlleva la proliferación de cuerpos intermedios y de organizaciones regionales de muy diversa naturaleza, mediante las cuales la población ejerce su participación. De ahí el papel preponderante del principio de subsidiariedad.

La acción conjunta regional tiene objetivos precisos como los siguientes:

a) Dar seguimiento al progreso y transparencia del proceso de democratización. Es necesario establecer los criterios para evaluar la consecución de estos objetivos. La centralización acarrea consecuencias indeseables8 tanto en el ámbito nacional como en el internacional.

b) Intercambiar la información, en especial la relacionada con la aplicación del principio de subsidiariedad.

c) Facilitar el intercambio de personal con experiencia en diversos aspectos del proceso de democra-

8 Jimmy Goldsmith, _Le piège_, Fixia, 1993, p. 32.

7) Crimen y delincuencia

La internacionalización del crimen es una de las características de la vida contemporánea y Centroamérica no ha escapado a este flagelo. Ejemplos al canto son: el robo de autos en un país para venderlos en otro y el uso del Istmo como «puente» para el tráfico de drogas de América del Sur hacia América del Norte. Se ha considerado indispensable la acción conjunta regional para enfrentar este grave problema.

En la actualidad, se consideran medidas concretas tales como el establecimiento de una escuela centroamericana de policía, fuera del ámbito de las fuerzas armadas.

8) Programa actual de integración económica centroamericana

Cuando los gobiernos decidieron adoptar el nuevo enfoque de la integración centroamericana (la cooperación regional «a la carta»), ya existía un programa de integración económica regional en marcha desde hacia muchos años, conocido con el nombre del Mercado Común Centroamericano.

¿Cuál es la posición del nuevo enfoque con respecto al antiguo programa? En algunos casos se trata de mantener la situación prevaleciente. Tal es el caso, por ejemplo, en cuanto al comercio intrazonal. El nuevo enfoque no pone énfasis en la ampliación del libre comercio ni de productos agropecuarios ni de servicios, pero tampoco se propone retroceder.

En cuanto a otros puntos, por ejemplo, el referente al arancel externo común, la situación es más incierta. Las tendencias proteccionistas han aflorado de nuevo, en varios de los países de la región. Se han aprovechado los compromisos adquiridos al ingresar al antiguo GATT, en relación con la arancelización de los obstáculos no tarifarios al comercio exterior, para establecer aranceles externos que, para efectos prácticos, impiden las importaciones de fuera de la región. No sería extraño, por consiguiente, contemplar cierto retroceso en este campo. Los pretextos y excusas para aumentar o mantener el proteccionismo son de sobra conocidos: la imposibilidad de los «pequeños» productores de competir, la competencia «desleal» y la necesidad de un mayor plazo para capacitarse para poder competir.

Ahora bien, la acción conjunta regional es necesaria y tiene un lugar importante en la agenda del nuevo enfoque, ya sea que para mantener o modificar la situación vigente se busque retroceder o avanzar.
9) **Comercio exterior**

En este campo, las posibilidades de la acción conjunta regional son muy amplias. Las áreas de acción son diversas.

a) Productos específicos: se trata de elaborar la posición conjunta centroamericana en las negociaciones atinentes, por ejemplo, al café y al banano.

b) Apertura unilateral: se busca una acción conjunta en relación con el arancel externo común.

c) Apertura bilateral: Por ejemplo, con Colombia y Venezuela, o con México y Acuerdo Norteamericano de Libre Comercio (ANLC). Se busca también elaborar una posición regional conjunta.

d) Ante decisiones de otros países: por ejemplo, el caso del programa de la Cuenca del Caribe. Al respecto, el Istmo plantea asimismo, su propia acción conjunta regional.

e) Organismos internacionales: se trata de coordinar la posición de los países centroamericanos (GRUCA) en instituciones tales como la UNCTAD, las Naciones Unidas y la WTO (antes GATT).

Los aspectos más álgidos de la acción conjunta regional en el ámbito del comercio exterior son dos:

a) La manera como llevar a cabo la acción conjunta regional. Al respecto existen varias posibilidades:

- Transferir parte de la soberanía nacional a algún organismo regional. La administración de una parte de la soberanía nacional se llevaría a cabo conjuntamente. Las negociaciones estarían a cargo de este organismo regional. Sus decisiones serían de acatamiento obligatorio para todos los países miembros. Este es el procedimiento adoptado, por ejemplo, por la Unión Europea.

- Nombrar un solo negociador como representante de los países centroamericanos, pero sus decisiones serían tomadas *ad referendum*. Cada país las ratificaría posteriormente.

- Coordinar los negociadores nacionales, con el fin de presentar un frente común.

La acción conjunta regional será sin duda, bastante diferente según cual sea la alternativa escogida.

b) La necesidad de tomar en cuenta, a la hora de negociar, las condiciones disímiles de los diferentes países miembros en cuanto a su grado relativo de desarrollo y, por ende, de su mayor o menor capacidad de aceptar compromisos y obligaciones. La posibilidad, obviamente, consiste en incluir cláusulas específicas para ayudar a los países de menor desarrollo relativo en cuanto, por ejemplo, a las listas de productos y a los períodos de desgravación. Sin embargo, si el tratamiento de unos países y otros es muy disimil, entonces se trata en efecto, de tratados o convenios diferentes y la necesidad de la acción conjunta regional es menor.

VI. ¿Cuál es la relación entre el nuevo enfoque y el concepto de la integración económica regional?

La integración regional, sin duda, ha de formar parte de la política económica general de cada uno de los países miembros. Por ello, cuando los países cambian su modelo de desarrollo, entonces el papel del programa de integración regional también ha de modificarse.

Los países centroamericanos, al igual que la mayoría de los países latinoamericanos, han adoptado sucesivamente, diferentes modelos de desarrollo.

En una primera etapa, el crecimiento económico se basó en las exportaciones de acuerdo con las ventajas comparativas originadas en la explotación de los recursos naturales (agricultura, minería, materias primas). En este modelo, la integración regional no jugó, prácticamente, ningún papel.

Luego se pasó al modelo de la industrialización basada en la sustitución de importaciones, impulsado en buena parte, por Prebisch y la CEPAL. En este caso se trataba de mirar más hacia adentro (mercados locales) y menos hacia afuera (mercados de exportación). Para ello se adoptó un conjunto de medidas (proteccionismo) para hacer más rentable las actividades dedicadas a abastecer el mercado interno que aquéllas otras orientadas a la producción de bienes para la exportación. Así, el tipo de cambio real efectivo (TCRE) de las exportaciones resultaba inferior al de las importaciones, al incluir en el cálculo de ambos tipos de cambio, los diversos incentivos y estímulos tanto para las exportaciones como para las importaciones.

En este modelo, el programa de integración económica regional desempeña un papel clave. En efecto, dado el tamaño tan pequeño de las economías centroamericanas, el proceso de industrialización difícilmente podría llevarse a cabo en cada una de ellas.

---


por separado. Los costos resultarían excesivos. Por ello, la consolidación de las cinco economías centroamericanas en un solo mercado resultó, para efectos prácticos, una condición *sine qua non* del proceso de industrialización.

El programa de integración económica regional, congruente con la política económica de la industrialización (el modelo de desarrollo hacia adentro) buscaba, en esencia, dos objetivos: primero, establecer el libre comercio intrarregional con el fin de ampliar el mercado y facilitar el establecimiento de industrias nuevas y segundo, proteger el mercado regional ampliado de la competencia externa, mediante el establecimiento de un arancel externo común altamente protecciónista.

Posteriormente, los países centroamericanos buscaron un camino alternativo, ante los resultados poco satisfactorios de la industrialización basada en la sustitución de importaciones y adoptaron el modelo de promoción de exportaciones no tradicionales.

La orientación es, precisamente, la opuesta a la anterior. Se trata de reinstaurar el modelo de desarrollo hacia afuera. Para ello era necesario que el $Tc rex > Tc rexm$, gracias a la adopción de un conjunto de medidas con el propósito de promover las exportaciones no tradicionales a terceros mercados. Entre estas medidas deben señalarse: las exenciones de impuestos (de aduanas y sobre la renta), los subsidios a las exportaciones, las zonas francas. De esta manera, la rentabilidad de las actividades de exportación se graba sobrepasando la de aquellas dedicadas a abastecer el mercado local.

En este modelo de crecimiento económico, al igual que en el primer caso, el programa de integración económica regional no desempeña papel importante y los países concentran su atención en mirar hacia afuera.

Ahora bien, tanto el modelo de sustitución de importaciones como el de promoción de las exportaciones implican crear y perpetuar en la economía una serie amplia de distorsiones. En un caso, para favorecer el abastecimiento del mercado local y en el otro, para propiciar las exportaciones. En ambos casos se modifican, artificialmente, la rentabilidad de las diversas actividades gracias a la adopción de un conjunto de incentivos y estímulos.

Las distorsiones ocasionan ineficiencias en el mercado de los bienes y en el de los factores, tanto en el sector privado como en el público. Además, propician la creación y distribución de rentas (Krueger), todo lo cual reduce las posibilidades de crecimiento económico en el mediano plazo.

Por ello, los países han adoptado, más recientemente, un modelo de desarrollo diferente, a saber, el de la liberalización económica. Se busca abrir los mercados internos y externos, de bienes y servicios y de factores de la producción. Los mercados mediante el sistema de precios han de reflejar las preferencias de los agentes económicos y las escaseces relativas. Las mayores oportunidades de inversión, dada la ampliación del mercado y la innovación más acentuada, consecuencia de una mayor competencia, se considera el camino adecuado para acelerar el desarrollo económico de los países centroamericanos.

En el caso del modelo de crecimiento económico basado en la liberalización económica, la política económica es neutral desde el punto de vista de las exportaciones y de las importaciones. No se trata de promover las primeras ni de obstaculizar las segundas.

Para lograr la neutralidad deseada existen dos caminos. Uno, consiste en eliminar los diferentes incentivos para fomentar las exportaciones no tradicionales y las actividades para abastecer el mercado interno. Otro, adoptar una serie de incentivos cuyo resultado final sea la neutralidad. Así, $Tc rex = Tc rexm$ y la rentabilidad de ninguna de las dos actividades (las de exportación y las de aquellas dedicadas a abastecer el mercado local) sería artificialmente modificada. La diferencia entre la rentabilidad de ambas actividades no se debería a medidas de política económica, sino más bien a las ventajas comparativas, al ritmo de difusión del desarrollo tecnológico y a los cambios en las preferencias de los agentes económicos.

La adopción de este último modelo de crecimiento económico, por parte de numerosos países, lleva a la mayor liberalización y globalización de la economía internacional. Esto implica, automáticamente, una mayor integración entre los países participantes en los mercados internacionales, tal como Haberler lo había indicado hace ya bastantes años.

En efecto, la apertura generalizada (comercial, bienes, servicios, factores, y financiera) significa reducir los costos de transporte, de transferencia y de transacción entre los países. Ello equivale, indudablemente, a una reducción de los aranceles externos.

Ocurre así una integración económica de hecho, cuyas características principales son: 1) la integración no es regional (algun grupo de países), sino internacional (todos los países), y 2) la integración no es cerrada (proteccionista), sino abierta, basada en el proceso de apertura de los países miembros.

Así, la integración entre los países del sureste de Asia es mucho mayor que la de los países latinoamericanos, sin la existencia de una amplia gama de convenios y tratados de integración entre ellos.

La pregunta surge inevitablemente ¿en el caso del modelo de liberalización económica, hay espacio o no, se justifican o no, los programas de integración.

---

económica regional? Varios autores se inclinan por considerar los programas de integración económica regional, dentro del marco del modelo de liberalización económica, como un elemento positivo y quizás indispensable. Como ya se indicó, se ha llegado a acunar un nuevo término: regionalismo abierto. El programa de integración económica regional denominado regionalismo abierto, tiene como propósito fundamental facilitar a los países que han adoptado el modelo de liberalización económica a insertarse mejor en la economía internacional. Mejor en este caso significa: más rápido, menores costos y riesgos.

El regionalismo abierto (TA), contrariamente al regionalismo cerrado correspondiente al modelo de sustitución de importaciones, no trata de ayudar a los países mediante la creación de rentas originadas en el proteccionismo arancelario, sino más bien rentas y beneficios resultados de la reducción, dentro de cada país miembro, de sus costos de transacción y de transferencia, gracias al programa de acción conjunta regional.

Si bien en el largo plazo, el futuro económico de países tan pequeños como los de Centroamérica depende de una estrecha vinculación con la economía internacional, el regionalismo abierto, tal y como se acaba de definir en el párrafo anterior, es un elemento positivo para acelerar la aplicación del modelo de liberalización económica. Ciertas acciones conjuntas, en el ámbito regional, pueden reducir los costos internos de transacciones y así aumentar la posibilidad de aprovechar las ventajas comparativas de los países miembros y, por ende, de facilitar su inserción en la economía internacional.

En el caso del modelo de liberalización económica, además de la integración económica de hecho, el regionalismo abierto sería un elemento adicional para fortalecer la integración económica internacional.

Ahora bien, ¿cómo calza el nuevo enfoque de los gobiernos centroamericanos con el regionalismo abierto? En el tanto el nuevo enfoque:

- disminuya los costos unitarios de producción gracias a la reducción de los costos internos de transacción;
- aumente el grado de credibilidad y de confianza, y así mejore el entorno para las inversiones, y
- promueva la difusión de la tecnología; entonces el nuevo enfoque sobre la integración centroamericana apunta al regionalismo abierto. Se trata de aprovechar mejor las ventajas comparativas de cada país y, por ende, de facilitar el proceso de apertura y la incorporación plena de cada país a la economía internacional. Es decir, se promueve la aplicación del modelo de liberalización económica, meta declarada de los países centroamericanos.

VII. Comentarios finales

Antes de concluir, es conveniente hacer algunos comentarios acerca del nuevo enfoque adoptado en Centroamérica, en relación con el proceso de integración regional.

- Primero. La decisión de poner en marcha este nuevo enfoque no se tomó, por así decir, en el vacío. Centroamérica ha vivido en los años 80 y parte de los 90, una época de gran turbulencia política y convulsión militar de una intensidad poco conocida con anterioridad. Las armas están silenciadas, pero aún humano. La prioridad número uno ha sido acabar la guerra y consolidar la paz. Este es un prerequisito esencial antes de dedicarse a las tareas del desarrollo económico y del progreso social. Es en este escenario, plagado de tensión, incertidumbre y desconfianza que se ha adoptado el nuevo enfoque sobre la integración regional.

- Segundo. El proceso de integración regional no puede estar divorciado de la política económica general, puesta en práctica por los países miembros. Es más, forma parte de ella. Ahora bien, el modelo de desarrollo seguido por los países centroamericanos cambió, fundamentalmente, en la década pasada. De un modelo de crecimiento basado en la creación de rentas y distorsiones (modelo de sustitución de importaciones y de promoción de exportaciones), se pasó a otro centrado en la inserción en la economía internacional mediante la apertura de la economía nacional.

Por ello, el propósito del programa de integración regional también ha debido cambiar. Antes se trataba de proteger, de la mejor manera posible, el mercado regional de la competencia externa. Ahora se busca propiciar la integración de los países a la economía internacional de manera más rápida, menos costosa y más eficiente.

- Tercero. Por lo general, se presenta una tensión, con frecuencia intensa, entre dos objetivos. De una parte, obtener el máximo beneficio posible de la apertura económica (división del trabajo, competencia, ventajas comparativas) y de otra, el deseo de reducir al mínimo los costos de dicha apertura (recon-

versión de empresas, entrenamiento de trabajadores, reubicación de actividades). En el corto plazo ambos objetivos son incompatibles: cuanto más se trate de disminuir los costos, menores serán los beneficios o cuanto mayores sean los beneficios, mayores también los costos. En el mediano plazo, ambos objetivos pueden compatibilizarse en el tanto una parte de los beneficios de la apertura puedan captarse y utilizarse para compensar y sufragar los costos generados por la misma apertura.

- **Cuarto.** Dados los tres comentarios anteriores, el nuevo enfoque de la integración regional en Centroamérica pareciera ser el adecuado en las circunstancias reíantes. Esto por varias motivos:

  a) La preocupación central de los países centroamericanos reside, en la actualidad, en otras áreas y no en la integración económica tradicional.

  b) La experiencia ha de ser útil: tratar de imponer compromisos a los países miembros, con respecto a los programas de integración económica regional, no es conveniente. Es ocioso. Los países de menor desarrollo relativo, con frecuencia, no aceptan de terminadas cláusulas. Hacer caso omiso de esta realidad sirve de poco. Mientras los países no estén plenamente convencidos de la bondad de la integración regional, tan sólo se incuben problemas y crisis recurrentes, pero poco o ningún progreso se logra.

  c) En las circunstancias actuales, los países centroamericanos difícilmente están en posibilidad de asumir «grandes» compromisos regionales. Se les hace casi imposible perder, aún parcialmente la soberanía nacional o ejercerla de manera compartida. Las condiciones son propicias para actuar, pero los riesgos «grandes» han de evitarse. Por ello, las decisiones se orientan más bien a aceptar compromisos limitados, temporales, circunscritos a ciertos tópicos y ámbitos. Así, si bien los beneficios son reducidos, los costos y los riesgos también lo son. Por ello mismo, los objetivos del programa no son ambiciosos, sino más bien modestos. No podría aspirarse a más. Ya ello es mucho. De otra manera, se hubieran creado expectativas irreales.

  d) El nuevo enfoque permite a los países avanzar a diferentes velocidades, no sólo desde el punto de vista de cada uno de ellos sino también en relación con el ámbito en el cual se lleva a cabo la ACR. En efecto, existe la posibilidad de caminar más de prisa en el caso de ciertos temas, si los intereses nacionales son significativos y los beneficios apa-

- **Quinto.** El nuevo enfoque crea vínculos más estrechos dentro de la región, pero no entre los sectores empresariales. En efecto, como se indicó anteriormente, el nuevo enfoque no busca consolidar el espacio económico centroamericano mediante la intensificación de las relaciones comerciales y financieras. Por el contrario, los vínculos entre los funcionarios gubernamentales y los de las instituciones regionales si se estrecharán. La mayor parte de las acciones conjuntas regionales son responsabilidad del sector público de cada país o bien de algún ente regional.

- **Sexto.** El nuevo enfoque presenta debilidades importantes. Tres de ellas deben señalarse específicamente:

  a) Se pone en evidencia el largo trecho existente entre los pronunciamientos y compromisos de los gobernantes centroamericanos y de otra parte, las decisiones adoptadas y las acciones tomadas por los países. La retórica está divorciada de la realidad.

  b) El tema de la equidad entre los países participantes se ha relegado. El problema de viejo cuño del desarrollo balanceado y el tema de los países de menor desarrollo relativo no tiene lugar ni en la agenda de los presidentes, ni en la acción de los países.

  c) Al no aceptarse, en los hechos, la consolidación del espacio económico centroamericano se toma un camino equivocado. El mercado regional ha de fortalecerse en sus aspectos comerciales y financieros para llegar a ser una plataforma de lanzamiento a la economía internacional. Además, no pocas de las medidas ya tomadas (Tratado de libre comercio Costa Rica-México, compromisos adquiridos en el eno de la Organización Mundial de Comercio, WTO) son incompatibles con la posición de los gobiernos de Centro América, ya que esas medidas implican abrir más las economías de centroamericanos no solo al resto del mundo sino también a los países del Istmo.

- **Séptimo.** Del nuevo enfoque de la integración «a la carta» no pueden esperarse resultados significativos. Lo trascendente es haber puesto en marcha, una vez más, el proceso. No han de alentarse ilusiones vanas. El nuevo enfoque se basa en el adagio popular de que «quien mucho abarca poco aprieta». La vieja retórica de planes grandilocuentes es sustituido por la acción limitada, pero concreta. Evidentemente, los intereses
nacionales de corto plazo prevalecen. Sin embargo, en algunos casos y circunstancias las acciones conjuntas regionales permiten alcanzar mejores resultados (más beneficios, menores costos) que la acción nacional. El nuevo enfoque no es un programa de integración en sentido estricto. Es más bien un procedimiento para actuar, conjuntamente, en algunos casos.

Se trata, en resumen, de hacer hoy lo posible, con la firme esperanza de hacer mañana algo más, basado en los resultados positivos, aunque limitados, de la acción conjunta regional y en la evolución de las circunstancias propias de los países centroamericanos.

**Referencias bibliográficas**


Comisión Económica para América Latina y el Caribe (1993), Centroamérica en el camino de los 90, México, mayo (LC/MEX/81-223).


Comisión Económica para América Latina y el Caribe (1993), La integración centroamericana frente a múltiples compromisos de negociación comercial, México, septiembre (LC/MEX/1. 223).

Fedepricap (1992), Centroamérica: hacia un nuevo modelo de integración.

Franco, Mario de (1993), Evolución y recomendaciones sobre la nueva integración centroamericana, un enfoque de equilibrio general, INCAE, Managua, diciembre.


Lizano, Eduardo (1994), Desarrollo económico e integración regional en Centroamérica, Banco Interamericano de Desarrollo (serie de monografías nº 11).


Löwenthal, Paul (1993), Alcances de la coordinación de políticas macroeconómicas en Centroamérica, texto mimeografiado, Consejo Monetario Centroamericano, PRADIC.


Salazar, Jose Manuel (1994), Problemas de la integración regional, Fedepricap.

Secretaría de Integración Económica Centroamericana (1993), La integración centroamericana algunos principios y conceptos.

Secretaría de Integración Económica Centroamericana (1994), La nueva etapa de la integración centroamericana (Informe), San José, agosto.