

# Revista de la CEPAL

*Director*

RAUL PREBISCH

*Secretario Técnico*

ADOLFO GURRIERI



NACIONES UNIDAS

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA

SANTIAGO DE CHILE / PRIMER SEMESTRE DE 1977

## SUMARIO

La controversia sobre los 'futuros' en las Naciones Unidas <i>Philippe de Seynes</i>	7
Reflexiones sobre el marco conceptual de la integración económica centroamericana <i>Isaac Cohen Orantes y Gert Rosenthal</i>	23
Comentario de Cristóbal Lara Beautell	52
Comentario de Albert O. Hirschman	58
Desarrollo y política educacional en América Latina <i>Aldo Solari</i>	61
Las exportaciones en el nuevo escenario internacional: el caso de América Latina <i>Barend A. de Vries</i>	95
Comentario de Raúl Prebisch	125
Población y fuerza de trabajo en América Latina: algunos ejercicios de simulación <i>Charles Rollins</i>	131
Sobre la concepción del sistema centro-periferia <i>Octavio Rodríguez</i>	203
Decimoséptimo período de sesiones de la Comisión Económica para América Latina <i>Exposición del Secretario General de las Naciones Unidas, Kurt Waldheim</i>	249
<i>Exposición del Secretario Ejecutivo de la CEPAL, Enrique V. Iglesias</i>	254
<i>Exposición de Raúl Prebisch</i>	288
Algunas publicaciones de la CEPAL	294

## Reflexiones sobre el marco conceptual de la integración económica centroamericana

*Isaac Cohen Orantes y  
Gert Rosenthal\**

El Informe de la Décima Reunión del Comité de Cooperación Económica del Istmo Centroamericano sostiene que "el proceso de integración admite, y hoy requiere, una multiplicidad de enfoques en que los hechos y las orientaciones básicas y permanentes, que encuentran honda raíz en la mejor tradición integracionista, se combinen adecuadamente con las actuaciones innovadoras." En el presente trabajo se trata de aclarar el posible alcance y significado de esta afirmación.

Un ensayo sobre este tema no está exento de riesgos, pues a pesar de los numerosos estudios publicados durante los últimos años sobre distintos aspectos de la integración económica de Centroamérica, se ha escrito relativamente poco sobre el marco conceptual que ha guiado dicho proceso en el pasado y podría guiarlo en el futuro.

El trabajo se inicia con un breve resumen acerca de los aspectos más salientes de la teoría de la integración —tanto en el campo económico como en el de la ciencia política— para recordar después las circunstancias por las que atravesó hasta ahora el proceso de integración económica centroamericana. Finalmente se sugieren orientaciones de tipo general sobre un enfoque que pudiera contribuir a resolver los múltiples problemas que ese proceso tiene planteados en la actualidad.

\*G. Rosenthal es Director de la Subsección de la CEPAL en México e I. Cohen es funcionario de la misma.

## 1.

### El concepto de integración económica y sus distintas manifestaciones

#### a) *El concepto de integración económica*

A pesar de lo mucho escrito sobre el tema de la integración económica, son diversas las interpretaciones de su significado. Así, la idea ha cambiado de un país a otro, e incluso, en un mismo país, de una a otra época. Para algunos autores, un proceso de integración económica consiste en la abolición total de barreras aduaneras entre distintas unidades económicas nacionales (la eliminación parcial de esas barreras sólo sería 'cooperación' económica).<sup>1</sup> Para otros, la abolición de barreras entre países debería ir acompañada de la eliminación de todo tipo de obstáculos a la movilidad de factores —incluyendo la movilidad social—<sup>2</sup> a nivel nacional. Otros estudiosos atienden a los aspectos institucionales y consideran que la integración consiste en un proceso de transferencias de expectativas que son exclusivas del Estado-nación a una entidad más amplia.<sup>3</sup> Finalmente, algunos consideran que la integración económica entraña la unificación de varias economías en una sola, con movilidad total de los factores dentro de la economía ampliada, y una total unifica-

<sup>1</sup>Bela Balassa, "Towards a Theory of Economic Integration", *Kyklos*, Nº 1, 1961, pp. 1-5; y *The Theory of Economic Integration*, Richard D. Irwin, Inc., Homewood, Illinois, 1961, pp. 1-2.

<sup>2</sup>Gunnar Myrdal, *An International Economy*, Harper, Nueva York, 1956, p. 11.

<sup>3</sup>Ernst B. Haas y Philippe C. Schmitter, "Economic and Differential Patterns of Political Integration: Projection about Unity in Latin America", en *International Political Communities: An Anthology*, Anchor Books, Nueva York, 1966, p. 265.

ción de políticas bajo la dirección de instituciones centralizadas.<sup>4</sup>

En algunos casos, la integración puede estar impulsada por importantes causas de carácter político, como ocurrió, por ejemplo, con la Comunidad Económica Europea en la época de reconstrucción de la segunda guerra mundial. En otros, la motivación puede ser más bien de índole económica.

No existe, pues, una sola definición del concepto de integración económica. Para lo que interesa aquí, puede considerarse un proceso integrador, cualquier conjunto de acciones mancomunadas, impulsadas por instituciones comunes, que incrementan el nivel de interdependencia económica entre un grupo de países. El grado de intensidad de dicho proceso será tan amplio o tan limitado como lo deseen los países miembros.

#### b) *Los diversos estilos de la integración*

La Comisión Económica para América Latina ha analizado los diversos estilos de desarrollo,<sup>5</sup> pero en cambio no se ha explorado exhaustivamente el tema de los estilos de la integración. Por supuesto, pueden cubrir múltiples posibilidades en respuesta a los objetivos que persigan los países miembros de un proceso; de todos modos, para fines de análisis y a riesgo de incurrir en algunas generalizaciones, se pueden distinguir dos grandes enfoques, que a su vez encierran tres 'estilos' de integración. El primer enfoque —la integración a nivel 'micro' o por proyectos—, tiende a impulsar la

interdependencia a través de acciones concretas que entrañen un beneficio intrínseco para los países participantes, pero que no necesariamente se conciben como etapas que conduzcan al surgimiento de una unidad mayor. El segundo —la integración 'macro' o global—, tiende a abordar todos los aspectos vinculados con el desarrollo y a someterlos a tratamiento común, aunque dicho tratamiento pueda surgir como parte de un proceso gradual y progresivo. Dentro de este segundo enfoque se perciben dos variantes o estilos para alcanzar el mismo objetivo: uno de carácter liberal, y otro que demanda un mayor grado de participación estatal. Denominaremos a los tres estilos identificados: 1) *el enfoque por proyectos*; 2) *la integración de mercados* y 3) *el desarrollo integrado*.

En cualquier proceso de integración se pueden descubrir rasgos de los tres estilos, aunque uno de ellos sea siempre el predominante. En todo caso, debe señalarse que no necesariamente se excluyen entre sí.

i) *El enfoque por proyectos*. Se apoya en la realización de proyectos específicos, o en acciones concretas, que no podría llevar a cabo, en condiciones igualmente eficientes o adecuadas, un solo país. El ejemplo clásico se encuentra en las industrias manufactureras cuya operación óptima exige una escala de producción mayor que la que podría absorber el mercado nacional de un determinado país. A veces la ejecución de un proyecto conjunto requiere la adopción de medidas complementarias —en el caso de la industria del ejemplo anterior, el libre comercio de los artículos que necesita para elaborar—, pero el enfoque de proyectos se caracteriza por el beneficio intrínseco que significa para los países participantes cada una de las acciones sometidas a

<sup>4</sup> Jan Tinbergen, *International Economic Integration*, Elsevier Publishing Co., Amsterdam, 1965, p. 67.

<sup>5</sup> Véase *Revista de la CEPAL*, Nº 1, junio de 1976, Santiago de Chile.

tratamiento común. Dichos beneficios se pueden obtener sin que sea necesario establecer reglas de juego generales (como, por ejemplo, un régimen de libre comercio para *todos* los productos manufacturados).

Contrasta el enfoque anterior con el global, en el sentido de que aquel se concibe "como una integración impulsada desde abajo hacia arriba, que implica la instrumentación de acciones conjuntas para resolver problemas comunes, básicamente a través de la ejecución de proyectos y programas", mientras el global pone "el mayor énfasis en una visión de integración gradual dirigida desde arriba hacia abajo, es decir, que tienda más a llegar a acuerdos de tipo global que impulsar actividades concretas dentro del marco de dichos acuerdos globales".<sup>6</sup>

Más exactamente, en la integración por proyectos los objetivos inmediatos —en el cumplimiento de la ejecución de determinada acción concreta— pueden enmarcarse en una estrategia de mayor alcance que apunte a una interdependencia creciente de los países. La diferencia entre el enfoque por proyectos y el global estriba, pues, en que el primero presta más atención a las secuencias que constituyen el desarrollo que a su resultado final (además parten del supuesto de que la ejecución de los proyectos conjuntos que propendan a una mayor interdependencia influyen, o incluso transforman, la meta final). De ahí que en dicho enfoque se evite, intencionalmente, señalar una meta precisa (por ejemplo, "llegar a constituir una unión aduanera perfecta"), y se ponga el énfasis, en definitiva, en los

beneficios que pueden obtenerse de cada acción conjunta.

Característica importante del enfoque de la integración por proyectos es también que se la concibe como un *complemento* del desarrollo de cada uno de los países participantes en un proyecto común. En otras palabras, se parte del supuesto de que dicho tipo de integración no debe sustituir ni interferir, en la medida de lo posible, en los esfuerzos nacionales de desarrollo.

Por otro lado, el enfoque permite resolver con relativa eficacia el problema distributivo que lleva implícita cualquier interdependencia entre países, sea mediante la selección de proyectos que no entrañen costos para ningún país, o por la elección de un conjunto de proyectos que aseguren beneficios para todos. Este aspecto se examina en mayor detalle más adelante.

Esta forma de concebir la integración económica encuentra su contrapartida en la teoría funcionalista sobre organización internacional, la que considera que las instituciones deben crearse en función de las necesidades que se pretenden satisfacer en forma conjunta, y que debe ponerse el énfasis en las transacciones, y no en los instrumentos legales.<sup>7</sup> De acuerdo con esta teoría, lo importante es identificar áreas de cooperación de interés para todos los Estados participantes y que, de preferencia, dichas áreas sean indiscutibles; una vez identificadas, se establecen los organismos necesarios para alcanzar las metas específicas fijadas.

Como las metas que pueden someterse a tratamiento común por parte de los países participantes en un proceso de

<sup>6</sup> CEPAL, *Sugerencias para reactivar a corto plazo la integración económica centroamericana* (E/CEPAL/CCE/367/Rev.3), abril de 1975, pp. 50-51.

<sup>7</sup> Véase, entre otros, A. J. Groom y Paul Taylor, *Functionalism: Theory and Practice in International Relations*, University of London Press, Londres, 1974.

esta índole pueden ser de muchas clases, el enfoque por proyectos requiere una descentralización institucional. Como se trata, por definición, de metas de interés para todos, es de suponer que los Estados participantes adoptarán voluntariamente las medidas requeridas para la ejecución de cada proyecto o acción conjunta, y que un esquema de integración de esta índole no requiere instituciones regionales con rasgos de supranacionalidad. Asimismo, la integración por proyectos admite cualquier grado de intervención estatal que los países participantes consideren conveniente, aunque al sector gubernamental corresponderá un papel decisivo en las negociaciones vinculadas con la localización de los proyectos regionales elegidos.

ii) *El enfoque global: integración de mercados y desarrollo integrado.* El segundo gran enfoque propende a una integración global de todo el aparato productivo de los países que la adoptan. Aunque teóricamente se podría pensar en una integración 'instantánea' —que consistiría en la decisión voluntaria o forzosa de un grupo de países de adoptar un esquema federal de inmediato—, lo más común es que se conciba como un proceso gradual y progresivo. El objetivo final de dicho proceso es llegar a constituir una unidad mayor.

Este enfoque admite, por supuesto, variantes, incluso en cuanto al grado de integración deseada; en algunos casos se podrá aspirar a una unidad económica parcial, en otros a la unidad total. Sin embargo, dos 'estilos' se definen claramente en este enfoque global, con muchas características en común y algunas diferencias importantes.

El que hemos denominado 'integración de mercados' se inspira en los trabajos teóricos de Viner y otros

autores, sobre la constitución de uniones aduaneras, dentro del campo más amplio de los estudios vinculados con la economía internacional.<sup>8</sup> Es el más frecuente tanto entre países industrializados (Comunidad Económica Europea) como en aquellos en vías de desarrollo.

Consiste en ampliar la dimensión del mercado de varias unidades nacionales a una economía de dimensión regional para los participantes. Esta integración puede adoptar diversas modalidades, las que normalmente se consideran etapas de un mismo proceso.<sup>9</sup> El primer paso es la definición de una 'zona de libre comercio' donde los países participantes eliminan entre ellos los aranceles para los productos originarios de la región, pero mantienen sus propios aranceles respectivos frente a los productos originarios

<sup>8</sup> Véanse, entre otros: C.A. Cooper y B.F. Massell, "A New Look at Customs Union Theory", *The Economic Journal*, LXXV, N° 300, diciembre 1965, pp. 742-747; Harry G. Johnson, "An Economic Theory of Protectionism, Tariff Bargaining, and the Formation of Customs Union", *The Journal of Political Economy*, LXXIII, N° 3, junio 1965, pp. 256-283; Melvyn B. Krauss, "Recent Developments in Customs Union Theory: An Interpretative Survey", *Journal of Economic Literature*, X, N° 2, junio 1972, pp. 413-434; R.G. Lipsey, "The Theory of Customs Unions: A General Survey", *Economic Journal*, LXX, N° 279, setiembre 1960, pp. 496-513; James E. Meade, *The Theory of Customs Unions*, North Holland Publishing Co., Amsterdam, 1955; y *Problems of Economic Union*, University of Chicago Press, Chicago, 1953; Jacob Viner, *The Customs Union Issue*, The Carnegie Endowment for International Peace, Nueva York, 1950, especialmente pp. 41-55.

<sup>9</sup> La descripción que sigue es de Bela Balassa, *The Theory of Economic Integration*, *op.cit.*, p. 2, con la cual también coincide Tinbergen, *International Economic Integration*, *op.cit.*, p. 21. Sin embargo, como se señala más adelante, no todos los autores están de acuerdo con la terminología empleada.

de terceros países. El segundo es la 'unión aduanera', que implica, además del libre comercio de productos originarios de la región, un arancel común frente al resto del mundo.<sup>10</sup> El tercero es el 'mercado común', la forma superior de integración económica donde se suprimen restricciones al comercio y al movimiento de capital y de mano de obra. La 'unión económica', en fin, combina todo lo anterior con un elevado grado de armonización de las políticas económica, monetaria, fiscal, social y anticíclica.

Paradójicamente, la integración de mercados ha sido auspiciada tanto por los interesados en liberalizar el comercio internacional<sup>11</sup> —como una primera etapa para eliminar barreras arancelarias entre países—, como por los interesados en proteger a industrias nacientes tras una barrera arancelaria común en un mercado ampliado.<sup>12</sup>

A pesar de la diferencia existente entre estos dos criterios —uno entraña

<sup>10</sup> En los escritos de Lipsey, Meade y Viner, por unión aduanera se entiende: 1) la eliminación de restricciones arancelarias entre los países miembros para *todos* los productos, independientemente de su origen; 2) el establecimiento de un arancel común frente a terceros; y 3) el establecimiento de un mecanismo de recaudación de derechos arancelarios sobre los productos procedentes del resto del mundo, y la distribución posterior de dichos derechos entre los países miembros. Véase, por ejemplo, Viner, *Customs Union Issue*, *op. cit.* p. 5.

<sup>11</sup> Con algunas excepciones, incluyendo al propio Viner, quien argumentó que la constitución de uniones aduaneras entre bloques de países conduciría a largo plazo, a una asignación subóptima de recursos a nivel mundial.

<sup>12</sup> CEPAL, *El Mercado Común Latinoamericano* (E/CN.12/532), julio de 1959, especialmente pp. 1-7. Desde luego, la CEPAL no se limitó a promover exclusivamente la integración aquí identificada como 'de mercados'.

una zona de libre comercio con poca o ninguna protección arancelaria, mientras el otro requiere una barrera arancelaria común que proteja el desarrollo industrial—, en ambos casos se admite que, dentro de la zona de libre comercio, las fuerzas del mercado espontáneamente conducirán a una reasignación óptima de factores dentro de la región integrada, logrando así la mayor eficiencia del aparato productivo. Argumento en favor de este enfoque de la integración (identificado, en general, con el liberalismo económico), son las ventajas adicionales del mayor régimen de competencia que engendra el mercado ampliado.<sup>13</sup>

En la coordinación de políticas se observa una primera diferencia entre el estilo de la integración de mercados y el del desarrollo integrado. En el primer caso se comprende la necesidad de coordinar y armonizar algunas políticas económicas *después* de la plena liberación del intercambio de mercancías y factores, precisamente para evitar distorsiones en la asignación de recursos dentro de la región. En cambio, en el segundo, la coordinación de políticas viene a ser un requisito simultáneo —o incluso previo— a la liberalización comercial, pues resulta un mecanismo más idóneo para orientar la asignación de factores a nivel regional y para promover la interdependencia gradual entre los países. En este sentido, el estilo que denominamos 'desarrollo integrado' pone el énfasis en la acción activa de impulsar la interdependencia —y evitar, entre otros problemas, la distribución desigual entre países de los beneficios derivados del proceso— en vez de hacerlo

<sup>13</sup> Tibor Scitovsky, *Economic Theory and Western European Integration*, Allen and Unwin, Ltd., Londres, 1958, pp. 1-15.

en la más pasiva implícita en la integración de mercados. Por otro lado, frecuentemente se argumenta que este último enfoque no es adecuado para los sistemas de integración entre países en vías de desarrollo por el deficiente funcionamiento de sus mecanismos de mercado y la necesidad de promover entre ellos un desarrollo equilibrado.<sup>14</sup>

Una segunda diferencia entre los dos sistemas 'globales' deriva precisamente de la forma de abordar el problema distributivo dentro del proceso. El de integración de mercados es el que ofrece mayores dificultades para hacer frente al problema porque las inversiones orientadas por las fuerzas del mercado tienden lógicamente a concentrarse en los países de mayor desarrollo relativo o de mercado más amplio. En cambio, en el desarrollo integrado, como ya se señaló, este problema —cardinal para cualquier movimiento integrador— se encara mediante la asignación de inversiones que toman en cuenta, entre otros factores, la necesidad de lograr una distribución de los beneficios atribuibles a la integración económica razonablemente equitativa entre los países.

Una tercera diferencia —aunque de matiz— entre los dos estilos descritos serían los objetivos del proceso. Lo manifestado sobre la integración de mercados señala como objetivo del proceso la elevación del nivel de bienestar (en el caso de los libre-cambistas, se refiere al bienestar de la población de todo el mundo; en el de los proteccionistas, sólo al de la población de la región), aunque constituir la unión

<sup>14</sup> Hiroshi Kitamura, "La teoría económica y la integración económica de las regiones subdesarrolladas", en M. Wionzek y otros, *Integración de América Latina, Experiencias y perspectivas*, Fondo de Cultura Económica, México, 1964, pp. 26-49.

aduanera parezca convertirse con frecuencia en un objetivo *per se*. El estilo de desarrollo integrado tiene como objetivo explícito acelerar el desarrollo económico y social de los países miembros de un proceso, y se orienta hacia la optimización de la política económica como un conjunto.

Sería un error deducir de lo señalado que el enfoque del desarrollo integrado —a veces calificado de 'dirigista'—<sup>15</sup> sólo puede aplicarse en un sistema de economía centralmente dirigida; únicamente cuando se lo compara con el de integración de mercados resalta el mayor grado relativo de intervención estatal de esta forma de abordar la integración, la que por lo demás, puede ser amplia o moderada, a criterio de los Estados que participan en el proceso.

En los dos sistemas de integración descritos bajo el enfoque global se concibe el proceso en forma de incrementos o lineal; es decir, a una etapa indefectiblemente sigue otra en el camino hacia la construcción de una unidad mayor. Conforme se avanza en las etapas previstas, se argumenta, el proceso amplía su alcance y su profundidad, por causa del desbordamiento de las acciones sometidas a tratamiento común hacia nuevos sectores o por la profundización de las mismas en determinado sector.<sup>16</sup> Así, para citar únicamente dos ejemplos, y de acuerdo con la teoría neofuncionalista, para que la integración

<sup>15</sup> *The Theory of Economic Integration*, *op.cit.*, pp. 8-11.

<sup>16</sup> Véase Philippe C. Schmitter, "The Process of Central American Integration: Spill-over or Spill-around?", *Journal of Common Market Studies*, Vol. IX, Nº 1, setiembre 1970, pp. 1-48. La falta de desborde o el retroceso se califica como 'spill-back', mientras el estancamiento se califica como 'spill-around'.

comercial tuviera éxito debería necesariamente desbordarse hacia la integración monetaria y agrícola.

Y con referencia al marco institucional que normalmente acompaña al enfoque global, se pueden observar dos variantes aplicables tanto al estilo de integración de mercados como al de desarrollo integrado. Ambas parten del supuesto de que, conforme avanza el proceso, los gobiernos tendrán que delegar cada vez mayores responsabilidades en un ente común. En el caso del estilo del desarrollo integrado, el traslado de atribuciones deberá iniciarse en una etapa muy primaria del proceso, por los requerimientos de la coordinación de políticas; mientras que en el de la integración de mercados dicho traslado podrá producirse en las etapas más avanzadas.

La primera variante del traspaso de atribuciones nacionales a instituciones regionales se inspira en la teoría federalista.<sup>17</sup> Este criterio legalista para la construcción de comunidades mayores entre Estados sostiene la necesidad de principiar por establecer instituciones federales fuertes y una constitución básica. No se supone necesariamente la existencia de una centralización de poderes excesiva —aunque tampoco se la excluye— porque, como es sabido, toda federación auténtica entraña una tensión permanente entre las atribuciones de las instituciones federales y las de los Estados miembros. En algunos casos, los gobiernos sólo confían atribuciones parciales a las instituciones federales —cuando se trata de una confederación—, y en otros, les confían las más importantes.

<sup>17</sup> Ernst B. Haas, "The Study of Regional Integration: Reflections on the Joys & Anguish of Pre-theorizing", *International Organization*, XXIV, Nº 4, otoño 1970, pp. 607-646.

La segunda variante —mucho más vinculada al proceso de integración económica— encuentra su inspiración en la teoría neofuncionalista.<sup>18</sup> Según ésta, un proceso de integración que se inicia mediante acciones conjuntas en áreas poco controvertidas puede desembocar en los desbordamientos antes descritos por causa de la misma dinámica del proceso. "Los miembros de un esquema de integración —de acuerdo con algunas metas colectivas, por diversos motivos, pero desigualmente satisfechos por el alcance de dichas metas— intentan resolver su insatisfacción recurriendo a la colaboración en otro sector (es decir, ampliando el alcance de los compromisos mutuos), o bien mediante la intensificación de sus compromisos en el sector original (aumentando la profundidad del compromiso mutuo) o recurriendo a ambas simultáneamente".<sup>19</sup> Este proceso exige que, con el tiempo, vayan creándose instituciones cada vez más poderosas, a medida que los gobiernos intensifiquen sus acciones comunes o sometan nuevas actividades a tratamiento conjunto. En otras palabras, el enfoque 'global' de la integración requiere la existencia de instituciones que, por lo menos en las etapas más avanzadas del proceso, tengan ciertas características de supranacionalidad para poder garantizar el cumplimiento de los compromisos que hayan ido adquiriendo los gobiernos participantes.

Para concluir, cabe señalar que, por lo general, se admite que existen algunas condiciones previas que facilitan un

<sup>18</sup> Ernst B. Haas, *Beyond the Nation State: Functionalism and International Organization*, Stanford University Press, Palo Alto, 1964.

<sup>19</sup> Philippe C. Schmitter, "Three Neo-Functional Hypotheses about International Integration", *International Organization*, XXIII, Nº 1, invierno 1960, p. 166.

proceso de integración, como por ejemplo cierta homogeneidad en el tamaño y las características de desarrollo de los países miembros del proceso, su proximidad geográfica, sus vinculaciones históricas y culturales, y su comunidad de intereses frente al resto del mundo. En ese sentido, las circunstancias parecen indicar, por ejemplo, un mayor grado de viabilidad para un proceso integrador en Centroamérica que latinoamericano.<sup>20</sup>

Intentar un ensayo sobre este tema no está exento de riesgos. Podría resultar

un tanto pretencioso; también, la realidad resiste muchas veces explicaciones nítidamente encasilladas en un marco teórico o conceptual. Aquí sólo se pretende, por lo tanto, dilucidar algunos conceptos que pueden ser objeto de discusión durante los próximos meses sobre el futuro del proceso de integración, entre otros, con motivo del proyecto de tratado que propicia una Comunidad Económica y Social en Centroamérica.<sup>21</sup>

## 2.

### El concepto de integración económica aplicado a Centroamérica

#### a) *Experiencias del pasado: los estilos de integración ensayados*

Los enfoques teóricos descritos en líneas anteriores no aparecen en forma 'pura' en la realidad. Así, lo que se ha denominado 'enfoque por proyectos' puede, en determinado caso, presentarse con características más propias de la 'integración de mercados' o del 'desarrollo integrado', y viceversa. En realidad, al compararse los marcos conceptuales y teóricos con las experiencias reales, resulta una mezcla de los estilos descritos, en la que suelen predominar las características de alguno de ellos.

<sup>20</sup> Véanse, entre otros, Eduardo Lizano (ed.), *La integración económica centroamericana*, Fondo de Cultura Económica, México, 1975 (2 tomos); y Edelberto Torres R. (ed.) *Centroamérica hoy*, Ed. Siglo XXI, México, 1975. También la *Revista de la Integración Centroamericana*, publicada en forma periódica por el Banco Centroamericano de Integración Económica, con diversos números aparecidos a la fecha.

Así ha sucedido en Centroamérica, donde se han ensayado el 'enfoque por proyectos' —ejemplificado por el plan vial centroamericano o la arteria regional de telecomunicaciones—; la 'integración de mercados' —ejemplificada por el Tratado General de Integración Económica Centroamericana—; y el 'desarrollo integrado', —ejemplificado por los esfuerzos realizados de 1962 a 1966 por la Misión Conjunta de Programación BID/CEPAL/OEA.

Esta diversidad de formas de abordar la integración en Centroamérica puede comprobarse a través de muchos documentos. Ya en la primera resolución de la CEPAL sobre la posibilidad de impulsar la integración económica, los gobiernos de la región expresaron su interés "en desarrollar la producción

<sup>21</sup> Comité de Alto Nivel para la Reestructuración del Mercado Común Centroamericano, *Proyecto de tratado de la Comunidad Económica y Social Centroamericana*, SIECA, Guatemala, 23 de marzo de 1976.

agrícola e industrial y los sistemas de transporte de sus respectivos países, en forma que promueva la integración de sus economías y la formación de mercados más amplios, mediante el intercambio de sus productos ['integración de mercados'] la coordinación de sus planes de fomento ['desarrollo integrado'], y la creación de empresas en todos o algunos de tales países ['integración por proyectos']...<sup>22</sup>

Simultáneamente, se adoptarían las primeras medidas concretas para avanzar, tanto en la integración por proyectos —es decir, creación de empresas—, como en la integración de mercados —esto es, intercambio de producto. Así, por un lado, el Comité de Cooperación Económica solicitó de su Secretaría en 1952 que “proceda a formular proyectos concretos encaminados a establecer nuevas industrias”,<sup>23</sup> y aprobó, durante los siguientes tres años, proyectos para el establecimiento de dos instituciones regionales.<sup>24</sup> Por otro lado, por iniciativa de los gobiernos se suscribieron de 1951 a 1954 tratados bilaterales de comercio que implicaban como meta llegar a formar una unión aduanera.<sup>25</sup>

<sup>22</sup> Resolución 9 (IV) de la Comisión Económica para América Latina, aprobada el 16 de junio de 1951. Las anotaciones entre paréntesis se han añadido para hacer más comprensibles las expresiones utilizadas en esta nota.

<sup>23</sup> Resolución 2 (AC.17) del 27 de agosto de 1952.

<sup>24</sup> El Instituto Centroamericano de Investigación y Tecnología Industrial (1955) y la Escuela Superior de Administración Pública de América Central (1957).

<sup>25</sup> Tratados bilaterales entre El Salvador y Nicaragua (29 de agosto de 1951), entre El Salvador y Guatemala (17 de marzo de 1952) y entre El Salvador y Costa Rica (18 de febrero de 1954).

Hacia mediados de la década, la decisión de abordar la integración aplicando enfoques diversos se hizo aún más explícita, cuando los gobiernos decidieron:

“Reafirmar su interés en que, en el conjunto del Programa de Integración Económica del Istmo Centroamericano, se guarde una relación adecuada entre los proyectos básicos de tipo institucional y aquellos referentes a la promoción de actividades productivas y al establecimiento de nuevas industrias apropiadas a la región centroamericana.”<sup>26</sup>

En la misma forma, la Secretaría Ejecutiva de la CEPAL —a la vez Secretaría del Comité de Cooperación Económica— advertía en sus documentos de dicha época:

“El concepto de integración económica que en el caso de Centroamérica parecería adecuado como punto de partida, es el de una integración limitada acompañada de una política de reciprocidad comercial e industrial... Por política de integración

<sup>26</sup> Resolución 8 (CCE) del 7 de mayo de 1955. Al comentar esta resolución, la Secretaría indicó: “Ese problema de proporción es en esencia una cuestión de orden, de tiempo y de oportunidad en la realización de esos distintos tipos de proyectos. Ambos tienen, reconocidamente, que ser comprendidos, y han sido comprendidos dentro del programa, pero el momento y la intensidad de su realización pueden irse modificando para mantener de modo continuo una proporción razonable entre ellos. La anticipación relativa de una clase de proyectos frente a otra ofrece ventajas e inconvenientes que deben sopesarse antes de determinar su orden de desarrollo.” Véase el documento *La integración económica de Centroamérica. Su evolución y perspectivas*. (E/CN.12/CCE/33/Rev.2; E/CN.12/422), 1956, p. 28.

económica limitada puede entenderse una política que, dentro del marco general del desarrollo económico, tienda a la localización óptima de algunas actividades económicas importantes, especialmente las de carácter industrial y de transformación de productos agropecuarios y minerales...<sup>27</sup>

“La constitución de un territorio aduanero común es lógicamente uno de los elementos indispensables de la integración y se ha estimado necesario por los gobiernos alcanzar gradualmente su realización por medio de la conclusión de tratados bilaterales de libre comercio.”<sup>28</sup>

“Mientras no se intensifiquen los esfuerzos encaminados a la integración y la coordinación de los planes de desarrollo económico en Centroamérica, no podrá incrementarse con base firme el comercio recíproco.”<sup>29</sup>

De lo anterior se deduce que la Secretaría exploraba la posibilidad de impulsar avances simultáneos recurriendo a los tres enfoques antes caracterizados: el de proyectos, la integración de mercados y el desarrollo integrado.

Con todo, de 1955 a 1958 se fue observando un paulatino cambio en las propuestas que formulaba la Secretaría, y en las acciones que adoptaban los gobiernos. En 1955, por ejemplo, toda-

<sup>27</sup> CEPAL, *Informe preliminar del Secretario Ejecutivo de la CEPAL sobre integración y reciprocidad económica en Centroamérica* (E/CN.12/AC.17/3), 1 de agosto de 1952, p. 37.

<sup>28</sup> CEPAL, *Política comercial y libre comercio en Centroamérica* (E/CN.12/368), 20 de julio de 1955, p. 118.

<sup>29</sup> CEPAL, *Análisis y perspectivas del comercio intercentroamericano* (E/CN.12/367), 20 de julio de 1955, p. 40.

vía se reconocía que “el programa adoptado desde un principio por el Comité... tiene un carácter esencialmente limitado en las circunstancias presentes. No se prevé de inmediato una unión aduanera, ni la unificación de servicios fiscales, administrativos, bancarios u otros... Se ha concebido la integración en un sentido más bien limitado, enfocado sobre todo hacia la integración en el campo industrial”.<sup>30</sup> En cambio, en 1958 se afirmaba que “si ha de alcanzarse la integración, es evidente que, por lo menos, los países que la persiguen deben llegar a un acuerdo entre sí que les permita ampliar sus mercados recíprocos, con la meta de llegar en último análisis a la unión aduanera y al mercado común”.<sup>31</sup> No es que se hubiera abandonado el enfoque múltiple de la integración —durante este período, la Secretaría identificó proyectos específicos en once ramas industriales y propuso mecanismos para su instrumentación, lo cual condujo a suscribir, por parte de los gobiernos, el Régimen de Industrias Centroamericanas de Integración—, pero tanto la Secretaría de la CEPAL como los gobiernos parecían inclinarse cada vez más por un sistema global, con metas prefijadas y una visión ‘incremental’ para llegar a la integración (aunque se tuvo buen cuidado de distinguir entre las actividades directamente vinculadas con el proceso de integración y las consideradas de carácter exclusivamente nacional).<sup>32</sup>

<sup>30</sup> *La integración económica en Centroamérica. Su evolución y perspectivas*, op.cit., p. 6.

<sup>31</sup> CEPAL, *Informe general de la Secretaría sobre el Programa de Integración* (E/CN.12/CCE/113), mayo de 1958, p. 4.

<sup>32</sup> “La tarea de formular un programa de integración de posibilidades prácticas consiste, en consecuencia, en identificar, por un lado, los

Dentro de esa visión global, la de los gobiernos parecía inclinarse hacia la integración de mercados, es decir, el libre intercambio de productos, mientras la Secretaría parecía considerar más aconsejable el desarrollo integrado.<sup>33</sup>

La rápida secuela de circunstancias que condujeron, primero a suscribir el Tratado Multilateral de Libre Comercio —un mecanismo selectivo de liberalización del intercambio— y, luego, al Tratado de Asociación Económica y al Tratado General de Integración Económica Centroamericana —mecanismos automáticos de liberalización—, consolidó el criterio de los gobiernos centroamericanos de integración de mercados. Este último instrumento —compatible con el artículo XXIV del GATT— tenía como meta perfeccionar el Mercado Común Centroamericano en el término de cinco años tanto en lo que respecta a la zona de libre comercio como en la adopción de un arancel común, y a constituir —sin fijar un plazo para ello— la unión aduanera. Aunque en el Tratado se ratificaron todas las disposiciones del

---

problemas que pueden y deben tratarse al nivel regional y, por otro, aquellos cuyas soluciones, a pesar de ser del resorte nacional, pueden afectar la situación de todo el Istmo." CEPAL, *Estado general del Programa de Integración del Istmo Centroamericano* (E/CN.12/CCE/71), febrero de 1957, p. 22.

<sup>33</sup> En su evaluación del programa de integración de 1959 (E/CN.12/CCE/160), la CEPAL señaló que: "el programa de integración económica de Centroamérica puede concebirse también como un esfuerzo por coordinar y complementar el desarrollo económico de los cinco países sobre un plano de conjunto. Ello supone la existencia en cada país de planes nacionales de desarrollo concebidos integralmente; supone asimismo un alto grado de coordinación de política económica que habrá de alcanzarse en forma gradual..." p. 4.

Régimen de Industrias de Integración y del Banco Centroamericano de Integración Económica, por estimarse que facilitarían la instrumentación de un sistema con algunas características de desarrollo integrado, no cabe duda de que el Régimen quedó muy debilitado al establecerse el libre comercio para la generalidad de los productos.

La integración centroamericana siguió siendo objeto de múltiples adaptaciones durante los años sesenta. La integración por proyectos recibió cierto impulso mediante la ejecución del plan vial centroamericano, la entrada en vigencia de un servicio de radio-ayudas a la navegación aérea y la suscripción del acuerdo que permitió construir la arteria centroamericana de telecomunicaciones. También hubo un intento de dar mayor importancia al desarrollo integrado cuando los gobiernos decidieron formar una Misión Conjunta de Programación para Centroamérica —con el apoyo de la OEA, el BID y la CEPAL— que se creaba con el doble propósito de asesorar a los países en la formulación de sus planes de desarrollo, y de coordinar dichos planes con el programa de integración económica.<sup>34</sup> Sin embargo, la Misión tuvo al parecer más éxito colaborando con los cinco países de la región en la formulación de sus propios planes nacionales de desarrollo —cuasi requisito para tener acceso a los recursos externos que surgían del programa denominado "Alianza para el Progreso"—, que en el logro de una armonización de dichos planes en función de determinados

<sup>34</sup> Véase la resolución Nº 2 del Consejo Económico Centroamericano, aprobada el 28 de julio de 1962. En noviembre de 1965, el mismo Consejo Económico decidió institucionalizar las labores de la Misión con su plena incorporación a la SIECA.

objetivos de la integración.<sup>35</sup> Por otro lado, la variable integración apenas aparecía en los planes nacionales formulados con la colaboración de la Misión Conjunta.<sup>36</sup>

En síntesis, no obstante el ensayo, múltiple y simultáneo, de enfoques aplicados a la integración centroamericana durante los años sesenta, el 'estilo' de integración que predominó fue claramente el que aquí se calificó como una 'integración de mercados'.

b) *Apreciaciones sobre la aplicación de los marcos conceptuales a la evolución del proceso*

Resulta interesante contrastar las experiencias adquiridas a través de casi veinte años de integración en Centroamérica, con la evolución predecible de dicho proceso aplicando las consideraciones teóricas antes resumidas. Un examen de

<sup>35</sup> Véanse los informes anuales del Jefe de la Misión Conjunta de Programación para Centroamérica sometidos al Comité Asesor en octubre de 1962, marzo de 1963, julio de 1963, marzo de 1964 y diciembre de 1965. Una de las manifestaciones de la escasa repercusión que la Misión logró en materia de programación conjunta la constituye el documento preparado durante 1966 sobre una estrategia de desarrollo regional, el que ni siquiera fue conocido por las autoridades nacionales de planificación, las que únicamente se reunieron en dos ocasiones durante toda la década de los sesenta. Un resumen de las actividades de la Misión puede encontrarse en Alberto Fuentes-Mohr, "Una tentativa de planificación multinacional: la Misión Conjunta de Programación para Centroamérica", *Revista Interamericana de Planificación*, Vol. VIII, Nº 32, diciembre de 1974.

<sup>36</sup> "Comité de los Nueve" de la Alianza para el Progreso, *Informe sobre los planes nacionales de desarrollo y el proceso de integración económica de Centroamérica*, Secretaría General de la OEA, Washington, D.C., agosto de 1966; sobre todo pp. 1-8.

esta índole puede contribuir a aclarar la naturaleza de la crisis por la que atraviesa la integración centroamericana y aportar experiencias y elementos de juicio que tal vez orienten su futura marcha.

Cuatro grandes áreas del proceso configuran lo que podría considerarse su 'crisis': 1) la falta de ampliación de sus alcances; 2) la falta de cumplimiento de las etapas previstas; 3) los problemas de distribución; y 4) su insuficiente profundización y las tensiones producidas entre las tendencias centralizadoras y las descentralizadoras.

i) *La falta de ampliación de los alcances del proceso.* Sobre este primer aspecto, y de acuerdo con la teoría neofuncionalista antes citada, la propia dinámica del proceso exigiría someter un número de actividades y sectores cada vez mayor al tratamiento conjunto, es decir, ampliar constantemente su alcance. Sin embargo, características de la integración en Centroamérica —tanto durante sus años formativos como, en mayor grado todavía, de 1966 al presente— fueron precisamente las dificultades y el carácter incompleto de los intentos deliberados de ampliar el alcance del proceso hacia nuevas áreas, y el escaso grado de desbordamiento espontáneo producido.<sup>37</sup> La experiencia en Centroamérica revela que se lograron rápidos avances hacia la formación del Mercado Común —la integración de mercado descrita en el apartado anterior— y en el tratamiento conjunto de actividades directamente vinculadas con el intercambio comercial (la construcción de la red vial, el establecimiento de la Cámara de Compensación y la armonización de los incentivos fiscales

<sup>37</sup> *Sugerencias para reactivar a corto plazo la integración económica centroamericana*, op.cit., pp. 38-43.

aplicados a las nuevas plantas industriales), y que al mismo tiempo, a pesar de los esfuerzos de las instituciones regionales y de algunas acciones concretas emprendidas por los gobiernos, tuvo escaso éxito el propósito de extender el proceso en forma efectiva hacia otros sectores o actividades (agricultura, energía, armonización de políticas de desarrollo, armonización fiscal, política comercial externa común).

Parecería que, tras un período de rápidos —hasta podría decirse espectaculares— avances en la formación de una zona de libre comercio perfecta y la adopción de un arancel común, el proceso de integración había llegado aparentemente al límite de sus posibilidades a mediados de los años sesenta, y que, después de esa fecha en vez de haber logrado ampliar sus alcances habría presentado incluso algunos retrocesos. A este fenómeno —que contradice lo que cabía esperar de acuerdo con el marco teórico antes descrito— podrían encontrarse dos explicaciones fundamentales.

La primera, que los gobiernos no se hayan mostrado dispuestos a adoptar decisiones globales cuyas consecuencias no podían medir, o sobre cuyos beneficios potenciales habrían tenido dudas. Así, por ejemplo, ningún gobierno demostró interés en impulsar programa alguno de armonización tributaria, sin duda porque ello le hubiera podido significar, entre otros inconvenientes, posibles pérdidas fiscales; tampoco se logró avanzar durante los últimos quince años en esquema alguno de especialización de la producción agrícola, porque cada gobierno aspiraba al autoabastecimiento nacional de alimentos básicos.<sup>38</sup> Por otro lado, el nivel de interdependencia económica entre los países de la región no había alcanzado

un grado tal que los gobiernos se mostrasen dispuestos a cambiar los beneficios reales e inmediatos derivados de determinada actividad emprendida a nivel nacional, por beneficios futuros potencialmente mayores derivados de una realización más eficiente de esa misma actividad a nivel regional. Así, para someter cualquier actividad nueva a tratamiento común, fue prerequisite demostrar que de ello derivaría beneficio directo para todos y cada uno de los países de la región, lo cual ocurrió en raras ocasiones.

La segunda explicación —de carácter político— podría ser que la forma más efectiva de someter determinada actividad o sector a tratamiento común fuese ceder, parcial o totalmente, atribuciones a entidades regionales para que las mismas dispongan de los mecanismos que aseguren el cumplimiento de las decisiones adoptadas; infortunadamente, abundan ejemplos en la integración centroamericana que prueban que los gobiernos no se mostraron dispuestos a transferir poderes a dichas entidades. En el Tratado General no se prevé —ni se pretendió hacerlo— el establecimiento de órganos supranacionales; los órganos intergubernamentales previstos en el mismo, sólo delegaron ciertos poderes en la Secretaría Permanente “en forma aislada y para asuntos muy especí-

<sup>38</sup> Esta circunstancia quedó claramente evidenciada durante el período 1972/1974 cuando una sequía, combinada con distorsiones en el mercado internacional, y alzas notables en los costos de los insumos agrícolas, provocaron una carestía generalizada de granos básicos en la región. En aquel momento, la exportación de estos artículos de un país centroamericano a otro se calificaba en el país exportador de ‘contrabando’, tanto en fuentes gubernamentales como periodísticas.

ficos".<sup>39</sup> Por otra parte, no obstante la necesidad evidente —con frecuencia señalada en Centroamérica—, de adoptar algún procedimiento para modificar rápida y flexiblemente el arancel común centroamericano, jamás lograron los gobiernos llegar a un acuerdo sobre esta transferencia muy parcial de atribuciones nacionales a un órgano regional, a pesar de que se trataba de un órgano intergubernamental como el Consejo Económico. Podrían citarse otros ejemplos, así la renuencia de un gobierno a confiar parte de su política comercial externa a tratamiento conjunto,<sup>40</sup> y la negativa de otro a someter a aprobación de un órgano regional —el Consejo Monetario Centroamericano— la decisión de alterar la paridad de su moneda.<sup>41</sup> También cabe mencionar el denodado esfuerzo que se realizó a mediados de la década de los sesenta para crear una corporación regional de telecomunicaciones, que en definitiva se tradujo en cinco proyectos nacionales, coordinados por una comisión intergu-

<sup>39</sup> Gautama Fonseca y Dante Ramírez, "Los órganos del Tratado General de Integración Económica Centroamericana", *Derecho de la Integración*, Nº 6, Buenos Aires, abril de 1970, p. 93.

<sup>40</sup> Véase el informe de la reunión de representantes de los gobiernos centroamericanos con el Representante Especial del Presidente de los Estados Unidos de América sobre negociaciones comerciales, celebrada en Managua, los días 30 de abril y 1 de mayo de 1974.

<sup>41</sup> SIECA, *Exposición del Banco Central de Costa Rica sobre las medidas sugeridas para corregir los problemas de balanza de pagos y fiscal*, Tegucigalpa, 6-7 enero de 1967; Secretaría Ejecutiva del Consejo Monetario Centroamericano, *Implicaciones de las medidas cambiarias adoptadas por Costa Rica el 19 de junio de 1971*, Memorandum 9-71, San José, 22 de junio de 1971.

bernamental (COMTELCA). Debe señalarse, por último, que las decisiones que tomaba el Consejo Ejecutivo para resolver conflictos provocados por el libre comercio eran frecuentemente desconocidas por los gobiernos que habían votado contra ellas, y esto condujo a violaciones abiertas (y frecuentes) del régimen de intercambio comercial.<sup>42</sup>

Para terminar, debe enfatizarse el círculo vicioso que se ha producido entre las causas y los efectos del limitado alcance del proceso de integración en Centroamérica. Por un lado, la falta de ampliación se ha traducido en una estrecha cobertura sectorial de las acciones sometidas a tratamiento común, lo cual ha dado por resultado que la integración haya sido de poca significación para las autoridades nacionales vinculadas a dichos sectores marginados (por ejemplo, los ministros de agricultura, los de finanzas y los directores de planificación). Podría suponerse que por ese motivo hayan mostrado escaso interés por el proceso y en cambio hayan dedicado toda su atención a resolver los problemas del desarrollo desde un punto de vista nacional. Por otro lado, el hecho de que la mayoría de las autoridades gubernamentales no hayan encontrado en la integración elementos que contribuyan a resolver los problemas que enfrentan en el desempeño de sus labores cotidianas, ni estén plenamente penetrados de los objetivos, los mecanismos ni el alcance de la integración, ha contribuido sin duda a dificultar aún más la ampliación deliberada del proceso hacia nuevos sectores.

<sup>42</sup> Francisco Villagrán Kramer, "Los procedimientos que de hecho se utilizan en el Mercado Común Centroamericano", *La solución de conflictos en la integración latinoamericana*, BID/INTAL, Buenos Aires, 1972, pp. 25-174.

ii) *La falta de cumplimiento de las etapas previstas.* El segundo elemento que configura la 'crisis' de la integración centroamericana, muy vinculado con el anterior, es la falta de cumplimiento de las etapas previstas (mercado común perfecto en cinco años a partir de 1960 y gradual evolución hacia una unión aduanera). La adopción de metas y etapas es un reflejo típico del propósito de ir aumentando sus alcances —la visión 'incremental'— que caracteriza a la integración de mercados o de desarrollo integrado. Esta expectativa de ampliación se resintió, en la experiencia centroamericana, por dos serios inconvenientes: creó expectativas exageradas en torno al proceso y le introdujo rigideces. A continuación se comentan ambas observaciones.

En primer término, el hecho de concebir la integración —como efectivamente ha sucedido en Centroamérica— como un proceso lineal y acumulativo, excluye la posibilidad de reconocer que un proceso de este tipo pueda, en determinado momento, estabilizarse o encontrar su punto de equilibrio. Si se hubiera admitido esta última característica, quizás no se habría considerado, a finales de la década de los años sesenta, que la integración había entrado en crisis. Por el contrario, Centroamérica había superado en un lapso muy breve, los logros de cualquier otro movimiento de integración subregional en el mundo en vías de desarrollo. Podría argumentarse que dicho proceso llegó a su punto de equilibrio en 1966, y que los gobiernos se hubieran podido declarar satisfechos con los resultados, sin buscar, por el momento, una mayor profundización del mismo. Es cuando se comparan los logros con las expectativas creadas —de que el proceso debe irse ampliando fatalmente— que puede

comprenderse el empleo, a veces demasiado fácil, de calificativos como 'crisis' y 'fracaso'.<sup>43</sup>

En segundo lugar, la rigidez que introduce en un proceso el avance lineal y acumulativo hacia una meta prefijada consiste en que todos los esfuerzos de los gobiernos y de las instituciones regionales se concentran en el alcance de dicha meta, a veces a costa de otras actividades que incluso podrían tener más importancia para el movimiento integrador. Recuérdese que en el caso de Centroamérica el perfeccionamiento del Mercado Común adquirió una lógica propia a mediados de la década de los sesenta, hasta el punto de que a veces la constitución de una unión aduanera parecía convertirse en un objetivo *per se*. Esta convicción tiene el inconveniente —como efectivamente ocurrió en Centroamérica— de impedir mirar hacia otros objetivos adicionales. Así, cuando algunos países empezaron a poner en duda la conveniencia de una unión aduanera, el proceso, víctima de su propio enfoque, no pudo redefinir sus objetivos, ni incorporar de inmediato al quehacer de la integración, actividades no previstas en el Tratado General.

Finalmente, la experiencia de los años sesenta demostró que la evolución del proceso, aparte de no conducir necesariamente a una unidad mayor, posibilitaba en el transcurso del tiempo el surgimiento de factores que incluso le restaban viabilidad. Así, al aumentar la dimensión de los mercados nacionales —el producto interno bruto de Guatemala en 1975 era por ejemplo similar al de toda la región en 1955—, deter-

<sup>43</sup> No se desconoce, por supuesto, que otros elementos alimentaban la creciente disconformidad con el funcionamiento del mercado común. Algunos —sobre todo el distributivo— se examinan más adelante.

minadas ramas de actividad pudieron operar con márgenes razonables de economicidad sustentadas en dichos mercados, y desde finales de la década de los sesenta se empezó a observar un proceso de industrialización en cada país centroamericano tendiente a sustituir importaciones del resto del Mercado Común, mientras que la participación relativa del intercambio comercial en el comercio exterior de la región estuvo declinando persistentemente desde 1971.

iii) *Los problemas distributivos.* El tercer elemento de la crisis de la integración es el conocido fenómeno distributivo. Ya se ha señalado que cualquier esquema de interdependencia genera lógicamente problemas de este tipo entre sus miembros, y conviene precisar el alcance de esos problemas en este caso. No es exacto afirmar, cuando se trata de un proceso integrador como el centroamericano, que los costos de determinados países se traducen necesariamente en beneficios para los demás; como se señala en un reciente documento, "el programa distribuye desequilibradamente los costos y los beneficios de la integración en desmedro de un país determinado, y esa circunstancia, lejos de convertirse en beneficios netos para los demás, se transforma por lo contrario en costos acumulados que repercuten negativamente en ellos".<sup>44</sup> En efecto, en la realidad centroamericana, la pobreza relativa de por lo menos un país miembro ha tendido a convertirse en un costo para la buena marcha de todo el Mercado Común.

Sin duda, debe atribuirse en parte la situación actual al estilo de integración

que predominó en la región —la integración de mercados— por ser el que ofrece mayores dificultades para responder a un problema distributivo como ya antes se señaló. Al quedar el funcionamiento del libre comercio a merced de las fuerzas del mercado —cabe recordar que uno de los pocos elementos rectificadores de que disponía el esquema, como el Régimen de Industrias de Integración, apenas se llevó a la práctica durante los años sesenta— las nuevas inversiones alentadas por el mercado ampliado se dirigieron hacia las zonas o países que disponían del mercado más amplio y de la infraestructura física y humana mejor desarrollada.

Sería injusto, sin embargo, atribuir el problema distributivo del proceso integrador centroamericano exclusivamente al 'estilo' de integración adoptado durante los años sesenta. Las mismas circunstancias descritas que contribuyeron a limitar el alcance del proceso hubieran vuelto poco menos que inoperante otro 'estilo', como el de desarrollo integrado —que por lo menos en teoría hace frente al problema distributivo—, porque la coordinación de políticas con fines distributivos requiere someter algunas acciones a tratamiento común, y ello habría exigido delegar atribuciones nacionales en organismos regionales. Como ya quedó señalado, de la experiencia pasada se deduce que esta circunstancia difícilmente se hubiera dado.

Un mayor grado de coordinación de políticas, sobre todo para la formulación conjunta de los planes nacionales de desarrollo es, en efecto, atractivo y conveniente para impulsar avances en un proceso de integración y para lograr a la vez una mejor distribución de sus costos y beneficios entre los países. Sin embargo, tampoco deberán ponerse esperanzas exageradas en una reorien-

<sup>44</sup> CEPAL, *Planteamientos y posibles medidas en torno al problema del desarrollo equilibrado en Centroamérica* (CEPAL/MEX/74/22), noviembre de 1974, p. 8.

tación de este tipo en el 'estilo' de la integración centroamericana, por lo menos hasta donde llega la breve experiencia de la Misión Conjunta de Programación. En primer término, porque el proceso de la planificación del desarrollo en general sigue siendo endeble, incluso en los propios países, y porque el hecho de que se logre incorporar a dichos planes los objetivos de la integración no significa necesariamente que la acción pública se acomode, a la postre, a dichos objetivos. En segundo lugar, la variable integradora— aunque de creciente importancia— sigue teniendo un peso relativamente reducido en cada una de las economías centroamericanas,<sup>45</sup> y quizás por ello se haya observado una marcada tendencia de los planificadores de la región a percibir la integración como un simple apéndice del desarrollo económico nacional, y a continuar actuando de acuerdo con ese criterio en la planificación del desarrollo económico y social. En tercer lugar, el carácter consensual de cualquier proceso de integración excluye la posibilidad de una programación rigurosa de las obligaciones de los participantes, puesto que toda iniciativa deberá pasar por el proceso natural de negociación. Por último, aun cuando se lograra consenso en torno a un programa regional de desarrollo, se requeriría una entidad centralizada— un órgano comunitario dotado de poderes supranacionales— con el poder suficiente para obligar a los participantes a cumplir su ejecución, circunstancia poco probable que pueda darse a juzgar por la experiencia del pasado.

<sup>45</sup> En 1975, la relación de exportaciones al resto del Mercado Común sobre el producto interno bruto fue la siguiente: Guatemala, 4.40/o; El Salvador, 5.10/o; Honduras, 2.10/o; Nicaragua, 5.60/o y Costa Rica 4.60/o.

Las posibles limitaciones señaladas de la programación conjunta se confirman por las experiencias de otros procesos de integración donde se tuvo el cuidado de limitar el área de la programación conjunta a las actividades estrictamente necesarias para la buena marcha del proceso de integración. En el Grupo Andino, por ejemplo, donde se atribuyó extraordinaria importancia a los denominados programas sectoriales de desarrollo industrial, en realidad lo que se ha sometido a programación conjunta han sido apenas algunos proyectos o subramas que se consideran prioritarias para el avance del proceso.<sup>46</sup> Incluso el Consejo de Asistencia Mutua Económica (CAME)— proceso de integración entre países de economía centralmente dirigida— formula planes conjuntos de alcance limitado. Así, una reciente publicación del CAME advierte que: "la integración económica socialista se basa en completa voluntariedad y no va acompañada de la formación de organismos supranacionales, no afecta a los problemas de la planificación interior ni de la actividad en el terreno de las finanzas y de la autogestión financiera".<sup>47</sup>

En resumen, durante los años sesenta el estilo de integración llevado a la práctica no permitió aplicar mecanismos que impulsaran un desarrollo más equilibrado entre los países de Centroamérica, y cabe dudar por las razones anotadas, acerca de la eficacia de los mecanismos

<sup>46</sup> Junta del Acuerdo de Cartagena, "Bases generales para una estrategia subregional de desarrollo", *Grupo Andino*, separata Nº 11, mayo de 1972, p. 5.

<sup>47</sup> CAME, *Programa complejo de profundización y perfeccionamiento de la colaboración y de desarrollo de la integración económica socialista de los países del CAME*, Editorial Progreso, Moscú, 1972, p. 13.

que podrían aplicarse si se adoptase un estilo más vinculado al desarrollo integrado.

iv) *La insuficiente profundización del proceso.* El cuarto y último elemento que configura la crisis de la integración centroamericana se encuentra en la insuficiente profundización del proceso y en las tensiones que surgieron entre las tendencias centralizadoras y descentralizadoras, entendido el término 'profundización' como el grado en que los gobiernos confían atribuciones a las instituciones regionales.<sup>48</sup> En ese sentido, la evolución de las instituciones de la integración centroamericana revelaría dos hechos fundamentales. Por una parte, no puede afirmarse que el proceso se haya traducido en una mayor delegación de atribuciones o poderes a las instituciones regionales, como habría sido de esperar conforme a la teoría neofuncionalista. Por otra, el proceso está dotado de una estructura institucional descentralizada, que también ha sido objeto de pretensiones centralizadoras que no pudieron llevarse a cabo.

La primera de estas características, en efecto, se tradujo en un escaso poder de iniciativa, una limitada autonomía financiera y una reducida capacidad para hacer cumplir las decisiones adoptadas. El escaso poder de iniciativa llevó, por ejemplo, a que las instituciones regionales no intentaran rebasar los objetivos limitados que los instrumentos constitutivos asignaron al proceso, lo que a su vez condujo a prestar una excesiva atención a la vigilancia del cumplimiento de los compromisos originales. La escasa autonomía financiera se evidenció por la

elevada dependencia de las contribuciones de los gobiernos (y, en su defecto, de fuentes externas). Por último, la ya señalada reticencia de los gobiernos a aceptar cualquier solución de carácter supranacional, influyó en el hecho de que las instituciones no estuviesen dotadas de los poderes necesarios para obligar al cumplimiento de decisiones adoptadas de común acuerdo. De ahí que el proceso se haya caracterizado por el hecho de que importantes decisiones adoptadas con frecuencia hayan quedado sin cumplir, o bien convenios o tratados formalmente suscritos se hayan mantenido sin ratificar durante largos períodos, y una vez obtenida su ratificación no hayan podido hacerse cumplir.

En suma, la evolución institucional del proceso centroamericano revela una tensión entre las tentativas de las instituciones regionales por obtener mayores poderes y la tenaz resistencia de los gobiernos a cederles atribuciones, situación que en definitiva quedó resuelta a favor de estos últimos.

Por otra parte, el proceso exhibe en materia institucional una tensión —al parecer no resuelta— entre la existencia de un marco institucional descentralizado y las tentativas de imponerle cierto grado de coordinación mediante la centralización. Puede afirmarse que esta tensión estuvo presente desde los orígenes del proceso, cuando se separaron las tareas relacionadas con la integración económica de las tendientes a la unificación política, ambas perseguidas en foros e instituciones distintas, y con escasa coordinación entre ellas. Cabe recordar que durante la década de los cincuenta, la ODECA trató de someter las actividades de la integración económica a su control y coordinación sin lograrlo.

Dentro de los esfuerzos propiamente económicos, el proceso exhibe un

<sup>48</sup> *Sugerencias para reactivar a corto plazo la integración económica Centroamericana, op. cit., p. 36.*

esquema institucional descentralizado, hecho que surge precisamente como un producto de la aplicación de enfoques múltiples dentro de la integración centroamericana, puesto que, por una parte, se establecen instituciones para encargarse de actividades conjuntas aisladas (como la creación de la ESAPAC y el ICAITI), mientras, por otra, el énfasis en la integración comercial provoca el surgimiento de sus propias entidades (los Consejos Económico y Ejecutivo y su Secretaría Permanente). A lo anterior pueden sumarse las instituciones específicas en el campo de la integración monetaria (el Consejo Monetario Centroamericano), el del financiamiento regional (el Banco Centroamericano) y otras.

No cabe duda de que la descentralización descrita significó algunas ventajas; por ejemplo, las consecuencias del conflicto de 1969 entre dos de los países participantes en el proceso de integración, no recayeron sobre una sola institución. Así, mientras la ODECA quedó seriamente debilitada, el BCIE y el Consejo Monetario Centroamericano continuaron operando con relativa normalidad. Estas ventajas no siempre se aprovecharon, sin embargo, por la permanente tensión que resultaba de las pretensiones de algunas instituciones de

predominar sobre otras, y las acciones desplegadas por todas ellas para preservar su relativa autonomía. Por ejemplo, jamás fue posible subordinar el programa de financiamiento del BCIE a las políticas generales de desarrollo formuladas por la SIECA y aprobadas por los gobiernos (políticas que, por lo demás, nunca se formularon sistemáticamente), y tampoco la experiencia de los años sesenta revela mucha coordinación entre las acciones de la SIECA y la Secretaría Ejecutiva del Consejo Monetario Centroamericano. Como es lógico, las tensiones que suscitaba la pretensión de coordinar las labores de todas estas instituciones —la centralización—, y su actuación autónoma —la descentralización—, hubieran podido reducirse parcialmente si se hubiese establecido un mecanismo voluntario de coordinación y consulta. Sin embargo, las esporádicas reuniones interinstitucionales celebradas durante todo el período examinado rara vez condujeron a identificar áreas de interés común capaces de unificar el criterio de las instituciones regionales frente al de los gobiernos miembros. Más bien revelaban el desperdicio de energías dedicadas a responder a las tensiones descritas, y sólo contribuyeron a debilitar la influencia relativa, de cada una de las instituciones regionales frente a los gobiernos.

### 3.

## La implicación para el futuro de las experiencias pasadas

#### a) *Consideraciones generales*

No cabe duda que Centroamérica se encontraría en mejores condiciones para hacer frente a los múltiples obstáculos que enfrenta su desarrollo si fuera una

unidad económica de mayor dimensión en vez de ser cinco entidades económicas separadas. Las evidentes ventajas que aconsejan la integración económica de la región —economías de escala, localización más racional de las inversiones,

mayor especialización a nivel regional, mejor aprovechamiento de sus recursos, mejora en la capacidad de negociación frente a terceros países— son bien conocidas, y no exigen mayor análisis. Por ello se justifica, *prima facie*, impulsar un nivel de interdependencia económica cada vez mayor entre las cinco economías de la región, como forma más apropiada de acelerar el desarrollo de cada país.

Ello no significa, sin embargo, que necesariamente deba perseguirse una meta predeterminada —como constituir una unión aduanera o llegar a una unidad económica mayor— puesto que, como antes quedó señalado, las experiencias del pasado en Centroamérica y en otros procesos de integración revelan que la estructuración de instrumentos legales excesivamente condicionados a la consecución de dichas metas, más que asegurar su cumplimiento lleva a violarlas, y la visión 'incremental' o lineal asociada a este enfoque dificulta la incorporación al quehacer de la integración de nuevos campos no previstos en los compromisos originales.

Las experiencias recogidas sobre el funcionamiento del Mercado Común Centroamericano durante los años sesenta encierra, en efecto, otras importantes lecciones que deberían aprovecharse para diseñar la futura marcha del proceso. Sería aconsejable, por ejemplo, continuar impulsando la integración —como se hizo en el pasado—, a través de enfoques múltiples y simultáneos, aun cuando aparentemente se justificara un cambio de énfasis en el estilo de integración predominante; y esto mientras no se produzcan cambios significativos en el grado de voluntad política que demuestran los gobiernos de confiar mayores atribuciones a las instituciones regionales.

Asimismo, sería del caso evitar algunos de los problemas que surgieron durante los años sesenta como resultado del excesivo énfasis puesto en la integración de mercados, porque ello impidió atenuar los desequilibrios en la distribución de los costos y beneficios derivados del proceso. Lo anterior no significa, por supuesto, desconocer los considerables avances logrados hasta la fecha en la formación del Mercado Común. Uno de los fundamentos sobre los cuales debería articularse la integración centroamericana durante los próximos años es precisamente la preservación —y en la medida de lo posible, el perfeccionamiento— de lo obtenido en el pasado en lo que se refiere a la zona de libre comercio y al arancel común. Dicho de otra forma, el enfoque de integración de mercados deberá continuar jugando un papel importante en el futuro.

El segundo fundamento podría constituirlo el otorgamiento de más importancia al enfoque por proyectos. Con ello, el futuro proceso integrador se estaría guiando por un mayor pragmatismo y realismo, se evitarían algunos de los obstáculos que se han opuesto al avance durante los últimos quince años, y la integración sería más útil para lo fundamental: el desarrollo económico y social de los países.

Un mayor énfasis en la integración por proyectos ofrece importantes ventajas. En primer término, parece brindar mayores posibilidades para corregir desequilibrios, sobre todo si la identificación y preparación de proyectos o acciones conjuntas se complementa con un mayor apoyo del Banco Centroamericano de Integración Económica. En segundo lugar, elimina objetivos inalcanzables o utópicos dentro de plazos cuyo incumplimiento, debido a factores de orden político, únicamente contribuye a debi-

litar el proceso. Y en tercer lugar, es el sistema de mayor flexibilidad para incorporar nuevas y más relevantes actividades a la integración, permitiendo así aglutinar mejor los intereses de los cinco países en torno a acciones conjuntas concretas.

Por otro lado, si en vista de la evolución del proceso —y como resultado de los avances que hagan posible concretar el mayor énfasis en la integración por proyectos— los gobiernos se mostrasen políticamente dispuestos a profundizar la integración, delegando gradualmente atribuciones en las instituciones regionales, se podría seguir avanzando alrededor de una tercera alternativa: el enfoque del desarrollo integrado.

Cabe insistir que no se piensa en un proceso desprovisto de un marco conceptual, que se apoye exclusivamente en acciones pragmáticas o 'inmediatistas' que puedan o no, a la postre, servir al propósito de acrecentar el nivel de interdependencia entre los países. Lo que debería perseguirse, en definitiva, es impulsar dicha interdependencia por todos los medios al alcance de los gobiernos y de las instituciones regionales, siempre con el ánimo de coadyuvar en el desarrollo de cada uno de los países y, por consiguiente, de la región en su conjunto.

En resumen, se pensaría ampliar deliberadamente el alcance del proceso integrador centroamericano incorporando nuevas actividades que abordarían los gobiernos en forma mancomunada, sin desatender por ello los avances ya logrados. Con un enfoque como el sugerido, el énfasis se pondría más sobre las *acciones integradoras*, y no tanto sobre el cumplimiento de *compromisos formales*.

El principal criterio que guiará la adopción de nuevos proyectos o acciones

conjuntas sería simplemente la posibilidad de generar beneficios para los países. Su puesta en práctica, la creciente interdependencia y la comunidad de intereses que irían surgiendo entre los países, señalarían las pautas para la evolución futura del proceso de integración y contribuirían a reducir las resistencias que pudieran presentarse para la adopción de medidas más ambiciosas.

Todo lo anterior implicaría relegar para el futuro objetivos de tipo global, como por ejemplo la formación de una unión aduanera en un período determinado, o el perfeccionamiento de una unión económica. Bastaría adoptar como objetivo general del proceso de integración el de contribuir al desarrollo de los cinco países de la región, y como objetivo instrumental el de alcanzar niveles crecientes de interdependencia, sin precisar etapas.

Por otro lado, parece preferible abandonar la visión 'gradualista' o lineal —para la cual a una etapa sigue fatalmente otra—, y cambiarla por una 'secuencia', con lo que aumentarían los niveles de interdependencia perseguidos aunque no en una sucesión predeterminada, salvo cuando así lo aconsejase la propia dinámica del proceso y lo permitiesen las circunstancias del momento.

Deberían abandonarse por consiguiente pretensiones abarcadoras en exceso en el sentido de tratar de abordar a nivel nacional simultáneamente, y dentro del contexto de la integración, todas las actividades relacionadas con el desarrollo económico y social.

Finalmente, sería preciso diseñar un marco institucional susceptible de aplicarse a un sistema múltiple, que pusiese especial acento en la integración por proyectos. Algunos de estos propósitos

se explican con mayor detalle a continuación.

b) *Requisitos en algunas áreas específicas*

La adopción de un sistema orientado a la integración en Centroamérica que atribuye más importancia a la integración por proyectos dentro de la diversidad de enfoques sugeridos —se insiste, sin abandonar del todo la aplicación de los demás enfoques—, influiría en la forma de organizar los trabajos para obtener cada vez mayores niveles de interdependencia. Por una parte, debería especificarse sobre qué criterios se basaría la selección de las nuevas actividades que se sometiesen a tratamiento común; por otro, sería necesario concretar el marco institucional —a nivel nacional y regional— como lo exige el sistema por proyectos. Sin pretender agotar el tema, a continuación se exponen algunas consideraciones sobre estos aspectos.

i) *Criterios para la selección de áreas prioritarias.* Ya se ha señalado que los proyectos de integración deben deparar beneficios intrínsecos para los países miembros y generar además ventajas que no pueden obtener cuando actúan unilateralmente. Estos beneficios pueden derivarse: a) de proyectos o acciones conjuntas que implican economías de escala; b) de proyectos que reportan beneficios indirectos o economías externas, y c) de proyectos que contribuyen a reducir la vulnerabilidad de las economías participantes. Se puede presentar, por supuesto, una combinación de estas circunstancias.

Los proyectos que implican economías de escala constituyen la justificación más evidente y más invocada para los procesos de integración, sobre todo en mercados de dimensión reducida como los de cada uno de los países

centroamericanos. El ejemplo más frecuente corresponde, por supuesto, al sector fabril, pues a medida que surgen innovaciones tecnológicas, las economías de escala son cada vez más importantes. Así, puede ocurrir que la actividad de una planta determinada, en condiciones razonablemente eficientes, requiera el mercado ampliado de varios países en un proceso de integración; en otros casos, se tratará simplemente de aprovechar ese mercado para instalar un número reducido de plantas que operen con capacidad óptima en vez de una mayor cantidad que opere a nivel subóptimo. También es importante establecer plantas que funcionen a su escala óptima si se desea competir en el mercado internacional, hecho que también interesa a los países centroamericanos.

Pero el aprovechamiento de economías de escala no se limita al sector industrial. Aunque en apariencia no constituye un factor muy importante en la producción agrícola, puede resultar beneficioso actuar conjuntamente en materia de procesamiento y de comercialización. Así, por ejemplo, en el caso de Centroamérica se podría pensar en acciones conjuntas —por parte del sector público o de empresarios privados— para la comercialización con terceros países de frutas y hortalizas originarias de toda la región.

Otro sector donde la actuación conjunta permite un ahorro de costos es la infraestructura física, no sólo en cuanto al diseño conjunto de obras en los sectores de transportes, comunicaciones, energía o recursos hidráulicos, sino incluso para su operación o manejo conjunto. En igual forma, son evidentes las ventajas que ofrece abordar la investigación y algunos aspectos de la educación en forma mancomunada, circunstancia ya reconocida en la prime-

ra mitad de los años cincuenta, cuando se establecieron el Instituto de Nutrición de Centroamérica y Panamá, el Instituto Centroamericano de Investigación y Tecnología Industrial, y la Escuela Superior de Administración Pública (ahora Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP)).

El sector servicios ofrece, en fin, claras posibilidades de aprovechar las economías de escala, como se ha comprobado en la Comunidad de África Oriental al constituir una unidad portuaria, una línea aérea y una línea ferroviaria regional así como un servicio postal único. En Centroamérica también se encuentran ejemplos de este tipo de acción conjunta en los servicios de ayuda a la navegación aérea prestados por COCESNA y en los esfuerzos conjuntos realizados para promover el turismo a través de la SITCA.

Los beneficios indirectos o economías externas que podrían obtenerse de proyectos o acciones conjuntas están muy vinculados con los beneficios derivados de las economías de escala, pero pueden tener un valor propio. Por ejemplo, se puede mejorar la capacidad empresarial en Centroamérica por medio de proyectos dentro del contexto regional. Un beneficio secundario de la ejecución de un proyecto de carácter regional podría ofrecerlo el estímulo a un mayor nivel de competencia, que redundaría en beneficio del consumidor y contribuiría a mejorar los niveles de eficiencia.

El tercer criterio mencionado —reducir la vulnerabilidad de las economías— toma en cuenta el hecho de que, en muchos casos, los gobiernos pueden contrarrestar en forma más efectiva factores adversos a su desarrollo económico cuando actúan en forma conjunta en vez de hacerlo unilateralmente. El

sector externo es quizás el que ofrece las mayores posibilidades en este sentido, tanto por ser mayor la capacidad de negociación de una región frente a terceros, como por el mayor margen de maniobra que ofrece para influir sobre el comportamiento de las exportaciones, las importaciones, o los movimientos de capital.<sup>49</sup> Dicho en otra forma, la reducción de la vulnerabilidad externa de las economías centroamericanas es otro de los principales motivos para emprender proyectos o acciones conjuntas.<sup>50</sup>

Pero no sólo los factores adversos de origen externo pueden abordarse en forma conjunta; también puede hacerse otro tanto con algunos de origen interno. La identificación y ejecución de actividades dentro del marco de la integración, por ejemplo, puede permitir una mayor intervención en actividades con impedimentos o demasiado arriesgadas para ser abordadas a nivel interno, como podría ser el caso de acciones en el campo tributario o una política regional para hacer frente a la inversión extranjera directa. Asimismo, la actividad regional puede reforzar acciones que realice cada gobierno en el interior de los países; no cabe duda, por ejemplo, que las actividades de la Misión Conjunta de Programación, a las que ya se aludió en el

<sup>49</sup> Este elemento estuvo indudablemente presente cuando se decidió establecer el Sistema Económico Latinoamericano (SELA), cuyo convenio constitutivo se suscribió en Panamá el 17 de octubre de 1975. Sin embargo, la posibilidad de acordar acciones concretas en materia de comercio exterior, por ejemplo, son mayores entre un grupo de países tan homogéneo como el centroamericano, que entre uno tan heterogéneo como el de los que integran el SELA.

<sup>50</sup> Véase *Sugerencias para reactivar a corto plazo la integración económica centroamericana*, op. cit., especialmente pp. 61-93.

capítulo anterior, reforzaron el proceso de la planificación nacional.

En síntesis, la integración ofrece una plataforma desde la que se pueden emprender acciones que, desde un punto de vista nacional quizá no se perciban como necesarias, pero que podrían influir favorablemente sobre el desarrollo de cada país y, además, aumentarían la fuerza económica de todos en su conjunto para salvar los obstáculos que dificultan su desarrollo.

Cabe señalar, por último, que la idea de reducir la vulnerabilidad de las economías centroamericanas mediante acciones conjuntas no se limita al sector público. También el sector empresarial ha descubierto las ventajas de asociarse a nivel regional —obsérvese el ejemplo de la Federación Centroamericana de Cámaras de Industria (FECAICA)— para dar mayor especificidad y peso a las demandas que plantean ante sus gobiernos.

ii) *La forma de abordar los problemas distributivos.* Ahora bien, el hecho de que un proyecto o acción conjunta depare beneficios, ya sea porque entrañe economías de escala y economías indirectas, o porque contribuya a reducir la vulnerabilidad de las economías de la región, no implica que dichos beneficios se distribuyan por igual entre todos los países. Es más, en algunos casos —como por ejemplo en el del establecimiento de una sola industria para abastecer la demanda regional— esos beneficios pueden concentrarse en el país donde se localice la planta y, siguiendo el argumento de la economía neoclásica,<sup>51</sup> hasta pueden convertirse en costos para los demás países.

Por eso es importante distinguir entre las actividades que imponen

sacrificios de algún tipo a los participantes, y aquellas que no significan costo para ninguno, o cuyo costo puede trasladarse a terceros países. Por ejemplo, la creación de una empresa centroamericana comercializadora de hortalizas en el exterior es muy probable que no entrañe sacrificios para ningún país, comparado con lo que sucedería si cada uno realiza dicha labor en forma unilateral; este tipo de proyecto sería el más aceptable desde el punto de vista de la distribución de beneficios. Otros, en cambio, plantean el problema de los costos para unos y los beneficios para otros; así, el establecimiento de una industria en uno de los países puede aportarle ganancias que los demás perciben como pérdidas. Para neutralizar esta situación conviene preparar conjuntos de proyectos en número suficiente como para que los sacrificios que algún país pueda experimentar en algunas actividades, se vean compensados por los beneficios que obtenga en otras, sin que ello llegue a traducirse, desde luego, en una distribución matemática de costos y beneficios entre los cinco países de la región.

Por otro lado, cuando se analizan nuevos proyectos en todo momento debe tenerse presente el criterio distributivo. Así, podrían atenderse con preferencia los proyectos cuya localización óptima, desde el punto de vista económico, favorezca a los países de menor desarrollo relativo de la región.

Otra forma de atenuar los problemas distributivos cuando los proyectos entrañen costos financieros, sería obtener apoyo externo (por ejemplo, recurriendo a la cooperación técnica internacional) en particular para reducir la carga de los países de menor desarrollo relativo, haciendo viables los proyectos de esa manera.

<sup>51</sup> *The Customs Union Issue, op.cit.*

Cabe señalar, por último, que a los instrumentos de promoción de que dispone Centroamérica, y especialmente al Banco Centroamericano de Integración Económica, les corresponde orientar proyectos hacia países determinados basándose tanto en criterios de localización óptima como en criterios distributivos.<sup>52</sup>

iii) *El papel de la programación.* El proceso de la planificación nacional siempre se ha vinculado con el de la integración, dentro del enfoque que aquí se ha denominado 'desarrollo integrado'. La planificación desempeñaría un papel no menos importante en el futuro del proceso de integración centroamericana, aun cuando se mostrara preferencia por el estilo de integración por proyectos.

En ese caso, no por fuerza habría que estar pensando en una programación global, o incluso sectorial, de la actividad económica de cada uno de los participantes dentro de un marco regional; podría considerarse una programación de objetivos limitados. Se piensa en que las oficinas de planificación de Centroamérica participen plenamente en el proceso de identificación de proyectos y en las acciones concretas que se someterían a acción conjunta, de acuerdo con los criterios antes descritos. Asimismo, las oficinas de planificación efectuarían la tarea esencial de ir incorporando a sus respectivos planes nacionales los proyectos regionales correspondientes a cada país, según los acuerdos consensuales que eventualmente se fueran celebrando. Por último, incorporados ciertos proyectos regionales a determinado plan nacional, la oficina de dicho país vigilaría su oportuna ejecución. Esa labor de vigilan-

cia complementarían las tareas de promoción que realizarían el Banco Centroamericano de Integración Económica y el organismo nacional de fomento correspondiente.

Los acuerdos sobre la asignación de proyectos y la incorporación de los mismos a los planes nacionales de desarrollo requieren que se promuevan, con cierta periodicidad, reuniones de funcionarios de distintas jerarquías de las oficinas nacionales de planificación —incluyendo a los mismos directores— para que se interioricen directamente del proceso de identificación y preparación de proyectos de interés regional. Estos aspectos se examinan con mayor detalle a continuación.

iv) *El marco institucional.* Un enfoque de la integración como el que se está examinando, donde ahora se pone mayor énfasis que en el pasado en la integración por proyectos, apunta a la descentralización institucional. En efecto, de acuerdo con el principio de que las soluciones institucionales deben responder a los objetivos perseguidos por cada actividad conjunta, podría, en última instancia, surgir una fórmula institucional para cada proyecto, o acción conjunta que dependería de los objetivos que deben alcanzarse. No se puede prever, en la presente coyuntura de la integración centroamericana, una fórmula universalmente válida para todas las actividades sometidas a acción conjunta.

Podría argumentarse que lo anterior implica algunas contradicciones y cierta duplicación de funciones y mal uso de recursos, pero ello ocurre incluso en la administración pública nacional; sus inconvenientes serían ampliamente compensados por las ventajas que ofrece la descentralización institucional en un proceso que aún no ha llegado a estructurar una unidad mayor, dotada de

<sup>52</sup> *Planteamientos y posibles medidas en torno al problema del desarrollo equilibrado en Centroamérica, op.cit., pp. 31-33.*

órganos regionales con rasgos de supranacionalidad. Entre dichas ventajas puede señalarse que algunos sectores experimentarían mayores avances que otros y que, en momentos de crisis, los efectos adversos se diluirían entre varias instituciones, en vez de recaer sobre una sola.

Lo anterior en modo alguno significa que no deba existir coordinación entre los organismos regionales; sólo recuerda la carencia dentro del proceso, de un ente central dotado de la suficiente jerarquía y poder como para forzar, tanto a gobiernos como al resto de las instituciones regionales, al cumplimiento de las decisiones.

Tampoco un esquema como el descrito excluiría necesariamente un órgano comunitario; más bien influye sobre el tipo de atribuciones que se le confiarían o dejarían de confiarse. Sobre este tema se vuelve más adelante.

Partiendo entonces de los objetivos perseguidos por cada proyecto o acción conjunta, pueden establecerse distinciones entre los marcos institucionales requeridos para cada tipo de actividad. En primer lugar, figurarían aquéllas sobre las cuales los gobiernos participantes poseen cierta experiencia, pero cuyos beneficios obtienen unilateralmente. Si no se logran en seguida mayores beneficios para todos, derivados de la ejecución de actividades conjuntas en estos campos —lo que habría que determinar caso por caso— podrían reducirse las mismas a simples intercambios de información y de experiencias con el fin de identificar áreas de interés común. Estos intercambios podrían efectuarse en reuniones intergubernamentales de expertos que precederían a la adopción y ejecución de cualquier proyecto común. Es lo que sucedió, por ejemplo, en Centroamérica durante la década de los cincuenta, con

los diversos subcomités del Comité de Cooperación Económica, algunos de los cuales siguen reuniéndose todavía en forma periódica.

Este tipo de solución institucional relativamente simple requiere, por lo menos, la existencia de una secretaría que se haga cargo de recopilar información, de cuestiones de procedimiento (como convocatorias, agendas y actas), y de ir identificando los primeros proyectos conjuntos mientras se logra el necesario conocimiento recíproco entre los participantes. Estos comités intergubernamentales de expertos, una vez identificado un proyecto común, lo trasladarían para su aprobación a una instancia superior —de preferencia a nivel ministerial—; y la misma secretaría, que actuaría a nivel de expertos, podría actuar como tal también en el plano ministerial.

En segundo lugar, cuando se trate de adoptar un proyecto destinado a cierta actividad concreta, a cuyos beneficios tuvieran acceso todos los participantes, la fórmula institucional también sería relativamente simple. El financiamiento del proyecto —por aportes iguales o, si se desea atender al problema distributivo, por aportes desiguales— constituiría una masa de recursos cuyo manejo le sería confiado a un núcleo formado por especialistas regionales bajo la dirección de un comité intergubernamental que aprobaría sus decisiones por unanimidad. Tal ha sido generalmente la fórmula utilizada en Centroamérica, con resultados positivos, en los institutos regionales de investigación. La experiencia aconsejaría recurrir a esta fórmula institucional, en la medida de lo posible, suscribiendo un tratado internacional que dotase de personería jurídica al núcleo ejecutor del proyecto.

En tercer lugar, por tratarse de la prestación de un servicio público regio-

nal se requeriría una fórmula institucional relativamente más compleja. Como en el caso del servicio de radio-ayudas a la navegación aérea que presta la COCESNA en Centroamérica, cabría establecer una corporación regional financiada por sus integrantes y cuyos representantes constituirían su órgano máximo. La distribución de utilidades, si las hubiere, sería proporcional a las aportaciones, aunque también podría preverse una alternativa de distribución desigual de aportaciones y utilidades siempre con propósitos de desarrollo equilibrado. La creación de este tipo de corporaciones podría hacerse asimismo suscribiendo un tratado internacional que dotase a sus autoridades ejecutivas de la personería jurídica necesaria para la prestación del servicio.

Como ya quedó señalado, en ninguna de las alternativas hasta ahora descritas debería dejar de considerarse la posibilidad de obtener financiamiento externo para complementar el aportado por los participantes. En todos estos casos dicho financiamiento contribuiría a disminuir en alguna medida el costo que la realización del proyecto pudiera suponer.

Por último, para los proyectos relacionados con la producción de un bien o con la prestación de algún servicio por inversionistas privados, o cuando se trate de inversiones mixtas, convendría elaborar un estatuto regional que rigiese la constitución de empresas en ese ámbito. Mientras no se sancione dicho estatuto las empresas tendrían que establecerse con arreglo a las leyes del país miembro donde se quiera localizar el proyecto, y apoyarse en el libre comercio y en la protección que otorga el arancel común, o en los incentivos fiscales ofrecidos por el país sede. Si estas empresas gozasen de un acceso

exclusivo al mercado ampliado, se haría necesario estudiar la conveniencia de adoptar disposiciones regionales para regular su funcionamiento y evitar que su posición monopólica llegase a afectar a los consumidores de la región. Este tipo de regulación ya existe en Centroamérica para las empresas clasificadas dentro del Régimen de Industrias de Integración; esa misma experiencia podría utilizarse para los casos de empresas similares. La decisión de establecer una determinada industria sería complementada por una intensa tarea de promoción, la que podría confiarse al Banco Centroamericano.

Todas las consideraciones anteriores se refieren a proyectos o nuevas actividades que los participantes hubieran decidido emprender conjuntamente ante la imposibilidad de obtener por separado los mismos beneficios. Con idéntico propósito de conseguir mayores beneficios se podrían abordar regionalmente actividades que los gobiernos ya realizan en forma individual. En este caso, la solución institucional sería más compleja, porque en la medida que se tratase de compatibilizar a nivel regional actividades que ya existen a nivel nacional, sería preciso encontrar alguna fórmula de coordinación de políticas; esto implicaría, además de las tareas de coordinación propiamente dichas, el señalamiento de ciertas prioridades regionales que pudieran exigir que se subordinen a ellas las actuaciones de los gobiernos. En este último caso, la coordinación de políticas tendría que concebirse de manera que los participantes pudieran obtener en cambio algunos beneficios tangibles. A título de ejemplo podrían citarse las actividades de coordinación que se plantean como un requisito para la obtención de financiamiento, en los recientes presta-

mos otorgados por el Fondo Centroamericano de Estabilización Monetaria (FOCEM) a tres bancos centrales de la región.

Elemento importante en materia institucional es asimismo que para cada nueva actividad conjunta se identifiquen, de la manera más clara posible, los grupos o entidades que vayan a beneficiarse directa e indirectamente con su ejecución, es decir, los que tengan mayor interés en que el proyecto se lleve a cabo, y esto con referencia no sólo a los gobiernos, sino también a los grupos privados interesados de la región. En este sentido sería un requisito esencial no concebir a unos ni a otros como si fuesen entes unitarios, dotados de una voluntad monolítica. La realidad demuestra que conceptos tales como los de 'interés nacional' o 'sector privado' son demasiado abstractos, porque tras ellos se ocultan los conflictos internos que se suscitan en el seno de cada gobierno o grupo de intereses para llegar a la elaboración de lo que luego se interpreta como 'la posición nacional' o 'empresarial'. Con esta concepción de los actores del proceso se trata de conseguir utilizar sus elementos constitutivos, de modo que puedan aprovecharse las distintas influencias que se ejercen para orientar la posición resultante.

Efecto de las acciones integracionistas que debe perseguirse expresamente es, asimismo, fomentar la mayor solidaridad regional posible entre los funcionarios, dependencias o grupos homólogos que tengan en sus manos problemas similares a nivel nacional. La forma cómo ha funcionado el Consejo Monetario Centroamericano puede constituir el ejemplo de esta especie de 'espíritu de cuerpo' que se ha formado entre los bancos centrales centroamericanos, a distintos niveles jerárquicos, y

ha permitido la expresión de una solidaridad regional basada en una imagen compartida de su posición dentro de cada gobierno. Y a ello pueden atribuirse los resultados positivos alcanzados en materia de integración monetaria.

Tan interesante como lo anterior sería que cada nueva actividad integracionista sirviese para aumentar la capacidad de desempeño de los participantes de aquellos sectores relegados a un segundo plano; es el caso, por ejemplo, del proyecto TRANSMAR, que ha demostrado la necesidad de que existan dependencias gubernamentales especializadas en el diseño de políticas portuarias y de navegación marítima. La creación y el fortalecimiento de tales dependencias plantearía después, por supuesto, el problema más arduo de la coordinación regional para su funcionamiento, pero de todas maneras su sola creación ya constituye uno de los efectos positivos de cualquier actividad integracionista.

Ninguno de los comentarios que anteceden aludió a los requerimientos de carácter institucional que exigiría el mantenimiento de la interdependencia alcanzada —como en los casos del libre comercio y del arancel común en Centroamérica—, porque la única alternativa para lograr conservarla parecería ser continuar incrementando sin desmayo dicha interdependencia, concretando y poniendo en práctica nuevas actividades complementarias de las existentes. La necesidad de ampliar incluso la cobertura de estas actividades existentes hacia otras nuevas se considera parte importante de esta concepción de la integración y en este caso las nuevas actividades complementarias tendrían que ser identificadas y realizadas por las instituciones a cuyo cargo se encontrasen las actividades originales.

Las instituciones aludidas podrían continuar funcionando como entidades multinacionales, sin poder supranacional —como la SIECA—, otorgándoles algunas atribuciones como órgano comunitario, tal el poder de iniciativa. En ambos casos, sus principales responsabilidades podrían ser 1) identificar, en forma

sistemática, nuevas áreas de interés para provocar desbordamientos deliberados del proceso de integración; 2) realizar labores de seguimiento y de promoción para la ejecución de dichos proyectos; y 3) coordinar, sobre una base consensual, las actividades del resto de las instituciones regionales.

### *Comentario de Cristóbal Lara Beautell.*

Fue una suerte que quienes hicieron la integración en Centroamérica nunca se preocuparan del estilo que se seguía, o de las características del modelo de integración que se estaba creando; si se procedía en forma incremental, global o parcial, o por último si una u otra de esas características correspondían a un tipo u otro de cooperación. Aunque parezca una ironía la integración se hizo en Centroamérica, en su fase formativa, sin reglas fijas, cambiando de aproximación o de enfoque según se creía que lo iba requiriendo la región. Pues no preocupaba tanto el tipo de integración que se perseguiría, como su repercusión en la economía de la región y concretamente la fisonomía que emergería a cambio de los viejos patrones que serían desplazados por los nuevos hechos.

Hoy padecemos de un afán clasificatorio excesivo, donde a veces las acciones no interesan por los resultados sino por el tipo de acción más amplio en que se encuadran. Es decir por su clasificación. Y ello casi inevitablemente conduce a acciones aisladas, a veces pequeñas, que se defienden y proponen por su mismo aislamiento, porque tienen viabilidad, porque supuestamente son posibles sin ningún costo, porque benefician a todos o por cualquier otra consideración que corresponda al rango y características del grupo de decisiones que se defiende. No hace tantos años en América Latina hubo quienes llegaron a defender claramente lo que entonces se llamó la microintegración, es decir el impulso a acciones comunes pequeñas.

Como esas acciones aun siendo aisladas o pequeñas requieren algo mayor que ellas que las impulse, y ese algo no sólo ha perdido fuerza en años recientes, sino que a veces se le estima innecesario

y hasta contraproducente, ese camino de acciones aisladas puede conducir a verdaderos callejones sin salida; a utopías al revés que, también como éstas, son inalcanzables, pero que al contrario de éstas si se alcanzaran no cambiarían lo fundamental.

Este es un primer punto de reflexión que puede formularse. Por más que el camino haya quedado interrumpido o gravemente refrenado para toda acción amplia, sin embargo Centroamérica (o para el caso cualquier otra región de América Latina) no alcanzará su integración a través de acciones aisladas, en función de horizontes pequeños. Esto podrá ser o no de nuestro agrado, pero hay un requisito de dimensión mínima de los impulsos sin el cual o no es posible o no habrá fuerza suficiente para seguir avanzando. Dicho de otra manera, las acciones concretas, por más concretas que sean, surgirán al calor de impulsos y programas más amplios que las arrastren consigo.

Y es bueno detenerse en esto, porque está de moda creer que gran parte de lo que sucede fuera de los esquemas de integración (los acuerdos entre empresas privadas, los proyectos de inversión conjunta y las modalidades en que las empresas multinacionales se especializan para el mercado), no sólo suceden fuera de los programas y esquemas de integración, sino con independencia de ésta. Y creyéndolo así, sólo habría un paso más que dar para sustituir a los esquemas de integración, complejos, comprometedores y supuestamente indefinidos, por proyectos concretos, limitados y claros en cuanto a su alcance y efectos.

La experiencia en Centroamérica, y en otras regiones de América Latina

muestra que ello no tiende a ser así. Que la integración informal o paralela nace, y ese es el curso natural, en un medio que ya se había hecho propicio a su nacimiento, porque los propios esquemas de integración y los compromisos políticos daban la perspectiva de reeditabilidad y la seguridad de la permanencia.

Hay por consiguiente que disponer de esos impulsos centrales a la integración para que todo lo demás suceda. O mejor aún habrá a veces que cambiar los instrumentos y las políticas, por desgaste y exceso de uso, porque hayan entrado en rendimientos claramente decrecientes, o por la razón contraria: porque tras años de no usarlos se enmohecieron, como también puede suceder y ha sucedido con algunas de las políticas de integración que en su tiempo se suscribieron. Pero lo que no será posible es prescindir del impulso central y seguir, sin embargo, avanzando en un relacionamiento equilibrado y favorable de nuestras economías, es decir, hacia una solidaridad duradera.

Por supuesto, se requiere la pluralidad de enfoque, y programas y proyectos como los que justamente proponen los autores en el caso centroamericano, pero más aún se necesita encontrar las bases de un nuevo empuje que rebase las etapas ya transcurridas y despierte nuevas fuerzas motivadoras. Y éste es el gran problema y el punto en que se encuentra Centroamérica desde que los impulsos hacia la integración empezaron a perder fuerza.

Esos impulsos consistieron principalmente en a) la ampliación súbita de los mercados de los cinco países para cualquier productor individual y b) la sustitución regional de importaciones, camino que antes habían recorrido otros países de América Latina. Esos dos elementos miraban además hacia adentro de la región.

El primero de ellos se produjo en un momento determinado, en 1960, pero por su índole esa ampliación súbita sólo puede registrarse una sola vez. Hoy permanecen los efectos secundarios de ese cambio histórico que consolidó en uno los cinco mercados nacionales, pero el cambio mismo no podría repetirse. En cuanto al segundo elemento, la sustitución regional de importaciones y el nacimiento y expansión de la industria manufacturera, está lejos de haber agotado sus efectos y subsiste un valioso potencial conjunto de desarrollo; pero por uno u otro motivo su aprovechamiento se ve una y otra vez aplazado.

En las condiciones señaladas no podría Centroamérica ensimismarse en la contemplación de su propia cooperación hacia adentro y habría ventajas evidentes en volcar esa cooperación hacia el plano de la exportación de manufacturas al resto de América Latina y a otras áreas. Primero, por el hecho bien conocido de que para muchas de las industrias la limitación de tamaño se hace todavía sentir aun considerando el MCCA en su conjunto. Y además, para lograr un cambio importante de actitud, pues son demasiado los años en que la cooperación económica centroamericana ha estado centrada en superar desacuerdos. Sería un cambio trascendental cualquier empeño en que los países de Centroamérica extiendan los límites de su cooperación entre sí para conjuntamente relacionarse y exportar a terceros, pues ello tendería a unirlos, de donde derivaría un nuevo aliento.

De allí podrán surgir proyectos y programas de inversión como los que sugieren Cohen y Rosenthal vinculados al mercado de Centroamérica y de otros países de América Latina. El trabajo de éstos es una valiosa búsqueda de soluciones. Es una invitación a dar un

nuevo avance y por un tiempo construir la integración a través de proyectos decisivos para la economía, capaces, por su importancia, de conducir con el tiempo al empleo simultáneo de medidas generales de desarrollo y de ampliación del mercado. Ello constituye el 'enfoque múltiple' que también recomiendan. Pero lo esencial de ese enfoque son los proyectos, que por su importancia y por la diversidad de campos que cubren configuran una especie de nuevo programa de acciones de integración. El punto clave por resolver es el de si la región está en condiciones de movilizar las energías necesarias para que esas acciones se produzcan, sin introducir modificaciones importantes en las condiciones políticas que rodean la integración.

Por todo lo dicho parecería que para entrar en esa fase de realizaciones se requieren ciertos cambios de fondo. De un lado convendría pasar de una fase de negociación *entre* los cinco países a una fase de negociación *frente* a otros, y de cooperación con otros. A pesar de los tropiezos de la integración en los últimos años, no padece Centroamérica de una crisis de identidad, pero podría reafirmarla ahora en el contacto con otros y no en su relativo aislamiento. Esa misma necesidad de vinculación y ampliación de la escala de operaciones económicas que Centroamérica registra no es privativa de esa pequeña región y tiene distintos grados de validez en América Latina.

Pero ¿en qué condiciones se relacionaría con otros países y regiones de la América Latina? Se puede decir de entrada que en condiciones distintas a las del pasado. No podría entrar a competir como unidad menor entre mayores si no se apoya en su propia y total cohesión interna. Los últimos cinco años han visto incrementarse rápidamente el intercambio con los demás países de América

Latina, pero dentro de una relación que todavía sigue siendo desequilibrada, pues no encuentra la contrapartida necesaria en forma de exportaciones.

Por lo demás, hay síntomas claros de que ha faltado en los esquemas centroamericanos uno u otro elemento indispensable para contribuir a dar salida a problemas nacionales urgentes, para enfrentarse a la coyuntura, o para ajustarse a los cambios económicos rápidos de los últimos años, y para qué hablar de la desigualdad de beneficios, ese verdadero talón de Aquiles que tiende a construir ganadores y no ganadores de la integración, o ganadores menores. Ese tipo de problemas rebasa el enfoque llamado de proyectos y hace difícil el surgimiento de éstos mientras no esté asegurada su solución.

También para avanzar parece necesario acercar más los esfuerzos de integración a algunos de los problemas más candentes e importantes del desarrollo nacional, pues esa es su función en una región como la centroamericana, como se concibió claramente desde un principio. Y mientras permanezcan aparentemente alejados de problemas como el desempleo o el nivel de ingresos, encontrarán frialdad en su torno y les faltará el calor vigilante de que gozan las políticas nacionales de desarrollo. Cuando esto se logre no será ya la integración un ejercicio de fin de semana, como alguna vez dijo un connotado centroamericano, sino que tenderá a suscitar una atención y un respaldo firmes y continuados. Salir de la crisis de la integración, en un sentido permanente del término, es entrar a ser parte activa de los problemas de desarrollo de los países y de la región. Aquí también el enfoque de proyectos requiere el apoyo de los instrumentos y políticas más permanentes de la integración.

Es posible que llegue el momento en que puedan lanzarse proyectos y programas de gran envergadura y que ésta sea la forma de avanzar de la integración, pero no en medio de una opinión que la subvalúa o la ignora, pues si no se cree en la fuerza del mercado integrado, difícilmente se creará en la suerte económica de las actividades que se establezcan en él, ni se tendrá una perspectiva motivadora hacia el futuro. Uno de los hombres que mejor han pensado sobre el problema de los proyectos, y sobre otros muchos, don Julio Melnik, cuando lo acuciaban preguntándole qué hacer para fomentar el surgimiento de proyectos, decía con lógica irrefutable que lo esencial era un clima de desarrollo: no habría proyectos sin desarrollo. Y nosotros podemos decir que tampoco es de esperar proyectos de integración sin clima de integración.

De otro lado, las economías centroamericanas se fueron integrando bajo una perspectiva de gran aliento que claramente apuntaba a una región más avanzada, más fuerte, mejor, y de la cual todavía se necesita.

Fue esa perspectiva la que ayudó a enjugar problemas grandes y pequeños que sin esa visión habrían empobrecido el ambiente y habrían retardado el paso. Entre las causas que influyeron en la crisis de 1969 y en el desaliento que precedió a esa ruptura y que se metió en todos los ámbitos de la integración, debe señalarse el hecho de que el gran objetivo de unidad con desarrollo iba desapareciendo del escenario. Cuando esa visión desapareció algo muy grave había sucedido: o la realidad ya no sustentaba percepciones constructivas del futuro, porque los mismos hechos habían sufrido empobrecimiento, o el espíritu llamado práctico inundó el programa, y la negociación, el regateo y el instinto de

mercado desplazaron toda visión de futuro, sustituyéndola por las 'crudas realidades'. Esas realidades resultaron demasiado amargas cuando no se pudieron conjugar y contrastar con el horizonte constructivo de desarrollo integrado que hasta entonces acompañó al programa.

Por eso en el juego de instrumentos y políticas que se insinúa para el futuro se siente un lugar vacío, que es de temer no alcancen a llenar los proyectos y programas por sí solos. Es un vacío de propósito que frena a la integración, en el sentido de economías que se entreapoyan funcionalmente en su desarrollo y que se fortalecen de raíz todas ellas al tiempo que se unen. Por eso puede ser difícil avanzar ahora hacia la integración a través de acciones aisladas, y más bien se percibe ya ese avance como el producto de un nuevo impulso que arrastre y lleve consigo programas y proyectos incluso mínimos, junto con grandes políticas.

No ha llegado, en consecuencia, el momento de las acciones aisladas basadas en proyectos, porque no hay campo abonado para ellas, y porque no tendrían fuerza que transmitir sino que agotarían la que poseen en su propio esfuerzo vital de supervivencia. Hay sin duda un margen importante de acción en ese 'progreso silencioso' a que se refiere el profesor Hirschman y por el cual han transitado muchas acciones y cooperaciones centroamericanas. Hay además en el enfoque propuesto por Cohen y Rosenthal un valioso punto de partida que podría facilitar su funcionamiento en cuanto es amplia la cobertura de las áreas de acción, que impresiona por comprender además de industrias de integración y otras actividades productivas, importantes líneas de política regional. Todo ello tiene una dimensión que podría impulsar nuevas y muy

necesarias cooperaciones entre los países. Pero subsiste al mismo tiempo la doble necesidad ya señalada: la de una más amplia sustentación económica que por el camino de las exportaciones hacia afuera de la región, o por cualquier otro, ensanche las acciones centroamericanas y sea capaz de dar un nuevo empuje general al proceso; y falta también reconstituir el indispensable clima de realizaciones y objetivos.

Cuanto más se piensa en este asunto y más de cerca se observa lo que ha sucedido desde 1969 y lo que sucede ahora en los momentos en que se escriben estas notas —dentro del ámbito centroamericano y en la economía mundial— más claramente se destaca la necesidad de actuar sobre la materia misma de la integración económica y no sobre algunas de sus partes aisladas.

Dicho en muy pocas palabras, el proceso de integración tiene que acercarse más a las fuerzas centrales que mueven las economías de los países, a la capacidad de compra de éstos, a los recursos naturales de la región, que apenas se aprovechan internamente, y a su potencial exportador renovado en cuanto a la clase de bienes que se exportan y en cuanto a su destino, que podría comprender nuevos mercados de compra en América Latina y fuera de América Latina. Y al hacerlo así, al situar el proceso integrador dentro de esas fuerzas, tenderán a aparecer nuevas dimensiones y otros planos de integración con vigor suficiente para salvar la actual *impasse*, fortaleciendo lo que existe, no dejándolo de lado.

En esa perspectiva de movilización de acciones y políticas surge claramente la necesidad y la base de complementación del MCCA con el área del Caribe y también con el Grupo Andino y países pertenecientes a este Grupo. No se

sugiere una asociación general, pues los tres esquemas están en evolución y aún no han encontrado su configuración definitiva. No sería razonable en tales condiciones intentar una vinculación amplia y compleja. Pero sí podría intentarse esa política para importantes grupos de productos en los cuales la ampliación del mercado puede ofrecer el estímulo hoy faltante para el desarrollo de las correspondientes actividades productivas, poniendo en juego conjuntamente no sólo los mercados, sino también los recursos financieros y de capital, la organización, la tecnología, y los demás elementos en que las distintas regiones resulten complementarias. Pero no librado al juego del azar, sino conducido como línea de política por los cinco países miembros. Pues el azar, hasta ahora, ha sido parco para impulsar movimientos de esa envergadura.

Puede preguntarse si la región centroamericana sería o no capaz de iniciar esta especie de prolongación natural de su propia integración hacia adentro, pero al menos cabría intentarla con provecho. El MCCA encontraría aquí una motivación y una exigencia de las que hoy carece. Pues en la medida que extienda sus exportaciones hacia terceros tendrá al mismo tiempo que elevar la tónica de sus economías hacia producciones industriales más eficientes. Y éste también sería otro gran objetivo a alcanzar con la integración, como en el pasado logró, sin duda, un cambio notable que elevó las condiciones productivas existentes al iniciarse ese proceso integrador.

Son modificaciones de gran alcance, como las que acaban de señalarse, las que podrían brindar las bases para ese nuevo empuje al que antes se aludió, capaz de rebasar las etapas ya transcurridas y despertar nuevas fuerzas motivadoras. Para esto, cualquiera sea la forma

concreta que asuma ese movimiento de impulso, se requieren proyectos y políticas. Pues los proyectos solos no surgirían y no se realizarían si les falta ese sustento más general de las políticas de integración.

Por lo demás, subsiste en los países de Centroamérica un alto grado de interés recíproco en el destino económico de cada uno de ellos, ya que la integración avanzó hasta hacerlos interdependientes. Pero es una interdependencia sin equilibrio, al menos respecto al país que más atrasado se encuentra en su desarrollo. El olvido o la incompreensión de esta circunstancia explica la crisis de ese proceso, como en el futuro, cuando dicho principio sea comprendido y observado, explicará asimismo su reactivación.

En el camino hacia la normalización del MCCA no se trataría de devolverles a los países no ganadores o menos ganadores lo que dejaron de recibir previamente, sino de construir su propia fuente de ganancia y expansión dentro del funcionamiento normal del sistema. Por su propia índole tampoco ese equilibrio será resultado de acciones ocasionales, o de esporádicas medidas compensatorias. Se requiere establecer un conjunto de interrelaciones económicas que vinculen a los países de tal manera que origine una situación de prosperidad compartida, en la que una parte suficiente del impulso recibido por el país o países que más dinámicamente crezcan se transforme en demanda de bienes de los países que todavía no alcanzan igual dinamismo.

Con este propósito el establecimiento de una red de industrias entrelazadas de bienes finales de producción y bienes intermedios en los distintos países constituye un objetivo valioso que podría movilizar mucha energía en el

área centroamericana, creando condiciones o para compartir la prosperidad que el propio proceso origina o para atenuar y compensar las fuerzas de la contracción y la inestabilidad de la economía mundial que pueda afectar a la región en el futuro. Por supuesto, la transformación económica y el progreso de los países más atrasados sólo puede concebirse y realizarse en el largo plazo; pero el desequilibrio en el desarrollo es un problema inmediato que o se ataca eficientemente desde un principio —como podría hacerse ahora en una nueva fase— o se adueña cada vez más de la integración.

También pueden los años inmediatos ser testigos de un esfuerzo para que la integración asuma un papel más próximo a alguno de los problemas de desarrollo más importantes de los países, como parecería corresponder al grado de madurez que ya ha alcanzado. Las fuerzas despertadas por el proceso de integración podrían encauzarse hacia la creación deliberada de nuevos empleos, utilizando para ello financiamiento especial interno y de otras fuentes y aprovechando el mercado regional y la convergencia con otras regiones y países para sustentar un programa creador de empleo que por su elevada cuantía se haga sentir claramente como producto del proceso de integración en el cual se apoya. Es cierto que este proceso se ha desacelerado. Pero no se concluya que por eso no hay actuación posible en este campo. Pues es una desaceleración motivada también por el aislamiento en cuanto a éste y otros problemas y posibilidades, que cabe corregir ahora.

Las acciones mencionadas pueden o no resultar factibles, y no sería prudente simplificar lo mucho que ellas suponen en términos de esfuerzo y capacidad de realización. Pero sea como fuere, hay un sentido permanente y básico de la

integración que demanda esa clase de amplios movimientos para seguir avanzando. Y también es sano reconocer este hecho, para aprovechar la fuerza que

todavía exhibe el proceso de integración, el cual, en medio de una situación anormal, sigue produciendo efectos que no han dejado de ser poderosos.

### Comentario de Albert O. Hirschman

Isaac Cohen y Gert Rosenthal han escrito un trabajo rico, ingenioso y constructivo sobre el difícil proceso de integración económica en Centroamérica. Me parece que hubieran podido utilizar como epígrafe del mismo el siguiente fragmento del filósofo polaco Leszek Kolakowski: "Las más simples mejoras en las condiciones sociales requieren un esfuerzo tan grande por parte de la sociedad, que una total conciencia de esta desproporción sería tan desalentadora que imposibilitaría cualquier progreso social. El esfuerzo debe ser prodigiosamente grande si el resultado ha de ser del todo visible... No es de extrañar entonces, que esta terrible desproporción se refleje muy débilmente en la conciencia humana si la sociedad va a generar la energía requerida para efectuar los cambios en las relaciones humanas y sociales. Para lograr este propósito, se exageran los resultados prospectivos y los convierte en un mito para que adquieran dimensiones que tengan una mayor correspondencia con el esfuerzo por emprender... [El mito actúa como] "fata morgana" que torna hermosas las tierras que surgen ante los ojos de los miembros de una caravana, aumentando así sus esfuerzos hasta el punto donde, a pesar de todos sus sufrimientos, alcanzan el siguiente pequeño oasis. Si estos tentadores espejismos no hubiesen aparecido, la exhausta caravana inevitablemente hubiera pere-

cido, desprovista de esperanza, en una tormenta de arena."<sup>1</sup>

Como ya he señalado en otra parte, la moraleja de este fino párrafo es doble: en primer lugar, el esfuerzo de la caravana nunca se hubiera emprendido si el espejismo no hubiera generado la energía social requerida. En segundo lugar, a pesar del resultado comparativamente magro, el esfuerzo en definitiva valió la pena porque éste permitió la supervivencia.

Ambas conclusiones tienen mucha aplicación a la experiencia centroamericana de integración económica. Tal experiencia no hubiera podido ponerse en marcha si no hubiera sido por el "fata morgana" de la unificación económica total y por sus obvias consecuencias en el campo político. En segundo lugar, aun cuando el movimiento se detuvo a una distancia considerable de aquella meta, el resultado justificó el esfuerzo realizado —en el caso centroamericano no se logró algo tan dramático como la supervivencia, como ocurre en la historia de la caravana—, pues puede acreditarse con certeza el haber hecho una contribución importante al crecimiento económico de la región durante los últimos veinticinco años.

<sup>1</sup> Leszek Kolakowski, *Der Mensch ohne Alternative*, R. Piper, Munich, 1961, pp. 127-128. (Traducción de la versión inglesa del autor.)

Cuando la experiencia centroamericana se interpreta con la ayuda de la metáfora de Kolakowski, puede deducirse otra inferencia o 'lección': existen particulares dificultades para percibir en forma anticipada resultados *intermedios*, ya sea el 'pequeño oasis' o el actual carácter fragmentario de la integración económica en Centroamérica. La razón es que "el hombre puede ser simplemente incapaz de concebir los avances estrictamente limitados, aunque satisfactorios, llenos de compromisos y concesiones a fuerzas opuestas, que constituyen la verdadera esencia de la 'política de incremento', así como el resultado frecuente de ambiciosas acciones de desarrollo socioeconómico".<sup>2</sup> En otras palabras, las metas que nos fijamos a menudo resultan utópicas no tanto porque sólo así es posible galvanizar la energía social, sino porque tales metas son parte del futuro y éste no puede percibirse sino en términos muy simples, sin calificaciones ni finos matices. El estado actual de la integración centroamericana nunca hubiera podido ser especificado anticipadamente como un *objetivo*; es el *resultado* complejo y contradictorio —pero de todas maneras útil— de una acción que tenía un objetivo mucho más simple y, una vez más digamos, que este resultado no hubiera podido alcanzarse si dicho objetivo no se hubiera planteado. Naturalmente, la distancia entre el resultado actual y el objetivo da la impresión de 'fracaso' o de 'crisis'. Pero una comprensión más correcta de la relación normal que suele establecerse entre

<sup>2</sup> A.O. Hirschman, *Development Projects Observed*, The Brookings Institution, Washington, D.C., 1967, p. 33. (Se cita aquí según la versión castellana: *El comportamiento de los proyectos de desarrollo*, trad. de Gustavo Esteva, Ed. Siglo XXI, México, 2ª ed., 1971, p. 32.)

*objetivos y resultados* de la acción social contribuiría a reducir la sensación de 'fracasomanía'.

Como lo sugieren Cohen Orantes y Rosenthal, parece haber llegado el momento de aceptar el resultado en vez de lamentarlo continuamente como un fracaso; y ello haría posible concebir medidas prácticas ulteriores diseñadas basándose en la situación actual. En este sentido las observaciones con respecto a las tendencias perceptibles en la sustitución de importaciones *dentro* del Mercado Común son particularmente interesantes. Desde hace tiempo he pensado que un patrón de integración industrial, que tendría sentido en Centroamérica, consistiría en que un país estableciera una nueva planta (por ejemplo de cemento), que exportaría a los países vecinos parte de su producción durante los primeros años mientras el mercado interno no fuera lo suficientemente grande como para absorber toda su producción. Con posterioridad, le correspondería el turno a otro país construir la siguiente planta de cemento, la que también exportaría su producción durante un limitado número de años, y así sucesivamente. Este tipo de planificación pragmática por proyectos puede hacer una contribución útil una vez que la etapa 'idealista' de la integración se haya agotado; pero ello sólo es posible si se acepta aquel hecho, por lo menos por un tiempo, hasta que se emprenda con gran empuje el paso siguiente.

Es ilustrativo a estas alturas comparar la experiencia integracionista centroamericana con experiencias recientes de elaboración de políticas (*'policy-making'*) en los Estados Unidos. Hace no mucho tiempo Anthony Downs intentó analizar lo que denomina "el ciclo de atención a un problema" en el proceso de elaboración de políticas norteameri-