

Víctor Bulmer Thomas (Editor)

# INTEGRACIÓN REGIONAL EN CENTROAMÉRICA



330  
161-i

330.9728

161-i Integración Regional en Centroamérica / ed. Víctor  
Bulmer-Thomas. --1. ed.-- San José, Costa Rica :  
FLACSO-SSRC, 1998.  
348 p. -- (Colección Centroamérica en reestructu-  
ración; t.2)

ISBN 9977-68-094-9

1. Mercado Común Centroamericano. 2. Comercio  
- América Central. 3. Comercio agropecuario - América  
Central. 4. Protección del medio ambiente - América Cen-  
tral. 5. Integración económica. I. Título.

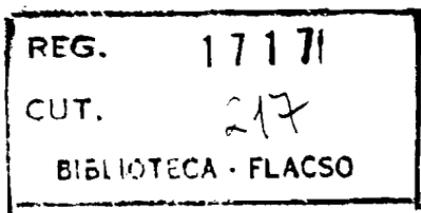


Ilustración de la portada:

Sin título, 1992.  
Rosa Mena Valenzuela. El Salvador.  
Mixta. 62 x 75 cm.  
Colección de la artista.

Editora:

Vilma Herrera.

© Sede Costa Rica — FLACSO

---

Primera edición: Febrero 1998  
Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales — FLACSO  
Sede Costa Rica. Apartado 11747, San José, Costa Rica

## ÍNDICE

PREFACIO .....	7
INTRODUCCIÓN .....	15
<i>Victor Bulmer Thomas</i>	

### PRIMERA PARTE LA REACTIVACIÓN DEL MERCADO COMÚN CENTROMERICANO

1 EL MERCADO COMÚN CENTROAMERICANO: DEL REGIONALISMO CERRADO AL REGIONALISMO ABIERTO .....	21
<i>Victor Bulmer Thomas</i>	
2 MEDICIÓN DE LA CREACIÓN Y DESVIACIÓN COMERCIAL EN EL MERCADO COMÚN CENTROAMERICANO: UNA ALTERNATIVA SEGÚN HICKS .....	47
<i>Shelton M.A. Nicholls</i>	
3 COMERCIO INTRA-INDUSTRIAL Y VENTAJAS COMPARATIVAS REVELADAS EN EL COMERCIO INTRA-CENTROAMERICANO EN MANUFACTURAS .....	79
<i>Pablo Rodas Martini</i>	

SEGUNDA PARTE  
LAS NUEVAS DIMENSIONES DE  
LA INTEGRACIÓN REGIONAL

- 4 COSTES Y BENEFICIOS DEL COMERCIO  
AGROPECUARIO EN CENTROAMÉRICA ..... 101  
*Fernando Rueda-Junquera*
- 5 EL COMERCIO DE SERVICIOS  
DESPUÉS DE LA RONDA URUGUAY ..... 167  
*Arturo Montenegro*
- 6 COOPERACIÓN AMBIENTAL EN UN MARCO  
DE INTEGRACIÓN REGIONAL ..... 191  
*Claudia Schatan*
- 7 LA INTEGRACIÓN ECONÓMICA DE  
CENTROAMÉRICA, EL TRATADO DE LIBRE  
COMERCIO DE NORTEAMÉRICA Y EL ÁREA  
DE LIBRE COMERCIO DE LAS AMÉRICAS ..... 219  
*Edgar J. Chamorro Marín / Rubén E. Nájera*

TERCERA PARTE  
INSTITUCIONES, SOCIEDAD Y POLÍTICA

- 8 LAS INSTITUCIONES DE INTEGRACIÓN  
EN CENTROAMÉRICA ..... 245  
*Rodolfo Cerdas*
- 9 LA TRANSFORMACIÓN ESTRUCTURAL  
EN CENTROAMÉRICA, LOS ACTORES  
SOCIALES Y LA INTEGRACIÓN REGIONAL ..... 277  
*Sergio Reuben Soto*
- 10 EL PÚBLICO Y LOS LEGISLADORES: APOYO PARA  
LA INTEGRACIÓN REGIONAL CENTROAMERICANA ..... 309  
*Mitchell A. Seligson / María Pía Scarfo*
- SOBRE LOS AUTORES ..... 347

## PREFACIO

Conforme el siglo XX se acerca a su final, las sociedades centroamericanas experimentan una serie de cambios sin precedentes, tanto en su alcance como en la velocidad con que estos ocurren. No cabe duda de que muchos de estos acontecimientos son positivos y que, en efecto, los avances logrados en la región durante la década de los noventa sobrepasan los escenarios más optimistas que jamás se pudieran haber imaginado a principios del decenio. El logro histórico de la paz en Nicaragua, El Salvador y Guatemala ha puesto fin a la hostilidad prolongada y destructiva en cada una de esas naciones. A pesar de la creciente preocupación pública con respecto al aumento de la violencia, el crimen y la delincuencia, todo el istmo ha experimentado una marcada disminución en las violaciones de los derechos humanos. En la actualidad, muchos centroamericanos pueden vivir por primera vez sin el permanente temor de ser víctimas de la represión o de verse atrapados en el fuego cruzado de facciones antagónicas. Toda la región está gobernada por líderes elegidos en forma democrática; los partidos de oposición tienen injerencia en los órganos legislativos y en las instancias administrativas nacionales. Asimismo, a diferencia de la situación que prevaleció en varios países durante los años ochenta, son escasas las limitaciones explícitas que imponen las elites militares y civiles a las autoridades legítimas. Gracias, en parte, a la restauración de la estabilidad política, los gobiernos centroamericanos han tomado algunas acciones tentativas orien-

tadas a revivir los esfuerzos regionales que pretenden fomentar la integración económica y fortalecer la cooperación en una serie de dominios políticos, económicos y de seguridad. Una gran mayoría de la población continúa viviendo en condiciones de pobreza y no tiene acceso a niveles adecuados de salud, educación y protección social. Sin embargo, parece existir, por primera vez, consenso al menos retórico en torno a la idea de que los beneficios del desarrollo económico deben estar al alcance de todos los ciudadanos y no únicamente de una minoría privilegiada con acceso a la tierra, al capital o al poder militar o político.

Estos impresionantes signos de progreso adquieren mayor relevancia cuando se consideran las circunstancias adversas que ha enfrentado Centroamérica durante el pasado decenio. Tal y como se ha detallado en el primer volumen de esta colección, durante la última década se han ejecutado programas de ajuste estructural en los cinco países de la región y, a pesar de sus diferentes características, en todos los casos, estos programas han coincidido con una disminución general en los niveles de vida. Los defensores de las reformas orientadas hacia el mercado podrían estar en lo cierto al argüir que estos efectos son de naturaleza transnacional, y que las condiciones se habrían deteriorado más de no haber sido por el ajuste. No obstante, es un hecho que los trabajadores públicos y los asalariados del sector formal, quienes constituyen históricamente los segmentos mejor organizados de las sociedades civiles de Centroamérica, han sido los más afectados por la austeridad y las reformas económicas. Esto refleja, en parte, el impacto que ha tenido la disminución de la influencia del Estado en la protección de los productores nacionales. Asimismo, nos damos cuenta de que las corrientes de ayuda económica hacia la región han presentado una tendencia a disminuir durante la década de los noventa y a permanecer muy por debajo de los niveles necesarios para producir un impacto significativo con perspectivas de desarrollo. Todo esto ocurre dentro de un contexto caracterizado por los procesos de globalización económica que socava muchos sectores productivos, tanto en Centroamérica como en otros lugares, los cuales, tradicionalmente, han generado oportunidades de estabilidad laboral. A excepción del caso de Costa Rica, esta situación ha determinado que una mayor cantidad de segmentos de la población vivan en

condiciones de pobreza y marginación social tan extremas, que sus alternativas se vean reducidas a emigrar al exterior o a sumergirse en economías de supervivencia que ofrecen escasas oportunidades para mejorar sus perspectivas futuras.

A este sombrío escenario debemos agregar dos factores adicionales que debilitan la capacidad de la región para superar los obstáculos significativos que se interponen en el camino hacia el desarrollo sostenible y democrático. En primera instancia, se debe señalar que los países centroamericanos están realizando cambios profundos tanto en su organización interna como en sus vinculaciones con el sistema internacional, sin contar con el beneficio de instituciones sociales, políticas y económicas sólidas. Lógicamente, esta situación resulta inevitable en la medida en que las instituciones existentes sufren ya sea de la fragilidad que acompaña a la novedad o de la osificación que caracteriza a las estructuras que han evolucionado sin estar sometidas a los criterios de **accountability**. Los ejemplos de la fragilidad institucional abundan, y no viene al caso enumerarlos aquí; sin embargo, no es coincidencia que el segundo y tercer volumen de esta colección, los cuales tratan sobre el estado de los esfuerzos de integración regional y las vinculaciones entre la política social y la ciudadanía social respectivamente, se centren en el impacto adverso que han tenido las deficiencias institucionales en el desarrollo de Centroamérica. Las instituciones consolidadas, caracterizadas por su sentido de responsabilidad, transparencia y congruencia, son fundamentales para el diseño y la implementación de políticas eficaces tanto a escala nacional como regional. No obstante, sabemos que tales instituciones no surgen en forma instantánea y actualmente se caracterizan por su ausencia o su fragilidad.

Una segunda fuente de dificultad está relacionada con los constantes obstáculos que impiden el debate crítico en torno a los desafíos que enfrenta la región y a la gama de alternativas que están disponibles para las sociedades centroamericanas que procuran construir un futuro mejor. Se sabe que las décadas de autoritarismo, represión y exilio minaron la capacidad de los actores sociales para organizarse con el fin de desarrollar agendas colectivas y perseguir sus intereses por medio de las instituciones políticas. Un legado menos discutido, pero quizá de igual relevancia, producido por la ausencia de un go-

bierno democrático en Centroamérica al igual que en otros lugares, es la persistente tendencia de expresar la oposición por medio de la denuncia en vez de recurrir al planteamiento de alternativas resultantes de la deliberación democrática. El problema se ve acentuado en Centroamérica con la crisis continua de universidades y otras instituciones que podrían ser escenario de foros que promuevan el debate crítico y la investigación independiente acerca de los temas centrales que afectan a la región. En el área de las ciencias sociales particularmente, las guerras que se han librado en varios países han tenido consecuencias devastadoras para la vida intelectual, y la crisis económica ha desgastado las instituciones educativas en toda la región. La investigación que se realiza no suele ser de alto nivel científico y, a menudo, se canaliza por medio de consultorías u otras modalidades que, por su naturaleza, limitan la oportunidad para el debate crítico. Los científicos sociales tienen muy pocas oportunidades para realizar investigaciones esenciales que permitan generar enfoques alternativos que podrían aplicarse a una variedad de ámbitos de la gestión normativa.

Una consecuencia adicional generada por la fragilidad de las instituciones de investigación son las escasas oportunidades de que disponen los eruditos para capacitar a las nuevas generaciones de centroamericanos en cuanto a las nuevas metodologías y enfoques críticos que resultan esenciales en sus campos de acción, y sin los cuales no serán capaces de garantizar la solidez de las instituciones de investigación a largo plazo. En efecto, un análisis comisionado por el SSRC sobre el estado de las ciencias sociales en Centroamérica (Pérez Sáinz y Funkhouser, manuscrito inédito, 1993) ya había subrayado la verdadera amenaza de la ruptura generacional en las ciencias sociales en Centroamérica, las cuales, después de un período de dinamismo en los años sesenta y setenta, experimentaron una situación crítica durante la crisis de fines de los años setenta hasta el presente. Aun el sistema universitario integrado de Costa Rica ha sido incapaz de reabastecer las filas de investigadores de alto nivel que han hecho contribuciones significativas a las ciencias sociales. Asimismo, los centros de investigación independientes carecen de recursos o vocación para actuar en aquellas áreas donde ha fallado el sistema educativo.

El deseo de contribuir con conceptualizaciones más profundas en esta coyuntura histórica de Centroamérica, y de colaborar en la

conformación de una cohorte de investigadores de alto nivel dedicados al estudio básico sobre la realidad de la región, constituyen los propósitos fundamentales del SSRC y de FLACSO, que en un esfuerzo conjunto, han generado los tres volúmenes de ensayos que nos complace presentar en esta ocasión. Ni el SSRC ni FLACSO tienen la capacidad de resolver los serios problemas que enfrentan las sociedades centroamericanas en este momento histórico. Tampoco podemos crear o sustentar solos el capital humano necesario para garantizar el dinamismo de la comunidad sociocientífica. Sin embargo, ambas instituciones creen en la capacidad, y de hecho en la obligación, que tienen las ciencias sociales de proporcionar conocimientos analíticos, empíricamente fundamentados en la naturaleza de la vida política, económica y social de la región. Las investigaciones fundamentadas en la teoría son instrumentos esenciales que nos permiten iluminar la condición humana y crear nuevas perspectivas sobre asuntos de apremiante interés público.

Teniendo esta visión como punto de partida, hace más de dos años nos propusimos emprender una serie de proyectos con el fin de enriquecer nuestro conocimiento acerca de la reestructuración de Centroamérica. Elaborados por el Comité Conjunto del SSRC sobre Estudios Latinoamericanos, y financiados por la Fundación Ford, los proyectos se enfocaron en tres áreas de particular importancia para el futuro de la región, cada una de las cuales constituye el tema de cada uno de los volúmenes que se presentan en esta colección. El Volumen 1, editado por Juan Pablo Pérez Sáinz y Edward Funkhouser, y organizado en forma conjunta por el Consejo y FLACSO-Costa Rica, analiza el impacto de los programas de ajuste estructural sobre los mercados laborales y sobre la distribución por medio del empleo. El segundo volumen, editado por Víctor Bulmer-Thomas, aborda los problemas y perspectivas de los esfuerzos en favor de la integración regional centroamericana. Por último, el tercer volumen, editado por Bryan Roberts, trata acerca de la repercusión de las tendencias de la política social en la creación de una ciudadanía social en una región caracterizada tradicionalmente por niveles de marginación social que impiden la organización de debates significativos sobre la ciudadanía misma.

Uno de los propósitos de nuestros esfuerzos ha sido fomentar el debate en la región sobre temas relacionados con el desarrollo que son fundamentales para poder combinar el crecimiento económico con una mayor justicia social, dentro de un contexto en donde ambos aspectos son apremiantes. Confiamos en que estos volúmenes contribuirán a alcanzar ese propósito. El otro objetivo, de igual importancia y que resulta de la colaboración entre la Facultad y el Consejo, ha sido fomentar el desarrollo de una nueva generación de científicos sociales centroamericanos, capaces de desempeñar un papel protagónico en la organización de debates críticos relacionados con las alternativas sociales para las décadas venideras. De esta forma, el volumen que trata sobre los mercados laborales y la justicia social es el resultado de un programa intensivo de capacitación científico-social que se complementó con la oportunidad de hacer investigación en el contexto de un estudio regional comparado de los mercados laborales y la equidad distributiva dentro de un marco de ajuste estructural. Los editores coordinaron tanto la investigación como la capacitación del proyecto, y supervisaron la elaboración de los casos de cada país, los cuales estuvieron a cargo de los investigadores centroamericanos que participaron en una serie de seminarios de capacitación intensiva, y a quienes se les otorgó una beca para realizar la investigación. Algunos de los becarios que emprendieron el proyecto contaban con amplia experiencia en investigaciones similares, mientras que para otros la experiencia era relativamente nueva. Todos contribuyeron en forma sustancial a la publicación, como autores y coautores de los capítulos que tratan sobre cada país, los cuales constituyen contribuciones de gran relevancia, tanto para la literatura científico-social sobre la economía política de Centroamérica, como para los debates generales que actualmente se realizan en la región en torno al impacto del ajuste en diferentes grupos sociales.

La realización de un proyecto académico de esta envergadura requiere del compromiso de tiempo y de la pericia de muchas personas asociadas con una gran variedad de instituciones, por lo cual resulta imposible mencionar a todos los que desempeñaron un papel significativo en una u otra etapa. No obstante, deseamos expresar nuestro agradecimiento a muchas personas y organizaciones cuyos valiosos aportes enriquecieron el proyecto sustancialmente. Los talleres

sobre mercados laborales, de los cuales surgió el Volumen 1, se realizaron en los salones de clase y en los laboratorios de cómputo de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Costa Rica, cuyo personal brindó siempre su valiosa asistencia a los investigadores. Hacemos extensivo nuestro agradecimiento a varias instituciones centroamericanas, inclusive a FLACSO-Guatemala, FLACSO-El Salvador y a aquellas organizaciones que colaboraron con la distribución de los materiales de solicitud de los programas de becas.

El taller sobre integración regional, de donde surgió el segundo volumen, se realizó en las instalaciones del Centro Regional de Investigaciones de Meso-América (CIRMA), en Antigua, Guatemala, institución que, como en otras oportunidades, apoyó decididamente el esfuerzo. Tal taller fue enriquecido con la participación de una serie de investigadores quienes, a pesar de no ser autores de los capítulos, contribuyeron notablemente al producto final con sus sugerencias y comentarios. Expresamos nuestra gratitud a René Cáceres, Alberto Enríquez, Juan Alberto Fuentes y, principalmente, a Eduardo Stein y Haroldo Rodas, quienes abrieron espacio en sus ocupadas agendas para compartir su conocimiento de primera línea sobre el proceso de integración centroamericana.

El tercer volumen sobre ciudadanía social y política social es producto de dos talleres. El primero fue organizado por FLACSO-EL Salvador, en el cual hicieron sus valiosas contribuciones Rafael del Cid, Carlos Briones, Ernesto Barraza y Antonio Orellana. En el segundo, realizado en Ajijic, en las afueras de Guadalajara, México, participaron Elizabeth Jelin, Evelyne Huber, Monique Segarra, José Itzijosohn y Giorgio Avelino. Algunos miembros del Comité Conjunto del SSRC sobre Estudios Latinoamericanos (incluidos los tres editores principales de estos volúmenes), y posteriormente su Panel Asesor Regional de Latinoamérica, también participaron en forma competente en el Comité Directivo del proyecto. El personal administrativo tanto del SSRC como de FLACSO-Costa Rica también nos brindó su valiosa colaboración. Susana Espasa, Alexandra Cordero y Juliana Deeks, así como Yamileth Villalobos y Flor Montero proporcionaron asistencia durante el transcurso del proyecto. Vilma Herrera Picado contribuyó con su diestro conocimiento editorial en la elaboración del manuscrito final y la publicación.

Finalmente, deseamos expresar nuestro agradecimiento a la Fundación Ford por su generoso apoyo en este esfuerzo, sin el cual el proyecto no hubiera sido posible. Queremos agradecer, en especial, a Cristina Eguizábal por haber enriquecido el proyecto con su entusiasmo y orientación estratégica e intelectual.

Eric Hershberg  
DIRECTOR  
SSRC

Rafael Menjívar Larín  
DIRECTOR  
FLACSO-Costa Rica

Diciembre de 1997

## INTRODUCCIÓN

Víctor Bulmer Thomas\*

El Mercado Común Centroamericano (MCCA), iniciado en 1960, fue acogido como un modelo de integración regional para los países en desarrollo durante su primera década de existencia. Se fomentó la industrialización por medio de la sustitución de importaciones a escala regional y no nacional, y las exportaciones fabriles fueron posibles gracias a la rápida expansión del comercio intrarregional. Si bien el experimento de la integración regional sufrió una serie de dificultades durante la década de los setenta, el comercio continuó creciendo y algunas compañías manufactureras comenzaron a exportar fuera de la región.

La crisis regional, en la que se había sumergido Centroamérica durante los años ochenta, dejó poco espacio para la integración regional. La necesidad de disminuir las importaciones con el fin de equilibrar las dificultades de pago, aunada a la desconfianza que existía entre los gobiernos de la región, debilitó el compromiso con la integración. Asimismo, la presión ejercida por las instituciones financieras internacionales en favor de las políticas de sustitución de importaciones despertaron dudas con respecto a si la creación del Mercado Común Centroamericano era una idea acertada en una era de globalización y liberalización comercial. Incluso el sector privado que competía con las importaciones mostró poco interés en continuar con el MCCA en su for-

---

\* Traducido del inglés al español por Sabino Morera, Costa Rica.

ma tradicional. Hace una década parecía que la integración regional centroamericana estaba destinada al fracaso.

Aun cuando el renacer del interés por el Mercado Común Centroamericano ha sido paulatino, no cabe duda de que está avanzando en esa dirección. El deseo de dar un nuevo significado y propósito a la integración regional se ha manifestado en diversas instancias, desde cumbres presidenciales hasta movimientos populares. Esta vez, los arquitectos del nuevo MCCA han decidido hacer hincapié no solo en la dimensión económica de la integración sino también en el aspecto político y social. La preocupación ambiental también ha ocupado un lugar prominente en los debates regionales y mucho se ha especulado sobre la posibilidad de aumentar la membresía del Mercado Común Centroamericano. A pesar de que muchas personas, fuera de la región y dentro de ella, ponen en tela de duda el realismo de algunas de las nuevas metas, son pocos los que se cuestionan la autenticidad del esfuerzo por construir una nueva forma de regionalismo. Además, el comercio intrarregional se ha triplicado durante la última década, y tanto la Unión Europea como el Banco Interamericano de Desarrollo han brindado un decidido apoyo al nuevo proceso.

El nuevo proceso de integración ha sido extenso en cuanto a retórica, pero escaso en análisis. A diferencia del esquema de integración anterior, el cual estuvo sometido a un riguroso análisis dentro de Centroamérica y fuera del área, el nuevo esquema ha sido apenas objeto de modesta atención. Casi una década después de la reconstrucción, parece que ha llegado el momento de examinar minuciosamente el nuevo esquema. Sin embargo, en esta ocasión se han incluido todas las dimensiones del proceso de integración, a saber, el aspecto económico, político, social, ambiental e institucional.

Los estudios que se presentan en la primera parte se centran en la dimensión económica del nuevo mercado. En el capítulo 1, el autor hace un recuento del surgimiento y la caída del viejo MCCA y la transformación que este experimentó en la década de los noventa hacia el "regionalismo abierto" que impulsaban los organismos internacionales. Seguidamente, se presenta el estudio de Shelton Nicholls sobre la creación y desviación del comercio donde se utilizan los nuevos instrumentos de variación equivalente y compensatoria. El capítulo 3, escrito por Pablo Rodas, analiza el comercio intraindustrial y la ventaja com-

parativa demostrada, y encuentra que la especialización interindustrial tradicional aún explican la mayoría de las corrientes comerciales de Centroamérica, en vez de utilizar la especialización intraindustrial que conforma la base del comercio fabril de la mayoría de las regiones desarrolladas.

La segunda parte del libro trata sobre las nuevas dimensiones del proceso de integración. El nuevo Mercado Común Centroamericano contempla al sector agrícola como parte del proceso de liberalización. En el capítulo 4, Fernando Rueda aborda el olvidado tema del comercio intrarregional en los productos agropecuarios donde hace una simulación del impacto de la liberalización comercial en el sector agropecuario en los cinco países. Por su parte, en el capítulo 5, Arturo Montenegro analiza los servicios financieros. Aun cuando el sector de servicios en general, y el sector financiero en particular, todavía no están bajo el régimen de libre comercio en la región, existe una presión cada vez mayor dentro de la región y fuera de ella para que los gobiernos liberalicen la normativa comercial en lo que respecta a los servicios financieros y para que reduzcan las barreras de ingreso de capital extranjero (y regional). En el capítulo 6, Claudia Schatan examina la dimensión ambiental de la integración al analizar el progreso alcanzado hasta la fecha en términos de cooperación intergubernamental por medio de la Alianza para el Desarrollo Sostenible y otros tratados. Por último, Edgar Chamorro y Rubén Nájera analizan en el capítulo 7 la dimensión externa de la integración a nivel del hemisferio y se cuestionan de qué manera puede Centroamérica utilizar la integración fuera de la región para complementar el proceso dentro de la región misma. Los autores también exploran las relaciones entre Centroamérica y las regiones fuera del continente Americano, principalmente la Unión Europea.

La tercera parte del libro está enfocada a las instituciones, la sociedad y la política. El controvertido tema de la fragilidad institucional es abordado por Rodolfo Cerdas Cruz en el capítulo 8, en donde él analiza la brecha que existe entre la retórica y la realidad en la administración de la integración regional a la vez que evalúa el último intento (acordado en julio de 1997) por fortalecer las instituciones regionales. En el capítulo 9, Sergio Reuben Soto estudia la dimensión social de la integración regional y subraya la necesidad de incluir a todos los secto-

res sociales en el MCCA para asegurar su éxito en esta ocasión. Finalmente, María Pía Scarfo y Mitchell Seligson utilizan nuevos datos censales en el capítulo 10 para analizar el apoyo político para la integración y establecen una serie de repuestas diferentes a nivel nacional para alcanzar el grado óptimo de integración.

Los diferentes capítulos que conforman este libro nos permiten comprender tanto los logros como las limitaciones del nuevo Mercado Común Centroamericano. Si bien el nuevo proceso de integración difiere en forma significativa de su antecesor, todos los capítulos ponen énfasis en los límites que obstaculizan esta transformación. El comercio intrarregional continúa siendo una pequeña proporción del comercio total, y la desviación del comercio parece ser aún más importante que la creación de este. El comercio intraindustrial tiene todavía poca relevancia y se encuentra en gran parte limitado al intercambio comercial entre El Salvador y Guatemala. El comercio agrícola, por su parte, aún no se ha beneficiado sustancialmente de la eliminación teórica de las barreras arancelarias y no arancelarias. Los servicios financieros se encuentran todavía fuera del proceso de integración y la cooperación ambiental a escala regional es aún muy limitada. A pesar de que se han obtenido logros importantes, aún queda mucho por hacer antes de que se pueda afirmar que la región ha logrado construir un esquema de integración capaz de producir un impacto significativo en el desarrollo de la región.

**PRIMERA PARTE**

**LA REACTIVACIÓN DEL MERCADO  
COMÚN CENTROAMERICANO**

# 1

## EL MERCADO COMÚN CENTROAMERICANO: DEL REGIONALISMO CERRADO AL REGIONALISMO ABIERTO\*

Víctor Bulmer Thomas<sup>1</sup>

### INTRODUCCIÓN

En la década de los sesenta, las repúblicas centroamericanas emprendieron la creación de la primera Unión Aduanera Latinoamericana.<sup>2</sup> Esta fue una acción audaz que reflejó el experimento que estaban realizando en Europa los seis miembros de la Comunidad Económica Europea (CEE). No obstante, al juzgarlo con base en los principios ortodoxos de la teoría de la unión aduanera (Viner, 1950), el Mercado Común Centroamericano (MCCA) parecía estar destinado al fracaso. Al no existir una base industrial significativa antes de la unión para todos los productos, a excepción de los bienes manufacturados no comercializados, se esperaba que la creación de comercio fuera insignificante (la sustitución de la producción nacional de alto costo por importaciones de menor costo de un país socio). Sin embargo, era probable que la

---

\* Traducido del inglés al español por Sabino Morera, Costa Rica.

1. El autor agradece los valiosos comentarios de los participantes del taller de Integración Regional del SSR, realizado en Antigua, Guatemala (abril de 1997).
2. ALALC (Asociación Latinoamericana de Libre Comercio), que comprendía las repúblicas de México y Suramérica, fue creada al mismo tiempo, pero su meta era crear un área de libre comercio y no una unión aduanera.

desviación de comercio (la sustitución de importaciones de bajo costo provenientes del resto del mundo por importaciones de mayor costo provenientes de un país socio<sup>3</sup>) tuviera relevancia ya que la fuente predominante de importaciones eran los productos de bajo costo provenientes de terceros países. Además, las condiciones sugeridas en la literatura (Lipsey, 1960) para lograr la unión aduanera no existían en Centroamérica; el comercio intrarregional antes de la unión era mínimo (véase cuadro 1) y ninguna de las cinco economías se podía considerar competitiva entre sí, salvo en el caso de los productos básicos, los cuales estaban de todas formas excluidos del Tratado General de Inte-

Cuadro 1 .

**CENTROAMÉRICA.**  
**EXPORTACIONES INTRARREGIONALES EN MILLONES DE DÓLARES**  
**(COMO PORCENTAJE DEL TOTAL DE EXPORTACIONES): 1950-85**

	<b>1950</b>	<b>1960</b>	<b>1970</b>	<b>1980</b>	<b>1985</b>
Costa Rica	0.3 (0.6)	2.5 (2.9)	45.2 (19.8)	260.1 (26.8)	137.6 (14.8)
El Salvador	2.2 (3.3)	12.9 (11.0)	73.7 (32.3)	295.8 (27.6)	157.2 (25.7)
Guatemala	1.3 (1.7)	5.0 (4.3)	102.3 (35.3)	440.8 (29.0)	205.0 (20.7)
Honduras	4.0 (6.2)	8.1 (12.9)	18.0 (10.6)	91.4 (11.0)	19.9 (2.8)
Nicaragua	0.5 (2.0)	2.8 (4.5)	46.0 (25.8)	75.4 (18.2)	24.1 (8.8)
Centroamérica	8.3 (2.8)	31.3 (7.0)	285.2 (26.0)	1163.5 (24.2)	543.8 (15.5)

Fuentes: Bulmer Thomas (1987), cuadro 13.2, p. 292; ECLAC (1994), cuadros 281, 282 y 284.

3. La desviación de comercio ocurre debido a que la reducción de aranceles de importaciones provenientes de países socios no se aplica a importaciones provenientes de terceros países. Los consumidores cambian a las importaciones de los países socios, aunque en términos monetarios (v.gr.: excluidos los derechos arancelarios) las importaciones del resto del mundo resultan más baratas.

gración Económica, el cual estableció el Mercado Común Centroamericano en 1960.

La meta de formar una unión aduanera que probablemente iba a desviar el comercio no necesariamente debía considerarse irracional. En primera instancia, el supuesto de que la creación neta de comercio mejora el bienestar social se fundamenta principalmente en las relaciones de intercambio fijas y externas y en el empleo total. Si los recursos nacionales liberados por la creación de comercio no logran generar empleo o pueden hacerlo en el sector de exportaciones a expensas de un deterioro en las relaciones de intercambio, entonces la creación de comercio podría reducir el bienestar social.

En segundo lugar, la desviación de comercio únicamente reduce el bienestar social si los factores de producción son valorados con base en sus costos sociales de oportunidad. Si, en el caso de desempleo o subempleo, los recursos pueden ser atraídos a actividades industriales de alto costo sin que haya pérdidas de producción en otras partes (principalmente en el sector de exportaciones), entonces la desviación de comercio podría mejorar el bienestar social. En Centroamérica, los principales precios distorsionados de los factores de las décadas de los cincuenta y sesenta ocurrieron en el sector laboral y de divisas, lo cual incide en forma significativa en la medición de los costos y beneficios reales asociados con el Mercado Común Centroamericano.

En tercer lugar, aun cuando la desviación de comercio conlleve a una disminución en la producción en el sector de las exportaciones (tradicional), esto no debe ser motivo de preocupación siempre y cuando haya una mejoría en las relaciones de intercambio externas. Al ser Centroamérica una fuente importante de abastecimiento mundial en ciertos mercados de productos básicos (v.gr.: banano), esta posibilidad iba más allá de la teoría. En otras palabras, los arquitectos del MCCA esperaban poder utilizar la unión aduanera para disminuir la dependencia en el sector externo, mejorar las relaciones de intercambio netas y al mismo tiempo alcanzar la industrialización.

Por lo tanto, el hecho de que había una gran probabilidad de que el MCCA fuera a provocar una desviación neta de comercio no debía inquietar innecesariamente a los encargados de formular las políticas. Sin embargo, esto tuvo una repercusión que no se llegó a comprender en forma adecuada en aquel momento. Si una unión produce una des-

viación neta de comercio, la distribución de los beneficios netos, asumiendo que estos sean positivos para la región en general, es crucial y hasta cierto punto, se puede identificar con superávits en el comercio intrarregional, ya que la forma principal por la cual la desviación de comercio puede mejorar el bienestar social es por medio de un aumento en la producción nacional y en las exportaciones intrarregionales. Por consiguiente, en una unión aduanera que desvía el comercio deben aplicarse mecanismos que permitan asegurar que los beneficios se distribuyan de una manera más o menos equitativa. Es por esta razón que los instrumentos de integración, a los cuales nos referiremos a continuación, tienen tanta relevancia.

#### INSTRUMENTOS DE INTEGRACIÓN

Hemos visto anteriormente que el Mercado Común Centroamericano se formó con el fin de lograr una rápida industrialización de la región, la cual estaba sujeta al intercambio mutuo de los beneficios netos que se esperaban como resultado de su creación. A su vez, se esperaba que la industrialización trajera consigo un mayor nivel de ingresos y contribuyera a disminuir el grado de dependencia del resto del mundo, lo cual provocó una redistribución de los recursos para lo cual era necesario contar con nuevos instrumentos normativos.

El objetivo de la industrialización se persiguió por medio de la liberalización del comercio dentro de Centroamérica, la cual imponía un arancel externo común (AEC) a terceros países. La liberalización del comercio estaba restringida en gran medida a los productos industriales<sup>4</sup> y se ejecutó de una manera rápida y eficiente. Tan pronto como el Tratado General sobre Integración Económica entró en vigencia, el 74% de todos los productos consignados en el programa arancelario ingre-

---

4. En 1965 se logró un acuerdo en principio sobre el libre comercio de granos básicos (maíz, frijoles, arroz y sorgo), pero el comercio de productos agrícolas continuaba en la práctica sujeto a barreras no arancelarias muy severas.

saron en el comercio intrarregional libres de toda restricción, y para fines de 1966, esta cifra había aumentado a 94% (Hansen, 1967). El resto de los productos que no estaban sujetos al libre comercio<sup>5</sup> representaron únicamente el 5% del valor del comercio intrarregional a finales de la década. Cuando se debían reducir los aranceles durante un período determinado de años, esto se hacía en forma automática y dicha acción representaba un avance significativo en relación con los intentos frustrados realizados en Suramérica en favor de la liberalización comercial.

Antes de la unión, las repúblicas centroamericanas impusieron diferentes tasas arancelarias sobre las importaciones provenientes del resto del mundo. Por su parte, la adopción de un arancel externo común exigió la armonización de la estructura arancelaria. Como resultado, se obtuvieron en promedio las siguientes tasas arancelarias por tipo de producto (las cifras antes de la unión aparecen en paréntesis): bienes de consumo 82.5% (64%); materias primas y bienes intermedios 34.4% (30%); materiales de construcción 32.2% (30%) y los bienes de capital 13% (12%).<sup>6</sup> Sin embargo, los generosos incentivos fiscales permitieron a las compañías importar con frecuencia sus bienes intermedios y de capital en tasas más bajas que las aquí mencionadas.

La tasa externa común incrementó la tasa nominal de protección a los bienes de consumo (lo que originó la “supresión comercial”) y disminuyó la tasa nominal de protección de otros bienes (lo que originó un “incremento comercial externo”). La supresión comercial implica un cambio de fuentes de producción de bajo costo a fuentes de alto costo y, por lo tanto, es lo mismo que la desviación de comercio (véase sección anterior). Por el contrario, el aumento comercial externo estimula las importaciones a partir de la fuente de menor costo y, por lo tanto, es similar a la creación de comercio. Dado que el aumento comercial externo fue sustancial, algunos economistas afirmaron que el Mercado Común Centroamericano mostraba en promedio una actividad creadora

---

5. Los productos principales excluidos de las disposiciones de libre comercio del tratado eran el algodón, el café, el azúcar y varios productos que estaban sujetos a un monopolio del gobierno tales como el ron y el alcohol etílico, los cuales constituían importantes fuentes de ingresos para el gobierno.

6. Véase Hansen (1967), p. 27.

de comercio (*v.gr.*: Wilford, 1970). Si bien esto es una exageración (consultar Willmore, 1976), es cierto que el aumento comercial externo era importante y que contribuyó a explicar la dependencia continua de la región de la actividad comercial con el resto del mundo después de la formación del Mercado Común Centroamericano.

## ÉXITO Y FRACASO DEL MERCADO COMÚN CENTROAMERICANO

La primera década del MCCA fue considerada como un logro sobresaliente tanto dentro como fuera de la región. Para 1970, las exportaciones intrarregionales habían alcanzado casi los \$300 millones (un aumento de nueve veces en una década), en donde El Salvador y Guatemala vendieron más del 30% de su volumen total de exportaciones en el mercado regional (véase cuadro 1). El comercio intrarregional estaba casi todo concentrado en los bienes manufacturados, tal y como lo esperaban los arquitectos del MCCA, y la región había comenzado a desarrollar por primera vez un sector industrial moderno conformado por compañías multinacionales (CMNs) que tenían una representación significativa en la mayoría de las áreas dinámicas. Se establecieron instituciones regionales para supervisar el proceso de desarrollo regional y el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) prestó especial atención a las necesidades de los países más débiles (Honduras y Nicaragua). No obstante, habían comenzado a surgir muchos problemas que restaron mucho dinamismo al Mercado Común Centroamericano durante su segunda década de existencia (1970-80).

El primer problema fue la magnitud de la desviación de comercio neta. Al existir una base fabril muy reducida en 1960, el alcance de la creación de comercio era muy limitada al menos que el comercio intrarregional abarcara todas las actividades. Los productos agrícolas, sin embargo, fueron excluidos en gran medida de los términos de referencia del Mercado Común Centroamericano. Por otra parte, la desviación de comercio ocurrió a gran escala conforme las nuevas industrias establecidas sustituyeron las importaciones de bajo costo provenientes del resto del mundo.

El hecho de que el MCCA tenía un efecto de desviación neta de comercio (y aún lo tiene — consultar Nicholls, capítulo 2) quedó demostrado por una gran cantidad de estudios empíricos.<sup>7</sup> En ciertas circunstancias (véase sección anterior), la desviación neta de comercio puede mejorar el bienestar social y estas condiciones podrían haberse aplicado en el caso de Centroamérica: economías de escala, un precio sombra de divisas diferente a la tasa oficial, nivel inferior al empleo total, etc.<sup>8</sup> No obstante, la desviación neta de comercio impuso una carga adicional sobre aquellos países que tenían un déficit estructural en el comercio intrarregional. Se esperaba que esos países pagaran cada año un costo en divisas adicional y equivalente a la diferencia entre el precio en dólares de las importaciones intrarregionales y extrarregionales, sin poder aumentar necesariamente las utilidades en dólares por medio de las exportaciones intrarregionales.

El país que se vio más afectado por la desviación neta de comercio fue Honduras. Debido a su incapacidad de expandir las ventas de sus productos agrícolas a Centroamérica como resultado de las continuas restricciones comerciales, Honduras fracasó también en su intento por atraer nuevas inversiones sustanciales al pequeño sector manufacturero. El resultado fue un déficit creciente en el comercio dentro de la región que tenía que ser saldado en divisa fuerte dos veces al año. Además, el deterioro de las relaciones netas de intercambio de trueque ocurrido en los años sesenta impidió a Honduras generar un excedente comercial extrarregional que le permitiera financiar el déficit comercial intrarregional. En consecuencia, después del fracaso de su intento de negociar un trato especial para los miembros del MCCA, Honduras se retiró del esquema de integración regional a finales de 1970.<sup>9</sup>

El segundo problema era de tipo fiscal. Dado que el arancel había tenido tradicionalmente una función de ingresos, el rápido crecimiento

---

7 Consultar, por ejemplo, a Willmore (1976).

8. Cline (1978) demostró, tanto teórica como empíricamente, que la desviación neta de comercio en Centroamérica podría aumentar el bienestar social.

9. El retiro de Honduras ocurrió 18 meses después de la guerra con El Salvador. Aun cuando este conflicto fue un factor importante en la decisión de Honduras, tuvo menor relevancia que la idea generalizada de que el país no se estaba beneficiando de su participación en el MCCA.

de las importaciones intrarregionales libres de impuestos tuvo serias consecuencias fiscales. Asimismo, para poder atraer nuevas inversiones en el sector manufacturero, el gobierno de cada país ofrecía exoneraciones fiscales atractivas de hasta diez años. Por último, con el fin de aumentar la rentabilidad de la producción de bienes de consumo, el arancel común externo fue reestructurado con aranceles bajos para los bienes intermedios y de capital. El resultado fue una drástica reducción de la importancia relativa del arancel como fuente de ingresos del gobierno. Esta situación conllevó a la creación del Protocolo de San José en 1968, el cual aumentó el arancel externo común en un 30%.

El tercer problema era el tamaño del mercado. Con una población de menos de 11 millones de habitantes en 1960, muchos de ellos excluidos de la economía de mercado por sus condiciones de pobreza, la región de Centroamérica no pudo proporcionar el nivel de demanda necesario para apoyar la escala óptima de producción que requiere la mayoría de las industrias. Por lo tanto, el mercado se saturó rápidamente y fue aún más difícil atraer nuevas inversiones al sector manufacturero. Asimismo, todos los intentos orientados a estimular a los productores regionales para que exportaran productos manufacturados se vieron obstaculizados por el fuerte sesgo que existía en contra de la exportación, lo cual se agravó con el Protocolo de San José.

Como resultado de estos problemas, el Mercado Común Centroamericano perdió su dinamismo durante la segunda década de existencia. Honduras firmó acuerdos comerciales bilaterales con todas las repúblicas, además de El Salvador, y el comercio intrarregional de Centroamérica en general continuó creciendo, pero su participación en el comercio total disminuyó (véase cuadro 1), con lo que la exportación de productos primarios al resto del mundo se convirtió en la principal fuerza de crecimiento. El comercio intrarregional de productos agrícolas continuó sujeto a restricciones y las barreras no arancelarias continuaron siendo un obstáculo importante para la expansión de exportaciones de manufactura. En efecto, las barreras no arancelarias permiten explicar, en gran medida, la relación inversa observada entre la importancia de un sector manufacturero de producción bruta y su importancia en el comercio intrarregional.<sup>10</sup>

---

10. Véase Bulmer-Thomas, Cerdas, Gallardo y Seligson (1992), cuadro 4.

En la década de los setenta se hicieron muchos esfuerzos para reactivar el MCCA, pero nunca fueron la prioridad principal para las elites políticas. Además, la desconfianza regional aumentó a finales de los setenta conforme comenzó a tambalearse el régimen de Somoza en Nicaragua y la izquierda comenzó a cobrar fuerza en El Salvador. Sin embargo, irónicamente, la victoria sandinista en Nicaragua en 1979 proporcionó las condiciones para que se diera un auge en el comercio intrarregional al año siguiente. De esta manera, las importaciones nicaragüenses aumentaron sustancialmente en medio de la reconstrucción económica.

El nivel de las importaciones de Nicaragua en el MCCA no se pudo sostener y el valor del comercio disminuyó de nuevo en 1981, aunque siempre superó los niveles de 1979. Sin embargo, la verdadera crisis del MCCA comenzó en 1982 con una serie de impactos que, en conjunto, produjeron una drástica caída en el comercio intrarregional.

El impacto más importante fue la disminución del valor de las exportaciones extrarregionales, que se inició en 1981 conforme la economía mundial se sumergió en la recesión. Esta situación tuvo un efecto predecible en las relaciones de intercambio externas de Centroamérica (las cuales, de todas maneras, venían descendiendo desde 1977 cuando el precio del café alcanzó su punto máximo) y en el volumen de demanda. Dado que el comercio intrarregional y extrarregional son complementarios en Centroamérica,<sup>11</sup> el valor del comercio del MCCA se debilitó por la disminución de las exportaciones extrarregionales.

El segundo impacto fueron los programas de ajuste y estabilización que todos los países centroamericanos tenían en ejecución en 1982 como respuesta a la crisis de la deuda. La respuesta inicial al primer impacto fue aumentar la demanda interna por medio del incremento en el gasto público. Esto llevó los déficit presupuestarios a niveles insostenibles, y originó inflación y endeudamiento externo público, lo que

---

11. El auge en las exportaciones extrarregionales aumenta el ingreso regional, el consumo y las importaciones, incluidas las importaciones intrarregionales. Dado que las importaciones y las exportaciones intrarregionales son iguales, las exportaciones extrarregionales e intrarregionales son complementarias. Lo mismo sucede cuando hay una disminución en las exportaciones extrarregionales.

obligó a todas las repúblicas a adoptar los programas de ajuste.<sup>12</sup> En 1982, el PIB real disminuyó en las cinco repúblicas, primera vez que se daba tal situación desde 1932. La disminución del PIB estuvo acompañada por una reducción aún más drástica en el consumo real per cápita con un impacto predecible en el valor del comercio del Mercado Común Centroamericano.

El tercer impacto fue una serie de medidas unilaterales *ad hoc* creadas para ayudar a resolver los problemas con la balanza de pagos de cada país, restringiendo las importaciones del MCCA. Entre los problemas enfrentados figuraban la devaluación de la tasa de cambio, el control de las divisas y la morosidad en los pagos de la deuda intrarregional. Este último problema tuvo un impacto particularmente serio ya que los países que tenían superávit (Costa Rica y Guatemala) restringieron posteriormente las exportaciones al resto de Centroamérica, con el fin de evitar aumentos adicionales en las deudas sin pagar.

El impacto final fue la guerra civil y el descontento político. A diferencia de los dos primeros impactos, los cuales produjeron una reducción en la demanda de exportaciones regionales, la guerra civil y el descontento político restringieron la oferta. De esta forma, parte de la disminución de las exportaciones del MCCA provenientes de El Salvador y Nicaragua que se produjo en los años ochenta se debió a limitaciones de la oferta relacionadas con la guerra, aunque en el caso de Nicaragua el problema era aún más complejo debido a la tasa de cambio tan poco realista que se pagaba a los exportadores.

El efecto de la combinación de todos estos factores sobre el Mercado Común Centroamericano fue devastador. En 1985 (véase cuadro 1) el valor en dólares de las exportaciones intrarregionales había descendido en más de la mitad, su importancia había disminuido al 15.5% del comercio total y la crisis política de Centroamérica había descartado cualquier intento de reactivar el proceso de integración. El MCCA fue identificado por muchos, dentro de la región y fuera de ella, como parte del problema más que como parte de la solución, y se vinculaba con la política cada vez más desacreditada que pretendía alcanzar la industria-

---

12. Para detalles sobre los programas estructurales, consultar Bulmer-Thomas (1987), capítulo 11.

lización regional para la sustitución de importaciones (ISI). Las instituciones regionales sufrieron reducciones severas en el presupuesto e incluso el BCIE registró pérdidas después de dos décadas de ganancias.

#### REACTIVACIÓN DEL MCCA

Los esfuerzos para reactivar el MCCA se iniciaron a mediados de la década de los ochenta, pero se vieron obstaculizados por varios factores. En primer lugar, la tensión entre el gobierno sandinista de Nicaragua y otros gobiernos de Centroamérica impidieron cualquier tipo de reestructuración importante del MCCA. En segundo lugar, las Instituciones Financieras Internacionales (IFIs) como el Banco Mundial se habían opuesto en forma categórica a la integración regional, en el mejor de los casos, ya que distraía la atención de la necesidad de promover las exportaciones no tradicionales al resto del mundo, y en el peor de los casos, porque marcaba el retorno a la industrialización regional para la sustitución de importaciones. En tercer lugar, el gobierno del presidente Reagan (1981-89), cuyo apoyo era esencial para la reactivación del proceso de integración, oponía resistencia a cualquier movimiento en Centroamérica que pudiera interpretarse como ayuda para los sandinistas. Finalmente, el incumplimiento de pago de las deudas por medio de la cámara multilateral de compensación desalentó en forma significativa el aumento en las exportaciones intrarregionales.

Con la derrota de los sandinistas en las elecciones democráticas de febrero de 1990, se abrió el camino para realizar un nuevo intento por reactivar el esquema de integración, el cual estaba cimentado en el éxito del Plan Arias para poner fin a la guerra civil de Nicaragua.<sup>13</sup> La cumbre de los Presidentes centroamericanos realizada en Antigua, Guatemala, en junio de 1990, estableció un nuevo esquema de integra-

---

13 El Plan Arias, conocido a veces como el Plan de Esquipulas, deriva su nombre del Presidente de Costa Rica, Oscar Arias Sánchez, quien gobernó de 1986 a 1990. La contribución que hizo el plan a la resolución de la crisis regional le valió al Presidente Arias el Premio Nobel de la Paz.

ción según el cual Honduras volvería a ser miembro de pleno derecho, se restablecería el arancel externo común (en niveles mucho más bajos), se eliminarían las barreras no arancelarias dentro de la zona y la liberalización comercial dentro de la región contemplaría por primera vez los productos agrícolas.<sup>14</sup>

El siguiente paso hacia la reconstrucción del MCCA fue tomado en 1991 con la suscripción del Protocolo de Tegucigalpa. Este tratado creó el Sistema de Integración Centroamericana (SICA), el cual establecía un nuevo marco legal e institucional para el proceso de integración. El SICA inició sus funciones en 1993 en San Salvador, la capital de El Salvador, pero la rivalidad de instituciones tradicionales de muchos años y la falta de presupuesto le impidió desempeñar un papel hegemónico en el proceso de integración. La labor del SICA se vio también obstaculizada por la difusión de instituciones regionales en todos los cinco países, un problema que finalmente se logró enfrentar en 1997 (véase siguiente sección).

Dos años después de la creación del SICA, en la decimocuarta cumbre presidencial de 1993, se firmó el Protocolo de Guatemala. Este fue un serio intento por actualizar el Tratado General de 1960 que había iniciado el MCCA en primera instancia. Entre las características más importantes fue la elaboración de una agenda de trabajo para reinstaurar un arancel externo común con un tope del 20%. Si bien todos los países se suscribieron a este propósito, ha sido muy difícil alcanzarlo como resultado de los ajustes unilaterales arancelarios ascendentes y descendentes en vista de las condiciones macroeconómicas de corto plazo. En 1996, los gobiernos de la región se comprometieron una vez más con la implantación de un arancel externo común para el año 2000 (véase cuadro 2), pero esta vez con un nivel mínimo de cero (para los bienes de capital) y un nivel máximo del 15% (para los bienes de consumo).<sup>15</sup>

---

14. Para más detalles, véase Rueda-Junquera en este mismo número.

15. La incapacidad hasta el momento de implantar un arancel externo común para todos los productos ha sido causa de frustración, pero se han logrado armonizar las tasas arancelarias en más del 90% de las importaciones extrarregionales. La media y la varianza de la Tasa Efectiva de Protección (TEP) también han disminuido drásticamente (véase CEPAL, 1997, p. 16).

Cuadro 2

**CRONOGRAMA PARA LA IMPLANTACIÓN  
DEL ARANCEL EXTERNO COMÚN**

<b>País</b>	<b>Bienes de Capital</b>	<b>Bienes Intermedios</b>	<b>Bienes de Consumo</b>
Costa Rica	3% (1/1/96) 2% (1/1/97) 1% (1/1/98) 0% (1/1/99)	1% (1/7/96)	18% (1/12/96) 17% (1/12/97) 16% (1/12/98) 15% (1/12/99)
El Salvador	0% (1/12/96)	0% (1/12/96)	19% (1/7/97) 18% (1/1/98) 17% (1/7/98) 16% (1/1/99) 15% (1/7/99)
Guatemala	0% (1/1/97)	0% (1/1/97)	19% (1/1/97) 17% (1/1/98) 15% (1/1/99)
Honduras	1% (1/1/97)	3% (1/12/97) 1% (1/12/98)	19% (1/12/97) 18% (1/12/98) 17% (1/12/99) 15% (1/12/2000)
Nicaragua	0% (1/1/97)	0% (1/1/97)	15% (1/1/97)

Fuente: CEPAL (1977), p. 15.

Las exportaciones intrarregionales, las cuales habían comenzado a recuperarse lentamente después de 1985, respondieron en forma positiva al nuevo entorno. De una modesta cifra de \$664.2 millones en 1990 (15.2% del total de exportaciones), las exportaciones alcanzaron los \$1171.3 millones en 1993 (22.8% del total de exportaciones). Para algunos países (véase cuadro 3), las exportaciones al MCCA tuvieron gran importancia al alcanzar (en 1993) más del 40% de las exportaciones en el caso de El Salvador y más del 30% en el caso de Guatemala.<sup>16</sup>

El rápido crecimiento del comercio intrarregional a principios de los años noventa neutralizó por completo el pesimismo que había dominado al proceso de integración en los ochenta. En efecto, el optimis-

16. Aunque Panamá participa activamente en todas las cumbres presidenciales, ha sido excluido de las cifras de comercio del MCCA por no estar comprometido con un arancel externo común (el *sine qua non* de una unión aduanera).

mo fue tal que los gobiernos de la región adquirieron una serie de compromisos que iban más allá de lo que se podía esperar en la realidad. En 1994, los presidentes centroamericanos adoptaron la Alianza para el Desarrollo Sostenible (ALIDES), un programa que pretendía fomentar el desarrollo sostenible en la región, pero la protección ambiental continuó siendo una responsabilidad nacional carente del financiamiento necesario en la mayoría de los países (véase el capítulo 6). El año siguiente, en la decimosexta cumbre presidencial, se firmó el Tratado de Integración Social Centroamericana sin ninguna intención de explicar de qué forma el MCCA podría mitigar, aunque no resolver, los problemas acumulados de la región (véase el capítulo 9).

Las exportaciones intrarregionales (véase cuadro 3) continuaron creciendo después de 1993, pero su participación en el volumen total de exportaciones descendió de nuevo en un 20% en 1995. La importancia del comercio intrarregional fue aún más modesta cuando se expresó como proporción del total de importaciones dado que las importaciones de Centroamérica superaron sustancialmente sus exportaciones durante la década de los noventa como consecuencia de las afluen-

Cuadro 3

**CENTROAMÉRICA:  
EXPORTACIONES INTRARREGIONALES EN MILLONES DE DÓLARES  
(COMO PORCENTAJE DEL TOTAL DE EXPORTACIONES): 1990-1996**

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Costa Rica	134.9 (9.9)	177.8 (11.9)	310.9 (17.9)	322.5 (16.6)	339.0 (15.7)	332.1 (13.4)	390.4 (12.9)
El Salvador	176.7 (30.5)	193.7 (32.9)	282.5 (47.3)	322.6 (44.1)	353.8 (43.3)	441.3 (29.1)	461.7 (41.2)
Guatemala	288.0 (23.8)	324.0 (26.3)	395.4 (30.8)	417.8 (30.8)	475.0 (31.1)	530.4 (25.4)	582.3 (29.5)
Honduras	22.9 (2.6)	32.1 (3.8)	48.2 (5.8)	51.4 (6.1)	47.2 (5.4)	60.4 (5.3)	60.7 (8.6)
Nicaragua	42.0 (12.6)	51.2 (19.1)	47.0 (21.1)	57.0 (21.3)	83.9 (23.9)	130.2 (22.7)	97.7 (17.3)
Centroamérica	664.2 (15.2)	778.8 (17.6)	1084.0 (23.2)	1171.3 (22.8)	1298.9 (22.7)	1494.4 (19.2)	1592.8 (21.5)

Fuentes: CEPAL (1996<sup>a</sup>), CEPAL (1996b), CEPAL (1997)

cias y remesas de capital. En 1996, las importaciones intrarregionales fueron inferiores al 15% del total de importaciones.<sup>17</sup>

El reconocer las dificultades que enfrentaba la reactivación del MCCA contribuyó a crear un nuevo sentido de realismo hacia la integración regional. En julio de 1997, los presidentes centroamericanos adoptaron una serie de propuestas con el fin de racionalizar los acuerdos institucionales después de una serie de informes críticos elaborados por organismos internacionales. SICA asumió el papel protagónico y, por consiguiente, se tomó la audaz decisión de transferir la mayoría de las organizaciones regionales a San Salvador. Si bien el Parlamento Centroamericano y la Corte Centroamericana de Justicia estaban autorizadas para permanecer en Guatemala y Nicaragua respectivamente, sus presupuestos fueron reducidos sustancialmente como parte del proceso de racionalización (véase el capítulo 8).

El nuevo realismo también se tradujo en la adopción de una serie de medidas diseñadas para atender las inquietudes de la comunidad empresarial. Presionados por la Organización Mundial del Comercio (OMC), de la cual son miembros todos los países centroamericanos,<sup>18</sup> los gobiernos de la región adoptaron en 1996 reglas de origen para definir cuáles bienes calificaban como bienes exentos de impuestos en el MCCA y para salvaguardar las cláusulas que combatían la inundación del mercado (**dumping**) y otros problemas similares. No obstante, la resolución de disputas está muy lejos de lograrse ya que la Corte Centroamericana de Justicia no puede desempeñar un papel protagónico pues su autoridad no es reconocida por todos los países de la región.

El comercio intrarregional, todavía dominado por los productos manufacturados al igual que en los años sesenta y setenta, ha mostrado desde 1990 algunos cambios en relación con el período inicial. Ha habido un bajo nivel de comercio intraindustrial, tal y como lo demuestra Rodas en el capítulo 3, aunque la creación de comercio (véase el capítulo 2) y el comercio agrícola (véase el capítulo 6) han sido muy modestos. El cambio más alentador ha sido la importante correlación que

---

17. Consultar CEPAL (1997), p. 39.

18. Panamá también votó a favor de integrarse a la OMC en 1997, el último país latinoamericano en hacerlo.

se ha presentado entre las exportaciones intrarregionales y las extrarregionales,<sup>19</sup> lo que demostró que al menos algunos de los productos comercializados dentro de la región eran entonces competitivos fuera de ella, a pesar de que las cifras de dichos productos eran bajas.<sup>20</sup> Los productos de caucho y de plástico mostraron un desempeño particularmente superior.

Sin embargo, cuando se comparan las cifras de comercio con las de producción en el sector fabril, parece que el MCCA tiene menor relevancia que en los años setenta. El cuadro 4 muestra la producción bruta del sector manufacturero en 1978, 1991 y 1994, así como las exportaciones e importaciones intrarregionales y extrarregionales de los productos manufacturados. Las cifras revelan la recuperación del comercio desde 1991, pero también muestran que las exportaciones intrarregionales y extrarregionales representan una proporción menor de la producción bruta manufacturera que en 1978. Esto significa que se vendió una mayor proporción de producción manufacturera en el mercado nacional en 1994 que en 1978. De hecho, el único aspecto de el cuadro 4 que aumentó como parte de la producción bruta de manufactura fueron las importaciones extrarregionales, lo que refleja el rápido aumento de las importaciones fabriles provenientes fuera de la región originado por las reducciones de aranceles y las afluencias de capital de la década de los noventa.

Sería un error considerar ineficaces los esfuerzos realizados con el fin de reactivar el Mercado Común Centroamericano. Ha habido cambios importantes en el enfoque de la integración y hay evidencia de que tales cambios están comenzando a crear las condiciones necesarias para que las compañías que son competitivas dentro de la región alcancen un nivel de competitividad similar en el exterior. Sin embargo, el pro-

---

19. Una regresión simple del esfuerzo de exportación intrarregional en relación con la exportación extrarregional produjo un coeficiente de correlación de 0.09 en 1978 y de 0.62 en 1994; el último coeficiente es significativo a nivel del 95%. Véase CEPAL (1996), pp. 18-9.

20. Al utilizar el método de Balassa y comparar el desempeño en el mercado regional con el de los Estados Unidos, CEPAL (1996, p. 20) encontró solo 91 productos en Costa Rica, 100 en El Salvador, 55 en Guatemala, 75 en Honduras y 27 en Nicaragua con una ventaja comparativa demostrada en ambos mercados.

Cuadro 4

**PRODUCCIÓN, EXPORTACIONES E IMPORTACIONES DEL SECTOR MANUFACTURERO: 1978, 1991 Y 1994 (EN MILLONES DE DÓLARES)**

	1978	1991	1994
Valor Bruto de la Producción - VBP	6133.4	9669.6	12,795.6
Importaciones intrarregionales	837.0	634.8	1176.6
como % del VBP	13.6	6.6	9.2
Importaciones extrarregionales	3373.2	4731.6	8222.5
como % del VBP	55.0	48.9	64.3
Exportaciones intrarregionales	812.3	635.4	1126.8
como % del VBP	13.2	6.6	8.8
Exportaciones extrarregionales	872.1	1029.9	1213.2
como % del VBP	14.2	10.7	9.5

Fuente: CEPAL (1996), p. 11.

ceso de transformar un esquema introspectivo en uno con proyección externa apenas se está iniciando y queda mucho por hacer antes de que pueda afirmarse que Centroamérica es capaz de aplicar el regionalismo abierto con éxito.

Una fuente particular que despierta inquietud es la renuencia de Costa Rica, la economía más exitosa de la región, de integrarse de lleno al nuevo esquema. Al haber reducido sus aranceles en forma unilateral durante los años ochenta, Costa Rica no sintió obligación alguna de contribuir con la creación de un arancel externo común durante los noventa. Asimismo, Costa Rica no estaba dispuesta a contemplar el movimiento laboral libre, por lo que se mantuvo fuera del Triángulo del Norte (conformado por El Salvador, Guatemala y Honduras) cuyo propósito era la creación de un (verdadero) mercado común. Además, Costa Rica manifestó expresamente su deseo de participar en acuerdos bilaterales con países fuera de la región y, en 1994, firmó un acuerdo de libre comercio con México, lo que complicó aún más las perspectivas para la unión aduanera en Centroamérica.

Otro problema es la distribución no equitativa del comercio entre los países miembros. Aunque el comercio dentro del MCCA ha crecido, este permanece muy concentrado con intercambios bilaterales entre El

Salvador y Guatemala, los cuales constituyen el 30% del total (véase el cuadro 5). Las dos economías más débiles, Honduras y Nicaragua, han permanecido al margen de la expansión comercial y ambas tienen grandes déficits con el resto de la región; de hecho, el déficit comercial de Honduras en 1996 con el resto de Centroamérica (\$194.9 millones) fue tres veces más grande que el valor de sus exportaciones en el MCCA. Este desequilibrio fue una de las razones del fracaso de la integración regional en los años setenta, por lo que aún persiste la inquietud de si el MCCA, a pesar de las nuevas características, está reproduciendo en gran medida el patrón de los años sesenta y setenta.

#### NAFTA, LA INTEGRACIÓN DEL HEMISFERIO OCCIDENTAL Y CENTROAMÉRICA

El Tratado de Libre Comercio de Norteamérica (NAFTA), que comprendía Canadá, México y los Estados Unidos, se estableció el primero de enero de 1994. Por ser el mercado más rico del mundo, NAFTA constituye una gran atracción para los países pequeños de la Cuenca del Caribe. En realidad, resulta imposible entender la dinámica de la integración regional centroamericana en los noventa sin tomar en consideración a NAFTA y la política comercial de sus miembros.

Cuadro 5

#### PARTICIPACIÓN POR PAÍS DEL TOTAL DE EXPORTACIONES INTRARREGIONALES EN 1996 (%)

Exportaciones	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Total
Costa Rica		6.2	8.0	4.2	6.1	24.5
El Salvador	6.0		13.5	6.0	3.5	29.0
Guatemala	6.5	16.3		8.3	5.4	36.5
Honduras	0.5	0.9	0.5		1.9	3.8
Nicaragua	0.8	3.6	0.7	1.1		6.2

Fuente: CEPAL (1997)

NAFTA le planteó a Centroamérica una serie de desafíos. El primero fue el temor de la desviación del comercio. Los privilegios comerciales que tenían los tres miembros de NAFTA podrían conducir la pérdida de algunas exportaciones centroamericanas en una fuente menos eficaz. Los productores de textiles, cuyas ventas se habían beneficiado de las concesiones arancelarias de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe, sentían una gran preocupación por el grado de exigencia de las reglas de origen que se aplicaban a la indumentaria. El temor radica en que las compañías de NAFTA reemplazarán las importaciones de textiles provenientes de fuera de NAFTA por insumos de NAFTA con el fin de obtener la condición de franquicia arancelaria para sus propias exportaciones de NAFTA.

Estudios del Banco Mundial y de otras organizaciones revelaron que la desviación de comercio probablemente no sería una amenaza importante. El principal importador de NAFTA, los Estados Unidos, tenía en promedio aranceles bajos de manera que la desviación de comercio hacia México desde cualquier fuente de menor costo probablemente era poco significativa. Por lo tanto, la atención se desvió hacia la desviación de la inversión, lo cual era considerado por muchos como un problema mucho más serio. De esta manera, los países centroamericanos temían que la inversión existente en sus países fuera reasignada con el fin de aprovechar el acceso único de México a los Estados Unidos y que la inversión futura fuera desviada por la misma razón.

El tercer desafío estaba relacionado con el segundo. Todos los países latinoamericanos, incluso a México, lo consideraban una de las principales prioridades de la política comercial internacional con el fin de obtener un acceso preferencial al mercado estadounidense. Por lo tanto, al igual que la Unión Europea, los Estados Unidos habían logrado construir una pirámide de privilegio en la cual Puerto Rico se ubica en la parte superior y Cuba en la parte inferior. En el medio se encontraban los beneficiarios de las diferentes cuotas de importación de los Estados Unidos así como los países pequeños de Centroamérica y el Caribe para los cuales la administración Reagan había creado la Iniciativa de la Cuenca del Caribe (CBI por sus siglas en inglés) en 1984. El lanzamiento de NAFTA desgastó en forma sustancial el margen de preferencia que disfrutaba Centroamérica bajo la pirámide de privilegio. La inclusión del azúcar en NAFTA despertó la duda de si los Estados Unidos eran

capaces de mantener sus cuotas de importación de la región, mientras que los privilegios comerciales que disfrutaban los países de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe en el mercado estadounidense fueron desgastados por la participación de México en NAFTA.

La situación se tornó más compleja aún con la propuesta que hizo los Estados Unidos para la creación de una zona de libre comercio en el hemisferio occidental. Esta idea fue materializada por el Presidente Bush en 1990 con el nombre de Empresa para la Iniciativa de las Américas (EIA), un esfuerzo rico en retórica pero escaso de fondo. No obstante, esta iniciativa surgió en la Cumbre de las Américas realizada en Miami en diciembre de 1994 como una propuesta para la creación de un Area de Libre Comercio de las Américas (ALCA) y los ministros de todos los 34 países han realizado reuniones anuales con el fin de alcanzar ese objetivo. Por lo tanto, cada uno de los países centroamericanos tenían que evaluar las perspectivas para un acuerdo de libre comercio con los Estados Unidos, México y Canadá por medio de la membresía de NAFTA, acuerdos bilaterales de libre comercio con cada uno de los países de NAFTA así como con el Area de Libre Comercio de las Américas (ALCA).

Para los países pequeños de Centroamérica, las posibilidades de pertenecer a NAFTA comenzaron a desvanecerse después de la devaluación mexicana durante los últimos días de 1994. NAFTA perdió cada vez más popularidad entre grandes sectores del electorado estadounidense e incluso Chile no logró integrarse. Con la posible excepción de Costa Rica, los países centroamericanos en todo caso no cumplían con las rigurosas condiciones de asociación que probablemente impondrían los Estados Unidos y ningún gobierno estadounidense contempló la posibilidad de que los países pequeños se integraran uno por uno.<sup>21</sup> En consecuencia, la estrategia de estos países se hizo más defensiva que ofensiva: reformar la Iniciativa de la Cuenca del Caribe con el fin de proporcionar igualdad de trato a México y así minimizar la desviación de la inversión y del comercio.

Tanto NAFTA en sí como el tema de la igualdad de ese mismo tratado, para no mencionar ALCA, han demostrado ser un escollo para el

---

21. Véase Hufbauer y Schott. 1995.

fortalecimiento de la integración regional en Centroamérica. Los beneficios potenciales derivados del acceso sin restricciones al mercado estadounidense sobrepasa sustancialmente los beneficios netos que se pueden obtener del MCCA. Se puede afirmar, por lo tanto, que la ardua tarea de avanzar en el proceso de integración regional en Centroamérica no ha recibido la atención que merece o los recursos que requiere. El acceso sin restricciones al mercado estadounidense, sin importar cuán inverosímil sea, ha tenido más acogida que el propósito menos emocionante, aunque más realista, de la integración regional.

## CONCLUSIONES

El esquema de integración adoptado en Centroamérica durante la década de los noventa ha sido percibido con razón como un esquema diferente a su antecesor de los años sesenta y setenta en cuanto a su alcance y diseño. El propósito ha cambiado de la industrialización al crecimiento basado en las exportaciones. Como parte de este cambio, la liberalización comercial ha sido implantada por todos los países junto con una reducción drástica de los aranceles externos, lo cual ha alterado el contexto en el que se desarrolla el esquema de integración regional. Los precios internos ya no están tan alejados de los precios extranjeros y el margen de preferencia disponible que ha de extenderse a los países miembros es ahora mucho más reducido.

El nuevo esquema de integración regional ha tenido cierto éxito. Desde mediados de los años ochenta, el comercio intrarregional creció más rápido que el volumen total de comercio alcanzado hasta 1993, de manera que su importancia aumentó en términos relativos. Sin embargo, esta tendencia alentadora no ha continuado y, en 1996, después de una década de recuperación del comercio intrarregional, la relación de las exportaciones intrarregionales con el total de exportaciones se encontraba todavía cerca del 20% (véase el cuadro 3).

Dado que la meta de la integración regional es ahora fomentar el crecimiento basado en las exportaciones, la participación de las exportaciones intrarregionales en el volumen total de comercio podría dejar

de ser tan significativo. Lo que importa es la capacidad que tenga el esquema de integración para contribuir con la competitividad internacional de las compañías por medio de reducciones de los costos, mejores destrezas de comercialización, un mayor poder de negociación, etc. Es posible que la integración también logre promover las inversiones al atraer un mayor número de proyectos regionales de infraestructura en sectores como el de energía y transporte.

La integración regional en Centroamérica aún está sujeta a una serie de limitaciones. La primera década posterior a 1985 presencié una leve recuperación de los niveles de comercio intrarregional como resultado de la crisis de la deuda y la agitación política centroamericana. El nivel de comercio intrarregional de 1980, por ejemplo, se logró superar únicamente en 1993. El comercio intrarregional (véase el cuadro 5) permanece dominado por un número reducido de intercambios bilaterales, mientras que las exportaciones de Honduras y Nicaragua hacia el resto de la región tienen una importancia insignificante.

El segundo problema es que el comercio extrarregional continúa dominando el total de todos los cinco países por lo que la política económica no puede dar prioridad en forma realista al comercio intrarregional. Esto significa que, donde surgen conflictos, no se puede asumir que la política favorezca la integración regional. Por consiguiente, la estabilización de la inflación —con un acuerdo con el FMI o sin él— podría requerir la adopción de medidas que no son consecuentes con la idea de promover la creación de una unión aduanera. En 1994 se dio un caso de este tipo cuando la administración Figueres de Costa Rica decidió aumentar los aranceles para terceros países con el fin de reducir el déficit presupuestario.

El tercer problema surge de la virtual imposibilidad de reconciliar todos los esquemas de integración posibles disponibles para cada país. Costa Rica, por ejemplo, es miembro del MCCA, cuyo propósito determinado es crear una unión aduanera. Costa Rica, sin embargo, pretende integrarse a NAFTA (un área de libre comercio) y como primer paso se incorporó al acuerdo de libre comercio con México en 1994. Este acuerdo prácticamente no permite que el MCCA alcance un arancel externo común auténtico.

El cuarto problema surge de la fragilidad del marco institucional. La idea de contar con una secretaría regional dotada de personal civil

que no represente a sus propios países aún no es aceptada en Centroamérica. El financiamiento de las instituciones regionales no es del todo apropiado y esas instituciones tal y como existen en la actualidad carecen de las facultades para eliminar los obstáculos que se interponen en el camino hacia la integración. Muchos estudios han demostrado, por ejemplo, que el obstáculo principal para la integración regional en Centroamérica son las barreras no arancelarias, pero no existe ningún mecanismo regional que permita eliminar tales barreras. No hay forma de compensar las medidas nacionales que en forma contundente entran en conflicto con las obligaciones de los tratados de integración regional, ya que no existe un sistema de derecho comunitario.

Estas limitaciones despiertan incógnitas de si el nuevo esquema de integración centroamericana podrá alcanzar los ambiciosos propósitos que contempla. Hay poca probabilidad, por ejemplo, de que el comercio intrarregional centroamericano desempeñe el papel que desempeña en la Unión Europea, en donde este representa cerca del 70% del comercio total. Sin embargo, el nuevo esquema de integración está mejor consolidado que su antecesor y corre menor riesgo de sufrir distorsiones de precios y una asignación inadecuada de recursos. Es por lo tanto muy probable que el nuevo esquema llegue a cumplir su función en la promoción del crecimiento centroamericano basado en las exportaciones, siempre y cuando se tomen otras acciones necesarias.

Estas medidas adicionales no son tan difíciles de ejecutar. La prioridad es avanzar en el proceso de integración con el fin de crear un espacio económico único para los bienes y servicios, lo cual es fundamental para reducir los costos de producción en el campo empresarial. También es importante si los inversionistas extranjeros desean aumentar sus compromisos con la región, ya que una serie de pequeños mercados nacionales nunca llegarán a despertar gran interés en las empresas multinacionales.

El avance en el proceso de integración también requiere que las políticas macroeconómicas internas sean estables y consecuentes. Tal y como lo demostraron las primeras tres décadas de la integración europea, la completa armonización de la tasa de cambio, así como de las políticas monetarias y fiscales no es esencial, pero los cambios drásticos en los niveles monetarios son muy peligrosos puesto que tienden a generar medidas en los países miembros que restringen el crecimiento

de las importaciones. Afortunadamente, conforme la región regresa a un nivel moderado de inflación de precios, se disminuye el riesgo de que ocurran devaluaciones significativas.

Existen, por lo tanto, razones para adoptar una prudente actitud optimista con respecto al futuro de la integración regional en Centroamérica. El conflicto entre las exportaciones intrarregionales y extrarregionales, tan evidente en los años sesenta y setenta como resultado de la industrialización para la sustitución de importaciones, ya no es tan intenso. Las barreras arancelarias y no arancelarias más bajas, impuestas a las importaciones extrarregionales, han aumentado las perspectivas de creación de comercio, y los cambios en la legislación han fomentado la inversión extranjera. La integración regional no será nunca una panacea, pero sí puede servir de apoyo tanto al esfuerzo que han emprendido los países centroamericanos por transformar el crecimiento interno en un crecimiento con visión externa, como a la consolidación de un modelo de crecimiento basado en las exportaciones no tradicionales.

#### BIBLIOGRAFÍA

Bulmer-Thomas, V. *The Political Economy of Central America since 1920*. Cambridge: Cambridge University Press, 1987.

Bulmer-Thomas, V., Cerdas Cruz, R., Gallardo, E. and Seligson, M. *Central American Integration*. Miami: European Community Research Institute, University of Miami, 1992.

Cline, W. "Benefits and costs of economic integration in Central America. In Cline, W. and Delgado, E. (eds.) *Economic Integration in Central America*. Washington, D.C.: Brookings Institution, 1978.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). *Comercio y Especialización en Centroamérica*. México: Naciones Unidas, 1996.

— *Centroamérica: Evolución de la integración económica durante 1995*. México: Naciones Unidas, 1996a.

- *Istmo Centroamericano: Series Históricas Centroamericanas*. México: Naciones unidas, 1996b.
- *Centroamérica: Evolución de la integración económica durante 1996*. México: Naciones Unidas, 1997.
- Economic Commission for Latin America and the Caribbean, *Statistical Yearbook for Latin America and the Caribbean*. Santiago: United Nations, 1994.
- Hansen, R. *Central America: Regional Integration and Economic Development*. Washington, D.C.: National Planning Association, 1967.
- Hufbauer, G. and Schott, J. *Western Hemisphere Economic Integration*. Washington, D.C.: Institute for International Economics, 1995.
- Lipsey, R. "The theory of customs unions: a general survey", *Economic Journal*, Vol. 70, 1960.
- Viner, J. *The Customs Union Issue*. New York: Carnegie Endowment for International Peace, 1950.
- Wilford, W.T. "Trade creation in the Central American Common Market", *Western Economic Journal*, Vol. 8, 1970.
- "On revenue performance and revenue-income stability in the Third World". *Economic Development and Cultural Change*, April, 1978.
- Willmore, L. "Trade creation, trade diversion and effective protection in the Central American Common Market", *Journal of Development Studies*, Vol. 12, No. 4, 1976.

## 2

# **MEDICIÓN DE LA CREACIÓN Y DESVIACIÓN COMERCIAL EN EL MERCADO COMÚN CENTROAMERICANO: UNA ALTERNATIVA SEGÚN HICKS\***

Shelton M.A. Nicholls<sup>1</sup>

El presente estudio tiene como objetivo analizar los efectos estáticos de bienestar social que tiene la integración en el Mercado Común Centroamericano (MCCA) utilizando los conceptos de la variación equivalente y compensatoria. La Sección 1 discute brevemente el rendimiento comercial del MCCA y analiza dos de los estudios empíricos más importantes sobre los temas de la creación y desviación del comercio en la región. En la Sección 2, se esbozan los conceptos de la creación y desviación del comercio utilizando el diseño de equilibrio parcial de Johnson (1960 a,b) y se discute la medición de estos conceptos utilizando la curva de la demanda de importaciones de Marshall. En esta sección también se analizan las principales limitaciones del enfoque de Marshall. La Sección 3 examina los conceptos de Hicks relacionados con el cambio en el bienestar social, la variación equivalente y compensatoria, y propone medidas alternativas sociales tomando como base estos conceptos y utilizando el método de ecuación dife-

---

\* Traducido del inglés al español por Sabino Morera, Costa Rica.

1. El autor desea expresar su agradecimiento a las siguientes personas por sus útiles críticas y comentarios: Víctor Bulmer-Thomas; René Luis Cáceres; William Tyler; De Funkhouser; Delisle Worrell; Compton Bourne; a los participantes del XX Congreso de Estudios Latinoamericanos realizado en Guadalajara, México (en abril de 1997) y del Taller de Integración Regional realizado en Antigua, Guatemala (en abril de 1997).

rencial de Hausman (1981). Los resultados preliminares de la creación y desviación compensatoria del comercio se discuten en la sección 4. En la sección final se presentan algunas conclusiones.

#### ANÁLISIS DEL RENDIMIENTO COMERCIAL Y DE LOS ESTUDIOS EMPÍRICOS MÁS IMPORTANTES SOBRE LA CREACIÓN Y DESVIACIÓN DEL COMERCIO

La década de los sesenta presenció un crecimiento espectacular en el comercio intrarregional en el Mercado Común Centroamericano. Las exportaciones intrarregionales, que alcanzaron los US\$31 millones en 1960, aumentaron nueve veces hasta llegar a US\$285.2 millones en 1970. En este año, tanto Guatemala como El Salvador vendieron 32.3% y 35.3% de sus exportaciones respectivamente en el mercado regional. Por su parte, El Salvador, Honduras y Nicaragua compraron al menos 25% de sus importaciones del MCCA. Durante la década de los setenta, las exportaciones intrarregionales experimentaron un crecimiento anual promedio del 15.4% mientras que las importaciones aumentaron un 14.7%. Además, en todos los países, con excepción de Nicaragua, las exportaciones intrarregionales aumentaron al menos en un 15% durante ese período.

Posterior al rendimiento comercial relativamente sólido de los años setenta, el comercio intrarregional del Mercado Común Centroamericano descendió en forma significativa, como proporción del total del volumen comercial de ese mercado. En 1985, las exportaciones intrarregionales del MCCA disminuyeron. Las importaciones intrarregionales también sufrieron un destino similar. Bulmer-Thomas (consultar artículo anterior) atribuye el descenso sustancial en el comercio intrarregional a tres factores principales, a saber, (a) el inicio de la recesión global en 1982; (b) la coyuntura de los programas de ajuste y estabilización, la devaluación de la tasa de cambio y la crisis de la deuda, así como (c) la guerra civil y el descontento político.

La década de los noventa presenció una recuperación comercial en el Mercado Común Centroamericano. En 1996, las exportaciones in-

trarregionales aumentaron de US\$664.2 millones en 1990 a US\$ 1,592.8 millones. Además, durante el período de 1990 a 1996, El Salvador y Guatemala exportaron cerca del 40% y 30% respectivamente de su volumen total de exportaciones al MCCA. Las exportaciones intrarregionales del MCCA, como proporción del total de exportaciones, aumentaron al 20% en 1996 en comparación con el 17% de 1990.

Varios estudios han analizado el impacto estático que ha tenido el MCCA sobre el bienestar social<sup>2</sup>. Dos de las contribuciones más importantes que se discuten en las páginas subsiguientes son las de Willmore (1976) y Cline (1978). Habiendo utilizado el método de Balassa para medir la creación y desviación del comercio, Willmore (1976) encontró evidencia de una desviación neta de comercio de US\$ 83 millones en los bienes de consumo duraderos durante los primeros ocho años del MCCA. La creación de comercio en bienes duraderos se estimó en US\$135 millones en tanto que la desviación de comercio ascendió a US\$218 millones. Con respecto a los bienes de consumo no duraderos, se observó una desviación significativa del MCCA en relación con Guatemala, El Salvador y Nicaragua, lo que representaron los comportamientos de mayor desviación comercial. En Costa Rica y Honduras hubo poca desviación.

El estudio de Cline (1978) tenía un alcance mucho más amplio que el de Willmore (1976), además de que analizaba las ventajas estáticas tradicionales (creación y desviación de comercio) y no tradicionales (el costo de oportunidad de la mano de obra, economías de escala y ahorros de divisas) del proceso de unión aduanera. En el campo de la agricultura y la minería, los beneficios estimados de la creación de comercio ascendieron a US\$ 4,365 millones en 1968 mientras que la desviación de comercio aumentó a US\$ 197 millones. En relación con el total de beneficios netos de la integración en 1972, estos aumentaron en US\$ 106.5 millones, lo cual reveló que el movimiento de integración tuvo un impacto neto positivo.

En el estudio de Cline surgieron varias conclusiones interesantes con respecto a la composición y la distribución de los beneficios. En

---

2. Entre otros aportes importantes cabe mencionar a Wilford (1970), Nugent (1974) y Cáceres (1994).

primer lugar, los beneficios globales netos (tradicionales y no tradicionales) de la integración fueron mucho más altos en el caso del sector industrial que el agrícola. Segundo, en los sectores industriales, los beneficios sociales tradicionales fueron relativamente pequeños en comparación con los beneficios no tradicionales. Tercero, los beneficios tradicionales fueron más significativos en la agricultura que en la industria. Cuarto, la distribución de los beneficios netos de la integración mejoraron sustancialmente entre 1968 y 1972. Tales beneficios netos, como porcentaje del PIB, oscilaron entre un nivel alto del 1.52 en El Salvador y un nivel bajo del 0.55 en Costa Rica. En realidad, El Salvador y Guatemala fueron los principales beneficiarios del esfuerzo de integración.

Considerando el renovado ímpetu que experimentó el MCCA en la década de los noventa, es importante determinar si el mercado contribuyó a crear o a desviar el comercio durante la primera mitad de los años noventa. Dado que los resultados de Willmore y Cline recurren en forma implícita al uso de las curvas de la demanda de las importaciones de Marshall, es importante discutir las debilidades de este enfoque en lo que concierne a la medición de beneficios y pérdidas estáticas en el bienestar social que resultan de la integración económica.

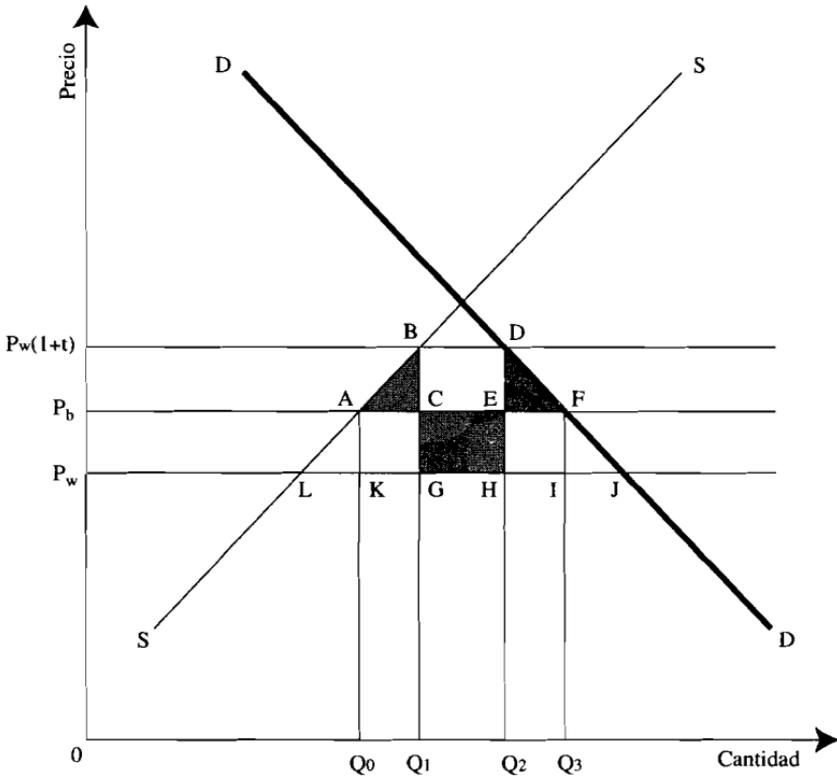
#### CREACIÓN Y DESVIACIÓN DE COMERCIO: EL MÉTODO DE MEDICIÓN BASADO EN LA CURVA DE LA DEMANDA DE LAS IMPORTACIONES DE MARSHALL

El aspecto más relevante de la contribución de Viner (1950) fue el énfasis que puso en los conceptos sociales estáticos de la creación y desviación de comercio. La creación de comercio se refiere a la sustitución de la producción nacional de costo relativamente alto por importaciones de costo más bajo provenientes de los países asociados. Por su parte, la desviación de comercio se refiere a un cambio en las importaciones provenientes de un país productor más eficiente y de otra parte del mundo a un país asociado menos eficiente.

La Figura 1 muestra estos efectos sociales estáticos dentro del contexto del modelo tradicional de equilibrio parcial. Este modelo

Figura 1

**DIAGRAMA DEL EQUILIBRIO PARCIAL  
DE LA FORMACIÓN DE LA UNIÓN ADUANERA**



Fuente: Michaely (1977).

asume la existencia de tres países: el país de origen (A), el país asociado (B) y el resto del mundo (C). En el diagrama, la curva  $DD^3$  representa la curva compensada de la demanda del bien importado M y muestra cómo cada cambio de precio exige un ajuste en los ingresos del consumidor de manera que su bienestar permanezca igual (v.gr.: el efecto de sustitución mismo). Al precio  $OP_w(1+t)$  que incluye los aranceles, se producen  $OQ_1$  unidades del producto M, mientras que el consumidor requiere  $OQ_2$  unidades. El resto ( $OQ_2 - OQ_1$ )

3. Esta curva por lo general se deriva de la función de preferencia del consumidor.

es importado del País C. Con la eliminación del arancel entre el país de origen y el país asociado que resulta de la unión, se producen  $OQ_0$  de unidades del Producto M, mientras que se requieren  $OQ_3$  unidades al precio de unión aduanera  $OP_b$ . El área sombreada DEF representa el beneficio de consumo y el área ABC representa el beneficio de producción. El paso del comercio libre a la unión también implica pérdidas. Estas son las pérdidas de producción (ALK) y las pérdidas de consumo (FIJ). En el marco del equilibrio parcial, los beneficios de bienestar social se derivan de los triángulos de creación de comercio ABC y DEF, en tanto que las pérdidas de bienestar social se derivan del rectángulo de desviación de comercio CEHG. La suma de estos dos efectos da como resultado el efecto social neto vineriano que produce la formación de la unión.

El método de Marshall para analizar los efectos sociales se basa en la evaluación de beneficios (pérdidas) sociales que se acumulan a partir de los triángulos de consumo y producción. Estos triángulos básicamente reflejan la noción de Dupuit y Marshall del excedente de consumo. Dupuit (1884) introdujo el concepto del excedente de consumo como una medida monetaria de cambio social y propuso el hecho de que se podía medir utilizando el área triangular que está por debajo de la curva de la demanda. Marshall (1920) popularizó este concepto como una medida de satisfacción al mostrar que existe una correspondencia numérica exacta entre la utilidad (satisfacción) y las áreas que se encuentran a la izquierda de la curva de demanda cuando la utilidad marginal del ingreso es constante.<sup>4</sup>

En el contexto específico de las curvas lineales de la oferta y la demanda propuestas por Marshall, los efectos sociales de la formación de la Unión Aduanera (UA) involucra el cálculo de las áreas de los triángulos sombreados ABC y DEF y el rectángulo sombreado CEHG. El análisis estándar de medición de la geometría clásica sugiere los siguientes cálculos:

$$\text{Triángulo ABC} = (1/2) * bh = (1/2 * (OQ_1 - OQ_0) * \{OP_w(1+t) - OP_b\}) \quad (1)$$

$$\text{Triángulo DEF} = (1/2) * bh = (1/2 * (OQ_3 - OQ_2) * \{OP_w(1+t) - OP_b\}) \quad (2)$$

$$\text{Triángulo CEHG} = 1 * b = (OP_b - OP_w) * (OQ_2 - OQ_1) \quad (3)$$

---

4. Burns (1973) presenta una explicación formal del excedente de consumo de Marshall.

en donde  $l$ ,  $b$  y  $h$  representan la longitud, la amplitud y la altura respectivamente. Estos cálculos se basan en los supuestos de la competencia perfecta, las curvas lineales de oferta y demanda y la existencia de los datos de la producción y consumo doméstico de un producto, en particular, a un precio de libre comercio ( $OP_w$ ), el precio de la unión aduanera ( $OP_b$ ) y el precio de distorsión arancelaria,  $OP_w(1+t)$ . Para que los efectos sociales de la liberalización aduanera sean más asequibles a la cuantificación, principalmente en el contexto de la escasez de datos sobre producción y consumo doméstico, existe una alternativa popular adoptada en la literatura que consiste en representar las curvas de la oferta y la demanda sobre una curva ordinaria de demanda de importaciones de Marshall [véase, por ejemplo, Greenaway (1983) y Marques-Mendes (1987)]. La Figura 2 presenta un esbozo de la estructura básica de tal representación. En este diagrama, las áreas de creación de comercio ABC y DEF correspondientes a las curvas lineales de oferta y demanda de Marshall son equivalentes al área A''B''C'' de la curva de demanda de importaciones mientras que el rectángulo de desviación de comercio CEHG es equivalente a D''C''H''G''. Las áreas son, en efecto, segmentos del triángulo del excedente de consumo. Un número considerable de estudios empíricos sobre comercio<sup>5</sup> se han dedicado a medir el bienestar social utilizando la curva de la demanda de importaciones de Marshall como marco básico de referencia. El área de creación de comercio que se encuentra bajo la curva de la demanda de Marshall se puede volver a expresar de la siguiente manera:

$$CC = 0.5 * \{OP_b - OP_w(1+t)\} * \{OM_2 - OM_1\} \quad (4)$$

$$= 0.5 * dP_b * dM \quad (5)$$

en donde  $dP_b = \{OP_b - OP_w(1+t)\}$ <sup>6</sup>, y  
 $dM = \{OM_2 - OM_1\}$

- 
5. Consultar expertos como Corden (1957), Harberger (1959, 1964), Stern (1964), Balassa y Kreinin (1967), Magee (1972) y más recientemente Yeaboah (1993).
  6. El cambio se puede expresar en este formato ya que uno está por debajo de la curva de demanda.

- $OM_1 =$  Cantidad del producto importado antes de la formación de la unión aduanera  
 $OM_2 =$  Cantidad del producto importado después de la formación de la unión aduanera  
 $OP_w(1+t) =$  Precio de importación, incluso los aranceles, antes de la formación de la unión aduanera  
 $OP_b =$  Precio de importación, excluidos los aranceles con el país asociado después de la formación de la unión aduanera  
 $CC =$  Creación de comercio

El área de desviación de comercio se puede obtener a partir de la siguiente expresión:

$$\begin{aligned}
 CC &= \{OP_b - OP_w\} * OM_1 \\
 &= \{(OP_w(1+t) - OP_w) - (OP_w(1+t) - OP_b)\} * OM_1 \quad (6) \\
 &= dP_w * OM_1 \quad (7)
 \end{aligned}$$

en donde  $dP_w = \{OP_b - OP_w\}$  y

$OP_w =$  precio de importación excluidos los aranceles para el resto del mundo.

El efecto social neto (ESN) de la Formación de la Unión Arancelaria se puede expresar de la siguiente manera:

$$ESN = \{CC - TD\} \quad (8)$$

Si se conoce  $dM$ , los cálculos *ex ante* del área de creación de comercio requerirían del uso de cálculos de la elasticidad-precio de la demanda. La elasticidad arco de la demanda se puede expresar de la siguiente manera:

$$E_p^m = (dM/M)/(dP/P) \quad (9)$$

en donde  $dM/M = (OM_2 - OM_1)/(OM_1)$  y  
 $dP/P = (OP_b - OP_w(1+t))/(OP_w(1+t))$

lo que implica que:

$$dM = E_p^m * (dP/P) * M \quad (10)$$

Al sustituir a  $dM$  en la expresión de creación de comercio (y notar que  $P = OP_w(1+t)$ ,  $dP = dP_b$  y  $M=OM_1$ ) se obtiene el siguiente resultado:

$$CC = 0.5 * dP_b * E_p^m * (dP_b / OP_w(1+t)) * OM_1 \quad (11)$$

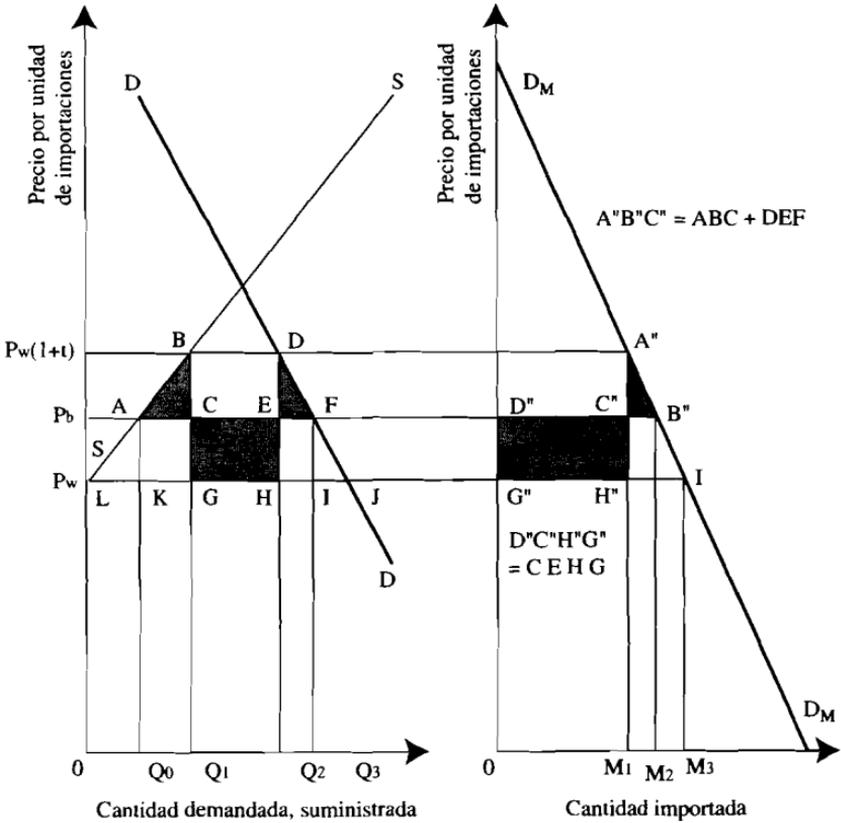
$$= 0.5 * E_p^m * (dP_b)^2 * (OM_1 / OP_w(1+t)) \quad (12)$$

$$ESN = \{0.5 * E_p^m * (dP_b)^2 * (OM_1 / OP_w(1+t))\} - \{dP_w * OM_1\} \quad (13)$$

Sin embargo, el método marshaliano para la medición del bienestar social ha sido objeto de críticas en dos aspectos principales. La primera se fundamenta en el supuesto de que la utilidad marginal del dinero es constante o independiente de las variaciones en el ingreso y de todos los precios [Samuelson (1966) y Chipman y Moore (1976)]. Este supuesto es crucial para asegurar que los cambios en los ingresos no tiene efecto alguno sobre la forma en que el consumidor distribuye su gasto total entre los diferentes productos. En el contexto real mundial, los cambios en los ingresos pueden inducir al consumidor a gastar grandes cantidades de su ingreso en uno o pocos productos. La segunda crítica se relaciona con el supuesto *ceteris paribus* de los cambios de precios. En el marco del equilibrio parcial de Marshall, se asume que un cambio en el precio de un producto en particular es el factor principal que influye en el cambio de la cantidad demandada, de ahí cualquier variación en la utilidad que se defina a partir del excedente de consumo. Se asume que los precios de otros productos son neutrales. Sin embargo, es muy probable que exista interacción en los cambios de precios entre diferentes productos. En consecuencia, el uso de la curva ordinaria de la demanda de importaciones de Marshall introduce un problema de dependencia de ruta.

Figura 2

**REPRESENTACIÓN DE LAS CURVAS LINEALES DE LA OFERTA Y LA DEMANDA SOBRE LA CURVA DE LA DEMANDA DE IMPORTACIONES**



Fuente: Greenaway (1983) y Marques-Mendes (1987)

**CREACIÓN Y DESVIACIÓN DE COMERCIO: UN ENFOQUE SEGÚN HICKS**

Los conceptos de Hicks<sup>7</sup> sobre el bienestar social se fundamentan en los conceptos comunes de la variación equivalente y compensatoria.

7. Estos métodos derivan su nombre de aportes hechos por Hicks (1946a, b, 1956).

La Variación Compensatoria (VC) se refiere a la cantidad mínima que habría que reconocer a un consumidor después de un cambio de precio de manera que este conserve el mismo nivel de bienestar. Esta es la suma necesaria para mantener al individuo al nivel original de utilidad,  $U^0$ , después de un cambio de precio de  $p^0$  a  $p^1$  manteniendo el ingreso constante en  $y^0$ . Si la variación compensatoria se define en términos de una función de gasto para las importaciones  $e^m(p,U)$ , entonces se puede expresar de la siguiente forma:

$$VC = e^m(p^1, U^0) - e^m(p^0, U^0) \quad (14)$$

$$= e^m(p^1, U^0) - y^0 \quad (15)$$

La Variación Equivalente (VE), por su parte, mide la cantidad de ingreso necesaria para mantener al consumidor al nuevo nivel de utilidad,  $U^1$ , cuando este se enfrenta con los precios originales.

$$VE = e^m(p^1, U^1) - e(p^0, U^1) \quad (16)$$

Estos conceptos de Hicks permiten obtener una medida "exacta" del beneficio o la pérdida de bienestar a diferencia de la formulación de Marshall que proporciona únicamente una aproximación al verdadero beneficio o pérdida social. Por lo tanto, el método de Hicks analiza los cambios en el bienestar cuando los ingresos se mantienen constantes y se permite que los precios varíen. El interés teórico y empírico en el uso de los conceptos de Hicks se ha intensificado recientemente, tal y como lo evidencia el trabajo realizado por Hausman (1981), Vartia (1983), McKenzie (1982), McKenzie y Ulph (1983), Hayes y Porter-Hudak (1987a, 1987b) y Porter-Hudak y Hayes (1986, 1991). Aun cuando estos conceptos de bienestar han sido recomendados por varios autores<sup>8</sup>, no se han aplicado en forma extensa en el contexto de la formación de la unión aduanera.<sup>9</sup> La fortaleza principal de las medidas del

---

8. Consultar expertos como Bhagwati y Johnson (1960), Anderson (1974), Leamer y Stern (1977), Helpman (1978), Jeon y Von Furstenberg (1985) y Winters (1990).

9. Se han hecho esfuerzos recientes por utilizar estos métodos en Modelos Comerciales de Equilibrio General Computable (consultar a Francois y Shiells (1994) y Shoven y Whalley (1992) y Whalley (1985).

bienestar social que propone Hicks es el hecho de que están fundamentadas en una curva compensada de la demanda. Aunque Leamer y Stern (1977) reconocieron el valor de la curva compensada, no existía en aquel momento un método que permitiera transformar la curva ordinaria de la demanda de Marshall en una función de demanda compensada. Estos autores señalaron que:

“Para este propósito, sería necesario hacer una variación compensatoria del ingreso, lo que a su vez requeriría conocer la estructura de utilidad. Lo que se observa, sin embargo, es que la curva ordinaria de la demanda indica la adquisición de productos de importación como una función de precios y de ingreso. Si existe alguna relación entre la curva compensada y la curva ordinaria de la demanda, la curva compensada podría reconstruirse a partir de la función observable de la demanda”. [Leamer y Stern (1977), p. 189].

El método diferencial directo creado por Hausman (1981) se utilizará, por lo tanto, para calcular medidas exactas del bienestar social en el contexto de la formación de la unión aduanera en el Mercado Común Centroamericano.

### *Método diferencial directo de Hausman*

La intención fundamental del análisis de Hausman (1981) es obtener mejores aproximaciones del cambio en el bienestar social transformando la curva de la demanda observada de Marshall en la curva de demanda compensada de Hicks, y utilizando una serie de procedimientos bien definidos. Hausman (1981) demostró, por medio de ejemplos numéricos, que no solo debían medirse los beneficios y las ganancias de peso muerto, sino también el cambio completo en el excedente de consumo, el cual representa un trapecioide a la izquierda de la curva de la demanda. Este método, que pretende obtener medidas exactas de bienestar social a partir de la curva de la demanda de Marshall, consta de los siguientes pasos:

1. Cálculo de la curva ordinaria de la demanda de importaciones<sup>10</sup> de un producto por medio de los métodos econométricos usuales.
2. Integración de la curva de la demanda utilizando la Identidad de Roy para obtener la función de utilidad indirecta.
3. Inversión de la función de utilidad indirecta para obtener la función de gasto para las importaciones que utilizan la relación de dualidad entre la maximización de la utilidad y la minimización del gasto.
4. Diferenciación de la función de gasto para obtener la curva de la demanda compensada no observable.
5. Cálculo del área relevante que se encuentra debajo de la curva de la demanda compensada entre los precios iniciales y los nuevos para obtener cálculos exactos de bienestar de la variable compensatoria y la variable equivalente.

La base del método de Hausman es la evaluación directa de las ecuaciones diferenciales. En el Paso 2, el cual se basa en la Identidad de Roy, se puede expresar la demanda observada como una ecuación diferencial parcial.

$$x = \frac{\partial v(p, y)}{\partial p} \frac{\partial v(p, y)}{\partial y} \quad (17)$$

Dado que la VC y la VE requieren mantener una superficie de indiferencia determinada,  $U^0=v(p(t),y(t))$ ,  $v$  se puede diferenciar totalmente para obtener:

$$\frac{\partial v(p(t), y(t))}{\partial p t} \frac{dp(t)}{dt} + \frac{\partial v(p(t), y(t))}{\partial y t} \frac{dy(t)}{dt} = 0 \quad (18)$$

---

10. En su análisis original, Hausman discute el método en término de curvas de demanda ordinarias. Las curvas de demanda de importaciones se utilizan en este contexto con la suposición implícita de que los consumidores del MCCA obtienen gran parte de su beneficio del consumo de productos importados.

La combinación de los resultados de las ecuaciones 17 y 18 genera una ecuación diferencial ordinaria cuya solución da como resultado una expresión de ingreso como función de precios que debería ser integrable. Si la constante de integración se define como el nivel básico de utilidad, entonces la resolución de  $U^0$  resulta en la función de utilidad indirecta. La función de gasto correspondiente se puede obtener invirtiendo  $U^0$  y el ingreso. La utilidad de este método radica en la existencia de soluciones de forma cerrada para las ecuaciones diferenciales especificadas. En la práctica, sin embargo, el método de Hausman sufre de dos limitaciones principales. Primero, no todas las funciones de demanda concebibles tienen una solución de forma cerrada y, segundo, la técnica fue desarrollada únicamente para cambios únicos de precios.<sup>11</sup>

*Un indicador de bienestar social "basado en Hicks" para el Mercado Común Centroamericano*

La representación de la curva de oferta y demanda con respecto a la curva de demanda de importaciones permite centrar la atención en la representación funcional especificada de la demanda de importaciones con el fin de evaluar los efectos sociales en el Mercado Común Centroamericano. Considérese, por lo tanto, la siguiente curva intrarregional de la demanda de importaciones para cada uno de los estados miembros del MCCA:

$$X_I = (P_{mI}, Y) = P_{mI}^a Y^{\beta} \quad (19)$$

en donde  $X_I$  representa la cantidad importada del Producto 1 proveniente del MCCA,  $P_{mI}$  corresponde al precio del producto importado 1 y  $Y$  representa el ingreso disponible del consumidor en el MCCA. Considerando la Identidad de Roy y el teorema de función implícito, en donde  $v(P_{mI}(\cdot), Y(\cdot))$  es la Función de Utilidad Indirecta,

---

11. Los métodos numéricos utilizados por McKenzie y Ulph (1983) y Vartia (1983) han superado estas deficiencias inherentes al método de Hausman.

$$\frac{dY(t)/d(t)}{dP_{m1}(t)/d(t)} = \frac{\partial v(P_{m1}(t), Y(t))/\partial P_{m1}}{\partial v(P_{m1}(t), Y(t))/\partial Y} = X_1 \quad (20)$$

se obtiene,

$$\frac{dY}{dP_{m1}} = X_1 = P_{m1}^a Y^\beta \quad (21)$$

La ecuación anterior es una ecuación diferencial ordinaria de primer orden cuya solución, por medio del método de separación de variables, da como resultado la siguiente expresión:

$$\frac{1}{1-\beta} Y^{1-\beta} = \frac{1}{a+1} P_{m1}^{a+1} + C \quad (22)$$

en donde C es una constante. La Función de Utilidad Indirecta<sup>12</sup> se obtiene al establecer que  $C = U^0$ , de manera que:

$$v(P_{m1}, Y) = C = U^0 = \frac{Y^{1-\beta}}{1-\beta} - \frac{P_{m1}^{a+1}}{a+1} \quad (23)$$

Al utilizar la relación dual entre la Función de Utilidad Indirecta,  $v(P_{m1}, Y)$ , y la función de gasto de importaciones, se obtiene que:<sup>13</sup>

$$e^m(P_{m1}, U^0) = \left[ (1-\beta) \left( U^0 + \frac{P_{m1}^{a+1}}{a+1} \right) \right]^{1-\beta} \quad (24)$$

La función de demanda compensada de importaciones se obtiene diferenciando la función de gasto con respecto al precio del producto importado 1 (Lema de Sheppard):

12. La constante de integración depende del nivel inicial de utilidad.

13. Esto se logra intercambiando los Ingresos y la Utilidad Base.

$$h_l(P_{ml}, U^0) = \frac{\partial e^m(P_{ml}, U^0)}{\partial P_{ml}} \quad (25)$$

en donde  $h(P_{ml}, U^0)$  corresponde a la curva de la demanda compensada de importaciones. Esta operación da como resultado:

$$h_l(P_{ml}, U^0) = \left\{ P_{ml}^a \left[ (1 - \beta) \left( U^0 + \frac{P_{ml}^{a+1}}{a + 1} \right) \right]^{1-\beta} \right\} \quad (26)$$

La aplicación del método de Hausman presupone que los efectos de la creación y la desviación de comercio se pueden medir por medio de las áreas de los trapezoides relevantes. Esto significa que el área de creación de comercio se puede representar con el trapezoide  $P_{mlw}B''T''P_{mlb}$  en tanto que el área de desviación de comercio puede representarse con el trapezoide  $P_{mlb}B''T''P_{mlw}$  (véase Figura 3). El efecto social neto que tiene la formación de la unión aduanera medido en términos de variación compensatoria (o variación equivalente) puede representarse de la siguiente manera:

$$\begin{aligned} \text{ESN} &= \text{Área del trapezoide } P_{mlw} (1+t) B''T''P_{mlb} \\ &- \text{Área del trapezoide } P_{mlb} B''T''P_{mlw} \end{aligned} \quad (27)$$

Es probable que el trapezoide  $P_{mlw}B''T''P_{mlb}$  sobreestime el beneficio de la creación de comercio dado que su área sobrepasa la del triángulo, mientras que se puede inferir un resultado similar del trapezoide de desviación de comercio. El beneficio compensatorio de creación de comercio se puede obtener integrando la curva de la demanda compensada de importaciones sobre el rango  $P_{mlw} (1+t)$  a  $P_{mlb}$  con los valores apropiados de  $U^0$ , ( $P_{mlw}(1+t) > P_{mlb}$ ).

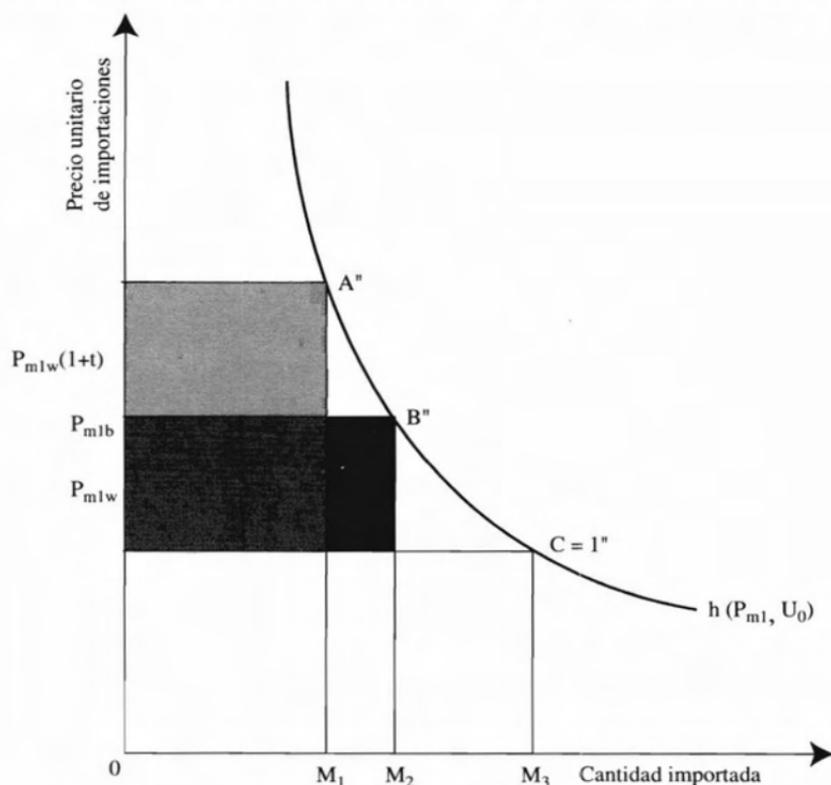
$$VC_{CC} = \int_{P_{mlb}}^{P_{mlw}(1+t)} h_l(P_{ml}, U^0) dP_{ml} \quad (28)$$

en donde,  $VC_{CC}$  = beneficio de creación de comercio medido por la Variable Compensatoria

- $P_{mlw}(1+t)$  = Precio de Importaciones antes de la Formación de la Unión Aduanera (Precio de Período Básico)
- $P_{mlb}$  = Precio de Importaciones después de la Formación de la Unión Aduanera (Nuevo Precio de Período Básico)

Figura 3

**CURVA DE LA DEMANDA COMPENSADA DE IMPORTACIONES DE HICKS**



Expresado de manera explícita, se obtiene lo siguiente:

$$VC_{CC} = \int_{P_{mlb}}^{P_{mlw}(1+t)} \left\{ P_{ml}^a \left[ (1-\beta) \left( U^0 + \frac{P_{ml}^{a+1}}{a+1} \right) \right]^{1-\beta} \right\} dP_{ml} = e^m(P_{ml}, U^0) \Big|_{P_{mlb}}^{P_{mlw}(1+t)} \quad (29)$$

en donde

$$e^m(P_{ml}, U^0) = \left[ \left[ (1 - \beta) \left( U^0 + \frac{P_{ml}^{a+1}}{a+1} \right) \right]^{1-\beta} \right]_{P_{mlb}}^{P_{mlw}(1+t)} \quad (30)$$

y

$$U^0 = \frac{(Y^0)^{1-\beta}}{1-\beta} - \frac{(P_{mlw}(1+t))^{a+1}}{a+1} \quad (31)$$

El cálculo de  $VC_{CC}$  contempla, por lo tanto, la evaluación de la siguiente expresión:

$$VC_{CC} = \left[ (1 - \beta) \left( U^0 + \frac{(P_{mlw}(1+t))^{a+1}}{a+1} \right) \right]^{1-\beta} - \left[ (1 - \beta) \left( U^0 + \frac{(P_{mlw})^{a+1}}{a+1} \right) \right]^{1-\beta} \quad (32)$$

Esta expresión de la variable compensatoria mide la compensación que debe restársele<sup>14</sup> al consumidor del MCCA si ha de mantener su nivel de utilidad original anterior a la unión aduanera,  $U^0$ , dada la caída en los precios de  $P_{mlw}(1+t)$  a  $P_{mlb}$  ocasionada por la reducción arancelaria inducida por la formación de la unión.

Asimismo, la Variación Equivalente (VE)<sup>15</sup> se puede obtener de una forma similar utilizando valores adecuados para  $U^1$ :

$$VE_{CC} = \left[ (1 - \beta) \left( U^1 + \frac{(P_{mlw}(1+t))^{a+1}}{a+1} \right) \right]^{1-\beta} - \left[ (1 - \beta) \left( U^1 + \frac{(P_{mlw})^{a+1}}{a+1} \right) \right]^{1-\beta} \quad (33)$$

---

14. El supuesto fundamental aquí es que la eliminación de aranceles entre socios origina una reducción en el precio, lo que permite al consumidor del país origen comprar una mayor cantidad del producto proveniente del país asociado.

15. La diferencia principal entre los dos conceptos  $VC_{CC}$  y  $VE_{CC}$  es el nivel de utilidad en el que se mide la diferencia en gastos de importación que se da como resultado del cambio en el precio.

en donde

$$U^l = \frac{(Y^0)^{1-\beta}}{1-\beta} - \frac{(P_{mlb})^{a+1}}{a+1} \quad (34)$$

Dado el nuevo nivel de utilidad,  $U^l$ , bajo la formación de la Unión Aduanera, la expresión de  $VE_{CC}$  mide la compensación que se debe pagar al consumidor para mantener su nuevo nivel de utilidad en el contexto de la unión cuando tiene que enfrentar precios de importación anteriores a la unión aduanera.

La pérdida de desviación de comercio en términos de variación de compensación se puede obtener integrando la curva de la demanda compensada de importaciones sobre el rango de  $P_{mlw}$  a  $P_{mlb}$  y con el valor adecuado de  $U^0$ . Es importante señalar en este contexto que  $P_{mlw}$  corresponde al precio nacional que los consumidores en el país de origen están dispuestos a pagar al resto del mundo por el producto si no existieran barreras arancelarias (v.gr.: precio franco a bordo del producto respectivo que cobra el resto del mundo).

$$VC_{DC} = \int_{P_{mlw}}^{P_{mlb}} h_l(P_{ml}, U^0) dP_{ml} \quad (35)$$

en donde  $VC_{DC}$  corresponde a la pérdida de desviación de comercio medida en términos de Variación Compensatoria. Expresado de manera más explícita, se tiene que:

$$VC_{DC} = \int_{P_{mlw}}^{P_{mlb}} \left\{ P_{ml}^a \left[ (1-\beta) \left( U^0 + \frac{P_{ml}^{a+1}}{a+1} \right) \right]^{1-\beta} \right\} dP_{ml} = e^m(P_{ml}, U^0) \Big|_{P_{mlw}}^{P_{mlb}} \quad (36)$$

El cálculo de  $VC_{DC}$ , por lo tanto, contempla la evaluación de la siguiente expresión:

$$VC_{DC} = \left[ (1-\beta) \left( U^0 + \frac{(P_{mlb})^{a+1}}{a+1} \right) \right]^{1-\beta} - \left[ (1-\beta) \left( U^0 + \frac{(P_{mlw})^{a+1}}{a+1} \right) \right]^{1-\beta} \quad (37)$$

$$U^0 = \frac{(Y^0)^{1-\beta}}{1-\beta} - \frac{(P_{mlb})^{a+1}}{a+1} \quad (38)$$

Si el consumidor del país de origen tuviera la capacidad de comprar el producto importado al precio mundial de  $P_{mlw}$ , en vez de comprarlo al nuevo precio de la unión aduanera ( $P_{mib} > P_{mlw}$ ), su bienestar mejoraría.<sup>16</sup> Por lo tanto,  $VC_{oc}$  mide la compensación que habría que haber restado al consumidor del MCCA en el país de origen si este fuera a mantener su nivel de utilidad bajo la unión aduanera en caso de que los precios disminuyeran de  $P_{mlw}$  a  $P_{mi}$ . Es esencial señalar que esta área trapezoide representa una pérdida en términos de excedente de consumo en el contexto de la unión aduanera, dado que el consumidor se ve obligado a comprar al país asociado productos de importación más caros al precio  $P_{mib}$ , en vez de comprar productos más baratos del resto del mundo. La variación equivalente de desviación de comercio también se puede obtener de una manera similar utilizando los valores adecuados de  $U^1$ .

$$VE_{TD} = \left[ (1-\beta) \left( U^1 + \frac{(P_{mib})^{a+1}}{a+1} \right) \right]^{1-\beta} - \left[ (1-\beta) \left( U^1 + \frac{(P_{mlw})^{a+1}}{a+1} \right) \right]^{1-\beta} \quad (39)$$

$$U^1 = \frac{(Y^0)^{1-\beta}}{1-\beta} - \frac{(P_{mlw})^{a+1}}{a+1} \quad (40)$$

En vista del nuevo nivel de utilidad,  $U^1$ , en condiciones de libre comercio, la expresión mide la compensación que se debe pagar al consumidor para mantener el nuevo nivel de utilidad,  $U^1$ , en el libre comercio cuando existen nuevos precios de importación como producto de la unión aduanera. El efecto social neto que resulta de la integración en el país de origen depende de la diferencia entre la creación y la desviación de comercio medida en términos ya sea de variación compensatoria o variación equivalente. En resumen,

---

16. El período base en este caso corresponde al período de formación de la unión aduanera. El período actual, por su parte, representa una situación en la que las barreras arancelarias para el resto del mundo se encuentran completamente desmanteladas.

$$ESN_{VC} = \{VC_{CC} - VC_{DC}\} \quad (41)$$

en donde,  $ESN_{VC}$  = Efecto Social Neto en términos de Variación Compensatoria o

$$ESN_{VE} = \{VE_{CC} - VE_{DC}\} \quad (42)$$

en donde,  $ESN_{VE}$  = Efecto Social Neto en términos de Variación Equivalente.

#### MEDICIÓN DE LOS EFECTOS SOCIALES EN EL MERCADO COMÚN CENTROAMERICANO

Para estimar los efectos de creación y desviación de comercio utilizando las fórmulas de Hicks, es necesario disponer de información sobre la utilidad del período base (que es una función de los ingresos y precios del período base), los precios de importación del período base y terminal, así como los valores de los coeficientes alfa y beta, para cada uno de los productos de importación seleccionados. Una de las principales dificultades que surgen en el cálculo de estos efectos sociales estáticos se relaciona con la determinación de:

- a. el precio del período base o precio con aranceles incluidos de los productos importados del resto del mundo antes de la formación de la unión aduanera (*v.gr.*:  $Op_{mlw}(1+t)$ ).
- b. el precio terminal o el precio de importación con aranceles incluidos de productos adquiridos de los miembros del MCCA (*v.gr.*:  $Op_{mlb}$ ).
- c. el precio mundial antes de la imposición de cualquier arancel (*v.gr.*:  $Op_{mlw}$ ).

Los análogos prácticos de estos precios teóricos no son tan directos como se asume. El precio mundial (precio de libre comercio) se midió tomando en cuenta el precio unitario implícito de las importa-

ciones que hace cada uno de los miembros del MCCA del resto del mundo. Tal estimación se hizo simplemente tomando el valor de las importaciones de cada una de las regiones indicadas y dividiéndolo por la cantidad respectiva del año 1963.

El precio sin aranceles de las importaciones de cada uno de los países miembros del MCCA se calculó con base en el precio unitario de las importaciones de cada uno de los miembros indicados con el resto del MCCA en 1993.<sup>17</sup> El precio con aranceles de las importaciones provenientes del resto del mundo se determinó sobre una base *ad valorem*. Se calcularon también los precios unitarios implícitos de las transacciones de cada miembro con el resto del mundo. A esto se agregaron los cálculos del producto de la tasa arancelaria nominal promedio y el precio unitario implícito de las importaciones provenientes del resto del mundo, para cada uno de los productos [*v.gr.*:  $P_{mlw}(1+t) = P_{mlw} + t \cdot P_{mlw}$ ]. Esta tasa arancelaria nominal, *t*, se puede determinar de diferentes formas. Un método es utilizando “tasas proyectadas” impuestas por cada uno de los Estados miembros al resto del mundo. Otro método sugerido por Geenaway y Milner (1993, 1994) consiste en calcular la tasa arancelaria implícita o *ex post* dividiendo el total de la recaudación aduanera por concepto del producto por el valor total de las importaciones [*v.gr.*:  $t_i = TA_i / M_i$ ].

En el marco del presente estudio, nuestros resultados se basan en las tasas arancelarias nominales proyectadas. Sin embargo, la principal dificultad que presenta este método es que las tasas proyectadas pueden distorsionar el grado de protección entre los diferentes estados miembros del MCCA, principalmente durante la década de los ochenta.

Para estimar los efectos de “la variación compensatoria de la creación y desviación de comercio”, se seleccionaron datos del SITC (Rev 1) de tres dígitos sobre el volumen y el valor de las importaciones totales e intrarregionales para cinco categorías de productos: preparación de alimentos (099), productos derivados del petróleo (332), fertilizantes (561), maquinaria agrícola (712) y prendas de vestir (841).<sup>18</sup> Estos

---

17. Se seleccionó este año dado que, en 1993, se adoptó un arancel externo común en el Mercado Común Centroamericano.

18. Estos datos fueron proporcionados por el señor Joseph Habr de la División Estadística de la UNCTAD.

datos se utilizaron para calcular la siguiente ecuación logarítmico-lineal de la demanda:

$$\text{Ln } X_{ij} = \alpha_0 + \alpha_1 \text{ Ln } P_{mij} + \beta \text{ Ln } Y_j$$

en donde  $X_{ij}$  = Cantidad del producto  $i$  importado del MCCA por el país  $j$

$P_{mij}$  = Precio de importación (valor unitario) del producto  $i$  en el país  $J$

$Y$  = Ingresos disponibles del país  $j$

Las curvas logarítmico-lineales de la demanda se representaron en Mínimos Cuadrados Ordinarios utilizando datos que abarcaron el período de 1965 a 1990. Una vez que se obtuvieron estimados confiables de los parámetros de regresión, estos fueron utilizados en las expresiones de la variación compensatoria ( $VC_{CC}$  y  $VC_{DC}$ ) con el fin de realizar los cálculos concernientes a los cambios en el bienestar social. Cabe señalar aquí que las fórmulas para  $VC_{CC}$  y  $VC_{DC}$  requieren cálculos de los niveles de ingresos antes de la integración de los diferentes países miembros del MCCA. Durante el período de 1955 a 1960, El PIB nominal promedio en cada país miembro se utilizó como estimado del ingreso base o nivel de ingreso anterior a la integración.

El cuadro 1 presenta los parámetros empíricos calculados con base en las ecuaciones de regresión, para cada uno de los Estados miembros del MCCA. Los resultados estáticos de bienestar social se presentan en el cuadro 2. Al hacer un análisis casual del cuadro 2, se observará que los beneficios sociales estáticos, en el caso de las categorías de productos seleccionadas, son extremadamente insignificantes. Para Costa Rica, los beneficios de creación de comercio en relación con los productos seleccionados ascendieron a US\$37.09 mil mientras que las pérdidas por desviación de comercio alcanzó un total de US\$60.09 mil. La pérdida social neta para Costa Rica fue de US\$23 mil. Guatemala registró los beneficios globales más altos por creación de comercio entre todos los países miembros del MCCA. Los beneficios globales ascendieron a US\$168.7 mil en tanto que las pérdidas comerciales alcanzaron los US\$207.4 mil. Tanto la categoría de vestimenta como de alimentos registraron los niveles más altos de desviación de comercio entre los productos seleccionados.

Cuadro 1

**ESTIMACIÓN DE PARÁMETROS EMPÍRICOS A PARTIR  
DE LAS REGRESIONES DE LA DEMANDA DE IMPORTACIONES**

País		Alimentos (099)	Petróleo (332)	Fertilizantes (561)	Maquinaria (712)	Vestimenta (841)
Costa Rica	$\alpha_1$	-2.75 (2.9)	-1.87 (1.93)	-1.13* (1.7)	-1.75 (2.8)	-1.68 (3.72)
	$\beta$	0.38 (2.72)	0.02* (0.71)	0.59* (1.43)	0.48 (3.2)	0.56* (1.41)
El Salvador	$\alpha_1$	-3.18 (2.13)	-0.45* (1.25)	-3.47 (4.7)	-2.81 (3.9)	-1.74 (2.13)
	$\beta$	0.92 (2.93)	0.31* (0.79)	0.88 (2.4)	0.68 (2.41)	0.26 (2.75)
Guatemala	$\alpha_1$	2.71 (1.97)	-**	-1.42 (3.2)	-3.32 (2.79)	-4.72 (3.92)
	$\beta$	0.91 (2.09)	-**	0.11 (2.36)	0.95 (2.13)	0.82* (1.67)
Honduras	$\alpha_1$	-1.7 (1.12)	-0.90** (0.83)	-0.92* (1.19)	-1.41 (2.37)	-0.9* (0.8)
	$\beta$	0.68* (0.52)	0.45* (0.80)	0.18* (0.47)	0.13 (2.09)	0.23 (2.15)
Nicaragua	$\alpha_1$	-2.31 (1.95)	-121* (1.65)	-1.59 (2.37)	-3.81 (3.93)	-1.77 (2.48)
	$\beta$	0.45* (1.17)	0.91 (2.41)	0.64 (2.02)	0.94 (2.12)	0.79 (2.03)

Nota: (1) Las cifras entre llaves son estadísticas t

\* No significativo al nivel del 5%

\*\* Los datos de la demanda de importación no eran suficientes para hacer un análisis de regresión.

El Salvador registró el segundo nivel más alto de pérdidas comerciales (US\$125.1 mil), en gran parte debido a la desviación comercial de fertilizantes y prendas de vestir. Con respecto a los beneficios de creación de comercio en Honduras y Nicaragua, estos alcanzaron la suma de US\$58.5 mil y US\$77 mil respectivamente, mientras que las pérdidas por desviación de comercio alcanzaron un total de US\$72.3 mil y US\$100 mil, respectivamente. No obstante, Costa Rica, Honduras y Nicaragua registraron el nivel de pérdidas más bajo entre los países centroamericanos.

Los resultados de nuestra investigación, al igual que los de estudios anteriores, revelan que el Mercado Común Centroamericano desvía en gran medida las corrientes comerciales y presenta variaciones significativas en el impacto social entre los diferentes grupos de productos y los diferentes países miembros. Las pérdidas sociales netas, sin embargo, son poco significativas cuando se expresan como proporción del PIB. Además, si se consideran los beneficios y pérdidas dinámicas que están asociadas con la formación de la unión aduanera (como en Cline (1978)), es muy probable que haya un beneficio neto social global. Por lo tanto, los resultados del cuadro 2 no deben interpretarse como evidencia de que la reactivación del MCCA es irracional.

## CONCLUSIONES

Este artículo presenta un análisis del impacto del Mercado Común Centroamericano sobre el bienestar social. La mayoría de los estudios empíricos que pretenden medir los efectos de la formación de la unión aduanera tienden a realizar los cálculos utilizando la función ordinaria de la demanda de importaciones de Marshall. En esta investigación, hemos propuesto alternativas fundamentadas en Hicks para medir el bienestar, utilizando los conceptos populares de la variación equivalente y compensatoria. Estos conceptos permiten hacer una medición más "exacta" del nivel de bienestar al incorporar la condición de independencia de ruta. Los resultados parecen revelar que la eliminación de aranceles entre los Estados miembros del MCCA no ha producido beneficios sociales significativos.

Nuestro estudio se limita a los siguientes aspectos. Primero, se analizan las consecuencias sociales para un número limitado de productos. Los resultados pueden variar cuando se considera un grupo más grande de bienes. Segundo, los cálculos de regresión no contemplaron el problema de la condición no estacionaria de los diferentes conjuntos de datos. La presencia de tal condición conlleva al problema común de la regresión falsa y puede distorsionar los cálculos paramétricos basados en los Mínimos Cuadros Ordinarios (MCO). En

Cuadro 2

**CÁLCULOS PRELIMINARES DE LA CREACIÓN Y DESVIACIÓN  
COMERCIAL SEGÚN HICKS EN MILES DE US\$**

<b>3 dígitos SITC</b>	<b>Producto</b>	<b>VC<sub>cc</sub></b>	<b>VC<sub>dc</sub></b>	<b>ESN</b>
Costa Rica				
099	Preparación de alimentos	13.14	26.48	-13.34
332	Derivados del petróleo	6.1	10.1	-4.0
561	Fertilizantes	5.3	7.71	-2.41
712	Maquinaria agrícola	8.85	10.6	-1.75
841	Vestimenta	3.7	5.2	-1.50
<b>Total de efectos sociales</b>	<b>Cinco productos</b>	<b>37.09</b>	<b>60.09</b>	<b>-23.0</b>
El Salvador				
099	Preparación de alimentos	19.21	25.7	-6.49
332	Derivados del petróleo	3.2	6.5	-3.3
561	Fertilizantes	12.7	24.9	-12.2
712	Maquinaria agrícola	30.7	32.2	-1.6
841	Vestimenta	20.1	35.7	-15.6
<b>Total de efectos sociales</b>	<b>Cinco productos</b>	<b>85.91</b>	<b>125.1</b>	<b>-39.19</b>
Guatemala				
099	Preparación de alimentos	48.7	59.2	-10.5
332	Derivados del petróleo	—	—	—
561	Fertilizantes	20.3	31.7	-11.4
712	Maquinaria agrícola	33.9	42.6	-8.7
841	Vestimenta	65.8	73.9	-8.1
<b>Total de efectos sociales</b>	<b>Cinco productos</b>	<b>168.7</b>	<b>207.4</b>	<b>-38.7</b>
Honduras				
099	Preparación de alimentos	4.7	5.2	-0.5
332	Derivados del petróleo	10.1	14.7	-4.6
561	Fertilizantes	7.7	9.2	-1.5
712	Maquinaria agrícola	14.8	17.3	-2.5
841	Vestimenta	21.2	25.9	-4.7
<b>Total de efectos sociales</b>	<b>Cinco productos</b>	<b>58.5</b>	<b>72.3</b>	<b>-13.8</b>
Nicaragua				
099	Preparación de alimentos	10.1	12.7	-2.6
332	Derivados del petróleo	12.7	15.2	-2.5
561	Fertilizantes	8.2	10.6	-2.4
712	Maquinaria agrícola	17.9	30.3	-12.4
841	Vestimenta	28.2	31.7	-3.5
<b>Total de efectos sociales</b>	<b>Cinco productos</b>	<b>77.1</b>	<b>100.5</b>	<b>-23.4</b>

N.T.: El resto de las subdivisiones del cuadro son idénticas a la anterior, a excepción de los nombres de los países.

efecto, todas las pruebas convencionales de hipótesis, en este caso, tendrán una predisposición hacia el rechazo de la hipótesis nula de la inexistencia de relación entre las variables dependientes e independientes. Tercero, el aspecto de la carencia de homogeneidad no se impuso o se probó en forma categórica dentro de nuestro contexto. Esta condición requiere que los coeficientes de precios e ingresos sumen cero si se pretende que la cantidad demandada del producto no varíe conforme aumentan los precios y los ingresos en igual proporción. Cuarto, las medidas de la variación equivalente y compensatoria son muy sensibles a las magnitudes relativas de los diferentes parámetros. Quinto, los resultados son fundamentalmente estáticos de naturaleza y se basan en una conceptualización un tanto reducida del bienestar económico, a saber, el excedente de consumo. Estos efectos estáticos se relacionan únicamente con la redistribución de los recursos existentes inducida por el cambio en el patrón comercial, siempre y cuando no varíen las técnicas de producción y tecnología. En futuras investigaciones se intentará analizar un grupo más amplio de productos y mejorar los resultados de regresión incorporando pruebas de raíces unitarias y de cointegración.

#### BIBLIOGRAFÍA

- Anderson, J. E., "A Note on Welfare Surpluses and Gains from Trade in General Equilibrium", *American Economic Review*, Vol. 64, 1974, pp 758-762
- Balassa, B. and M. Kreinin. "Trade Liberalization Under the 'Kennedy Round': The Static Effects", *Review of Economics and Statistics*, Vol. 49, 1967, pp. 125-137.
- Bhagwati, J. and H. Johnson. "Notes on Some Controversies in the Theory of International Trade", *Economic Journal*, Vol. 70. 1960. pp 74-93.
- Bums M., "A Note on the Concept and Measure of Consumer's Surplus", *American Economic Review*, Vol. 63, 1973, pp. 335-344.

- Bulmer-Thomas, V., *The Political Economy of Central America since 1920* (Cambridge: Cambridge University Press, 1987)
- Cáceres, R. L. "Central American Integration, its Costs and Benefits", *CEPAL Review*, Vol. 54, 1994, pp. 112-128.
- Chipman, J. and Moore J., "The Scope of Consumer's Surplus Arguments". In A. Tang *et al.*, (Eds), *Evolution, Welfare and Time in Economics: Essays in Honor of Nicholas GeorgescuRoegen* (Lexington MA: Lexington Books, 1976)
- Cline, W. "Benefits and Costs of Economics Integration in Central America". In W. and E. Delgado, (Eds), *Economics Integration in Central America* (Washington D.C. Brookings Institution, 1978).
- Corden, W.M. "The Calculation of the Cost of Protection", *Economic Record*, Vol. 33, 1957, pp. 29-51.
- Dupuit, J. "De la mesure de l'utilité des travaux publics". *Annales des Ponts et Chaussées, Mémoires et Documents Relatifs à l'art des constructions et au Service de l'Ingénieur*, Vol. 8, 1844, pp. 332-375.
- Francois, J. and C. Shiells. *Modelling Trade Policy* (Cambridge: Cambridge University Press, 1994).
- Greenaway, D. *Trade Policy and the New Protectionism*. New York: St. Martin's Press, 1983.
- Greenaway, D. and C. Milner. *Trade and Industrial Policy in Developing Countries*. London: Macmillan, 1993.
- "Determinants of the Inter-Industry Structure of Protection in the UK". *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, Vol. 56, pp. 399-419, 1994.
- Harberger, A. "Using the Resources at Hand More Effectively". *American Economic Review, Papers and Proceedings of the seventy-first Annual Meeting of the American Economic Association*, Vol. 49, pp 134-146, 1959.
- "The Measurement of Waste". *American Economic Review, Paper and Proceeding of the seventy-sixth Annual Meeting of the American Economic Association*, Vol. 54, pp. 58-76, 1964.

- Hausman, J. "Exact Consumer's Suplus and Deadweighth loss". *American Economic Review*, Vol. 71, pp. 662-676, 1981.
- Hayes, K. and S. Porter-Hudak. "Regional Welfare loss Measures of the 1973 Oil Embargo: a Numerical Methods Approach". *Applied Economics*. Vol. 19, pp 1317-1327, 1987a.
- "Deadweight loss: Teoretical Size Relationships and the Precision of Measurement". *Journal of Business and Economic Statistics*. Vol. 5, pp 47-52, 1987b.
- Helpman E. "The Exact Measurement of Welfare losses which Result from Trade Taxes". *International Economic Review*. Vol. 19, pp. 157-163, 1978.
- Hicks, J. "The Generalized Theory of Consumer's Surplus". *Review of Economics Studies*. Vol. 13, No. 34, pp 68-74, 1946a.
- Value and Capital*. Oxford: Clarendon Press. 1946b.
- A Revision of Demand Theory*. Oxford: Clarendon Press. 1956.
- Jeon, B. and G. Von Furstenberg. "Techniques for Measuring the Welfare Effects of Protection: Apraising the Choices". *Journal of Policy Modelling*. Vol. 8, No. 2, pp 273-303, 1985.
- Johnson, H. G. "The Economic Theory of Customs Union". *Pakistan Economic Journal*. Vol. 10, pp. 14-30, 1960a.
- "The Cost of Protection and the Scientific Tariff". *Journal of Political Economy*. Vol. 68, pp. 327-345, 1960b.
- Leamer, E. and R. Stern. *Quantitative International Economics*. Chicago: Allyn and Bacon. 1977.
- Magee, S., "The Welfare Effects of Restrictions on U.S. Trade", *Brookings Papers on Economic Activity*, Vol. 3, 1972, pp. 645-707.
- Marques-Mendes, A. *Economic Integration and Growth in Europe*. London: Croomhelm. 1987.
- Marshall, A. *Principles of Economics* (Eight edition). London: Macmillian. 1920.

- McClelland, D. *The Central American Common Market Economic Policies, Economic Growth and Choices for the Future*. New York: Praeger. 1972.
- McKenzie, G. W., *Measuring Economic Welfare: New Methods* (Cambridge: Cambridge University Press. 1982.
- McKenzie, G. W. and Ulph D. "An Exact Welfare Measure". *Paper Presented to the Annual Meeting of the Econometric Society*. New York. 1983.
- Michaely, M. *The Theory of Commercial Policy*. Chicago: University of Chicago Press. 1977.
- Nugent, J. *Economic Integration in Central America*. Baltimore: John Hopkins University Press. 1974.
- Porter-Hudak, S. and K. Hayes. "The Statistical Precision of a Numerical Methods Estimator as Applied to Welfare loss". *Economics Letters*. Vol. 20. pp. 255-257.
- "A Numerical Approach to Calculating Cost-of-Living Indices". *Journal of Econometrics*. Vol. 50, 1991. pp. 91-105.
- Samuelson, P. "Constancy of the Marginal Utility of Income". In Stiglitz J., (ed). *The Collected Scientific Papers of Paul A. Samuelson*. Cambridge: MIT Press, 1966. pp. 37-53.
- Shoven, J. and J. Whalley. *Applying General Equilibrium*. Cambridge: Cambridge University Press. 1992.
- Stern, R. "The U.S. Tariff and the Efficiency of the U.S. Economy". *American Economic Review, Papers and Proceedings of the seventy-sixth Annual Meeting of the American Economic Association*. Vol. 54, 1964. pp. 459-470.
- Vartia, Y. "Efficient Methods of Measuring Welfare Change and Compensated Income in Terms of Ordinary Demand Functions". *Econometrica*. Vol. 51. 1983. pp 79-98.
- Viner, J. *The Customs Union Issue*. New York: Carnegie Endowment for International Peace. 1950.

- Whalley, J. *Trade Liberalisation Among Major World Trading Area* (Cambridge, Ma: MIT Press, 1985).
- Wilford, W. T. "Trade Creation in the Central American Common Market", *Western Economic Journal*. Vol. 8, 1970. pp. 61-69.
- Willmore, L. "Trade Creation, Trade Diversion and Effective Protection in the Central American Common Market", *Journal of Development Studies*, Vol. 12, 1976. pp. 396-414.
- Winters, A. "Britain in Europe: A Survey of Quantitative Trade Studies" In A. Jacquemin and A. Sapir, (Eds), *The European Internal Market: Trade and Competition*, (Oxford: Oxford University Press, 1990).
- Yeaboah, D. "Intra-African Food Trade: An Empirical Investigation", *The Developing Economies*, Vol. 31, 1993. pp. 55-101.

### 3

## COMERCIO INTRA-INDUSTRIAL Y VENTAJAS COMPARATIVAS REVELADAS EN EL COMERCIO INTRA-CENTROAMERICANO EN MANUFACTURAS

Pablo Rodas Martini<sup>1</sup>

### INTRODUCCIÓN

El trabajo está compuesto de tres partes: en la primera se narra en forma sintética las reacciones existentes en los países del Sur ante algunas teorías del comercio internacional; en la segunda se presentan las razones que dificultan tests directos de las teorías del comercio internacional en lo que respecta al comercio intra-centroamericano y, finalmente, en la tercera parte se investiga el comercio intra-centroamericano desde dos perspectivas: el comercio intra-industrial (CII) y el de ventajas comparativas reveladas, ambas mediciones se convierten en una especie de test indirecto de las teorías del comercio.

Los resultados principales en la tercera parte del documento son (1) bajos niveles de CII, en especial en el caso de Honduras y Nicaragua y (2) bastantes productos con ventajas comparativas reveladas. En otras palabras, el test indirecto se inclina en favor de la vigencia del teorema

---

I. El autor desea agradecer a SIECA por haber proporcionado las estadísticas respectivas al nivel de cuatro dígitos del SAC; a Angélica Muralles, quien elaboró en Foxpro los programas que permitieron calcular los índices Grubel-Lloyd de comercio intra-industrial y Balassa de ventajas comparativas reveladas, y a María Castro, Anai Herrera y Luis Fernando Ramírez por su asistencia en el procesamiento y selección de los resultados estadísticos finales.

HO y no de las nuevas teorías sustentadas en economías de escala o diferenciación de productos. Sin embargo, en ningún momento puede considerarse este resultado como definitorio en cuanto a los determinantes del comercio intra-centroamericano; algo así solo se podrá alcanzar en el momento en que se efectúen tests directos como los enunciados en la segunda parte de este trabajo.

## TEORÍAS DEL COMERCIO INTERNACIONAL Y LOS PAÍSES DEL SUR

En la literatura se encuentran dos actitudes principales con respecto a la aplicación del teorema Heckscher-Ohlin<sup>2</sup> en los países del Sur. Para la primera este teorema explica la mayor parte del comercio Norte-Sur y es la razón principal detrás del éxito económico de los países de industrialización reciente (PIRs) de Asia Oriental. La otra perspectiva subestima la aplicación del teorema HO por lo que considera falta de realismo en sus supuestos.

La visión optimista afirma que los países del Sur pueden ser clasificados según su dotación de factores y que los productos pueden ser clasificados de acuerdo con la intensidad de sus factores. En un mundo de sólo dos factores de producción —mano de obra y capital— esto significaría que los países del Sur, con una dotación relativamente abundante de mano de obra, producen y exportan bienes intensivos en ese factor. La utilización óptima de los factores de producción disminuye el desempleo y aumenta los salarios en vista de que el comercio internacional aumenta la demanda por bienes intensivos en mano de obra. La desigualdad del ingreso baja: El ahorro aumenta, permitiendo una acumulación gradual de capital, mayor que la tasa de crecimiento de la fuerza laboral. Esa profundización del capital eleva la razón salario/rentas y estimula la producción de bienes con una mayor relación capital/mano de obra. Las ventajas comparativas del país cambian: este

---

2. Este teorema dice que un país exporta (importa) aquel bien cuya producción es intensiva en el recurso abundante (escaso) en el país.

sigue siendo intensivo en mano de obra con respecto a los países del Norte, pero comienza a ser intensivo en capital con respecto a otros países del Sur que se encuentran a la zaga.

Hasta cierto punto, es una visión dinámica del teorema HO. Los países del Sur comercian según el teorema HO en cualquier momento en el tiempo. Su fuerza laboral, con el aumento en sus salarios, se beneficia el teorema Stolper-Samuelson. También hay una tendencia en la dirección del teorema de igualación de los precios de los factores, pues disminuye la desigualdad entre los salarios y las rentas entre los países. El desarrollo causa el efecto de Rybczynski de acumulación de capital, lo cual, a su vez, permite a los países subir a lo largo de una escalera de ventajas comparativas.

La introducción de otros factores de producción como capital humano no hace sino volver más complejo el modelo, pero no cambia sus conclusiones principales. En este caso, los países del Sur tienen escasez no solo de capital físico sino que también de capital humano. El desarrollo económico se vincula a la acumulación de ambos recursos, *i.e.* inversión en capital físico y en capital humano. Los países del Norte logran mantener por un tiempo largo su especialidad en la producción de bienes intensivos en mano de obra calificada; sus políticas proteccionistas en contra de importaciones intensivas en mano de obra poco calificada proveniente del Sur, no hace sino retrasar —pero no detiene— el proceso completo.

El segundo enfoque que se encuentra en la literatura con respecto al teorema HO consiste en negar la aplicabilidad de sus supuestos. Viner (1953) desestimó el supuesto de la comparabilidad de los factores de producción debido a que su calidad difiere entre el Norte y el Sur. Myint (1958) explicó el supuesto de la inmovilidad internacional de los factores pues la inversión directa extranjera toma lugar en los países del Sur y trabajadores migran del Sur hacia el Norte. Smith y Toye (1979) añaden a la lista negativa los supuestos de retornos constantes, de ausencia de diferencias tecnológicas y de demandas idénticas. Ellos también señalan que existe reversión en los factores de producción entre la tecnología del Norte y la del Sur. Bliss (1989) enfatiza que en los países del Sur prevalecen políticas proteccionistas contra bienes intensivos en capital. Stewart (1984) argumenta que la mayoría de supuestos son todavía menos realistas en el marco del comercio Norte-Sur

que en Norte-Norte o Sur-Sur, pues las estructuras de producción y demanda tienen grandes diferencias. Myint (1958) y Stewart (1984) claman que la preocupación primordial de los países del Sur es el desarrollo, *i.e.* cambiar su dotación de factores, sus ingresos y sus patrones de demanda. Por tanto, ellos consideran que el teorema HO, con sus supuestos acerca de las funciones de producción, es demasiado estático. Steedman (1979) refuerza esta crítica, apuntando que la razón es la naturaleza estática del modelo HO, *i.e.* la preocupación exclusiva por cambios de una sola vez.

Kiljunen (1986) y Hunt (1989) sintetizan las preocupaciones más importantes de los economistas del desarrollo, tales como Lewis, Singer, Prebisch, Nurkse, Myrdal y Emmanuel. Ellos dicen que para estos últimos la dotación de factores de producción se relaciona con el contexto social, económico y externo del país. *e.g.* la dotación de factores de países del Sur resultaría de la división internacional impuesta por su pasado colonial. Asimismo, ellos afirman que los países quizá ganen por el comercio, pero solo si su dotación de factores es prácticamente simétrica; de otra manera, ellos ven una petrificación de las disparidades existentes. Finalmente, ellos no consideran que la dotación de factores sea la única base para efectuar recomendaciones de políticas comerciales. En síntesis, ellos tienen razones diferentes para rechazar el teorema HO, pero, en conjunto, comparten lo que consideran irrealismo de los supuestos y conclusiones inaceptables.

La mayoría de autores que ha contribuido a las nuevas teorías del comercio internacional aún cree que el comercio de los países del Sur se explica por el teorema tradicional de HO. Ellos afirman que incluso los PIRS comercian principalmente con países del Norte en una relación sustentada en el comercio inter-industrial. El comentario de Smith recoge el sentir de muchos de esos autores: "Si nos encontramos interesados en las fuerzas que determinan el comercio entre los países industrializados y los países de industrialización reciente de Asia Oriental o el impacto del comercio en la distribución del ingreso, o si estamos interesados en predecir como las economías en transición de Europa Oriental van a encajar en el comercio mundial a principios del siglo XXI, entonces, el teorema HO nos ofrece una caja de instrumentos sorprendentemente poderosa."

Sin embargo, algunos autores claman que el comercio intra-industrial (CII) aumenta en los PIRs y que, por tanto, las nuevas teorías del comercio internacional<sup>3</sup> también encuentran aplicación ahí. Gunasekera (1989) señala que los patrones de demanda y oferta de los PIRs están cambiando hacia bienes más diversificados y con mayor sofisticación técnica, en la cual se encuentran cerrando la brecha entre ellos y los países del Norte, y en ese proceso su comercio se convierte más en CII y menos en comercio inter-industrial.

Algunos autores, como Tornell (1986) y Stewart (1984), encuentran en las nuevas teorías una razón para incrementar el comercio Sur-Sur. Tornell (1986) se opone a la liberalización indiscriminada del comercio en el Sur debido a que la especialización de carácter inter-industrial tomaría lugar; él también se opone al proteccionismo y a las estrategias de sustitución de importaciones debido a sus ineficiencias. Para él, por tanto, el CII evitaría ambos riesgos mientras permitiría la explotación de elementos de las nuevas teorías como son las economías de escala. Stewart (1984) añade que solo en el comercio Sur-Sur, pueden estos países desarrollar productos apropiados a sus tecnologías y a sus patrones de demanda. De hecho, algunos estudios empíricos encuentran una correlación positiva entre integración económica en los países del Sur y CII.

Hay autores que enfatizan las implicaciones del CII para el comercio Norte-Sur. La economía política de la protección explica el proteccionismo en los países del Norte como una reacción contra las importaciones provenientes del Sur. Sectores tradicionales como textiles, ropa y calzado son dañados por importaciones baratas provenientes del Sur, en especial de los PIRs. Havrylishyn y Civan (1993), entre otros, consideran que proporciones mayores de CII entre el Norte y el Sur quizá disminuyan esas barreras comerciales debido a que el ajuste ocurriría así a lo interno de las industrias y no entre las industrias. Marvey y Ray (1987) enfatizan que en este caso el cabildeo de los exportadores contrarresta los argumentos en favor de protección planteados por industriales que compiten contra productos importados. Globerman (1992) sugiere que el CII quizá emerge en acuerdos de libre comercio como el

---

3. Sustentadas en variables como economías de escala o diferenciación de productos.

Tratado de Libre Comercio de Norteamérica (TLCN), donde se supon-  
dría que la casi totalidad del nuevo comercio generado habría sido de  
naturaleza inter-industrial a raíz del nivel de desarrollo tan dispar entre  
los países que lo suscriben. La razón que Globerman plantea es que los  
países del Sur sufren de grandes niveles de concentración industrial y  
de escasa explotación de economías de escala. Por tanto, el Sur se esta-  
ría beneficiando por el fuerte estímulo en favor de la racionalización de  
la producción. Manrique (1987) añade que a medida que el Sur se de-  
sarrolla, aumenta su demanda y producción de bienes diferenciados y  
más sofisticados, lo cual aumentaría el CII. Él también considera que si  
los PIRS están tomando industrias que se encuentran declinantes en el  
Norte, esto incrementa CII en esa fase de transición.

Sin embargo, Schumacher (1983) y Tharakan (1989) argumentan  
que el CII entre el Norte y el Sur es ficticio. Ellos afirman que la mayor  
parte del CII esconde un comercio neo-HO: el Sur importa productos de  
alta calidad y exportan productos de baja calidad, o el Sur importa bienes  
intermedios que posteriormente procesan —por tener ventajas compara-  
tivas en esa fase de producción— y exportan como bienes manufactura-  
dos. En ambos casos, este CII se debería clasificar como CII vertical y no  
como CII horizontal, *i.e.* la exportación e importación de bienes de cali-  
dad superior, lo cual constituye parte del CII en el comercio Norte-Norte.

LA IMPOSIBILIDAD DE REALIZAR TESTS DIRECTOS DE LAS  
TEORÍAS DEL COMERCIO INTRA-CENTROAMERICANO;  
LOS TESTS INDIRECTOS DE VENTAJAS COMPARATIVAS  
REVELADAS Y DEL COMERCIO INTRA-INDUSTRIAL

Los países centroamericanos aún se encuentran muy distantes de  
convertirse en PIRS; por ende, la vigencia del teorema HO en su patrón  
de comercio con los países del Norte no encuentran ningún cuestiona-  
miento, *i.e.* Centroamérica exporta productos intensivos en mano de  
obra poco calificada—*e.g.* la maquila— y en recursos naturales—*eg.* pro-  
ductos agrícolas— e importa productos intensivos en mano de obra  
calificada —*e.g.* computadoras— o en capital físico —*e.g.* vehículos.

El comercio intra-centroamericano, sin embargo, registra un comportamiento diferente al del comercio con el Norte. ¿Se explica este comercio por el teorema HO o inciden, en alguna medida, las nuevas teorías del comercio internacional? En otras palabras, ¿cuáles son los determinantes del comercio intra-centroamericano?

Las anteriores interrogantes nos conducen a otra pregunta ¿es posible aplicar estos modelos en Centroamérica? Un test del teorema HO requiere de tres variables para ser correctamente investigado: dotación de factores de los países, intensidad de factores en la producción de los bienes y exportaciones neto (*i.e.* exportaciones menos importaciones). La idea es determinar la medida en que los datos ratifican o violan una identidad como la siguiente:<sup>4</sup>

$$AT_i = V_i - \alpha_i V_w$$

donde A es la matriz que contiene la intensidad de los factores en las diferentes industrias, T es el vector de las exportaciones netas del país *i*, V es el vector de dotación de sus factores y *a* es la porción del consumo mundial, *w*, que le corresponde a ese país *i*.

Hay que anotar que la mayoría de estudios, comenzando con Leontief (1953) incluyeron solo dos de los tres conceptos: A y T, infiriendo el tercero, V. Otros autores como Leamer (1984) han usado V y T e inferido de nuevo un tercer concepto, A.

Lamentablemente, aplicar el teorema HO es prácticamente imposible en los países centroamericanos ante la ausencia de estadísticas apropiadas.<sup>5</sup> Por ejemplo, una inclusión de cinco factores como capital, recursos naturales y de al menos tres tipos de mano de obra (*e.g.* mano de obra calificada, semi-calificada y no calificada) requeriría información como la siguiente. Primero, en cuanto a la dotación de factores —el vector V—, se necesitarían estadísticas sobre diferentes tipos de tierras, sobre reservas o al menos producción nacional de minerales y sobre la conformación de la fuerza laboral según sus niveles educativos. Segundo, en relación con la intensidad de los factores —la matriz

---

4. Véase el capítulo 2 en Rodas Martini (1996).

5. Véase la construcción de una base de datos para aplicar el teorema HO en el capítulo 3 de Rodas Martini (1996).

A—, se necesitaría de censos de manufacturas que proporcionasen el capital invertido, el tipo de tierra involucrado (en el caso de productos agrícolas) y el tipo de mano de obra ocupado en cada industria. Finalmente, las únicas estadísticas que se obtienen en Centroamérica con relativa facilidad, son estadísticas comerciales —el vector T.

Esta dificultad empírica es por la que, en relación con el teorema HO, en este trabajo nos limitamos a estimar el índice Balassa de ventas comparativas reveladas.

$$B_i = \frac{X_i \sum_j x_{ij}}{\sum_j x_{ij} \sum_i \sum_j x_{ij}}$$

donde  $x$  es importaciones,  $i$  y  $j$  representan la industria y el país respectivamente. Esto clasifica las industrias de acuerdo con su habilidad para competir en un mercado determinado (el centroamericano en este caso).

La presencia de valores altos de este índice mostraría indicios de una relativa especialización inter-industrial en Centroamérica, *i.e.* los países que concentran sus exportaciones en productos diferentes. Esto, de ninguna manera, demostraría en forma definitiva que la intensidad de factores es diferente en esas industrias y que, por ende, el teorema HO explicase el comercio intracentroamericano; sin embargo, al menos sí se podría afirmar que habría indicios indirectos muy fuertes en favor de una aplicación teorema HO en Centroamérica.

Lo anterior en cuanto al teorema HO ¿qué hay sobre posibles tests de las nuevas teorías del comercio internacional? ¿Es posible verificar si conceptos como economías de escala o diferenciación de productos contribuyen a explicar el comercio intra-centroamericano?

En Rodas Martini (1996) se descartó para el comercio de los PIRS el test de variables importantes en las nuevas teorías del comercio internacional a causa de escollos estadísticos aún más difíciles que los que se encuentran en los tests del teorema HO. En lo que respecta a Centroamérica, esas razones se acentúan aún mucho más.

Las razones son las siguientes: Primero, es muy difícil encontrar una buena *proxy* para los nuevos conceptos. Las variables no tienen la claridad que presenta la intensidad de factores en el teorema HO. Mu-

chos autores, por ejemplo, aplicaron el CII con la *proxy* Hufbauer de diferenciación de productos.<sup>6</sup> Después de la crítica que esta *proxy* ha recibido,<sup>7</sup> ya no es claro que fue lo que realmente se probó en los estudios que utilizaron esas variables. Segundo, incluso si se escoge una de esas *proxies*, los datos son prácticamente inaccesibles en los países del Sur. La mayoría de los autores ha utilizado datos de los EE. UU.; otros pocos han usado datos de los EE. UU. para aplicar el CII para otros países del Norte bajo el supuesto que tienen estructuras industriales similares. Lee (1989) incluso fue más lejos: utilizó datos de los EE. UU. en un estudio que incluyó a varios PIRS de Asia Oriental; este supuesto es demasiado fuerte. En tests del teorema HO es posible tomar un país del Norte como país de referencia, pues dentro de los mismos supuestos del teorema se encuentran funciones de producción idénticas entre los países y la subestimación de diferencias tecnológicas. Sin embargo, en tests de las nuevas teorías, esto es inaceptable pues no son parte de sus supuestos. El rechazo de Lee a algunas de esas *proxies* como economías de escala o diferenciación de productos puede significar que la teoría es rechazada o simplemente que el supuesto de utilizar datos de los EE. UU. ha ido demasiado lejos. Finalmente, a pesar de que se han efectuado muchos estudios econométricos, no es claro que se haya seguido la especificación apropiada en las regresiones. La mayoría de regresiones *cross-industry* ha utilizado el índice GL bilateral para cada producto como la variable dependiente. Sin embargo, Greenaway y Milner (1995) afirman que las determinantes del CII vertical difieren de las del CII horizontal. La primera aborda diferencias en calidad de productos similares, la segunda en productos de distinta variedad pero de calidad similar. Por tanto, variables industriales como economías de escala o diferenciación de productos quizá afecten el CII vertical en una dirección diferente a la que lo afecta el CII horizontal. En síntesis, con el actual nivel de desarrollo estadístico en Centroamérica tampoco es posible aplicar si variables como economías de escala o diferenciación de productos son determinantes cruciales detrás de los flujos comerciales.

---

6. Esta utiliza valores unitarios, *i.e.* el valor de exportaciones o importaciones dividido por el peso respectivo.

7. Véase Rodas Martini (1996).

Aquí también efectuamos un test indirecto a través de la estimación de los índices Grubel-Lloyd (GL), la medición popular de los niveles de CII:

$$GL_i = 1 - \frac{|X_i - M_i|}{(X_i + M_i)},$$

donde  $X$  y  $M$  son exportaciones e importaciones, respectivamente, del producto  $i$ .

Una característica importante de este índice es que se encuentra *bounded* entre 0 y 1. Greenaway y Milner (1996) enfatizan otras dos características importantes del índice: mide la proporción más que el nivel absoluto de CII y no es un índice líneal (*i.e.* la tasa de incremento de  $\beta_i$  para aumentos constantes en  $M_i$  ( $X_i$ ) dado un nivel de  $X_i$  ( $M_i$ ) disminuye en la medida que  $M_i$  ( $X_i$ ) aumenta.

Asimismo, CII no es sinónimo de especialización intra-industrial. La primera se relaciona con el comercio, la otra tiene que ver con el consumo y la producción. Por tanto, aunque se supone que debe haber una correlación positiva entre ambos conceptos, no se puede necesariamente concluir que un aumento en CII representa un crecimiento en la especialización intra-industrial.

Un índice resumen para la economía en su conjunto es:<sup>8</sup>

$$GL = 1 + \frac{\sum_{i=1}^n |X_i - M_i|}{\sum_{i=1}^n (X_i + M_i)},$$

La gran dificultad, sin embargo, de estudios de CII es que tienden a asumir que todo es CII horizontal, *i.e.* bienes que defieren en apariencia y atributos, pero que tienen calidades similares. Sin embargo, simultáneamente con las nuevas teorías del comercio internacional basado en economías de escala, competencia imperfecta y diferenciación de pro-

---

8. En la literatura existen dos aspectos que han creado largas controversias: el impacto de la agregación de categorías. *i.e.* la sobreestimación en CII que conduce la clasificación de productos diferentes en la misma clasificación comercial y el efecto de los desbalances comerciales en el CII, *ie.* superavit o déficit comerciales subestimarán el valor de índices como el GL. Véase capítulo 7 en Rodas Martini (1996).

ductos, otros autores también han construido neo-HO que tratan de explicar el CII vertical. Este tipo de CII existe cuando los bienes exportados difieren en calidad de los bienes importados, pese a que pertenezcan a la misma categoría de clasificación comercial o industrial. En otras palabras, el CII vertical implica que algunas variedades son siempre superiores en calidad a otras.<sup>9</sup>

En estudios comerciales de los países del Sur es extremadamente importante estudiar esta naturaleza del CII. De otra manera, una simple medición de índices del CII puede ocultar una cantidad importante de CII vertical, y lo que inicialmente parecería un apoyo a las nuevas teorías del comercio internacional termina siendo un soporte a las teorías ne-HO. A pesar de la importancia del tema para el Sur, prácticamente no existen estudios al respecto. La excepción son Torstensson (1991), Ballance *et al.* (1989) y Rodas Martini (1996), donde se muestra la importancia del CII vertical. Tharakan (1989) siguió un enfoque diferente para demostrar que el CII en PIRS es ficticio. El condujo entrevistas con voceros de industrias en las cuales los PIRS tienen altos niveles de CII y encontró que mucho del CII bilateral ocurre por razones triviales y no por razones teóricas como economías de escala.

Sin embargo, CII vertical en el que el Sur exporta variedades de baja calidad e importa variedades de alta calidad, no es la única opción en un mundo neo-HO. Schumacher (1993) y Culem y Lundberg (1986) apuntan que la globalización de la producción mundial puede resultar en que el Sur importe bienes intermedios, los procese domésticamente en sus etapas intensivas en mano de obra y los reexporte al Norte como bienes terminados. Esto aparecería registrado como CII si los bienes intermedios y el bien final se registran en la misma categoría comercial. Kol y Rayment (1989) recuerdan que Allyn Young vio este proceso como una extensión de la división internacional del trabajo postulada por Adam Smith: simplemente se extendía el concepto aplicado a los trabajadores a la división internacional del trabajo entre las firmas. Para efectos estadísticos, en este caso los precios no van a ser menores para las exportaciones de los países del Sur con respecto al precio de

---

9. En cierto sentido esto es reabrir el debate sobre la agregación de categorías desde otra perspectiva.

las importaciones, sino que es a la inversa: los precios de exportación son mayores pues incorporan el valor agregado efectuado en el Sur.

En este sentido, seguimos cercanamente a Greenaway *et al.* (1994). Para cada país centroamericano se estimaron los índices GL a cuatro dígitos del SAC.<sup>10</sup> Se definió un rango de  $\pm 15\%$  entre los valores unitarios de exportación e importación.<sup>11</sup> Si la división de los valores unitarios de exportación e importación se encontraban dentro de estos rangos, esto se definía como CII horizontal; de otra manera, la diferencia en valores unitarios era considerada como demasiado grande y consecuentemente se le calificaba como CII vertical. Como Greenaway *et al.* (1994), nosotros incluimos otro rango para estimar la sensibilidad de los resultados:  $\pm 25\%$ . Por supuesto, mientras mayor sea el rango, mayor será el volumen de CII horizontal.

#### APLICACIÓN DE COMERCIO INTRA-INDUSTRIAL Y DE LAS VENTAJAS COMPARATIVAS REVELADAS AL COMERCIO INTRA-CENTROAMERICANO

1. *El comercio intra-centroamericano no registra niveles altos de CII.* En el cuadro 1 se aprecia que ningún país llega a índices cercanos al 0,5, cifra que sí podría interpretarse como el inicio de niveles de CII relativamente moderados. En su comercio intra-centroamericano total (i.e. sin exclusiones de productos agrícolas) Guatemala registra un valor de 0.42, El Salvador 0.40, Costa Rica de 0.35, Honduras de 0.20 y Nicaragua de 0.13.<sup>12</sup> Sorprendentemente, el índi-

---

10. Hay que señalar que hubiera sido ideal efectuar los cálculos en un nivel de desagregación mayor, pero a este nivel se encuentran las estadísticas de que dispone SIECA.

11. Los valores unitarios se constituyen en la única *proxy* disponible de los precios de exportación o importación, los cuales a su vez se suponen relacionados con la calidad de los productos.

12. La agregación a dos dígitos eleva los resultados: Guatemala 0.62, El Salvador 0.60, Costa Rica 0.56, Honduras 0.32 y Nicaragua 0.28; sin embargo, es pertinente anotar que a ese nivel de agregación ya solo quedan 98 productos, por lo que la existencia de 'agregación de categorías' sería obvia.

ce GL no experimenta un alza cuando se descartan los productos evidentemente agrícolas o minerales y se dejan solo manufacturas. Esto va en contra de lo que se esperaría desde un punto de vista teórico, pues se supone que es en actividades de la industria manufacturera donde podrían manifestarse fenómenos como economías de escala o diferenciación de productos; de hecho, las nuevas teorías del comercio surgieron como respuesta al comercio en manufacturas. Un hecho que sí coincide con el esperado y con el desarrollo industrial de los países centroamericanos, es el orden de clasificación de los países según el índice GL: Guatemala, El Salvador, Costa Rica, Honduras y Nicaragua.

Un punto importante a señalar es que el GL estimado es multilateral, *e.g.* exportaciones (importaciones) de Guatemala hacia (provenientes de) Centroamérica. Muchos autores sostienen que lo correcto es utilizar GL bilaterales pues desde un punto de vista eminentemente teórico el CII multilateral sí podría ser explicado por el teorema HO (*e.g.* países de desarrollo mediano que exportan ciertos productos a países menos desarrollados e importan el mismo tipo de productos de países desarrollados), no así el CII bilateral. Véase Rodas Martini

Cuadro 1

**ÍNDICES GRUBEL —LLOYD**

	<b>Guatemala</b>	<b>El Salvador</b>	<b>Honduras</b>	<b>Nicaragua</b>	<b>Costa Rica</b>
Exportaciones totales	474,992.9	341,868.6	42,396.7	83,900.9	285,905.0
Importaciones totales	292,416.1	393,991.1	163,556.7	190,154.8	231,178.4
Superávit/déficit comercial	182,576.9	-56,122.5	-121,160.0	-106,253.9	-54,726.6
GRUBEL-LLOYD	0.420	0.400	0.200	0.130	0.350
Exportaciones manufacturas	447,245.1	330,699.3	38,466.4	33,726.9	270,184.9
Importaciones manufacturas	279,275.4	357,502.8	150,589.6	174,179.5	209,615.1
Superávit/déficit man.	167,969.6	-26,803.5	-112,123.2	-140,452.6	60,569.8
GRUBEL-LLOYD MANUFACTURA	0.420	0.420	0.200	0.130	0.360

(1996) para una explicación de las razones por las cuales es difícil que esta eventualidad teórica sea importante en la práctica. En todo caso, índices multilaterales como los calculados aquí sobrestimarían el valor del CII, con lo que el bajo valor de las cifras obtenidas queda aún más en evidencia.

2. *Un porcentaje reducido del total de productos registra niveles de CII moderados o altos.* El cuadro 2 muestra que en todos los países, el mayor número de productos se concentra en niveles de CII bastante bajos, que van de 0 a 0.25. En ese rango Honduras tiene 85%, Nicaragua 83%, Costa Rica el 71%, El Salvador el 66% y Guatemala el 65%. En el rango siguiente, de 0.25 al 0,50, los países mantienen otro porcentaje de productos. Los porcentajes con niveles de CII que podrían ser catalogados como moderados o altos —más de 0.5— no son sustanciales en ningún país del área: Guatemala el 24%, El Salvador 23%, Costa Rica 16%, Honduras 11% y Nicaragua 10%. Una debilidad de esta sección, sin embargo, es que solo contempla el número de productos y no el monto total del CII que aparece en cada rango, pues pudiera ser que el 24% para Guatemala abarca el 50% (10% del valor total, con lo que la primera cifra estaría subestimando (sobrestimando) el resultado verdadero.

3. *El bajo nivel de CII que se registra en Centroamérica prácticamente se circunscribe a Guatemala, El Salvador y en menor medida Costa Rica. En Honduras y Nicaragua el CII es inexistente.* Otros

Cuadro 2

**NÚMERO DE PRODUCTOS SEGÚN RANGOS  
DEL ÍNDICE DE GRUBEL-LLOYD -1994-**

Rango	Guatemala		El Salvador		Honduras		Nicaragua		Costa Rica	
	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%
0.00-0.25	587	64.86	541	65.50	562	85.41	632	82.83	513	71.25
0.25-0.50	103	11.38	96	11.62	25	3.80	52	6.82	89	12.36
0.50-0.75	118	13.04	98	11.86	34	5.17	33	4.33	50	6.94
0.75-1.00	97	10.72	91	11.02	37	5.62	46	6.03	68	9.44

cuadros<sup>13</sup> muestran los 30 productos con niveles de CII más altos para cada país centroamericano en su comercio intra-regional. Los productos son calificados según su nivel de CII y se circunscriben a productos manufacturados cuyo comercio total (*i.e.* exportaciones más importantes) superadas US\$ 1 millón. Honduras escasamente tiene seis productos con índices GL superiores a 0.5 y que superen esa barrera del US\$ 1 millón; Nicaragua, por su lado, tiene solo ocho productos. Los cuadros para estos dos países contrastan con los otros tres países, en especial Guatemala y el Salvador (Costa Rica 25 productos con índices GL superiores a 0.5 y mayores a US\$ 1 millón).

4. *El verdadero nivel de CII en Centroamérica incluso podría ser menor debido a una porción importante tiene más de un carácter de CII vertical.* Se aprecia que solo una porción de los 30 productos con niveles de CII altos quedan dentro de un rango de CII horizontal razonable, *i.e.* donde los valores unitarios de exportación son semejantes y permitirían deducir que fueran productos de calidad similar. El cuadro 3 ratifica este resultados.

Este, sin embargo, es un punto que amerita mayor investigación pues el cálculo de los valores unitarios se llevó a cabo al nivel de cuatro dígitos del SAC, lo cual todavía resulta bastante agregado y no es lo más apropiado. La razón es que los valores unitarios se toman como *proxies* de precios y, por ende, solo a un nivel bastante desagregado (*e.g.* zapa-

Cuadro 3

**NÚMERO DE PRODUCTOS SEGÚN RANGO DEL COMERCIO  
INTRA-INDUSTRIAL HORIZONTAL -1994-**

Rango	Guatemala		El Salvador		Honduras		Nicaragua		Costa Rica	
	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%
0.75-1.25	129	18.75	142	23.63	53	14.13	48	12.34	88	18.22
0.85-1.15	73	10.61	88	14.64	33	8.80	25	6.43	54	11.18

13. Estos cuadros pueden ser solicitados al autor.

tos) puede determinarse si efectivamente la calidad de los productos exportados es diferente a la de los productos importados.

5. *Los países centroamericanos han tendido a especializarse en diferentes productos en su comercio intra-centroamericano.* El cuadro 4 muestra tres diferentes rangos de índices Balassa: 2.25, 1.75 y 1.25, (0.8, 0.57 y 0.44) por el lado de productos con ventajas (desventajas) comparativas reveladas. Aquí, por supuesto, sí se incluyen tanto productos manufacturados como no-manufacturados, pues conceptualmente un país podría estar especializándose en la exportación de productos de uno u otro sector.

Es importante señalar que los resultados de los índices Balassa son, sin duda alguna, más confiables que los resultados de los índices GL de CII. La razón para esto es el contrabando existente en la importación de productos en Centroamérica con el fin de evadir el pago de aranceles o de violar barreras no-arancelarias. Los impuestos de exportación, por el contrario, ya son prácticamente inexistentes; asimismo, se ha liberalizado fuertemente el mercado cambiario y los exportadores ya no tienen la obligación de entregar sus dólares a tipos de cambio inferiores. Ambas razones reducen los incentivos para falsear los valores exportados.

Cuadro 4

**NÚMERO DE PRODUCTOS SEGÚN RANGOS  
DEL ÍNDICE BALASSA -1994-**

<b>Rango</b>	<b>Guatemala</b>	<b>El Salvador</b>	<b>Honduras</b>	<b>Nicaragua</b>	<b>Costa Rica</b>
>1.00	377	288	176	152	250
<1.00	368	355	299	260	408
>2.25	170	161	124	108	143
>1.75	232	209	141	121	177
>1.25	321	258	164	137	222
<0.80	336	316	289	164	382
<0.57	275	279	168	237	348
<0.44	246	259	156	228	326

6. *En síntesis, en el comercio intra-centroamericano existe cierto nivel de CII, pero este es relativamente bajo, especialmente en el caso de Honduras y Nicaragua.* Esto indicaría que las señales optimistas en estudios tempranos como los de Willmore (1972 y 1974) y Balassa (1979b) no solo se han estancado sino que incluso quizá se han revertido. Da la impresión de que mucho del CII en Centroamérica se circunscribe al comercio bilateral entre Guatemala y el Salvador. Estos bajos niveles de CII encuentran su contrapartida en niveles relativamente altos de productos con ventajas comparativas reveladas. Por ende, esta investigación 'indirecta' permite deducir que los efectos del comercio intra-centroamericano parecen sustentarse más un comercio inter-institucional, con algún apoyo en favor del teorema HO y no de conceptos como economías de escala o de diferenciación de productos.

7. *Existen varios temas que ameritan una investigación posterior.*

- (1) Investigar los cambios que a lo largo del tiempo han registrado los índices GL de CII para apreciar si los bajos niveles actuales se deben, entre otras cosas, a las reformas comerciales de los últimos años o si esas reformas no han tenido ninguna incidencia.
- (2) Efectuar investigaciones temporales similares en lo que corresponde al concepto de ventajas comparativas reveladas
- (3) Procurar un mayor desglose de las partidas comerciales para medir con mayor certidumbre los niveles de CII vertical y horizontal.
- (4) Investigar industrias concretas (e.g. medicinas) para vincular con mayor precisión los procesos de producción y consumo, así como su resultante, el comercio.
- (5) Investigar el comercio bilateral Guatemala-El Salvador, el cual parece ser el sustento principal del Mercado Común Centroamericano (MCCA), y el cual podría explicarse mucho por razones eminentemente geográficas (e.g. para un industrial ubicado en la capital de Guatemala le puede resultar más barato exportar a El Salvador que vender su producto en Huehuetenango, ya no digamos en Petén).

## BIBLIOGRAFÍA

- Balassa, Bela. "A 'stages approach' to comparative advantage". In I. Adelman (ed.) *Economic growth and resources* (Macmillan, 1979a).
- "Intra-industry trade and the integration of developing countries in the world economy". In Herbert Giersch (ed.) *On the economics of intra-industry trade* (J.C.B. Mohr), 1979b.
- Ballance, Robert, Helmut Forstner y Charles Sawyer. "An empirical examination of role of vertical product differentiation in North-South trade", *Weltwirtschaftliches Archiv* 128: 330-38. 1992.
- Culem, Caludy y Lars Lundberg. "The product pattern of intra-industry trade: stability among countries and over time", *Weltwirtschaftliches Archiv* 122: 113-30. 1986
- Globerman, Steven. "North American Trade liberalization and intra-industry trade". *Weltwirtschaftliches Archiv* 128: 487-97. 1992.
- Greenaway, David, Robert C. Hine y Chris Milner. "Adjustment and the measurement of marginal intra-industry trade". *Weltwirtschaftliches Archiv* 130: 418-27. 1994.
- "Vertical and horizontal intra-industry trade: a cross industry analysis for the United Kingdom", *Economic Journal* 105: 1505-18. 1995.
- Gunasekera, H. Don B. H. "Intraindustry specialization in production and trade in newly industrializing countries: a conceptual framework and some empirical evidence from East Asia". *World Development* 17: 1279-87. 1989.
- Havrylyshyn, Oli y Engin Civan. "Intra-industry trade and the stage of development: a regression analysis of industrial and developing countries". In Tharakan (ed.). *Intra-industry trade: empirical and methodological aspects* (North Holland). 1983.
- Kiljunen, Kimmo. "The international division of industrial labour and the coreperiphery concept". *CEPAL Review* 30: 97-115. 1986.

- Kol, Jakob y Paul Rayment. "Allyn Young specialisation and intermediate goods in intra-industry trade". In P. K. Mathew Tharakan y Jakob Kol (eds) *Intra-industry trade: theory, evidence and extensions* (Macmillan). 1989.
- Leamer, Edward E. *Sources on international comparative advantage: theory and evidence* (MIT Press) 1984.
- Lee, Young Sun. "A study of the determinants of intra-industry trade among the Pacific Basin countries", *Weltwirtschaftliches Archiv* 125: 346-58. 1989.
- Manrique, Gabriel G. "Intra-industry trade between developed and developing countries: the United States and the NICs", *Journal of Developing Areas* 21: 481-93. 1987.
- Marvel, Howard P. y Edward John Ray. "Intraindustry trade: sources and effects on protection", *Journal of Political Economy* 95: 1278-91. 1987.
- Myint, H. "The classical theory of international trade and the underdeveloped countries", *Economic Journal* 68: 317-37. 1958.
- Rodas Martini, Pablo. *The Heckscher-Ohlin theorem and intra-industry trade: an empirical application to newly industrialising countries (NICs)*, Ph.D. Thesis, Queen Mary and Westfield College, University of London.
- Schumacher, Dieter. "Intra-industry trade between the Federal Republic of Germany and developing countries: extent and some characteristics", en Tharakan (ed.) *Intra-industry trade: empirical and methodological aspects* (North Holland). 1983.
- Stewart. "Recent theories of international trade: some implications for the South", en Kierzkowski (ed.) *Monopolistic competition and international trade* (Oxford University Press). 1984.
- Tharakan, P. K. Mathew. "Bilateral intra-industry trade between countries with different factor endowment patterns", en P. K. Mathew Tharakan y Jakob Kol (eds.) *Intra-industry trade: theory, evidence and extensions* (Macmillan). 1989.

- Tornell, Aaron. "Es el libre comercio la mejor opción", *Trimestre Económico* 211:529-60. 1986.
- Torstensson, Johan. "Quality differentiation and factor proportions in international trade: an empirical test of the Swedish case", *Weltwirtschaftliches Archiv* 127: 183-94. 1991.
- Wilmore, Larry N. "Free trade y manufactures among developing countries: the Central American experience", *Economic Development and Cultural Change* 29:659-70. 1972.
- "The pattern of trade and specialisation in the Central American Common Market", *Journal of Economic Studies* 1:114-34. 1974.

**SEGUNDA PARTE**

**LAS NUEVAS DIMENSIONES  
DE LA INTEGRACIÓN REGIONAL**

## **COSTES Y BENEFICIOS DEL COMERCIO AGROPECUARIO EN CENTROAMÉRICA**

Fernando Rueda-Junquera

### INTRODUCCIÓN

El sector agropecuario ha jugado tradicionalmente un papel esencial en el desarrollo de las economías de Centroamérica. Además de ser el principal sector económico en términos de su participación en el Producto Nacional Bruto y en el empleo total, la agricultura ha suministrado una gran proporción de insumos y alimentos básicos y ha sido una fuente fundamental de divisas e ingresos fiscales.

A pesar de esta importancia económica, el Tratado General de Integración Económica Centroamericana de 1960 no incorporó disposiciones significativas para impulsar una política agropecuaria regional. De hecho, los principales instrumentos empleados para el desarrollo del Mercado Común Centroamericano (MCCA) —esto es, el régimen de libre comercio y el arancel externo común (AEC)— fueron de escaso beneficio para la agricultura. El comercio intrarregional de productos agropecuarios permaneció sujeto a numerosas restricciones y la estructura de la protección arancelaria regional contribuyó a crear un sesgo anti-agrícola. Desde el principio, el MCCA funcionó principalmente para el desarrollo industrial de la región. Mientras la evolución del sector industrial ha estado basada en el MCCA, la del sector agropecuario apenas ha estado ligada al proceso de integración.

El renovado movimiento hacia la integración regional en Centroamérica ha adoptado un enfoque multisectorial en el que la agricultura no ha sido descuidada. En la Cumbre de San Salvador de 1991, los presidentes centroamericanos tomaron la iniciativa de lanzar un programa de integración agropecuaria regional, comprometiéndose a liberalizar el comercio intrarregional de productos agropecuarios básicos y a establecer un esquema de protección común frente a las importaciones agropecuarias extrarregionales.

Este capítulo presenta los resultados de una valoración empírica del impacto de la liberalización del comercio intrarregional de tres productos agropecuarios básicos —maíz, arroz y sorgo— en los diferentes países centroamericanos. Estos granos básicos son los únicos productos afectados por las dos principales medidas implementadas bajo el nuevo proceso de integración; a saber, la liberalización comercial intrarregional y la adopción, como parte del esquema de protección arancelaria común, de un sistema de bandas regionales de precios de importación.

El resto del capítulo está organizado como sigue: primeramente, las nuevas políticas comerciales de carácter regional dirigidas al sector agropecuario son examinadas en la sección 1; posteriormente, tras justificar la selección de los tres granos básicos para el estudio empírico en la sección 2; la metodología y los resultados del estudio son mostrados respectivamente en las secciones 3 y 4; y finalmente, las principales implicaciones de política económica son presentadas en la sección 5.

## DESARROLLO AGROPECUARIO Y REACTIVACIÓN DE LA INTEGRACIÓN CENTROAMERICANA

La inclusión del sector agropecuario en un proceso de integración económica puede resultar problemática. Enfrenta complejos problemas desde un punto de vista técnico, tales como el diseño de un esquema regional para atenuar la variabilidad de los precios y rentas agropecuarias, así como problemas sensibles desde un punto de vista sociopolítico, tales como aquellos derivados de los efectos de la liberalización

comercial sobre la viabilidad de las pequeñas fincas (Yudelman, 1970, Parte 2; Lizano, 1975).

Conscientes de todos estos problemas, muchos países, tanto desarrollados como en desarrollo, han sido reticentes a la plena incorporación de la agricultura en sus respectivos esquemas de integración.<sup>1</sup> Este fue el caso del MCCA creado en 1960. A diferencia del sector industrial para el que el Tratado General incluyó disposiciones específicas para impulsar una política regional, dicho Tratado no incorporó disposiciones similares para el sector agropecuario (Villanueva, 1971; SIECA, 1973 y 1977). El énfasis del modelo de sustitución de importaciones en el desarrollo industrial y la falta de una voluntad política para afrontar regionalmente los mencionados problemas técnicos y sociopolíticos llevaron a que los gobiernos centroamericanos dieran una atención marginal a la agricultura.

La visión sobre la participación del sector agropecuario en el proceso de integración centroamericana ha cambiado en los años noventa. La integración económica ha sido revitalizada desde un enfoque multi-sectorial, que contempla no solo la inclusión de la industria sino también la de otros sectores como el agropecuario. Los factores que han facilitado esta incorporación de la agricultura y los principales rasgos del programa centroamericano de integración agropecuaria son analizados a continuación.

La aparición de un nuevo modelo de crecimiento en Centroamérica, basado en una estrategia orientada hacia afuera y liderada por el mercado, ha influido en el desarrollo del esquema de integración regional así como el del sector agropecuario. Tras el profundo deterioro del proceso de integración en la pasada década, el interés en este ha sido renovado desde una nueva base.<sup>2</sup> Ahora, la integración es percibida como un instrumento para ganar competitividad internacional,

- 
1. Sobre el alcance de la participación de la agricultura en los diferentes esquemas de integración, véase Molle (1990, Cap. 11) para el caso de la Comunidad Económica Europea; FAO (1987) para el de esquemas que involucra países en desarrollo; y Yudelman (1970, págs. 203-233), Wirth (1980) y Piñeiro (1991) para el de las experiencias latinoamericanas.
  2. Para una revisión del reciente proceso de integración en Centroamérica, véase Bulmer-Thomas *et al.* (1992) y Bulmer-Thomas (1994).

compatible con la promoción de exportaciones extrarregionales. Por lo que se refiere al sector agropecuario, las nuevas políticas han llevado a la adopción de medidas liberalizadoras de los mercados.<sup>3</sup> En un sector tradicionalmente regulado, estas medidas han tendido a cortar los subsidios existentes en las anteriores políticas de precios y a reducir la participación del Estado en el mercadeo y comercio exterior de los productos agropecuarios.

El nuevo modelo de crecimiento reconoce la relevancia de la agricultura para la reactivación económica de Centroamérica. Se alienta el fortalecimiento de sectores, como el agropecuario, donde la región posee ventajas comparativas innatas. Asimismo, hay un consenso en que la agricultura en este nuevo modelo no puede seguir siendo vista como el sector primario asociado a la producción de cultivos y a la cría de ganado. La agricultura debe de ser concebida como un complejo agropecuario-agroindustrial; es decir, como un sector ampliado que incluya el conjunto de la agricultura primaria, la agroindustria y la industria alimentaria. Es esta agricultura ampliada la que será capaz de establecer sólidas articulaciones con otros sectores económicos, convirtiéndose en una base esencial para la transformación productiva de la región (Salazar, 1992; Trejos *et al.*, 1992, Cap. 3).

La incorporación de la agricultura al nuevo esquema de integración tiene implicaciones técnicas y sociopolíticas similares a las indicadas anteriormente. Sin embargo, a diferencia de la pasada experiencia, hay más voluntad política para enfrentar esas implicaciones. Esta voluntad política es un resultado implícito de las reformas económicas llevadas a cabo por todos los países centroamericanos. La liberalización regional del comercio agropecuario es contemplada como un medio de completar los procesos de liberalización de los mercados agropecuarios nacionales. Se espera que con mercados nacionales y regional libres de distorsiones, los potenciales problemas inducidos por la inclusión de la agricultura en el proceso de integración serán más reducidos y manejables.

Los gobiernos centroamericanos comenzaron a mostrar esta voluntad política con la aprobación de un programa regional de integra-

---

3. Sobre las respuestas del sector agropecuario centroamericano ante las nuevas políticas, véase Weller (1993).

ción agropecuaria, el Plan de Acción para la Agricultura Centroamericana (PAC), en la décima cumbre presidencial celebrada en San Salvador en julio de 1991. Posteriormente, este programa fue confirmado, una vez más, con el Compromiso Agropecuario de Panamá, firmado en la decimotercera cumbre presidencial celebrada en Panamá en diciembre de 1992, y con el Protocolo de Guatemala, firmado en octubre de 1993 para modificar el Tratado General de 1960.<sup>4</sup>

Los objetivos del PAC son incentivar la producción agropecuaria, consolidar el comercio intrarregional de productos agropecuarios, garantizar la seguridad alimentaria e incrementar y diversificar las exportaciones (San Salvador, 1991, punto 11). Para alcanzar estos objetivos, los presidentes centroamericanos acordaron establecer un conjunto de compromisos incluidos en las siete secciones del PAC. Estos compromisos tienen que ver con el diagnóstico regional del sector (secc. 1), el comercio intra y extrarregional (secc. 2), la modernización del sector agropecuario y la reconversión agroindustrial (secc. 3), las inversiones en el sector agropecuario (secc. 4), el manejo de los recursos naturales (secc. 5), la capacitación y desarrollo de los recursos humanos (secc. 6) y el marco institucional (secc. 7).

El compromiso de mayor alcance fue el de impulsar la creación de un mercado agropecuario integrado por medio de la liberalización del comercio intrarregional y la definición de un nivel de protección común frente a las importaciones extrarregionales.<sup>5</sup> Estas medidas son particularmente relevantes porque, a diferencia del viejo esquema de integración, los instrumentos típicos de la integración —libre comercio intrarregional y protección arancelaria regional— están destinados a promover la efectiva incorporación de la agricultura al proceso de integración.

La liberalización del comercio intrarregional afectó un grupo de doce productos agropecuarios básicos, a saber, maíz, arroz, frijol, sorgo, soja, leche fluida y en polvo, huevos, ganado en pie, pollos vivos, carne de res, carne de pollo y carne de cerdo. Según el calendario esta-

---

4. El texto completo del PAC y del Compromiso Agropecuario de Panamá se pueden encontrar en Segovia (1993, Anexos 1 y 3), y el del Protocolo de Guatemala, en SIECA (c. Boletín 1993/No.9).

5. Véase la sección 2 del PAC.

blecido en el PAC, el libre comercio para esos productos debería haber sido una realidad antes del 30 de junio de 1992.<sup>6</sup>

A pesar de los avances en el proceso de liberalización comercial intrarregional, este no ha sido completado todavía. Todos los países han continuado restringiendo el comercio intrarregional de aquellos productos considerados como sensibles para sus respectivas economías. Han impuesto barreras tales como licencias de importación, sobretasas fiscales, certificados de origen y certificados fito/zoosanitarios.<sup>7</sup>

Este hecho explica que, aunque el valor del comercio intrarregional de los mencionados productos agropecuarios haya comenzado a recuperarse durante la primera mitad de los años noventa, su relevancia relativa en el comercio regional total continúe siendo marginal. Como muestra el cuadro 1, el valor de las importaciones intrarregionales de estos productos ha pasado de casi 7 millones de dólares en 1986 a algo más de 51 millones de dólares en 1995. En términos relativos, sin embargo, el incremento ha sido menos importante. Los doce productos agropecuarios básicos explican tan solo 3 a 4 por ciento del valor de las importaciones intrarregionales totales.

En lo que respecta al establecimiento de un esquema de protección común frente a las importaciones extrarregionales, dos medidas fueron aprobadas en el PAC: primero, la adopción de un AEC y, segundo, la implementación de un sistema —una banda regional de precios de importación— que permita la modificación conjunta del AEC para algunos productos cuando ciertas condiciones lo justificasen.

La revisión de los aranceles agropecuarios se llevó a cabo dentro del proceso general de reunificación del AEC.<sup>8</sup> Tras la retirada hondureña del MCCA en 1971 y las reducciones arancelarias unilaterales llevadas a cabo por los restantes miembros en los últimos años ochenta, los cinco países centroamericanos acordaron restablecer un AEC en la décima cumbre presidencial de San Salvador de 1991. El AEC renegocia-

---

6. Véanse los párrafos 2.1, 2.3a y 2.6 del PAC.

7. Para información detallada sobre el tipo de barreras adoptadas, véase SCA (a, varios números).

8. Sobre el proceso de reforma arancelaria que afecta al sector agropecuario, véase Cafferata (1993b).

Cuadro 1

**MERCADO COMÚN CENTROAMERICANO:  
IMPORTACIONES INTRARREGIONALES DE PRODUCTOS  
AGROPECUARIOS BÁSICOS, 1986 Y 1990-1995<sup>1</sup>**

—En millones de dólares y en porcentajes—

Producto agropecuario básico	1986	1990	1991	1992	1993	1994	1995
1. Ganado bovino	0.0	0.1	2.5	9.1	12.7	10.1	3.4
2. Pollos vivos	0.8	1.6	1.9	2.3	2.9	4.9	4.0
3. Carne de res	0.0	0.0	2.2	5.3	7.0	11.5	17.5
4. Carne de cerdo	0.0	0.0	0.0	0.0	0.2	0.1	0.7
5. Carne de pollo	0.0	0.4	1.2	0.8	2.3	1.3	1.5
6. Leche	0.0	1.4	3.5	13.8	14.4	5.4	7.9
7. Huevos	1.5	1.9	2.2	1.2	2.2	2.4	4.3
8. Frijol	2.1	3.1	2.6	4.0	0.6	4.4	2.6
9. Maíz	1.7	0.5	0.2	0.9	0.9	2.1	4.6
10. Arroz	0.2	1.8	0.7	4.0	3.8	3.7	2.7
11. Sorgo	0.2	0.7	0.3	0.4	0.6	3.8	1.9
12. Soja	0.3	0.8	3.8	2.9	0.8	0.7	0.2
TOTAL	6.8	12.3	21.1	44.9	48.4	50.4	51.3
% del valor de las importac. intra-regionales totales	1.5	1.9	2.6	4.2	4.3	4.0	3.4

(0.0): Valor menor de 50.000 dólares.

1. El valor de las importaciones intrarregionales de productos agropecuarios básicos estaba registrado: en Costa Rica, en códigos NAUCA-II para 1986 y el período de 1990-1993, y en códigos SAC para 1994 y 1995; en El Salvador, en códigos NAUCA-II para 1986 y el período de 1990-1993 (junio), y en códigos SAC para el período de 1993 (julio)-1995; y en Guatemala, Honduras y Nicaragua, en códigos NAUCA-II para 1986 y el período de 1990-1992, y en códigos SAC para el período de 1993-1995.

*Fuentes:* Elaboración propia con base en datos de importaciones intrarregionales de productos agropecuarios proporcionados por el Departamento de Informática de SIECA, y con base en datos de importaciones intrarregionales totales obtenidos de SIECA (1996a, cuadro No. 66, pág. 77).

do fue menos proteccionista que su predecesor y entró en vigor en 1993. La escala para este AEC fue fijada entre 5 y 20 por ciento, con niveles intermedios de 10 y 15 por ciento.

Entre las exenciones del AEC concedidas por el Tratado General, aquellas referidas a las importaciones estatales y a las donaciones e importaciones concesionales son las más importantes para el caso de

los productos agropecuarios. Las primeras son de poca aplicabilidad ya que la intervención del Estado en la comercialización de los productos agropecuarios ha sido reducida considerablemente y, además, los gobiernos centroamericanos se han comprometido a continuar con esta reducción.<sup>9</sup> Las exenciones del AEC adquieren mayor trascendencia en las donaciones e importaciones concesionales, puesto que estas constituyen una parte importante de las importaciones totales de alimentos de la región. En relación con este tema, el PAC estableció que la monetización de este tipo de importaciones debería hacerse a precios de mercado interno. También se llamó la atención sobre la necesidad de crear un mecanismo regional para armonizar las políticas nacionales de tratamiento de estas donaciones e importaciones concesionales.<sup>10</sup>

Desafortunadamente, el nuevo AEC fue de corta duración. La entrada en vigor del acuerdo bilateral de libre comercio entre Costa Rica y México el 1 de enero de 1995 lo minó automáticamente. Tampoco la región fue capaz de mantener un AEC para el comercio con socios distintos de México. El plan económico presentado por el Gobierno salvadoreño en los primeros meses de 1995 asestó un serio golpe a las perspectivas de consolidar una unión aduanera. Como parte de ese plan, el Gobierno de El Salvador se comprometió con un programa de desgravaciones arancelarias que modificaba los parámetros acordados a escala regional. Inicialmente, el resto de los gobiernos centroamericanos interpretaron esta iniciativa como una señal para modificar temporalmente los regímenes arancelarios ante sus propias presiones domésticas, pero más tarde comenzaron a adoptar programas unilaterales de desgravación arancelaria. El resultado fue el efectivo abandono del AEC de 1993.

El progreso hacia un mercado regional integrado de productos agropecuarios básicos ha sido debilitado por estas divergencias arancelarias de los dos últimos años. No obstante, los gobiernos centroamericanos han comenzado a coordinar los programas nacionales de desgravaciones arancelarias. Tras diversas iniciativas para armonizar la reducción del piso arancelario de 5 a 0 por ciento, en noviembre de 1996 el Consejo de Ministros Responsables de la Integración Económica y

---

9. Véanse los párrafos 2.3b, 2.3e y 2.8 del PAC.

10. Véanse los párrafos 2.3d y 2.9 del PAC.

Desarrollo Regional acordó armonizar las reducciones en el resto de las tarifas y restablecer la unión aduanera para el 1 de enero del 2000. Si este acuerdo acaba siendo implementado por todos los gobiernos centroamericanos,<sup>11</sup> el nuevo AEC tendrá tarifas que oscilarán entre 0 y 15 por ciento con niveles intermedios de 5 y 10 por ciento. En casos especiales, por ejemplo debido a razones fiscales o a los recientes compromisos adquiridos ante la Organización Mundial del Comercio,<sup>12</sup> estas tarifas podrán ser alteradas (SIECA, 1997).

En cuanto a la banda regional de precios de importación, esta es, en un sentido estricto, un mecanismo para estabilizar el precio regional de los productos agropecuarios. Pero como su implementación conlleva el uso de aranceles variables, el mecanismo es también empleado para regular las importaciones agropecuarias extrarregionales. Por medio de aranceles variables se controla el precio regional, de tal modo que no aumente por encima de un “techo” o disminuya por debajo de un “piso”, siendo las fuerzas del mercado las que determinen el precio regional dentro de esos dos límites.

Tomando los precios internacionales como referencia, este mecanismo consiste en establecer un nivel mínimo —el piso— y un nivel máximo —el techo— entre los que el coste de adquisición de los productos agropecuarios importados debe permanecer cada año.<sup>13</sup> Si el precio frontera para el correspondiente producto está dentro de la banda delimitada por el piso y el techo, solamente el arancel básico —esto es, el AEC— es aplicado.

Si, por el contrario, el precio frontera está fuera de la banda, se aplican los aranceles variables sobre las importaciones extrarregiona-

---

11 Por el momento, solamente El Salvador y Guatemala están dispuestos a moverse rápidamente hacia la unificación aduanera. De hecho, en septiembre de 1996 los presidentes de estos dos países firmaron un acuerdo para formar una unión aduanera bilateral para finales de 1997. El resto de los países, especialmente Honduras y Nicaragua, son más reticentes.

12. Los compromisos asumidos por los gobiernos centroamericanos para los productos agropecuarios en el marco de la Ronda Uruguay se pueden encontrar en SIECA (1994).

13. En el caso centroamericano, el método de determinación del “piso” y el “techo”, así como el diseño de la banda, están basados en la experiencia chilena con bandas de precios agropecuarios (véase Munchnik y Allue, 1991).

les. Cuando el precio frontera cae por debajo del piso, una sobretasa arancelaria sobre el AEC es impuesta para elevar el coste de importación hasta el piso. Cuando el precio frontera excede el techo, un descuento arancelario sobre el AEC es concedido para disminuir el coste de importación hasta el techo. El esquema centroamericano permitía la modificación conjunta del AEC para incrementarlo como máximo hasta el 45 por ciento (el AEC más la sobretasa arancelaria) o para disminuirlo como límite hasta el 5 por ciento (el AEC menos el descuento arancelario).<sup>14</sup>

Los esquemas de bandas de precios reducen la transmisión de las fluctuaciones de los precios internacionales a los precios domésticos, proporcionando a los productores y consumidores domésticos protección contra, respectivamente, precios internacionales excesivamente bajos y altos (Knudsen y Nash, 1990; Coleman y Larson, 1991; Coleman y Jones, 1992). Muchos gobiernos de países en desarrollo han empleado este tipo de protección para suavizar la transición en el sector agropecuario de un sistema de precios controlados a otro donde éstos varían libremente. Estos esquemas han actuado como cláusulas de salvaguardia en los programas de liberalización de los mercados agropecuarios con el fin de facilitar la aplicación de las nuevas políticas de precios y comercialización.

Esta parecía ser la filosofía de la banda centroamericana de precios de importación, ya que fue diseñada para favorecer su papel como mecanismo estabilizador de precios, y no como instrumento para incrementar permanentemente el nivel de protección por encima del AEC (Cafferata, 1993a). Además, los gobiernos centroamericanos acordaron en el PAC que para hacer operativa la banda regional adoptarían un conjunto de medidas que, de hecho, contribuirían a impulsar el proceso liberalizador. Esta medidas incluyeron compromisos para eliminar todos los sistemas de control de precios, mantener un tipo de cambio real y reducir la participación del Estado en la comercialización de productos agropecuarios.<sup>15</sup>

---

14. Sobre las características específicas del sistema de bandas regionales de precios de importación en Centroamérica, véanse Jiménez (1991) y Segovia (1993).

15. Véase el punto 2.3 del PAC.

El PAC determinó que la banda regional sería implementada inicialmente para cuatro de los doce productos agropecuarios básicos —maíz amarillo,<sup>16</sup> arroz, sorgo y soja— antes del 31 de diciembre de 1991, y que la posibilidad de incorporar otros productos sería examinada.<sup>17</sup> Estos compromisos han sido cumplidos parcial y temporalmente. Mientras Costa Rica nunca adoptó este sistema, El Salvador lo implementó durante el período de 1990-1994,<sup>18</sup> y Guatemala durante el período de 1992-1995. Honduras y Nicaragua son los únicos países que han continuado aplicando este sistema desde 1991 y 1992, respectivamente. En cuanto a los productos, únicamente el maíz amarillo, el arroz y el sorgo fueron cubiertos por este mecanismo.

#### MAÍZ, ARROZ Y SORGO COMO ESTUDIOS DE CASO DEL IMPACTO DEL NUEVO ESQUEMA DE INTEGRACIÓN REGIONAL EN LA AGRICULTURA CENTROAMERICANA

Aunque la expansión y diversificación de las exportaciones agropecuarias fue incluida entre los objetivos del PAC, los compromisos de mayor alcance de este tuvieron que ver con los productos agropecuarios de consumo regional. Las medidas más relevantes adoptadas a raíz de esos compromisos fueron la liberalización del comercio regional de productos agropecuarios básicos y el establecimiento de un sistema regional de bandas de precios de importación para algunos de esos productos.

Tres granos básicos —maíz amarillo, arroz y sorgo— fueron los únicos productos afectados por estas dos medidas. Por ello fueron seleccionados como estudios de caso en la investigación empírica del

---

16. La variedad costarricense de maíz amarillo fue excluida.

17. Véanse los párrafos 2.1 y 2.2 del PAC.

18. El Salvador fue el principal promotor del sistema de bandas de precios como instrumento de integración agropecuaria regional. Este país ya había aplicado este sistema antes de la aprobación del PAC en 1991.

impacto del nuevo esquema de integración en la agricultura centroamericana. El énfasis de la investigación se colocó en la liberalización comercial intrarregional más que en la banda de precios de importación, ya que un estudio riguroso de la última hubiera requerido tratar el tema de la estabilización de precios, algo que sobrepasa los límites de este trabajo. Como paso previo a la presentación de la metodología empleada en la investigación, en esta sección se describe brevemente el contexto de la producción y el comercio de los tres granos básicos y se esbozan los principales efectos esperados en ese contexto tras la aplicación de las dos medidas mencionadas.

Una hoja del balance de la oferta y la demanda de maíz, arroz y sorgo de cada país centroamericano proporciona una visión global de la situación de su producción y comercio.<sup>19</sup> El cuadro 2 presenta estas hojas de balance para dos puntos temporales de referencia: uno previo a la aprobación del PAC, la media del período de 1980-1988, y otro posterior a dicha aprobación, el año 1994. Como se puede observar en dicho cuadro, las condiciones de producción y comercio en ambos puntos de referencia no han cambiado sustancialmente. Tanto en 1980-1988 como en 1994, la producción doméstica de los tres granos estuvo orientada, fundamentalmente, a satisfacer las respectivas demandas internas. Mientras la mayoría de los países no pudieron ser autosuficientes en maíz y arroz, casi todos ellos lograron la autosuficiencia en sorgo.<sup>20</sup> En aquellos casos donde la producción no fue suficiente para atender las necesidades domésticas de consumo, las importaciones extrarregionales cubrieron, con la excepción del sorgo en 1994, el déficit.

Los vínculos comerciales entre los cinco miembros del MCCA en los dos puntos temporales de referencia fueron muy débiles. El volumen de las importaciones intrarregionales totales de maíz y arroz nunca representaron más del 2 por ciento del volumen total de la oferta

---

19. Información completa sobre las condiciones de la producción y el comercio de los granos básicos en Centroamérica se puede encontrar en Herrera y Jiménez (1992), SIECA (1993 y 1996b) y CEPAL (1995).

20. Las cifras de producción y comercio de sorgo no pueden ser examinadas aisladas de las de maíz amarillo ya que ambos granos básicos son sustitutivos. La ausencia de flujos comerciales de sorgo se explica por la tendencia a cubrir las insuficiencias de sorgo con maíz amarillo, grano que es preferido al primero.

Cuadro 2

**MERCADO COMÚN CENTROAMERICANO: BALANCE DE LA OFERTA  
Y LA DEMANDA DEL MAÍZ, ARROZ Y SORGO, PROMEDIO DE 1980-1988 Y 1994**  
—En miles de toneladas métricas—

Grano básico y país	Oferta (O)			Demanda (D)				
	Producción	Importaciones del MCCA <sup>2</sup>	Importaciones del RDM	Balance (O = D)	Consumo aparente <sup>1</sup>	Exportaciones al MCCA <sup>2</sup>	Exportaciones al RDM	
<i>Valores medios del período 1980-1988</i>								
MAÍZ	Costa Rica	99.8	1.7	49.0	150.5	150.5	0.0	0.0
	El Salvador	502.1	0.5	39.7	542.3	535.9	4.3	2.1
	Guatemala	1,099.1	0.4	23.2	1,122.7	1,117.7	5.0	0.0
	Honduras	451.1	0.3	18.8	470.2	465.9	2.0	2.3
	Nicaragua	223.5	8.1	31.0	262.6	262.4	0.2	0.0
	MCCA	2,375.6	11.0	161.7	2,548.3	2,532.4	11.5	4.4
ARROZ	Costa Rica	209.3	0.1	8.0	217.4	197.9	4.5	15.0
	El Salvador	52.7	0.4	5.1	58.2	57.9	0.3	0.0
	Guatemala	44.8	0.3	3.1	48.2	48.2	0.0	0.0
	Honduras	37.6	0.3	1.5	39.4	39.2	0.2	0.0
	Nicaragua	80.1	3.7	20.6	104.4	104.0	0.1	0.3
	MCCA	424.5	4.8	38.3	467.6	447.2	5.1	15.3
SORGO	Costa Rica	35.0	0.0	0.0	35.0	35.0	0.0	0.0
	El Salvador	135.9	0.0	0.0	135.9	135.9	0.0	0.0
	Guatemala	88.5	0.0	0.3	88.8	88.7	0.1	0.0
	Honduras	39.9	0.0	0.0	39.9	39.6	0.3	0.0
	Nicaragua	109.7	0.0	0.0	109.7	109.7	0.0	0.0
	MCCA	409.0	0.0	0.3	409.3	408.9	0.4	0.0

Grano básico y país	Oferta (O)				Balance (O = D)	Demanda (D)		
	Producción	Importaciones del MCCA <sup>2</sup>	Importaciones del RDM	Consumo aparente <sup>1</sup>		Exportaciones al MCCA <sup>2</sup>	Exportaciones al RDM	
<i>1994</i>								
MAÍZ	Costa Rica	32.0	0.0	383.0	415.0	415.0	0.0	0.0
	El Salvador	471.7	7.3	138.7	617.7	617.4	0.3	0.0
	Guatemala	1,169.9	0.0	151.1	1,321.0	1,320.8	0.2	0.0
	Honduras	582.1	0.2	33.7	616.1	615.8	0.3	0.0
	Nicaragua	241.3	0.9	34.4	276.6	267.7	8.9	0.0
	MCCA	2,497.0	8.5	740.9	3,246.4	3,236.6	9.8	0.0
ARROZ	Costa Rica	185.7	0.0	52.7	238.4	237.9	0.2	0.3
	El Salvador	63.7	2.0	25.2	90.9	88.9	2.0	0.0
	Guatemala	48.2	2.1	14.5	64.8	61.6	3.2	0.0
	Honduras	36.5	3.7	5.8	45.9	45.9	0.0	0.0
	Nicaragua	89.5	3.7	42.9	136.1	133.7	1.3	1.1
	MCCA	423.6	11.5	141.1	576.1	568.0	6.7	1.4
SORGO	Costa Rica	n.d.	0.0	0.0	n.d.	n.d.	0.0	0.0
	El Salvador	179.5	19.2	0.0	198.7	198.7	0.0	0.0
	Guatemala	71.1	0.1	0.2	71.4	71.0	0.4	0.0
	Honduras	88.9	23.0	0.1	112.0	112.0	0.0	0.0
	Nicaragua	65.6	0.3	0.5	66.4	45.2	21.2	0.0
	MCCA	405.1	42.5	0.9	448.5	426.9	21.6	0.0

MCCA: Mercado Común Centroamericano. / RDM: Resto del mundo. / n.d.: No disponible.

(0.0): Comercio menor de 50 toneladas métricas.

1 "Consumo Aparente" se define como la diferencia entre la oferta total y las exportaciones totales.

2 En muchos casos las importaciones y exportaciones intrarregionales no son iguales a escala regional. Esto puede ser debido a deficiencias en los procedimientos para registrar los datos o a discrepancias en las prácticas estadísticas nacionales de registro del comercio intrarregional.

*Fuentes:* Elaboración propia con base en datos de producción doméstica y de comercio. Datos de producción doméstica: Para el período de 1980-1986, SIECA (1990, cuadros Nos. 38-42, págs. 40-44); para 1987 y 1988, SIECA (1993, Anexo I, cuadros A, C y D); y para 1994, SIECA (1996b, cuadro No. 2). Datos de comercio: Para el período de 1980-1987, SIECA (a, varios números); para 1988, SIECA (1993, Anexo II, cuadros A, C y D); y para 1994, SIECA (1996b, cuadros Nos. 13-22). A diferencia del resto de los países, en el caso de Nicaragua los datos de comercio para 1987 fueron calculados con base en los documentos de SIECA (1993, Anexo II, cuadros A, C y D).

regional de esos granos. En el caso del sorgo, el comercio intrarregional fue virtualmente inexistente durante el período de 1980-1988, pero explicó algo más del 9 por ciento del volumen total de la oferta regional en 1994.

Ni la existencia de un marco legal —el Protocolo de Limón— durante el período de 1965-1993<sup>21</sup> favorable al libre comercio de granos básicos ni la reciente aprobación del PAC parecen haber llevado a una expansión sustancial del comercio intrarregional de maíz, arroz y sorgo. La presencia de barreras no-arancelarias (BNAs), tales como cuotas, licencias y requerimientos fitosanitarios, es el principal factor que explica este escaso comercio intrarregional.<sup>22</sup>

En este contexto, la liberalización del comercio intrarregional y la banda regional de precios de importación deberían de llevar a una expansión del comercio intrarregional de los tres granos básicos, lo cual permitirá a cada país explotar su ventaja comparativa dentro de la región. La eliminación de las BNAs haría posible que los suministradores de bajos costes de la región reemplazaran a los de altos costes, que anteriormente estaban protegidos por las BNAs impuestas por sus respectivos gobiernos. Esta creación de comercio sobre una base regional resultaría en un uso más eficiente de los recursos ya que induciría una reasignación de estos de acuerdo con el criterio de especialización.

En el largo plazo ambas medidas podrían contribuir a incrementar la producción regional y de este modo, a sustituir a las importaciones

---

21. El compromiso más importante en materia agropecuaria del MCCA formado en 1960 fue la firma del Protocolo Especial de Granos Básicos de 1965, también conocido como el Protocolo de Limón. Este perseguía asegurar el libre comercio de granos básicos (maíz, arroz, frijoles y sorgo) así como coordinar regionalmente la producción, mercadeo e importaciones de estos. Sin embargo, estos objetivos nunca fueron alcanzados completamente (Lizano, 1975, págs. 265-270; SIECA, 1987). Tras las reformas económicas de los últimos años, el Protocolo de Limón perdió vigencia ya que las nuevas políticas agropecuarias tendían a reducir la intervención del Estado en el mercadeo y comercio exterior de granos básicos. Por esta razón, el Protocolo de Guatemala de 1993 lo revocó en su artículo 63.

22. Para una lista de estas BNAs al comercio intrarregional de productos agropecuarios impuestas en los años setenta y ochenta, véase SIECA (1977, Anexo A), COMACA (1992) y Cafferata (1993b, Anexo I). Sobre las BNAs al comercio intrarregional adoptadas para enfrentar los desequilibrios de balanza de pagos de los años ochenta, véase SIECA (1989a y 1989b).

extrarregionales.<sup>23</sup> El libre comercio de granos básicos facilitaría la expansión de la producción conforme a un patrón basado en una mayor especialización regional. La banda regional de precios de importación también podría permitir una producción regional mayor y más competitiva. Al vincular los precios regionales y mundiales y, al mismo tiempo, reducir los efectos de la variabilidad de los precios mundiales en el mercado regional, la producción aumentaría (debido al menor riesgo en precios y a la menor incertidumbre) y sería más eficiente y competitiva (debido al vínculo con el mercado mundial).

#### METODOLOGÍA DEL ESTUDIO

Los costes y beneficios de un comercio agropecuario más liberalizado dentro del MCCA han sido escasamente cuantificados. Los principales estudios existentes en esta línea (SIECA, 1977; Cappelletti *et al.*, 1978) exploran el tema para períodos previos a la mitad de los años setenta. Se cree que la investigación presentada en este capítulo es uno de los primeros intentos empíricos de estimar las probables consecuencias de liberalizar el comercio intrarregional de granos básicos dentro del nuevo esquema de integración centroamericana.

La valoración empírica de los efectos de una liberalización comercial se suele llevar a cabo mediante la adopción de un enfoque microeconómico basado en el uso de modelos de equilibrio del precio mundial que simulan esos efectos (Laird y Yeats, 1990; Tsakok, 1990). Como el comercio intrarregional de granos básicos ha estado obstaculizado por la existencia de BNAs, el estudio del impacto de liberalizar el comercio intrarregional de maíz, arroz y sorgo requiere emplear un modelo que simule una liberalización de BNAs.

El uso de modelos estándar de simulación en este contexto conlleva adoptar algunos supuestos (Laird y Yeats, 1990, Caps. 2-3), que no

---

23. Sobre la viabilidad y las implicaciones de una estrategia de mayor autosuficiencia regional en granos básicos por medio del comercio intracentroamericano, véase Weeks (1994).

se cumplen en el caso de los tres granos básicos en estudio. Estos modelos asumen que los cambios en las BNAs, como en los aranceles, se traducen directamente en cambios en los precios al consumidor. Esto, a su vez, implica asumir que se pueden obtener estimaciones de equivalentes *ad valorem* de las BNAs. En el caso de las BNAs intrarregionales aplicadas a los granos básicos en Centroamérica, ello no es posible porque la información estadística necesaria para derivar los equivalentes nominales de esas BNAs no está disponible.

Ante esta situación es necesario establecer un enfoque metodológico que, teniendo en cuenta estas restricciones en los datos, pueda examinar empíricamente el impacto de la liberalización del comercio intrarregional en cada país centroamericano. Con este propósito, desde un enfoque de equilibrio parcial, un modelo de creación pura de comercio es adaptado a los datos disponibles. La adaptación no consiste en derivar un modelo estándar que determine el precio de equilibrio y los patrones de comercio, sino en obtener un instrumento analítico que, basado en los efectos captados por el modelo de creación pura de comercio, permita simular algunos de los principales efectos que se esperan de la eliminación de las BNAs intrarregionales. La carencia de los datos apropiados limita el conjunto de efectos factibles de ser caracterizados y calculados a aquellos asociados con una creación pura de comercio.

En las siguientes dos secciones, la adaptación del mencionado modelo de creación pura de comercio es descrita y justificada. La sección 3.1 presenta los efectos que pueden ser tipificados a través de esa adaptación, y la sección 3.2 especifica el modo en que esos efectos pueden ser calculados.

### *Adaptación de un modelo de equilibrio parcial para simular los efectos de una creación pura de comercio: Caracterización de efectos*

Como punto de partida para obtener el mencionado instrumento analítico, en el punto 1 un modelo de equilibrio del precio mundial de naturaleza parcial es acomodado para que capte una creación pura de comercio intrarregional. El modelo resultante explica el impacto en

cada país de abrirse al comercio intrarregional. Se espera que la mayoría de los efectos caracterizados por este modelo sean similares a aquellos inducidos por la supresión de las BNAs, ya que un objetivo fundamental de esta es lograr un notable incremento de los flujos comerciales intrarregionales de granos básicos que, en la actualidad, son prácticamente inexistentes. Además, el modelo capta la distribución de los costes y beneficios dentro del MCCA tras el libre comercio de granos básicos. Dada la relevancia de este tema para el futuro del proceso regional de integración agropecuaria, es esencial que el modelo lo tome en consideración.

La debilidad de este modelo es que se asume que la liberalización del comercio intrarregional del correspondiente grano básico tiene lugar en un mercado regional cerrado sin flujos comerciales extrarregionales. En el punto 2 este supuesto es retirado y el mercado mundial es incluido en el modelo (esto es, se tiene en cuenta en un sentido estricto, un modelo de equilibrio del precio mundial de naturaleza parcial). Las implicaciones metodológicas de esta modificación son discutidas en dicha sección. Posteriormente, en el punto 3 se justifica la pertinencia de desagregar el análisis de mercado por tipos de agricultores y de consumidores.

Finalmente en el punto 4 se resumen las principales características del instrumento analítico derivado de la adaptación del modelo de creación pura de comercio.

### *1. Mercado regional aislado del resto del mundo*

Cuando un modelo de equilibrio del precio mundial es adaptado al contexto del comercio intrarregional de un grano básico de tal manera que se asume que el mercado regional está aislado del resto del mundo (RDM) y que los mercados domésticos son inicialmente autárquicos, el modelo de equilibrio parcial resultante representa una creación pura de comercio intrarregional. A continuación, este modelo de comercio intrarregional es presentado en términos analíticos.

Antes de la liberalización comercial, el mercado regional del correspondiente grano básico aparece como un mercado sin comercio

intrarregional, con precios domésticos distorsionados y con un ineficiente uso de los recursos. La existencia de BNAs impide el comercio intrarregional y distorsiona los precios domésticos. Los precios de los granos básicos observados en cada país no reflejan el coste de oportunidad para el país de producir ese grano básico y, por consiguiente, no conducen hacia una eficiente asignación de recursos dentro del mercado regional.

La supresión de las BNAs al comercio intrarregional eliminará las distorsiones de precios, creará comercio y contribuirá a una mejor asignación de los recursos. Sin distorsiones en los precios, estos revelarán las diferencias de eficiencia relativa en la producción del correspondiente grano básico. Se espera que las ventajas comparativas existentes dentro del mercado regional serán explotadas por medio del comercio intrarregional en ese grano básico y, así, los recursos regionales serán empleados más eficientemente.

Los precios enfrentados por las economías centroamericanas se modificarán y, de este modo, se inducirá un conjunto de efectos. Tras la liberalización comercial regirá la ley de un único precio dentro del mercado regional. La interacción de la demanda de importaciones intrarregionales y la oferta de exportaciones intrarregionales determinará el nuevo precio de libre comercio del grano básico imperante en todo el mercado regional. Este cambio del precio del grano básico dará lugar a los siguientes efectos:

- a. *Efectos de producción y de consumo*: esto es, las variaciones respectivamente, de la cantidad producida y consumida domésticamente.
- b. *Efectos comerciales*: esto es, los incrementos del volumen de importaciones y exportaciones intrarregionales.
- c. *Efectos financieros*: esto es, los cambios de los ingresos de los agricultores y de los gastos de los consumidores.
- d. *Efectos de bienestar*: esto es, las transferencias de excedente entre agricultores y consumidores.
- e. *Efectos de ganancia de eficiencia*: esto es, la ganancia neta para la economía como un todo en términos de eficiencia económica en producción y consumo.

La dirección de los efectos causados por el cambio del precio del grano básico será definida en cada país por la posición del precio doméstico en relación con el nuevo precio posterior a la liberalización comercial (precio de post-LC).

Aquellos países con costes de producción comparativamente más altos tendrán un precio previo a la liberalización comercial (precio de pre-LC) superior al precio de post-LC. Como la Figura 1 muestra, estos países se convertirán en importadores intrarregionales netos del correspondiente grano básico. En respuesta al nuevo precio más bajo, los agricultores contraerán el volumen de su producción ( $DP_m Q_m$ ) y los consumidores expandirán el volumen de su consumo ( $Q_m DC_m$ ). El exceso de demanda doméstica originado de esta manera será satisfecho con el incremento de las importaciones intrarregionales del grano básico ( $DP_m DC_m$ ).

En estos países con desventajas comparativas, los consumidores ganarán a costa de los agricultores. Con un precio inferior para el grano básico, los consumidores obtendrán la utilidad extra derivada del incremento en la cantidad consumida de ese grano y disminuirán sus gastos totales en este (del rectángulo  $OP_m A Q_m$  al  $OP_m BDC_m$ ). Por el contrario, los agricultores perderán. Estos encontrarán menos rentable incrementar su producción y sufrirán una reducción de los ingresos totales obtenidos en la producción del grano básico (del rectángulo  $OP_m A Q_m$  al  $OP_m CDP_m$ ). La ganancia de los consumidores se reflejará en el incremento del excedente del consumidor (medido por el área  $a+b+c+d$ ), mientras que la pérdida de los agricultores se traducirá en una disminución del excedente del productor (medida por el área  $a+b$ ). Por consiguiente, los agricultores transferirán parte de su excedente (esto es, el área  $a+b$ ) a los consumidores.

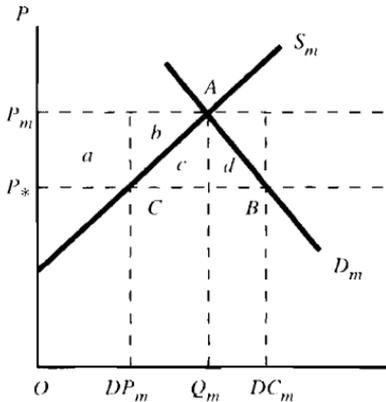
En su conjunto, la economía doméstica en un país importador intrarregional neto disfrutará de una ganancia neta de eficiencia (medida por el área  $c+d$ ). El importar el grano básico a un menor coste permitirá a la economía restringir la producción doméstica ineficiente de ese grano (ganancia de eficiencia en producción: área  $c$ ) y aumentar el consumo doméstico de este a un precio más conveniente (ganancia de eficiencia en consumo: área  $d$ ).

Aquellos países que produzcan el grano básico a un coste menor que los otros socios del MCCA, tendrán precios de pre-LC inferiores al precio de post-LC. En este caso, estos países se convertirán —como la

Figura 1

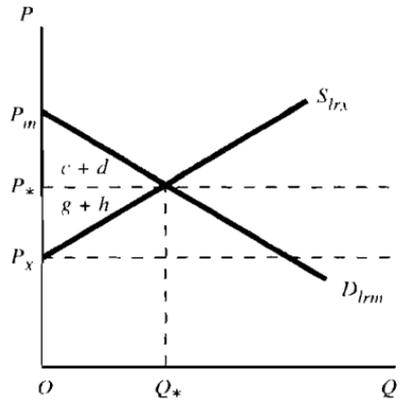
**EFFECTOS DE LA LIBERALIZACIÓN DEL COMERCIO  
INTRARREGIONAL DE UN GRANO BÁSICO CUANDO  
EL MERCADO REGIONAL ESTÁ AISLADO DEL RESTO DEL MUNDO  
(CREACIÓN PURA DE COMERCIO INTRARREGIONAL)**

Precio del  
grano básico

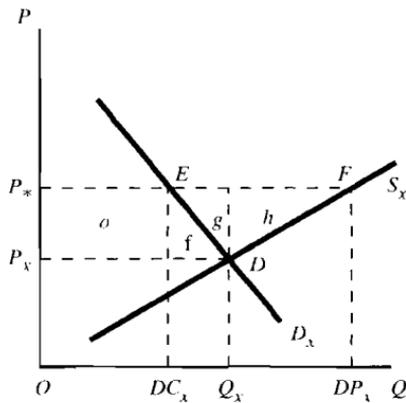


Cantidad del  
grano básico, Q

(a) Mercado del país importador neto



(b) Mercado regional



(c) Mercado del país exportador neto

Efectos	Cambio en	Países	
		Importador neto	Exportador neto
Efectos de producción y de consumo	Volumen de producción doméstica	Disminución = $DP_m Q_m$	Incremento = $Q_x DP_x$
	Volumen de consumo doméstico	Incremento = $Q_m DC_m$	Disminución = $DC_x Q_x$
Efectos comerciales	Volumen de las importaciones / exportaciones intrarregionales	Incremento de las importaciones intrarregionales = $DP_m DC_m$	Incremento de las exportaciones intrarregionales = $DC_x DP_x$
Efectos financieros	Ingresos del agricultor	Disminución: De $OP_m AQ_m$ a $OP_x CDP_m$	Incremento: De $OP_x DQ_x$ a $OP_x FDP_x$
	Gastos del consumidor	Disminución: De $OP_m AQ_m$ a $OP_x BDC_m$	Incremento: De $OP_x DQ_x$ a $OP_x EDC_x$
Efectos de bienestar	Excedente del productor	Pérdida = a + b	Ganancia = e + f + g + h
	Excedente del consumidor	Ganancia = a + b + c + d	Pérdida = e + f
Efectos de ganancia de eficiencia	Producción eficiente	Ganancia = c	Ganancia = h
	Consumo eficiente	Ganancia = d	Ganancia = g

Figura 1 ilustra— en exportadores intrarregionales netos de ese grano básico. Con el nuevo precio más alto la cantidad producida del grano básico aumentará ( $Q_x DP_x$ ) y la cantidad consumida de este disminuirá ( $DC_x Q_x$ ). Este exceso de oferta doméstica determinará el incremento de las exportaciones intrarregionales ( $DC_x DP_x$ ).

A diferencia del caso anterior, en los países con ventajas comparativas los agricultores ganarán a costa de los consumidores. Los agricultores mejorarán su situación porque enfrentarán un precio del grano básico más alto. La expansión de la producción será una actividad más lucrativa y sus ingresos totales se incrementarán (del rectángulo  $OP_x DQ_x$  al  $OP_x FDP_x$ ). Los consumidores, por el contrario, estarán peor. Con un precio más alto se verán privados de la utilidad derivada de la cantidad de grano básico que ya no consumirán y sus gastos totales en ese grano aumentarán (del rectángulo  $OP_x DQ_x$  al  $OP_x EDC_x$ ). Todos

estos cambios de bienestar estarán asociados con una ganancia del excedente del productor (medida por el área  $e + f + g + h$ ) y con una pérdida del excedente del consumidor (medida por el área  $e + f$ ). En esta ocasión los consumidores serán los que transfieran parte de su excedente (esto es, el área  $e + f$ ) a los agricultores.

En estos países exportadores intrarregionales netos, la economía doméstica en su totalidad se beneficiará, como el caso precedente, de una ganancia neta de eficiencia (medida por el área  $g + h$ ). Estas economías venderán el grano básico en el mercado regional por más de lo que les cuesta producirlo (ganancia de eficiencia en producción: área  $h$ ) y por más de lo que pierden restringiendo el consumo doméstico del grano básico (ganancia de eficiencia en consumo: área  $g$ ).

En suma, como consecuencia de todos los efectos que se acaban de describir en los países importadores y exportadores netos, el mercado regional experimentará un incremento del comercio intrarregional, una mejor asignación de recursos y una desigual distribución de ganancias y pérdidas entre agricultores y consumidores regionales. La liberalización comercial hará aumentar el comercio intrarregional en una cantidad equivalente al exceso de demanda doméstica de todos los países importadores netos y al exceso de oferta doméstica de todos los países exportadores netos. La creación de este comercio intrarregional permitirá que los mercados domésticos asignen mejor sus recursos, especialmente en términos de producción. Cada país se especializará en la producción de aquel grano básico en el que es relativamente más eficiente. Aunque todas las economías domésticas disfrutarán de una ganancia global de eficiencia, no todos los agricultores y consumidores se beneficiarán de la creación de comercio. Los agricultores de los países exportadores netos y los consumidores de los países importadores netos serán los que ganarán.

## 2. *Incorporación del mercado mundial*

El marco analítico que se acaba de presentar es incompleto porque se centra solamente en los flujos comerciales originados dentro del mercado regional sin tener en cuenta el mercado mundial. Par-

tiendo de una ausencia total de comercio en el correspondiente grano básico, se asume que toda la creación de comercio inducida por la eliminación de las BNAS es explicada exclusivamente por el incremento del comercio intrarregional. Sin embargo, el mercado regional no puede ser contemplado como aislado del mercado mundial ya que el nuevo esquema de integración intenta lograr una mayor conexión entre ambos mercados.

Introducir el mercado mundial en ese marco analítico es lo mismo que tomar en consideración, en un sentido estricto, un modelo de equilibrio del precio mundial desde un enfoque de naturaleza parcial. La imposibilidad de implementar empíricamente este modelo obliga a adoptar algunos supuestos sobre la base del modelo descrito en la sección anterior. Si la incidencia *ad valórem* de las BNAS pudiera ser cuantificada, la incorporación del mercado mundial no plantearía ningún problema. Para cada grano básico sería factible estimar su función de demanda de importaciones en los países importadores y su función de oferta de exportaciones en los países exportadores. Dado que esto no es posible, es indispensable adoptar algunos supuestos para derivar el instrumento analítico capaz de simular los principales efectos de la liberalización de las BNAS.

Esos supuestos tienen que ver con importantes elementos del modelo de comercio intrarregional presentado previamente, que son alterados por la inclusión del mercado mundial. En concreto, esos elementos alterados son: la autarquía inicial de los mercados domésticos, la determinación del precio de post-LC y la caracterización de los efectos.

Siempre y cuando se asuma que el mercado regional está aislado del RDM, el supuesto de autarquía inicial en los mercados domésticos es bastante realista ya que el comercio intrarregional de granos básicos es prácticamente inexistente en Centroamérica. Cuando el mercado mundial y el comercio extrarregional son considerados en el modelo de creación pura de comercio, dicho supuesto es cuestionado. A pesar de esto, es necesario seguir manteniendo este supuesto porque ello permite, como se muestra posteriormente, cuantificar el tipo de efectos presentados anteriormente.

Asimismo, la inclusión del mercado mundial en el modelo afecta la determinación del precio de post-LC. Si la conexión entre los mercados regional y mundial es completa, el precio de post-LC es

establecido por el mercado mundial. Si la conexión es regulada, el mercado mundial solo influye de una manera limitada en la determinación del precio de post-LC. Este es el caso de los tres granos básicos en estudio. La liberalización del comercio intrarregional de estos granos va acompañada de un sistema regional de bandas de precios de importación. Este sistema persigue vincular crecientemente ambos mercados, pero protegiendo el mercado regional frente a las variaciones extremas de los precios mundiales. Como los cambios de precios asociados con la liberalización de BNAS no pueden ser estimados, es necesario adoptar un supuesto sobre el nivel del precio de post-LC a ser considerado en la simulación. Esto es hecho, como se indica en los resultados del estudio, a partir de las bandas regionales de precios de importación porque estas bandas delimitan el probable margen dentro del cual se puede situar el precio de post-LC.

Finalmente, la caracterización de todos los efectos también es afectada por la introducción del mercado mundial. Ahora, los productores y consumidores del RDM han de ser tenidos en cuenta en los efectos. Como esto no es factible, se asume que la caracterización de todos los efectos, excepto los comerciales, permanece inalterada.

Los efectos de producción/consumo, financieros, de bienestar y de ganancia de eficiencia continúan captando la distribución de costes y beneficios únicamente entre los productores y consumidores del MCCA. Aunque las magnitudes absolutas de todos estos efectos son solo aproximadas, permiten contemplar la magnitud relativa y dirección de estos.

En lo que se refiere a los efectos comerciales, estos son modificados ligeramente con el fin de incorporar la posibilidad de que los flujos comerciales creados por la liberalización comercial puedan ser de naturaleza tanto intra como extrarregional. Dado que las funciones de demanda de importaciones y de oferta de exportaciones no pueden ser estimadas para cada grano básico, el origen y destino de los flujos comerciales generados no pueden ser identificados directamente. No obstante, hay diversos efectos comerciales que se pueden simular. En el país, se pueden calcular los incrementos de las importaciones y exportaciones totales y a escala regional, algunos efectos comerciales desagregados pueden ser simulados mediante la adopción de ciertos supuestos, que son especificados en la página 130.

### 3. *Desagregación del análisis de mercado*

Hasta ahora el marco analítico ha mostrado en cada país qué grupo —agricultores o consumidores— ganará o perderá como consecuencia de las transferencias de bienestar. Sin embargo, no se ha identificado qué grupo de agricultores y de consumidores será el que explique la mayor parte de las ganancias o pérdidas. Determinar esto es esencial porque la liberalización comercial intrarregional va a afectar productos agropecuarios que son importantes para grupos económicamente vulnerables, tales como pequeños agricultores y consumidores de bajos ingresos. Por esta razón, el marco analítico ha de incorporar la posibilidad de que el impacto del libre comercio pueda ser examinado para diferentes categorías de agricultores y consumidores.

Los efectos de la liberalización comercial intrarregional susceptibles de esta desagregación son los de producción/consumo, los financieros y los de bienestar. En términos analíticos, la desagregación de estos efectos solo requiere separar las curvas de oferta y de demanda de mercado respectivamente, por tipos de agricultores y consumidores. En el lado de la oferta, dos curvas de oferta son contempladas para la simulación, una la de los pequeños agricultores y otra la de los medianos y grandes agricultores. En el lado de la demanda, la curva de demanda de mercado es dividida en las curvas de demanda de los consumidores de bajos y altos ingresos.

### 4. *Recapitulación*

El propósito de esta sección ha sido el de derivar un instrumento analítico que caracterice algunos de los principales efectos de la liberalización del comercio intrarregional de granos básicos. Para ello, desde un enfoque de naturaleza parcial un modelo de equilibrio del precio mundial ha sido adaptado a los datos disponibles. El instrumento analítico que resulta de esa adaptación asume lo siguiente:

- a. Los mercados domésticos de maíz, arroz y sorgo son inicialmente autárquicos.
- b. La eliminación de las BNAs impuestas sobre el comercio intrarregional de los tres granos básicos resulta en una creación pura de comercio, en la que la sustitución de la producción doméstica más costosa puede ser hecha con importaciones más baratas procedentes tanto de otros miembros del MCCA como del RDM.
- c. Los efectos de la liberalización comercial intrarregional son identificados a partir de la posición del precio de pre-LC de cada país en relación con el precio de post-LC. Los efectos asociados con un país importador neto aparecen en aquellos países con el precio de pre-LC mayor que el de post-LC, mientras que aquellos efectos ligados a un país exportador neto surgen en países con el precio de pre-LC menor que el de post-LC.
- d. Los efectos caracterizados son los efectos de producción/consumo, los comerciales, los financieros, los de bienestar y los de ganancia de eficiencia.
- e. Todos los efectos, excepto los comerciales, son tipificados como efectos resultantes de una creación pura de comercio intrarregional. Captan la distribución de los costes y beneficios de la liberalización comercial únicamente entre agricultores y consumidores dentro del MCCA.
- f. Los efectos de producción/consumo, los financieros y los de bienestar pueden ser desagregados en dos categorías de agricultores (pequeños y medianos-grandes) y de consumidores (de bajos y altos ingresos).

*Adaptando un modelo de equilibrio parcial para simular los efectos de una creación pura de comercio: Cálculo de efectos*

La implementación empírica del marco analítico que se acaba de establecer ha de hacerse en dos etapas. En la primera es necesario seleccionar los niveles de pre-LC y post-LC del precio del grano básico, ya que estos dos niveles definen la dirección de los efectos esperados en cada país. Una vez que esos efectos han sido identificados, en la

segunda etapa son cuantificados. Los primeros efectos que han de ser determinados son los de producción y consumo. La estimación de los cambios en la cantidad producida y consumida domésticamente permite calcular el resto de los efectos (los comerciales, los financieros, los de bienestar y los de ganancia de eficiencia). En las siguientes páginas se presenta en detalle el modo de cuantificar todos estos efectos.

### 1. Cálculo de los efectos de producción y de consumo

Los efectos de producción y de consumo pueden ser cuantificados a partir del supuesto de autarquía inicial de los mercados domésticos y a partir de la noción de elasticidad precio. Estos dos efectos miden, respectivamente, los cambios en la cantidad producida y consumida domésticamente del correspondiente grano básico como consecuencia del cambio de post-LC en su precio doméstico. Por consiguiente, la cuantificación de estos efectos se obtiene directamente del concepto de elasticidad precio, puesto que esta es definida como el cociente entre un cambio en la cantidad y un cambio en el precio. El efecto de producción se deriva de la elasticidad precio de oferta y el de consumo, de la elasticidad precio de demanda. En ambos casos, es necesario asumir que el nivel de pre-LC de la producción y el consumo domésticos es el mismo (supuesto de autarquía inicial). Como *proxy* para ese nivel se usa en la simulación el nivel observado del equilibrio de oferta y demanda del correspondiente grano básico.

El efecto de producción es obtenido a partir de la elasticidad precio de la oferta doméstica del correspondiente grano básico. Esta elasticidad precio es definida como el cambio proporcional de la cantidad producida domésticamente dividido por el cambio proporcional del precio:

$$\begin{aligned} \eta_s &= (dDP / Q_0) / (dP / P_0) \\ &= [(DP_1 - Q_0) / Q_0] / [(P_1 - P_0) / P_0] \end{aligned} \quad (1)$$

donde,

$\eta_s$  = elasticidad precio de la oferta doméstica

$Q_0$  = nivel de pre-LC de la producción doméstica (N.B.,  $Q_0$  es también el nivel de pre-LC del consumo doméstico, y en la implementación empírica se asume que  $Q_0$  es el nivel observado del equilibrio de oferta y demanda)

$DP_1$  = nivel de post-LC de la producción doméstica

$P_0$  = nivel de pre-LC del precio

$P_1$  = nivel de post-LC del precio

Por lo tanto, el efecto de producción (EP) o cambio de post-LC en el volumen de la producción doméstica ( $dDP$ ) es calculado como:

$$EP = dDP = \eta_p (Q_0 / P_0) dP \quad (2)$$

o alternativamente,

$$EP = (DP_1 - Q_0) = \eta_p (Q_0 / P_0) (P_1 - P_0) \quad (3)$$

Similarmente, el efecto de consumo (EC) o cambio de post-LC en el volumen del consumo doméstico ( $dDC$ ) es cuantificado a partir de la elasticidad precio de la demanda doméstica del grano básico:

$$EC = dDC = \mathcal{E}_d (Q_0 / P_0) dP \quad (4)$$

o alternativamente,

$$EC = (DC_1 - Q_0) = \mathcal{E}_d (Q_0 / P_0) (P_1 - P_0) \quad (5)$$

donde,

$\mathcal{E}_d$  = elasticidad precio de la demanda doméstica

$Q_0$  = nivel de pre-LC del consumo doméstico (N.B.,  $Q_0$  es también el nivel de pre-LC de la producción doméstica, y en la implementación empírica se asume que  $Q_0$  es el nivel observado del equilibrio de oferta y demanda)

$DC_1$  = nivel de post-LC del consumo doméstico

$P_0$  = nivel de pre-LC del precio

$P_1$  = nivel de post-LC del precio

## 2. *Cálculo de efectos comerciales*

Aunque el origen y destino de los flujos comerciales creados por la liberalización comercial intrarregional no pueden ser identificados con precisión, es factible simular algunos efectos comerciales. A nivel de cada país se pueden calcular los incrementos en el volumen de las importaciones y exportaciones totales, y a escala regional se pueden determinar algunos efectos comerciales desagregados adoptando ciertos supuestos.<sup>24</sup>

Para cada país los incrementos en sus importaciones y exportaciones totales pueden ser derivados a partir de los cambios de post-LC en su producción y consumo doméstico. Estos cambios determinan el exceso de demanda doméstica de un país importador neto y el exceso de oferta doméstica de un país exportador neto. En aquellos países que tras la liberalización comercial se convierten en importadores netos, el incremento en el volumen de sus importaciones totales es calculado sumando la disminución —en valor absoluto— de la cantidad producida domésticamente y el aumento de la cantidad consumida domésticamente. En el caso de países exportadores netos, el incremento en el volumen de sus exportaciones totales es definido como la suma de la ganancia en el volumen de producción doméstica y la pérdida —en valor absoluto— en el volumen de consumo doméstico.

Cuando los cálculos de estos flujos comerciales son completados para todos los países de la región, se pueden computar los incrementos en las importaciones y exportaciones totales a escala regional. Adoptando algunos supuestos sobre la naturaleza de estos incrementos regionales, es posible simular efectos comerciales desagregados por origen y destino.

Si la magnitud de ambos incrementos regionales es idéntica, se asume que todas las importaciones y exportaciones son de carácter intrarregional. Se adopta este supuesto porque se espera que la liberalización intrarregional del comercio agropecuario tienda a generar

---

24. Sobre el cálculo de estos efectos comerciales, véase el apéndice A.1.

fundamentalmente un incremento del comercio intrarregional. Este es el caso representado en la Figura 1. La eliminación de las BNAs causa solo una expansión del comercio intrarregional del correspondiente grano básico. Los similares incrementos regionales en las importaciones y exportaciones definen el alcance del comercio intrarregional creado.

Con la misma lógica, si los incrementos regionales de las importaciones y exportaciones totales difieren, se asume que el incremento regional neto corresponde a flujos comerciales con el resto del mundo y el resto representa los flujos comerciales dentro del mercado regional. Si el incremento regional de las importaciones totales excede el de las exportaciones totales, se asume que todas las exportaciones van al mercado regional y, por lo tanto, la diferencia (el incremento regional neto de importaciones totales) es satisfecha con importaciones extrarregionales. Similarmente, si el incremento regional de las exportaciones totales es mayor que el de las importaciones totales, se asume que todas las importaciones proceden del mercado regional y, por consiguiente, la diferencia (el incremento regional neto de exportaciones totales) representa exportaciones extrarregionales.

### *3. Cálculo de efectos financieros, de bienestar y de ganancia de eficiencia*

Los cuadros 3 y 4 ilustran cómo calcular los efectos del cambio de post-LC del precio doméstico de un grano básico en los ingresos de los agricultores, los gastos de los consumidores, las transferencias de bienestar y las ganancias de eficiencia. El cuadro 3 muestra las fórmulas usadas para computar estos efectos en el caso de un país importador neto; mientras que el cuadro 4 presenta las empleadas en el caso de un país exportador neto.

Cuadro 3

**CÁLCULO DE LOS EFECTOS FINANCIEROS, DE BIENESTAR Y DE GANANCIA DE EFICIENCIA: EL CASO DE UN PAÍS IMPORTADOR NETO**

Variables	Valores de base <sup>1</sup>	Valores de simulación <sup>2</sup>
<b>Producción doméstica</b>		
1. Volumen	$Q_0$	$DP_1 = Q_0 + (\text{Disminución de la Producción Doméstica}) = Q_0 + \eta_s(Q_0/P_0)(P_1 - P_0)$
2. Ingresos del productor	$Q_0 P_0$	$DP_1 P_1$
3. Cambio en el excedente del productor	—	$\text{Pérdida} = a + b = (-1) [(P_0 - P_1) DP_1 + 0.5(P_0 - P_1)(Q_0 - DP_1)] = -0.5(P_0 - P_1)(Q_0 + DP_1)$
<b>Consumo doméstico</b>		
1. Volumen	$Q_0$	$DC_1 = Q_0 + (\text{Incremento del Consumo Doméstico}) = Q_0 + \epsilon_d(Q_0/P_0)(P_1 - P_0)$
2. Gastos del consumidor	$Q_0 P_0$	$DC_1 P_1$
3. Cambio en el excedente del consumidor	—	$\text{Ganancia} = a + b + c + d = (P_0 - P_1)Q_0 + 0.5(P_0 - P_1)(DC_1 - Q_0) = 0.5(P_0 - P_1)(Q_0 + DC_1)$
<b>Ganancias de eficiencia</b>		
1. En producción	—	$\text{Ganancia} = c = 0.5(P_0 - P_1)(Q_0 - DP_1)$
2. En consumo	—	$\text{Ganancia} = d = 0.5(P_0 - P_1)(DC_1 - Q_0)$
3. Efecto neto: (1.) + (2.)	—	$\text{Ganancia} = c + d = 0.5(P_0 - P_1)(DC_1 - DP_1)$

## 1. Valores de base. Notación.

$Q_0$  = nivel de pre-liberalización comercial de producción / consumo doméstico (equilibrio de oferta-demanda)

$P_0$  = nivel de pre-liberalización comercial del precio

## 2. Valores de simulación: Notación.

$P_0$  = nivel de pre-liberalización comercial del precio

$P_1$  = nivel de post-liberalización comercial del precio

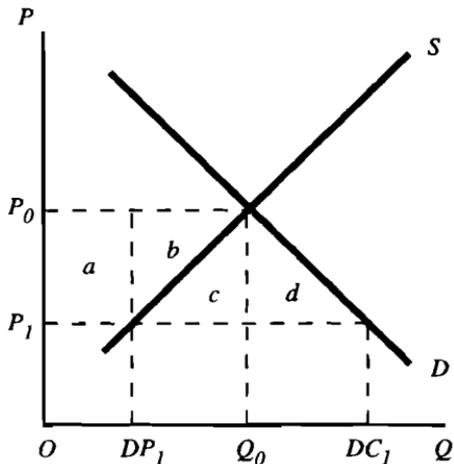
$\eta_s$  = elasticidad precio de la oferta doméstica

$\epsilon_d$  = elasticidad precio de la demanda doméstica

$Q_0$  = nivel de pre-liberalización comercial de producción / consumo doméstico (equilibrio de oferta-demanda)

$DP_1$  = nivel de post-liberalización comercial de la producción doméstica

$DC_1$  = nivel de post-liberalización comercial del consumo doméstico



Cuadro 4

**CÁLCULO DE LOS EFECTOS FINANCIEROS, DE BIENESTAR Y DE GANANCIA DE EFICIENCIA: EL CASO DE UN PAÍS EXPORTADOR NETO**

Variables	Valores de base <sup>1</sup>	Valores de simulación <sup>2</sup>
<b>Producción doméstica</b>		
1. Volumen	$Q_0$	$DP_1 = Q_0 + (\text{Incremento de la Producción Doméstica}) = Q_0 + \eta s(Q_0 / P_0)(P_1 - P_0)$
2. Ingresos del productor	$Q_0 P_0$	$DP_1 P_1$
3. Cambio en el excedente del productor	—	Ganancia = $e + f + g + h = (P_1 - P_0)Q_0 + 0.5(P_1 - P_0)(DP_1 - Q_0) = 0.5(P_1 - P_0)(Q_0 + DP_1)$
<b>Consumo doméstico</b>		
1. Volumen	$Q_0$	$DC_1 = Q_0 + (\text{Disminución del Consumo Doméstico}) = Q_0 + \epsilon_d(Q_0 / P_0)(P_1 - P_0)$
2. Gastos del consumidor	$Q_0 P_0$	$DC_1 P_1$
3. Cambio en el excedente del consumidor	—	Pérdida = $e + f = (-1) [(P_1 - P_0)DC_1 + 0.5(P_1 - P_0)(Q_0 - DC_1)] = -0.5(P_1 - P_0)(Q_0 + DC_1)$
<b>Ganancias de eficiencia</b>	—	
1. En producción	—	Ganancia = $h = 0.5(P_1 - P_0)(DP_1 - Q_0)$
2. En consumo	—	Ganancia = $g = 0.5(P_1 - P_0)(Q_0 - DC_1)$
3. Efecto neto: (1.) + (2.)	—	Ganancia = $g + h = 0.5(P_1 - P_0)(DP_1 - DC_1)$

## 1. Valores de base: Notación.

$Q_0$  = nivel de pre-liberalización comercial de producción / consumo doméstico (equilibrio de oferta-demanda)

$P_0$  = nivel de pre-liberalización comercial del precio

## 2. Valores de simulación: Notación.

$P_1$  = nivel de pre-liberalización comercial del precio

$P_1$  = nivel de post-liberalización comercial del precio

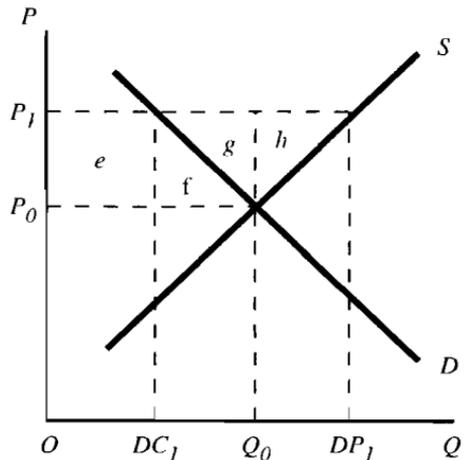
$\eta$  = elasticidad precio de la oferta doméstica

$\epsilon_d$  = elasticidad precio de la demanda doméstica

$Q_0$  = nivel de pre-liberalización comercial de producción / consumo doméstico (equilibrio de oferta-demanda)

$DP_1$  = nivel de post-liberalización comercial de la producción doméstica

$DC_1$  = nivel de post-liberalización comercial del consumo doméstico



*Simulando la liberalización comercial intrarregional:  
Datos usados y supuestos adoptados*

La liberalización del comercio intrarregional del correspondiente grano básico fue simulada aplicando empíricamente el marco analítico presentado a cada uno de los miembros del MCCA. La simulación fue realizada para el maíz blanco, el maíz amarillo, el arroz y el sorgo. El maíz blanco, una variedad de maíz no cubierta por la banda regional de precios de importación, fue incluido porque los datos de SIECA (b) sobre el precio del maíz amarillo estaban disponibles solo para cuatro países (todos, excepto El Salvador). Su inclusión permitió llevar a cabo una simulación para el maíz teniendo en cuenta a todos los miembros del MCCA.

La implementación empírica del marco analítico requirió datos del nivel de equilibrio de la oferta y demanda del correspondiente grano básico en cada país, datos de los dos niveles del precio del grano básico bajo estudio (esto es, el nivel de pre-LC observado en cada país y el nivel de post-LC imperante dentro de la región), estimaciones de las elasticidades precio de oferta y demanda doméstica del grano básico considerado, y datos desagregados por tipos de agricultores y consumidores.

Los datos empleados en la simulación y los supuestos adoptados en algunos casos para hacer uso de ellos fueron los siguientes:<sup>25</sup>

- a. Nivel de pre-LC de la producción y el consumo domésticos. El marco analítico usado para la simulación asume que antes de la liberalización comercial el mercado doméstico del grano básico es autárquico, esto es que el nivel de pre-LC de la producción y el consumo domésticos del grano es el mismo. Como

---

25. Estos datos y supuestos son presentados y justificados en detalle en un apéndice que puede ser solicitado al autor.

- proxy* para este nivel se empleó el nivel del equilibrio de oferta y demanda del correspondiente grano básico observado en cada país para la media del período 1980-1988 (véase cuadro 2).
- b. Precios de pre-LC y de post-LC. El precio de pre-LC del correspondiente grano básico fue calculado como la media simple de las medias anuales de los precios al por mayor ofrecidos semanalmente por SIECA (b) para el período 1989-1993. El precio de post-LC del maíz amarillo, arroz y sorgo fue derivado a partir de la banda regional de precios importación de 1993-1994 suministrada por CORECA (1993).<sup>26</sup> En el caso del maíz blanco el precio de post-LC fue obtenido como la media de los precios de pre-LC de este grano, ponderada por la participación de cada país en la producción regional total media de maíz del período 1980-1992.<sup>27</sup> En todos los casos se asumió que no había ni costes de transporte ni márgenes de mercadeo.
  - c. Estimaciones de elasticidades precio. Las elasticidades precio asumidas en la simulación fueron 0.37 para la oferta doméstica y (-0.50) para la demanda doméstica. Estas estimaciones fueron derivadas a partir de una revisión de aquellas ofrecidas en la literatura para los países en desarrollo (Scandizzo y Bruce, 1980; Rastegari, 1986; FAO, 1989 y 1991). Se asumió que ambas estimaciones eran las mismas para todos los granos básicos y países.
  - d. Desagregación del nivel de pre-LC de la producción y el consumo domésticos. El nivel de pre-LC de la producción doméstica agregada fue dividido en dos partes (producción de pe-

---

26. El procedimiento empleado para obtener los precios de post-LC a partir de la banda regional de precios de importación fue el siguiente. Primero, la media simple de los precios ajustados FOB comprendidos entre el techo FOB y el piso FOB fue calculada para cada uno de los tres granos básicos. Más tarde, los fletes y seguros (que eran diferentes en cada país) fueron añadidos a los tres precios medios FOB (que eran los mismos en todos los países). Cinco precios CIF fueron, entonces, determinados para cada grano básico. Finalmente, el arancel externo común básico (20 por ciento) fue aplicado a estos precios CIF y añadido a estos. Los quince precios frontera resultantes fueron considerados como los precios de post-LC.

27. Los datos de producción doméstica de maíz fueron tomados de SIECA (1990, cuadros Nos. 38-42; y 1993, Anexo I, cuadro A).

queños y medianos-grandes agricultores) de acuerdo con los porcentajes ofrecidos para cada país por SIECA (1993, cuadros 4, 12 y 16) mostrando la concentración de la producción doméstica de cada grano básico por tamaños de finca. La desagregación del nivel de pre-LC del consumo doméstico no fue tan directa ya que no había encuestas de hogares recientes disponibles para todos los países centroamericanos. Con base en Tsakok (1990, cuadro 6.3), se llevó a cabo la desagregación en dos categorías de consumidores, de bajos y altos ingresos. Se asumió que en todos los granos básicos y países los consumidores de bajos ingresos explicaban el 60 por ciento del nivel de pre-LC del consumo doméstico agregado, mientras que los consumidores de altos ingresos explicaban el 40 por ciento restante.

- e) Desagregación de las elasticidades precio. Establecer las apropiadas elasticidades precio fue una tarea que enfrentó importantes limitaciones de información. Determinar las elasticidades precio desagregadas por tipos de agricultores y consumidores enfrentó aún más restricciones, ya que las estimaciones disponibles en la literatura eran más escasas. Fue necesario adoptar algunos supuestos que especificaran la probable relación existente entre las elasticidades precio desagregadas. Con esta relación definida y cuantificada, y con el nivel de pre-LC de producción (consumo) doméstico dividido por categorías de agricultores (consumidores), el cálculo de las elasticidades precio desagregadas de oferta (demanda) fue simple. Se asumió que en todos los granos básicos y países el valor de la elasticidad precio de oferta de los pequeños agricultores era el 63 por ciento del de los agricultores medianos y grandes (*ibíd.*) y que el valor de la elasticidad precio de demanda de los consumidores de altos ingresos representaba el 41 por ciento del de los consumidores de bajos ingresos (FAO, 1989, cuadro 4.B).

*Simulando la liberalización comercial intrarregional:  
Discusión de resultados*

Los resultados de la simulación están recogidos en los cuadros 5 a 8. Los efectos de producción/consumo y los efectos comerciales son mostrados para todos los países y para la región como un todo en el cuadro 5 (para los cuatro granos básicos). Los efectos financieros, de bienestar y de ganancia de eficiencia son presentados para todos los países en el cuadro 6 (maíz blanco y maíz amarillo), cuadro 7 (arroz y sorgo). Los principales resultados de la simulación son resumidos en el cuadro 8. Todos estos resultados son discutidos en esta sección examinando los países importadores/exportadores netos, el dilema entre eficiencia y bienestar enfrentado por estos países y los efectos derivados para la región como un todo.

*Países importadores netos*

Aquellos países con precios de pre-LC mayores que el de post-LC se convierten en importadores netos del correspondiente grano básico. Estos países contraen su producción y expanden su consumo, siendo los consumidores quienes ganan a costa de los agricultores. Los resultados de la simulación indican que todos los países importan no menos de un grano básico tras la supresión de las BNAs.

Honduras representa el caso extremo ya que se convierte en importador neto de los cuatro granos básicos examinados. Los incrementos de las importaciones netas de las dos variedades de maíz son cuantitativamente importantes, ascendiendo a 142,100 toneladas métricas en el caso del maíz amarillo y a 68,400 toneladas métricas en el del maíz blanco. En maíz blanco y arroz, Honduras tiene los precios de pre-LC más altos de la región y en maíz amarillo y sorgo, los segundos más altos. Tras la liberalización comercial intrarregional, estos precios disminuyen, beneficiando a los consumidores. Con los precios de post-LC más bajos, los consumidores, especialmente los de bajos ingresos, obtienen una mayor cantidad de los cuatro granos básicos, gastando

Cuadro 5

**RESULTADOS DE LA SIMULACIÓN PARA EL MAÍZ BLANCO, EL MAÍZ AMARILLO,  
EL ARROZ Y EL SORGO: EFECTOS DE PRODUCCIÓN/CONSUMO Y EFECTOS COMERCIALES<sup>1</sup>**  
—En miles de toneladas métricas—

Grano básico y país	Efectos de producción/consumo		Efectos comerciales							
	Cambio en		Exportaciones			Importaciones			Balance comercial (X <sub>T</sub> - M <sub>T</sub> )	Cambio en estado comercial
	Producción doméstica	Consumo doméstico	al MCCA	al RDM	Total (X <sub>T</sub> )	del MCCA	del RDM	Total (M <sub>T</sub> )		
<b>Maíz blanco</b>										
Costa Rica	-6.4	8.7	0.0	0.0	0.0	15.1	0.0	15.1	-15.1	Importador neto
El Salvador	-7.4	10.0	0.0	0.0	0.0	17.4	0.0	17.4	-17.4	Importador neto
Guatemala	46.2	-62.4	n.a.	n.a.	108.6	0.0	0.0	0.0	108.6	Exportador neto
Honduras	-29.1	39.3	0.0	0.0	0.0	68.4	0.0	68.4	-68.4	Importador neto
Nicaragua	6.7	-9.0	n.a.	n.a.	15.7	0.0	0.0	0.0	15.7	Exportador neto
MCCA	10.0	-13.4	100.9	23.4	124.3	100.9	0.0	100.9	23.4	Exportador neto
<b>Maíz amarillo</b>										
Costa Rica	-0.9	1.2	0.0	0.0	0.0	0.0	2.1	2.1	-2.1	Importador neto
El Salvador	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Guatemala	-32.0	43.2	0.0	0.0	0.0	0.0	75.2	75.2	-75.2	Importador neto
Honduras	-60.4	81.7	0.0	0.0	0.0	0.0	142.1	142.1	-142.1	Importador neto
Nicaragua	-50.5	68.3	0.0	0.0	0.0	0.0	118.8	118.8	-118.8	Importador neto
MCCA	-143.8	194.4	0.0	0.0	0.0	0.0	338.2	338.2	-338.2	Importador neto

Grano básico y país	Efectos de producción/consumo		Efectos comerciales							
	Cambio en		Exportaciones			Importaciones			Balance comercial ( $X_T - M_T$ )	Cambio en estado comercial
	Producción doméstica	Consumo doméstico	al MCCA	al RDM	Total ( $X_T$ )	del MCCA	del RDM	Total ( $M_T$ )		
<b>Arroz</b>										
Costa Rica	1.0	-1.3	2.3	0.0	2.3	0.0	0.0	0.0	2.3	Exportador neto
El Salvador	1.3	-1.7	3.0	0.0	3.0	0.0	0.0	0.0	3.0	Exportador neto
Guatemala	0.9	-1.2	2.1	0.0	2.1	0.0	0.0	0.0	2.1	Exportador neto
Honduras	-5.5	7.4	0.0	0.0	0.0	n.a.	n.a.	12.9	-12.9	Importador neto
Nicaragua	-1.0	1.4	0.0	0.0	0.0	n.a.	n.a.	2.4	-2.4	Importador neto
MCCA	-3.3	4.6	7.4	0.0	7.4	7.4	7.9	15.3	-7.9	Importador neto
<b>Sorgo</b>										
Costa Rica	2.0	-2.7	4.7	0.0	4.7	0.0	0.0	0.0	4.7	Exportador neto
El Salvador	-4.5	6.1	0.0	0.0	0.0	n.a.	n.a.	10.6	-10.6	Importador neto
Guatemala	1.0	-1.4	2.4	0.0	2.4	0.0	0.0	0.0	2.4	Exportador neto
Honduras	-5.2	7.0	0.0	0.0	0.0	n.a.	n.a.	12.2	-12.2	Importador neto
Nicaragua	-19.6	26.4	0.0	0.0	0.0	n.a.	n.a.	46.0	-46.0	Importador neto
MCCA	-26.3	35.4	7.1	0.0	7.1	7.1	61.7	68.8	-61.7	Importador neto

MCCA: Mercado Común Centroamericano.

RDM: Resto del mundo.

n.a.: No aplicable.

(...): Carencia de datos para llevar a cabo la simulación.

1. Para una mejor comprensión del cuadro 5, véase el Apéndice A.1.

Cuadro 6

**RESULTADOS DE LA SIMULACIÓN PARA EL MAÍZ BLANCO Y EL MAÍZ AMARILLO:  
EFECTOS FINANCIEROS, DE BIENESTAR Y DE GANANCIA DE EFICIENCIA<sup>1</sup>  
—Volumen en miles de toneladas métricas; el resto de las variables en millones de dólares—**

Grano básico y variables	Valores de simulación				
	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua
<b>MAÍZ BLANCO</b>					
<i>Producción doméstica</i>					
1. Volumen					
Agricultores pequeños	73.4	445.1	681.0	307.5	255.9
Agricultores medianos-grandes	70.7	89.8	487.9	133.6	13.4
Mercado	144.1	534.9	1,168.9	441.1	269.3
2. Ingresos del productor					
Agricultores pequeños	14.6	88.3	135.2	61.0	50.8
Agricultores medianos-grandes	14.0	17.8	96.8	26.5	2.7
Mercado	28.6	106.1	232.0	87.5	53.5
3. Cambio en el excedente del productor					
Agricultores pequeños	-1.9	-3.4	13.3	-12.6	3.2
Agricultores medianos-grandes	-1.9	-0.7	9.4	-5.6	0.2
Mercado	-3.8	-4.1	22.7	-18.2	3.4
<i>Consumo doméstico</i>					
1. Volumen					
Consumidores de bajos ingresos	97.1	333.2	624.8	312.8	150.6
Consumidores de altos ingresos	62.1	219.1	435.5	196.7	103.0
Mercado	159.2	552.3	1,060.3	509.5	253.6

Grano básico y variables	Valores de simulación				
	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua
2. Gastos del consumidor					
Consumidores de bajos ingresos	19.3	66.1	124.0	62.1	29.9
Consumidores de altos ingresos	12.3	43.5	86.4	39.0	20.4
Mercado	31.6	109.6	210.4	101.1	50.3
3. Cambio en el excedente del consumidor					
Consumidores de bajos ingresos	2.4	2.5	-12.9	11.8	-2.0
Consumidores de altos ingresos	1.6	1.7	-8.8	7.7	-1.3
Mercado	4.0	4.2	-21.7	19.5	-3.3
<i>Ganancias de eficiencia</i>					
1. En producción	0.1	0.0	0.4	0.6	0.0
2. En consumo	0.1	0.0	0.6	0.7	0.1
3. Efecto neto (1.) + (2.)	0.2	0.1	1.0	1.3	0.1
<b>MAÍZ AMARILLO</b>					
<i>Producción doméstica</i>					
1. Volumen					
Agricultores pequeños	75.5	...	643.8	289.4	202.9
Agricultores medianos-grandes	74.1	...	446.9	120.4	9.2
Mercado	149.6	...	1,090.7	409.8	212.1
2. Ingresos del productor					
Agricultores pequeños	12.5	...	105.6	47.3	33.6
Agricultores medianos-grandes	12.2	...	73.3	19.7	1.5
Mercado	24.7	...	178.9	67.0	35.1

Grano básico y variables	Valores de simulación				
	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua
3. Cambio en el excedente del productor					
Agricultores pequeños	-0.2	...	-8.9	-26.7	-40.6
Agricultores medianos-grandes	-0.2	...	-6.2	-11.6	-2.0
Mercado	-0.4	...	-15.1	-38.3	-42.6
<i>Consumo doméstico</i>					
1. Volumen					
Consumidores de bajos ingresos	91.2	...	707.4	346.0	211.0
Consumidores de altos ingresos	60.5	...	458.5	205.9	119.9
Mercado	151.7	...	1,165.9	551.9	330.9
2. Gastos del consumidor					
Consumidores de bajos ingresos	15.1	...	116.0	56.6	35.0
Consumidores de altos ingresos	10.0	...	75.2	33.7	19.9
Mercado	25.0	...	191.2	90.3	54.9
3. Cambio en el excedente del consumidor					
Consumidores de bajos ingresos	0.2	...	9.4	27.3	33.1
Consumidores de altos ingresos	0.2	...	6.2	17.1	20.2
Mercado	0.4	...	15.6	44.4	53.3
<i>Ganancias de eficiencia</i>					
1. En producción	0.0	...	0.2	2.6	4.5
2. En consumo	0.0	...	0.3	3.5	6.2
3. Efecto neto: (1.) + (2.)	0.0	...	0.5	6.1	10.7

(0.0): Volumen menor de 50 toneladas métricas y valor menor de 50,000 dólares.

(...): Carencia de datos para llevar a cabo la simulación.

1 Para una mejor comprensión del cuadro 6, véanse cuadros 3 y 4.

Cuadro 7

**RESULTADOS DE LA SIMULACIÓN PARA EL ARROZ Y EL SORGO:  
EFECTOS FINANCIEROS, DE BIENESTAR Y DE GANANCIA DE EFICIENCIA<sup>1</sup>**  
—Volumen en miles de toneladas métricas; el resto de las variables en millones de dólares—

Grano básico y variables	Valores de simulación				
	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua
<b>ARROZ</b>					
<i>Producción doméstica</i>					
1. Volumen					
Agricultores pequeños	77.9	22.1	12.0	19.4	88.1
Agricultores medianos-grandes	140.5	37.4	37.1	14.5	15.3
Mercado	218.4	59.5	49.1	33.9	103.4
2. Ingresos del productor					
Agricultores pequeños	37.7	10.8	5.9	8.9	43.2
Agricultores medianos-grandes	68.1	18.2	18.4	6.7	7.5
Mercado	105.8	29.0	24.3	15.6	50.7
3. Cambio en el excedente del productor					
Agricultores pequeños	0.4	0.6	0.3	-5.7	-1.1
Agricultores medianos-grandes	0.8	1.0	0.9	-4.5	-0.2
Mercado	1.2	1.6	1.2	-10.2	-1.3
<i>Consumo doméstico</i>					
1. Volumen					
Consumidores de bajos ingresos	129.4	33.6	28.0	29.4	63.7
Consumidores de altos ingresos	86.7	22.9	19.0	17.4	42.1
Mercado	216.1	56.5	47.0	46.8	105.8

Grano básico y variables	Valores de simulación				
	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua
2. Gastos del consumidor					
Consumidores de bajos ingresos	62.7	16.4	13.8	13.5	31.3
Consumidores de altos ingresos	42.0	11.2	9.4	8.0	20.6
Mercado	104.7	27.6	23.2	21.5	51.9
3. Cambio en el excedente del consumidor					
Consumidores de bajos ingresos	-0.7	-0.9	-0.7	7.4	0.8
Consumidores de altos ingresos	-0.5	-0.6	-0.4	4.6	0.6
Mercado	-1.2	-1.5	-1.1	12.0	1.4
<i>Ganancias de eficiencia</i>					
1. En producción	0.0	0.0	0.0	0.8	0.0
2. En consumo	0.0	0.0	0.0	1.0	0.0
3. Efecto neto (1.) + (2.)	0.0	0.1	0.1	1.8	0.1
<b>SORGO</b>					
<i>Producción doméstica</i>					
1. Volumen					
Agricultores pequeños	2.7	92.5	33.2	27.3	78.2
Agricultores medianos-grandes	34.3	38.9	56.6	7.4	11.9
Mercado	37.0	131.4	89.8	34.7	90.1
2. Ingresos del productor					
Agricultores pequeños	0.5	14.9	5.3	4.3	12.6
Agricultores medianos-grandes	5.6	6.3	9.1	1.2	1.9
Mercado	6.1	21.2	14.4	5.5	14.5

Grano básico y variables	Valores de simulación				
	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua
3. Cambio en el excedente del productor					
Agricultores pequeños	0.1	-1.5	0.2	-2.5	-12.9
Agricultores medianos-grandes	0.7	-0.6	0.3	-0.7	-2.1
Mercado	0.8	-2.1	0.5	-3.2	-15.0
<i>Consumo doméstico</i>					
1. Volumen					
Consumidores de bajos ingresos	18.9	86.3	52.2	29.4	86.5
Consumidores de altos ingresos	13.4	55.7	35.2	17.5	49.6
Mercado	32.3	142.0	87.4	46.9	136.1
2. Gastos del consumidor					
Consumidores de bajos ingresos	3.0	13.9	8.3	4.7	12.6
Consumidores de altos ingresos	2.2	9.0	5.7	2.8	8.0
Mercado	5.2	22.9	14.0	7.5	20.6
3. Cambio en el excedente del consumidor					
Consumidores de bajos ingresos	-0.4	1.3	-0.2	2.3	11.4
Consumidores de altos ingresos	-0.3	0.9	-0.2	1.4	7.0
Mercado	-0.7	2.2	-0.4	3.7	18.4
<i>Ganancias de eficiencia</i>					
1. En producción	0.0	0.0	0.0	0.2	1.5
2. En consumo	0.0	0.0	0.0	0.3	1.9
3. Efecto neto: (1.) + (2.)	0.1	0.1	0.1	0.5	3.4

(0.0): Volumen menor de 50 toneladas métricas y valor menor de 50.000 dólares.

1 Para una mejor comprensión del cuadro 7, véanse cuadros 3 y 4.

Cuadro 8

## SIMULACIÓN: RESUMEN DE LOS PRINCIPALES RESULTADOS

Grano básico y país	Importador neto/exportador neto		Grupo ganador y perdedor (agricultores: agric. / consumidores: consum.)			
	Cambio en los valores de base		Cambio en los valores de base			
	Balance comercial (X - M) (1,000 TM)	Estado comercial	Producción doméstica		Consumo doméstico	
			¿ Ganancia o pérdida ?	¿ Quién ?	¿ Ganancia o pérdida?	¿ Quién ?
<b>COSTA RICA</b>						
Maíz blanco	-15.1	importador neto	pérdida	ambos tipos de agric.	ganancia	consum. de bajos ingresos
Maíz amarillo	-2.1	importador neto	pérdida	ambos tipos de agric.	ganancia	consum. de bajos ingresos
Arroz	2.3	exportador neto	ganancia	agric. medianos-grandes	pérdida	consum. de bajos ingresos
Sorgo	4.7	exportador neto	ganancia	agric. medianos-grandes	pérdida	consum. de bajos ingresos
<b>EL SALVADOR</b>						
Maíz blanco	-17.4	importador neto	pérdida	agric. pequeños	ganancia	consum. de bajos ingresos
Maíz amarillo	...	...	...	...	...	...
Arroz	3.0	exportador neto	ganancia	agric. medianos-grandes	pérdida	consum. de bajos ingresos
Sorgo	-10.6	importador neto	pérdida	agric. pequeños	ganancia	consum. de bajos ingresos
<b>GUATEMALA</b>						
Maíz blanco	108.6	exportador neto	ganancia	agric. pequeños	pérdida	consum. de bajos ingresos
Maíz amarillo	-75.2	importador neto	pérdida	agric. pequeños	ganancia	consum. de bajos ingresos
Arroz	2.1	exportador neto	ganancia	agric. medianos-grandes	pérdida	consum. de bajos ingresos
Sorgo	2.4	exportador neto	ganancia	agric. medianos-grandes	pérdida	consum. de bajos ingresos

Grano básico y país	Importador neto/exportador neto		Grupo ganador y perdedor (agricultores: agric. / consumidores: consum.)			
	Cambio en los valores de base		Cambio en los valores de base			
	Balance comercial (X - M) (1,000 TM)	Estado comercial	Producción doméstica		Consumo doméstico	
			¿ Ganancia o pérdida ?	¿ Quién ?	¿ Ganancia o pérdida?	¿ Quién ?
<b>HONDURAS</b>						
Maíz blanco	-68.4	importador neto	pérdida	agric. pequeños	ganancia	consum. de bajos ingresos
Maíz amarillo	-142.1	importador neto	pérdida	agric. pequeños	ganancia	consum. de bajos ingresos
Arroz	-12.9	importador neto	pérdida	agric. pequeños	ganancia	consum. de bajos ingresos
Sorgo	-12.2	importador neto	pérdida	agric. pequeños	ganancia	consum. de bajos ingresos
<b>NICARAGUA</b>						
Maíz blanco	15.7	exportador neto	ganancia	agric. pequeños	pérdida	consum. de bajos ingresos
Maíz amarillo	-118.8	importador neto	pérdida	agric. pequeños	ganancia	consum. de bajos ingresos
Arroz	-2.4	importador neto	pérdida	agric. pequeños	ganancia	consum. de bajos ingresos
Sorgo	-46.0	importador neto	pérdida	agric. pequeños	ganancia	consum. de bajos ingresos
<b>MCCA</b>						
Maíz blanco	23.4	exportador neto	ganancia	-----	pérdida	-----
Maíz amarillo	-338.2	importador neto	pérdida	-----	ganancia	-----
Arroz	-7.9	importador neto	pérdida	-----	ganancia	-----
Sorgo	-61.7	importador neto	pérdida	-----	ganancia	-----

Fuentes: Derivado a partir de los cuadros 5-7.

MCCA: Mercado Común Centroamericano

(X-M): Diferencia entre exportaciones  
totales e importaciones totales.

(1.000 TM): Miles de toneladas métricas.

(---): Carencia de datos para llevar  
a cabo la simulación.

(---): No aplicable.

menos en ellos. Los consumidores de bajos ingresos disfrutaron de la mayor parte de las ganancias del excedente del consumidor en las dos variedades de maíz, 27.3 millones de dólares en maíz amarillo y 11.8 millones de dólares en maíz blanco.

Nicaragua presenta incrementos del volumen de importaciones netas de maíz amarillo, sorgo y arroz, totalizando, respectivamente, 118,800, 46,000 y 2,400 toneladas métricas. Sus precios de pre-LC del maíz amarillo y del sorgo son los más altos de la región y el del arroz es el segundo más alto. Los resultados para el maíz amarillo y sorgo pueden estar algo sobrevaluados. Es conveniente hacer notar que los precios de pre-LC de estos dos granos básicos fueron obtenidos usando una escasa información estadística, ya que SIECA (b) no suministró regularmente estos dos precios para Nicaragua.<sup>28</sup> No se puede asegurar de manera rotunda que este país tenga los precios más altos o que la divergencia en relación con la media regional sea tan grande. Por lo que se refiere a la ganancia del excedente del consumidor asociada con la reducción de los precios domésticos, beneficia en su mayor parte, como en el caso de Honduras, a los consumidores de bajos ingresos. El valor de esta ganancia es de 33.1 millones de dólares en el caso del maíz amarillo, 11.4 millones de dólares en el del sorgo y 0.8 millones de dólares en el del arroz.

El resto de los países no importan más de dos granos básicos después de la liberalización comercial intrarregional. Costa Rica es importadora neta de las dos variedades de maíz, El Salvador de maíz blanco y sorgo, y Guatemala de maíz amarillo. Los incrementos de las importaciones netas en Costa Rica y El Salvador están por debajo de las 17,400 toneladas métricas, mientras que el incremento de estas en Gua-

---

28. Los precios de pre-LC fueron calculados como la media simple de las medias anuales de los precios al por mayor suministrados semanalmente por SIECA (b) durante el período 1989-1993. En algunos años de ese período la información de esos precios no fue ofrecida para todas las semanas e incluso, en algunos casos, para ninguna semana. Por lo tanto, las medias anuales tuvieron que ser computadas solamente a partir de la información disponible. Esto debe de ser tenido en cuenta particularmente en los precios de pre-LC del maíz amarillo y del sorgo derivados para Nicaragua. Ellos fueron obtenidos de precios al por mayor suministrados solo para tres meses en el caso del maíz amarillo (los meses de junio de 1989, abril de 1990 y septiembre de 1990) y para una semana en el caso del sorgo (la semana correspondiente al 26 de marzo de 1990).

temala alcanza las 75,200 toneladas métricas. Los consumidores de bajos ingresos son, una vez más, el principal grupo que se aprovecha de la expansión del consumo doméstico. Tienen una ganancia del excedente del consumidor que oscila entre los 9.4 millones de dólares en el caso del maíz amarillo en Guatemala y los menos de 2.5 millones de dólares en el resto de los casos.

### *Países exportadores netos*

Los países que se convierten en exportadores netos son aquellos con precios de pre-LC menores que el de post-LC. En este caso el volumen de producción doméstica del correspondiente grano básico aumenta, mientras que el volumen de consumo doméstico disminuye. Los consumidores domésticos son los que transfieren parte de su excedente a los agricultores domésticos. Los resultados de la simulación revelan que excepto Honduras, el resto de los países son exportadores netos de al menos uno de los cuatro granos básicos en estudio. El maíz amarillo es el único grano del que ningún país logra generar incrementos netos de exportaciones.

Los exportadores netos de maíz blanco son Guatemala y Nicaragua. Estos países presentan los dos mayores incrementos de exportaciones netas de la región. 108,600 toneladas métricas en el caso de Guatemala y 15,700 toneladas métricas en el de Nicaragua. El incremento neto de Guatemala es el más significativo porque este país no solo tiene los precios más bajos de pre-LC para el maíz blanco, sino que también es el principal productor de maíz de la región. En ambos países, los pequeños agricultores son los que más se benefician del mayor precio de post-LC para su producción y del incremento de la producción de maíz blanco. El valor de su ganancia del excedente del productor equivale a 13.3 millones de dólares en Guatemala y a 3.2 millones de dólares en Nicaragua.

Los incrementos en el volumen de exportaciones netas de arroz y sorgo son menos importantes, estando siempre por debajo de las 4,700 toneladas métricas. En el caso del arroz, los exportadores netos son Costa Rica, El Salvador y Guatemala y en el caso del sorgo, Costa Rica

y Guatemala. Los medianos y grandes agricultores explican la mayor parte de la ganancia de producción en todos estos países. La ganancia del excedente del productor para estos agricultores nunca sobrepasa el millón de dólares.

### *Dilema entre eficiencia y bienestar*

Tras la liberalización del comercio intrarregional todas las economías de la región logran una ganancia neta de eficiencia, pero no todos los agricultores y consumidores domésticos disfrutan de una ganancia neta de bienestar. La simulación pone en evidencia los potenciales problemas de distribución dentro de las economías domésticas de las ganancias procedentes de la creación de comercio. En los países importadores netos el conflicto distributivo puede surgir entre los consumidores de bajo ingresos que mejoran su situación y los pequeños agricultores que ven empeorada su posición (excepto en Costa Rica, donde ambos tipos de agricultores sufren una pérdida similar de excedente). En los países exportadores netos ese conflicto puede aparecer entre los consumidores de bajos ingresos que pierden y los medianos y grandes agricultores que ganan (excepto en el maíz blanco, en el que los pequeños agricultores son los principales ganadores).

Este conflictivo equilibrio entre eficiencia y bienestar es particularmente claro en el caso de Honduras y Nicaragua cuando se convierten en importadores netos de maíz amarillo. Las mayores ganancias netas de eficiencia de la región son logradas por estos dos países en el mencionado grano, ascendiendo a 6.1 millones de dólares en Honduras y a 10.7 millones de dólares en Nicaragua. Aunque en los dos países los consumidores de bajos ingresos se benefician de la ganancia de consumo, los pequeños agricultores son el principal grupo de productores que transfieren parte de su excedente a los consumidores domésticos. La pérdida en su excedente del productor es de 26.7 millones de dólares en Honduras y de 40.6 millones de dólares en Nicaragua. En estos dos países la ganancia neta de eficiencia para la economía doméstica en su conjunto puede ir acompañada de un conflicto distributivo entre dos grupos económicamente vulnerables.

## *La región como un todo*

A escala regional la simulación determina los cambios del volumen de producción y consumo así como las consecuencias comerciales asociadas a estos cambios. Los resultados revelan que para la región como un todo hay una pérdida de producción y una ganancia de consumo para el maíz amarillo, el arroz y el sorgo, mientras que lo contrario ocurre para el maíz blanco. Por consiguiente, la región se convierte en importadora neta del RDM en los tres primeros granos y en exportadora neta al RDM en el último.

Estos resultados indican que el cambio del estado comercial regional parece ser bastante sensible al tipo de determinación del precio de post-LC. Los incrementos netos de importaciones extrarregionales tienen lugar cuando el precio de post-LC es derivado de los precios mundiales, como es el caso del maíz amarillo, el arroz y el sorgo, cuyos precios de post-LC fueron computados a partir de la banda regional de precios de importación. Por el contrario, el incremento neto de exportaciones extrarregionales ocurre cuando el precio de post-LC está basado en los precios domésticos. Ese es el caso del maíz blanco cuyo precio de post-LC fue calculado como una media ponderada de los niveles de pre-LC del precio de ese grano.

A diferencia de los incrementos regionales de las importaciones netas de arroz y de las exportaciones netas de maíz blanco, los incrementos regionales de las importaciones netas de maíz amarillo y de sorgo son cuantitativamente importantes, totalizando, respectivamente, 338.200 y 61.700 toneladas métricas. La mayor parte de estos incrementos está concentrada en Honduras y Nicaragua. Los dos países juntos explican el 77 por ciento del total del incremento regional de importaciones netas de maíz amarillo y el 94 por ciento del de sorgo. Estos países presentan precios de pre-LC excepcionalmente altos y en el caso de Nicaragua, como se indicó más arriba, sus precios de pre-LC fueron derivados a partir de la escasa información suministrada por SIECA (b). Aunque se puede esperar un incremento de las importaciones netas de estos dos granos básicos, no se puede asegurar que su magnitud sea tan sustancial como estos resultados de la simulación manifiestan.

## CONCLUSIONES

Este trabajo ha adaptado un modelo estándar de simulación comercial con el propósito de derivar una herramienta analítica para valorar los efectos de eliminar las BNAs al comercio intrarregional de maíz blanco, maíz amarillo, arroz y sorgo en las condiciones establecidas por el nuevo esquema de integración centroamericana. Dadas las limitaciones de esa adaptación los resultados de la simulación deben ser interpretados con precaución. La adopción de algunos importantes supuestos para adecuar el modelo estándar a la información empírica disponible, ha restringido considerablemente el poder analítico del modelo de simulación resultante. Asimismo, el hecho de que ese modelo haya sido elaborado a partir de un enfoque de equilibrio parcial ha llevado a que el modelo capte únicamente los efectos de primera-ronda del cambio de precios.<sup>29</sup> Debido a todas estas limitaciones, los resultados de la simulación han de ser vistos como aproximaciones a los efectos inducidos por la eliminación de BNAs y, por lo tanto, las conclusiones derivadas de esos resultados han de ser consideradas solo como indicativas.

Los resultados de la simulación que resumen los principales efectos de la liberalización del comercio intrarregional de los granos básicos examinados, son los siguientes:

- a) Por países, Honduras, Nicaragua y El Salvador por un lado, y Guatemala por el otro, representan los dos cambios opuestos de post-LC en el estado comercial. Los primeros se convierten en su mayor parte en importadores netos (Honduras de todos los granos básicos, Nicaragua de tres de estos, y El Salvador de dos de los tres granos básicos considerados en su caso), mientras que Guate-

---

29. Efectos de segunda-ronda no captados por el modelo de simulación son, por ejemplo, los efectos del cambio en el precio de un grano básico como el maíz amarillo sobre la estructura de costes de aquellas industrias que lo usan como insumo (p. ej. industrias productoras de piensos); y los efectos de la renta adicional de los consumidores (en países con ganancias de consumo) sobre el gasto en bienes diferentes a los granos básicos.

mala aparece como un exportador neto de la mayoría de los granos básicos (exporta todos los granos examinados excepto el maíz amarillo). Un cuadro más equilibrado es mostrado por Costa Rica, que es importadora neta de las dos variedades de maíz y exportadora neta de arroz y sorgo.

- b) La región como un todo se convierte en importadora neta del resto del mundo en maíz amarillo, arroz y sorgo. Solamente es capaz de generar un superávit comercial extrarregional en el caso del maíz blanco.
- c) En el lado de la oferta, la carga del ajuste a los cambios en la producción recaen más severamente en los pequeños agricultores. Con la relativa excepción de Costa Rica, todas las pérdidas de producción ocurren en países donde los pequeños agricultores son los principales productores de los granos básicos afectados. Los pequeños agricultores solo se benefician de ganancias de producción en maíz blanco en Guatemala y Nicaragua. El resto de las ganancias de producción tiene lugar en arroz y sorgo y en países tales como Costa Rica, El Salvador y Guatemala en el caso del arroz, y Costa Rica y Guatemala en el caso del sorgo, donde los medianos y grandes agricultores son los principales productores.
- d) En el lado de la demanda, los consumidores de bajos ingresos son el principal grupo afectado tanto por las ganancias como por las pérdidas de consumo doméstico.

Los resultados obtenidos para Honduras y Nicaragua son los más imprevistos y debido a sus implicaciones, los más preocupantes. Se espera que estos dos países, que son los menos desarrollados de la región, tengan una ventaja comparativa en granos básicos, especialmente Honduras en maíz y Nicaragua en arroz. El libre comercio intrarregional en productos agropecuarios básicos debería permitirles explotar esa ventaja comparativa. Sin embargo, los resultados de la simulación parecen indicar lo contrario. Ambos países se convierten en importadores netos de la mayoría de los granos básicos como consecuencia de tener precios de pre-LC mayores que la media regional.

La principal implicación de este resultado es que Honduras y Nicaragua pueden tener déficits comerciales estructurales con el resto de la región. El crecimiento equilibrado del comercio regional requiere

que estos dos países sean capaces de compensar sus importaciones intrarregionales netas de granos básicos con un incremento de sus exportaciones intrarregionales netas de otros productos, ya sean de otros productos agropecuarios o de productos industriales. Las comparaciones de precios entre los cinco países centroamericanos (véase SIECA, b) sugieren que Honduras y Nicaragua pueden exportar algunos productos agropecuarios diferentes a los granos básicos, pero sus ventajas de precio en esos productos son modestas y, probablemente, insuficientes para generar un aumento sustancial de sus exportaciones intrarregionales. Asimismo, la consecución de un incremento de las exportaciones intrarregionales de productos industriales es problemática ya que, a diferencia de El Salvador, ninguno de los dos países tiene una ventaja comparativa en esos productos.

Si Honduras y Nicaragua no pudieran tender a compensar sus importaciones intrarregionales con sus exportaciones intrarregionales, el nuevo esquema de integración centroamericana enfrentaría serias dificultades. Se puede argumentar que mientras estos países puedan financiar sus déficit intrarregionales con superávit extrarregionales, el crecimiento del comercio dentro de la región no necesita ser equilibrado. Sin embargo, dada la pasada experiencia de problemas planteados por la distribución de los costes y beneficios en el MCCA, es poco probable que los dos países menos desarrollados de la región no cuestionen su participación en el nuevo esquema de integración si no son capaces de cosechar beneficios del libre comercio en productos en los que se espera que ellos posean ventajas comparativas.

Para buscar soluciones a los problemas que estos resultados de la simulación plantean al nuevo proceso de integración regional, es necesario examinar las posibles causas de las diferencias entre países en los precios de pre-LC y, particularmente, las causas de los mayores precios de pre-LC de Honduras y Nicaragua. Hay tres factores que pueden explicar esas diferencias de precios: los costes de producción, los costes de comercialización y las políticas que influyen en la competitividad de precios. Como en la simulación se asumió que los costes de transporte y los márgenes de mercadeo no existían, el análisis ha de centrarse en las diferencias en los costes de producción y en las políticas adoptadas.

La referencia a comparaciones entre países de sus costes de producción ha de ser cautelosa ya que la información estadística disponible es muy limitada. Para algunos años comprendidos entre 1989 y 1992, SIECA (1993) proporciona estimaciones de costes por tonelada métrica y de rendimientos para tres niveles de tecnología. Con estos datos es posible llevar a cabo comparaciones entre cuatro y cinco países centroamericanos para los niveles tecnológicos medio y alto en el caso del maíz, y para el nivel tecnológico medio en los casos del arroz y el sorgo.

Con algunas excepciones en Costa Rica y Nicaragua, estas estimaciones de costes y rendimientos tienden a confirmar las diferencias entre países en los precios de pre-LC empleados en la simulación (véase *ibíd.*, cuadros 6, 13 y 17). En los casos particulares de Honduras y Nicaragua, las estimaciones indican que una menor eficiencia relativa de la producción puede explicar los más altos precios de pre-LC en Honduras, pero lo mismo es menos evidente en Nicaragua.

Comparado con el resto de los miembros del MCCA, Honduras aparece como un productor de altos costes y bajos rendimientos. Este país solo tiene costes por tonelada métrica por debajo de la media regional para el cultivo semitecnificado de maíz y en los otros casos, sus costes son o los más altos o los segundos más altos de la región. En términos de rendimientos, Honduras siempre presenta una productividad física de la tierra por debajo de la media regional.

Por el contrario, las estimaciones ofrecidas para Nicaragua revelan una combinación de costes y rendimientos menos uniforme. Este país tiene los segundos más altos costes y los más altos rendimientos para el maíz, los más bajos costes y los segundos más bajos rendimientos para el arroz, y los más bajos costes y los segundos más altos rendimientos para el sorgo. En suma, de acuerdo con las estimaciones recopiladas por SIECA hay más indicaciones de una pérdida de competitividad en Honduras que en Nicaragua.

El otro factor que puede explicar las diferencias en los precios de pre-LC es el manejo de las políticas domésticas que afectan a la competitividad de precios. Aunque las reformas de política económica llevadas a cabo en Centroamérica han sido bastante similares, el grado de avance en la implementación de las políticas ha diferido entre los países debido a las diferentes condiciones de partida de cada uno de ellos.

Entre las políticas que afectan más directamente la competitividad de precios, la cambiaria es la más relevante. Hay razones para creer que los desequilibrios cambiarios pueden explicar una gran parte de las diferencias en los precios de pre-LC. El período para el que esos precios fueron derivados (1989-1993) coincide con un momento en el que todos los gobiernos centroamericanos estaban haciendo esfuerzos unilaterales para alcanzar y mantener tipos de cambio competitivos. En un contexto en el que los tipos de cambio entre los países centroamericanos habían perdido su tradicional estabilidad, la combinación de diferentes tasas de devaluación e inflación resultó en una desalineación de los tipos de cambio en términos reales. Es altamente probable que estos desequilibrios cambiarios hayan sido incorporados en los precios de pre-LC y que, por lo tanto, las diferencias entre países en esos precios estén mostrando no solo diferencias en la eficiencia relativa de la producción, sino también diferencias en el manejo de las políticas cambiarias. El hecho de que durante el mencionado período Honduras y Nicaragua, junto con El Salvador, hayan tendido a mantener un tipo de cambio efectivo real (TCER) relativamente sobrevaluado contribuye a explicar sus más altos precios de pre-LC y la pérdida de ventajas competitivas frente a sus socios comerciales del MCCA.

El análisis del origen de las disparidades en los precios de pre-LC indica que las diferencias en los costes de producción y en las políticas domésticas pueden explicar los más altos precios de pre-LC de Honduras y Nicaragua. Por consiguiente, las dos posibles soluciones al problema planteado en estos países por los resultados de la simulación son la reducción de sus costes de producción y la armonización de las políticas a escala regional.

La primera solución es que Honduras y en menor medida Nicaragua bajen sus costes en la producción de los tres granos básicos. Esto es improbable que sea una tarea fácil. La efectividad de esta solución dependerá no solo de la capacidad de estos países para elevar sus rendimientos sino también de que otros países en la región no adopten medidas similares de reducción de costes, así como de que los precios de post-LC no estén distorsionados para que puedan reflejar adecuadamente la disminución en los costes de producción.

La otra solución, la armonización de políticas, adquiere especial relevancia para el éxito del programa regional de integración agropecuaria.

Los resultados de la simulación para Honduras y Nicaragua revelan que la liberalización comercial puede tener efectos perversos si los precios están afectados seriamente por distorsiones tales como las producidas por los desequilibrios cambiarios. Este hecho subraya la necesidad de acompañar el libre comercio con una armonización de políticas para que los precios tiendan a reflejar la eficiencia relativa de las producciones domésticas y no las ventajas o desventajas competitivas creadas artificialmente por el manejo de las políticas domésticas. La armonización de políticas contribuiría a garantizar un marco más equitativo para todos los productores de la región y, de ese modo, se podrían obtener los beneficios de la especialización sobre una base regional. En este contexto hay más posibilidades de que Honduras y Nicaragua puedan explotar su esperada ventaja comparativa en productos agropecuarios.

La coordinación de los tipos de cambio es un primer paso esencial para la armonización de políticas en el nuevo esquema de integración regional. Las propuestas para armonizar las políticas cambiarias centroamericanas apuntan hacia el establecimiento de un régimen de bandas flotantes basadas en TCERS con respecto a una única moneda de referencia —el dólar estadounidense— (López, 1993) o con respecto a una bolsa de monedas (Bulmer-Thomas, 1994). El mantenimiento de una política de tipos de cambio reales contribuirá a reducir la relativa sobrevaluación real de las monedas hondureña y nicaragüense y así, a la recuperación de sus ventajas competitivas. Si todo esto fuese insuficiente, el crecimiento equilibrado del comercio intrarregional en Centroamérica requeriría una alineación de los tipos de cambio que teniendo en cuenta la competitividad tanto intra como extrarregional, permitiera a Honduras y Nicaragua utilizar su ventaja comparativa en productos agropecuarios básicos.

Con respecto a los resultados de la simulación para la región como un todo, estos revelan que tras la liberalización comercial la región se convierte en importadora neta de tres de los cuatro granos básicos incluidos en la investigación. En otras palabras, la región tiene dificultades para cumplir el objetivo establecido en el PAC de incrementar la producción regional de granos básicos. Estos resultados sugieren que el logro de ese objetivo puede requerir una cierta gradualidad en el proceso de apertura comercial extrarregional y medidas adicionales de inversión que complementen la liberalización comercial.

La sensibilidad de los resultados a los precios de post-LC empleados induce a recomendar la gradualidad en la implementación de la liberalización comercial extrarregional. En la simulación el cambio en el estado comercial regional está muy influido por la elección de los precios de post-LC. La región se convierte en importadora neta de todos aquellos granos básicos cuyos precios de post-LC son obtenidos a partir de la banda de precios de importación, mientras que la región es capaz de generar exportaciones netas de maíz blanco, el único grano básico cuyo precio de post-LC no está basado en precios internacionales. Esta sensibilidad al precio seleccionado de post-LC es una indicación de que una brusca exposición a la competencia extrarregional podría impedir que la producción regional se adaptara satisfactoriamente a las nuevas condiciones de competencia.

Por otro lado, los resultados de la simulación para la región como un todo sugieren que la liberalización comercial por sí sola es insuficiente para asegurar un aumento significativo de la producción. La liberalización comercial resulta en una redistribución geográfica de la producción dentro de la región sin una sustancial expansión global de esta. El libre comercio de granos básicos puede llevar a un uso más eficiente de los recursos regionales, pero una mejor reasignación de recursos sin un apropiado nivel de inversión para elevar los rendimientos no llevará a los deseados niveles de producción regional. Este énfasis en medidas complementarias para estimular la inversión es consistente con los resultados de otros estudios (SIECA, 1993 y 1996b; CEPAL, 1995), que señalan que el incremento de los rendimientos más que la expansión del área cultivada es el factor fundamental para aumentar la producción regional de granos básicos en el mediano plazo.

Finalmente, los resultados de la simulación desagregados por categorías de agricultores y consumidores proporcionan un argumento adicional en favor de una gradual implementación de la apertura comercial extrarregional.

En el lado de la oferta, la simulación revela que los pequeños agricultores soportan casi todos los costes asociados con las pérdidas de producción, y con la excepción del caso del maíz blanco (cuyo precio de post-LC no fue derivado a partir de los precios internacionales), no disfrutaron de los beneficios procedentes de las ganancias de producción. En el lado de la demanda, la lógica de la simulación lleva a que

los cambios en el consumo, tanto los positivos como los negativos, afecten principalmente a los consumidores de bajos ingresos. No obstante, el resultado de que las pérdidas de consumo en granos básicos diferentes al maíz blanco ocurran en países que con la excepción de Costa Rica, tienen un frágil sistema económico y social para absorber esas pérdidas, es preocupante.

Todos estos resultados tienden a confirmar que una parte significativa de la carga del ajuste a los cambios de producción y consumo puede recaer en grupos económicamente vulnerables. Por esta razón, la gradualidad en el proceso de liberalización comercial extrarregional contribuiría a aligerar esa carga y particularmente en el caso de los pequeños agricultores, les ayudaría o bien a adaptarse a las nuevas condiciones o bien a abandonar la producción afectada por otra alternativa.

#### BIBLIOGRAFÍA

Bulmer-Thomas, Víctor. *The Political Economy of Central America since 1920*. Cambridge: Cambridge University Press. 1987.

———“Strategy and Policy Recommendation for Central American Integration”. *Ponencia presentada en el 48th International Congress of Americanists*, 4-9 de Julio. Estocolmo. 1994.

Bulmer-Thomas, Víctor, Rodolfo Cerdas, Eugenia Gallardo y Mitchell Seligson. *Central American Integration: Report for the European Commission*. Miami: European Community Research Institute, University of Miami. 1992.

Cafferata, Julio Paz. “Una síntesis de la experiencia de banda de precios en Centroamérica”. San José: Regional Unit of Technical Assistance; mimeo. 1993a

———“Regional/Bilateral Trade Agreements and Agricultural Policy Harmonizations: The Lessons from Central America”. San José: Regional Unit of Technical Assistance, Septiembre; mimeo. 1993b.

- Cappi, Carlo, Lehmann Fletcher, Roger Norton, Carlos Pomareda y Molly Wainer. "A Model of Agricultural Production and Trade in Central America". In William R. Cline y Enrique Delgado (eds.), *Economic Integration in Central America*. Washington, D.C.: The Brookings Institution. 1978.
- CEPAL (Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe). *Granos básicos en Centroamérica: Propuestas para los pequeños productores*. México: CEPAL; LC/MEX/L.260, 30 de enero. 1995.
- Coleman, Jonathan R. y Chris Jones. *Measuring Welfare Changes from Commodity Price Stabilization in Small Open Economies*. World Bank Policy, Research Working Paper No. 1021. Washington, D.C.: World Bank. 1992.
- Coleman, Jonathan R. y Donald F. Larson. *Tariff-Based Commodity Price Stabilization Schemes in Venezuela*. World Bank Policy, Research and External Affairs Working Paper No. 611. Washington, D.C.: World Bank. 1991.
- COMACA (Consejo de Ministros de Agricultura de Centroamérica). *Situación del libre comercio de los productos agrícolas a nivel del istmo centroamericano*. San José: Secretaría de Coordinación del COMACA, 31 de agosto. 1992.
- CORECA (Consejo Regional de Cooperación Agrícola de Centroamérica, México y República Dominicana). "Centroamérica: Cálculo de valores piso y techo para las bandas de precios de importación de maíz, sorgo y arroz, 1993-1994". San José: Secretaría del CORECA, enero; mimeo. 1993.
- FAO (Food and Agriculture Organization of the United Nations). *Economic Cooperation Among Developing Countries in Agricultural Trade*. FAO Economic and Social Development, Paper No. 70. Rome: FAO. 1987.
- FAO. *Effects of Stabilization and Structural Adjustment Programmes on Food Security*. FAO Economic and Social Development Paper No. 89. Rome: FAO. 1989.

- FAO. *Demand Prospects for Rice and Other Foodgrains in Selected Asian Countries*. FAO Economic and Social Development Paper No. 97. Rome: FAO. 1991.
- Herrera, Danilo y Manuel Jiménez. *El comercio intrarregional de granos básicos en Centroamérica*. IICA Documento de Programa No. 29. San José: Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura. 1992.
- Jiménez, Manuel. *Sistema armonizado de bandas de precios en Centroamérica*. IICA Documento Base - Programa I: Análisis y Planificación de la Política Agraria. San José: Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, diciembre. 1991.
- Knudsen, Odin y John Nash. "Domestic Price Stabilization Schemes in Developing Countries". *Economic Development and Cultural Change*, Vol. 38, No. 3, Abril, págs. 539-558. 1990.
- Laird, Sam y Alexander Yeats. *Quantitative Methods for Trade-Barrier Analysis*. London: Macmillan. 1990.
- Lizano, Eduardo. "El sector agropecuario y la integración económica". En Eduardo Lizano (ed.), *La integración económica centroamericana*, Vol. 1. México: Fondo de Cultura Económica. 1975.
- López, José Roberto. "Coordinación de políticas macroeconómicas en Centroamérica". Ponencia presentada en el Seminario Final PRA-DIC sobre Coordinación y Convergencia Macroeconómica y la Integración Financiera de Centroamérica, 3 de diciembre. Guatemala: Programa de Apoyo al Desarrollo y la Integración de Centroamérica. 1993.
- Molle, Willem. *The Economics of European Integration: Theory, Practice, Policy*. Aldershot: Dartmouth. 1990.
- Muchnik, Eugenia and Marcela Allue. "The Chilean experience with agricultural price bands: The case of wheat". *Food Policy*, Vol. 16, No.1, Febrero, págs. 67-73. 1991.
- Piñeiro, Martín E. "La agricultura en la integración de América Latina y el Caribe". *Integración Latinoamericana*, Año 16, No. 170, Agosto, págs. 3-12. 1991.

- Pomareda, Carlos (ed.). *La agricultura en el desarrollo económico de Centroamérica en los 90*. IICA Colección Investigación y Desarrollo, No. 22. San José: Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura. 1992.
- Pomareda, Carlos, Rafael Trejos y Juan Manuel Villasuso (comps.) *Libre comercio, integración y agricultura en Centroamérica*. IICA Colección Investigación y Desarrollo, No. 24. San José: Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura. 1993.
- Rastegari, Shida. "A Review of Agricultural Supply Responses for International Policy Models". Stillwater: Oklahoma State University, Department of Agricultural Economics, 16 de mayo; mimeo. 1996.
- Salazar, José Manuel. "El sector agropecuario y las relaciones intersectoriales". En Carlos Pomareda (ed.), *La agricultura en el desarrollo económico de Centroamérica en los 90*. IICA Colección Investigación y Desarrollo, No. 22. San José: Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura. 1992.
- San Salvador. "Declaración de San Salvador". San Salvador: 17 de julio; mimeo. 1991.
- SCA (Secretaría de Coordinación del Consejo Agropecuario Centroamericano) (a). *Medidas arancelarias y no arancelarias vigentes para el comercio de productos agropecuarios sensitivos en cada país centroamericano*. San José: SCA.
- Scandizzo, Pasquale y Colin Bruce (1980). *Methodologies for Measuring Agricultural Price Intervention Effects*. World Bank Staff Working Paper No. 394. Washington, D.C.: World Bank. 1980.
- Segovia, Alexánder. *Mercado de alimentos y sistema de banda de precios en Centroamérica*. CENITEC Cuaderno de Investigación No. 17. San Salvador: Centro de Investigaciones Tecnológicas y Científicas. 1993.
- SIECA (Secretaría Permanente del Tratado General de Integración Económica Centroamericana) (a). *Anuario estadístico centroamericano de comercio exterior*. Guatemala: SIECA.

- (b). *Centroamérica: Informe semanal de precios de productos alimenticios seleccionados*. Guatemala: SIECA-Información Agropecuaria.
- (c). *Boletín informativo*. Guatemala: SIECA.
- El desarrollo integrado de Centroamérica en la presente década: Desarrollo agrícola*, Vol. 5. Buenos Aires: Instituto para la Integración de América Latina / Banco Interamericano de Desarrollo. 1973.
- La cooperación regional y el intercambio de productos agrícolas en Centroamérica: Resumen y conclusiones* (Proyecto INTAGRO-76). Guatemala: SIECA, febrero. 1977.
- Centroamérica: Análisis crítico de la aplicación del Protocolo Especial sobre Granos*. Guatemala: SIECA/Comisión Coordinadora de Mercadeo y Estabilización de Precios de Centroamérica; SIECA/CCMEP-XXXI-OR/D.1.4, diciembre. 1987.
- Inventario de medidas restrictivas al comercio intrazonal*. Guatemala: SIECA, 7 de septiembre. 1989a.
- Addendum al documento Inventario de Medidas Restrictivas al Comercio Intrazonal*. Guatemala: SIECA, 7 de diciembre. 1989b.
- Series estadísticas seleccionadas de Centroamérica*, No. 23. Guatemala: SIECA. 1990.
- La situación de los granos básicos y el libre comercio intra y extrarregional (maíz, frijol, arroz y sorgo)*. Guatemala: SIECA, febrero. 1993.
- Ronda Uruguay - Compromisos de los países centroamericanos en materia de acceso a mercados: Agricultura*. Guatemala: SIECA; SIECA/GEXGATT-I/D.1.2, 11 de noviembre. 1994
- Series estadísticas seleccionadas de Centroamérica*, No. 26. Guatemala: SIECA. 1996a.
- Los granos básicos en Centroamérica*. Guatemala: SIECA, agosto. 1996b
- Situación actual de la política arancelaria*. Guatemala: SIECA. 28 de febrero. 1997.

- Trejos, Rafael A., Carlos Pomareda y Danilo Herrera. *Armonización de políticas y modernización de la agricultura en Centroamérica: Estrategia en procesos de ajuste y apertura económica*. IICA Documentos de Programa No. 27. San José: Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura. 1992.
- Tsakok, Isabelle. *Agricultural Price Policy: A Practitioner's Guide to Partial-Equilibrium Analysis*. Ithaca: Cornell University Press. 1990
- Villanueva, Benjamín. "El sector agrícola en el proceso de integración económica centroamericana". *Revista de Integración*, No. 19, Noviembre, págs. 189-244. 1971.
- Weeks, John. *The Economies of Central America*. New York: Holmes and Meier. 1985
- Weeks, John. "Regional Cooperation and Food Security in Central America". Ponencia presentada en el 48th International Congress of Americanists, 4-9 de julio. Estocolmo. 1994
- Weller, Jürgen (ed.). *¿Maíz o melón?: Las respuestas del agro centroamericano a los cambios de la política económica*. Santiago: Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe / Organización Internacional del Trabajo. 1993
- Wirth, Carlos A. "Cooperación e integración agrícolas: La experiencia latinoamericana". *Integración Latinoamericana*, Año 5, No. 43, Enero-Febrero, págs. 4-21. 1980.
- Yudelman, Montague. *Agricultural Development and Economic Integration in Latin America*. London: George Allen and Unwin. 1970.

**INTERPRETACIÓN DEL CUADRO 5**  
**(RESULTADOS DE LA SIMULACIÓN PARA EL MAÍZ BLANCO, EL MAÍZ AMARILLO,**  
**EL ARROZ Y EL SORGO: EFECTO DE PRODUCCIÓN / CONSUMO Y EFECTOS COMERCIALES)**

Grano básico y país	Efectos de producción/consumo		Efectos comerciales							
	Cambio en		Exportaciones			Importaciones			Balance comercial (1) - (2)	Cambio en estado comercial
	Producción doméstica	Consumo doméstico	al MCCA	al RDM	Total (1)	del MCCA	del RDM	Total (2)		
Costa Rica El Salvador Guatemala Honduras Nicaragua										
MCCA	(10)	(11)	(5)	(6)	(3)	(7)	(8)	(4)	(9)	Casos 1 y 2 <sup>1</sup>

1. Explicación de los casos 1 y 2 en la página siguiente

**INTERPRETACIÓN DEL CUADRO 5**

(Continuación)

**Caso 1. MCCA como importador neto.**

- (1) Si el país es exportador neto, las "Exportaciones Totales" se definen como "Producción Doméstica" más "Consumo Doméstico" en valor absoluto. Si el país es importador neto, las "Exportaciones totales" son cero.
- (2) Si el país es importador neto, las "Importaciones Totales" se definen como "Producción Doméstica" en valor absoluto más "Consumo Doméstico". Si el país es exportador neto, las "Importaciones Totales" son cero.
- (3) Suma de la columna.
- (4) Suma de la columna.
- (3) & En este caso, (4) > (3): el incremento regional en "Importaciones Totales"
- (4) —(4) — excede el incremento regional en "Exportaciones Totales" — (3)—. Se asume que las últimas representan el incremento total en las exportaciones intrarregionales —(3) = (5) — y la diferencia representa el incremento total en las importaciones extrarregionales —[(4) - (3) = (8)]—.
- (5) Suma de la columna; (5) = (3).
- (6) Suma de la columna; (6) = 0 (N.B., se asume que todas las exportaciones van al mercado regional).
- (7) (7) = (5); (esto es, importaciones intrarregionales totales = exportaciones intrarregionales totales).
- (8) (8) = (4) - (3); (8) = (4) - (7); (8) = |(9)|; (8) = |(10)| + |(11)|.
- (9) Suma de la columna; en este caso, (9) < 0.
- (10) Suma de la columna; en este caso, (10) < 0.
- (11) Suma de la columna; en este caso, (11) > 0.

**Caso 2. MCCA como exportador neto.**

- (1) Si el país es exportador neto, las "Exportaciones Totales" se definen como "Producción Doméstica" más "Consumo Doméstico" en valor absoluto. Si el país es importador neto, las "Exportaciones totales" son cero.
- (2) Si el país es importador neto, las "Importaciones Totales" se definen como "Producción Doméstica" en valor absoluto más "Consumo Doméstico". Si el país es exportador neto, las "Importaciones Totales" son cero.
- (3) Suma de la columna.
- (4) Suma de la columna.
- (3) & En este caso, (3) > (4): el incremento regional en "Exportaciones Totales"
- (4) —(3)— excede el incremento regional en "Importaciones Totales" —(4)—. Se asume que las últimas representan el incremento total en las importaciones intrarregionales —(4) = (7)— y la diferencia representa el incremento total en las exportaciones extrarregionales —[(3) - (4) = (6)]—.
- (5) (5) = (7); (esto es, exportaciones intrarregionales totales = importaciones intrarregionales totales).
- (6) (6) = (3) - (4); (6) = (3) - (5); (6) = (9); (6) = (10) + |(11)|.
- (7) Suma de la columna; (7) = (4).
- (8) Suma de la columna; (8) = 0 (N.B., se asume que todas las importaciones proceden del mercado regional).
- (9) Suma de la columna; en este caso, (9) > 0.
- (10) Suma de la columna; en este caso, (10) > 0.
- (11) Suma de la columna; en este caso, (11) < 0.

## EL COMERCIO DE SERVICIOS DESPUÉS DE LA RONDA URUGUAY

Arturo Montenegro

EL PAPEL DE LOS SERVICIOS EN EL DESARROLLO ECONÓMICO

### *Los servicios y el comercio internacional*

Uno de los resultados más novedosos de “La Ronda Uruguay de Negociaciones Comerciales Multilaterales” fue la inclusión de un Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGS). El solo apareamiento del concepto de Comercio de Servicios constituye una novedad teórica con complejas implicaciones prácticas.

A manera de ejemplo, tómese el caso de la tradicional separación, hasta antes de la Ronda Uruguay, entre la libre movilidad internacional de los factores y el comercio internacional. Así, John Stuart Mill, en su famoso ejemplo del río Támesis, hizo ver que la teoría del comercio internacional de bienes tenía como supuesto central la inmovilidad de los factores. En el caso del modelo de Heckscher-Ohlin, el supuesto es de que la libertad de comercio es un sustituto para la movilidad de factores. En cambio, como apunta bien Bhagwati, en el caso del comercio de servicios o, como él prefiere llamarlo, de transacciones de servicios, desaparece la posibilidad de separar ambos fenómenos.<sup>1</sup>

---

1. Véase Bhagwati (1987).

Para demostrar lo anterior, Bhagwati separa en dos categorías los servicios. En la primera, está el caso cuando es necesario que el proveedor del servicio se desplace hasta el usuario (servicios de construcción de una compañía brasileña en Centroamérica); también se incluye en esta categoría el caso en que es el usuario el que debe acercarse al proveedor (un turista atraído por las bellezas históricas y naturales de Centroamérica); por último, se incluiría en esta categoría aquellos servicios en que la movilidad puede ser tanto del usuario hacia el proveedor como a la inversa (cortes de cabello, confección de trajes a la medida y conferencias).<sup>2</sup>

La otra categoría, según el mismo autor, comprende aquella gama de servicios en que el desplazamiento del usuario o del proveedor puede ser útil, pero no necesaria. En este campo entrarían los servicios de banca y seguros que, teóricamente, podrían proporcionar servicios a distancia.

En todo caso, pero sobre todo en la primera categoría, queda claro que la cuestión de un pacto de transacciones de servicios está ligada a la movilidad de los abastecedores entre distintos países.<sup>3</sup> Por esta razón, conforme se desarrolló la literatura sobre comercio de servicios y los parámetros de la negociación del tema, ganó importancia la demanda del “derecho a establecerse”, que engloba la movilidad de factores de capital y trabajo, ya que constituye una inversión en el extranjero que puede requerir como complemento la exportación al país de destino de mano de obra especializada.<sup>4</sup> Esta característica del comercio de los servicios, debido a la cual el tratamiento de la inversión extranjera se mezcla con las barreras al comercio, constituyó un factor de complicación teórica e institucional adicional.<sup>5</sup>

Además, surgieron otras complicaciones. En primer lugar, estaba el tema de las reglamentaciones. Tal como expresa Bhagwati: “se re-

---

2. Bhagwati, *op. cit.*

3. *Ibidem.*

4. El “derecho de establecimiento” aparece consagrado en el Tratado de Roma que dio origen a la Comunidad Económica Europea. Al mismo tiempo, el Tratado de Roma contemplaba la libre movilidad de la mano de obra y del capital. La puesta en práctica de tales conceptos fue muy lenta. Véase, Swann (1984).

5. Sapir (1985).

glamentan más los servicios que los productos, y casi nunca se armonizan las disposiciones de los distintos países”.<sup>6</sup> Las dificultades que ha enfrentado la Comunidad Europea para aplicar rápidamente las disposiciones del Tratado de Roma en materia de “derecho de establecimiento” y de libre movilidad de los factores, constituyen un ejemplo de cómo las diferencias de reglamentación nacional dificultan el comercio de servicios. Al mismo tiempo, ilustra que la armonización de tales reglamentaciones no es tarea fácil.

Por último, surgió el tema de la desigual competitividad en las exportaciones de servicios entre países en desarrollo y países industrializados, puesto que “la mayoría de servicios, objeto de comercio, suelen tener una elevada intensidad de tecnología y capital, sea humano o físico, hecho que da una ventaja evidente a los países desarrollados”.<sup>7</sup>

### *Los servicios en la teoría del desarrollo económico y del comercio internacional*

Quizás uno de los rasgos centrales de la literatura sobre la teoría del desarrollo económico a lo largo de los siglos fue el descuido del análisis del papel del sector servicios, tanto en las economías internas como en el comercio internacional.<sup>8</sup>

Este descuido tenía orígenes muy respetables e indicaba la predilección de los economistas por la producción de bienes o cosas tangibles. Así, Adam Smith, el padre de la teoría económica y del comercio internacional, al referirse al sector servicios, lo hizo en términos muy despectivos:

“el trabajo de las clases más respetables de la sociedad, al igual de lo que ocurre con los servidores domésticos, no produce valor alguno, y no se concreta o realiza en un objeto permanente o mercancía vendible,

---

6. Bhagwati, *op. cit.*

7. *Ibidem.*

8. Véase Drake y Nicolaidis (1992).

que dure después de realizado el trabajo, ni da origen a valor que permitiera conseguir más tarde igual cantidad de trabajo. El soberano, por ejemplo, con todos los funcionarios o ministros de justicia que sirven bajo su mando, los del ejército y de la marina, son en aquel sentido trabajadores improductivos... Igual consideración merecen otras muchas profesiones, tanto de las más importantes y graves como de las inútiles y frívolas, los jurisconsultos, los clérigos, los médicos, los literatos de todas clases; y los bufones, músicos, cantantes, bailarines, etc.... nada produce que sea capaz de proporcionar, después, otra cantidad de trabajo igual, porque perece en el momento mismo de su prestación, como la declamación del actor, la arenga del orador o la melodía del músico... todos los trabajadores, tanto productivos como improductivos, como los que no realizan ninguna clase de trabajo, son mantenidos igualmente con el producto anual de la tierra y del trabajo del país.”<sup>9</sup>

La lectura actual de este texto no deja de provocar extrañeza, no solo porque hoy se reconoce ampliamente el papel crucial de los servicios, sino porque en el propio texto de Adam Smith se encuentran referencias abundantes acerca de la importancia decisiva del buen gobierno y de servicios tales como el transporte en el proceso de desarrollo.

En este siglo el economista austriaco Joseph Schumpeter llamó la atención al papel decisivo que juegan los servicios financieros en el proceso de desarrollo económico.<sup>10</sup> Esta observación de Schumpeter fue respaldada por el trabajo de Hugh Patrick sobre el Japón, en el cual llega prácticamente a afirmar que el desarrollo de Japón tuvo como base una profunda transformación del sector financiero, previa al desarrollo industrial, la cual le permitió cumplir las funciones de transferir recursos desde los sectores de baja a los de alta productividad, permitiéndole financiar las empresas manufactureras y las obras de infraestructura.<sup>11</sup> Posteriormente, a principios de los años setenta, Shaw y McKinnon adquirieron celebridad por su análisis acerca del papel central que el sistema financiero tiene en el desarrollo económico.<sup>12</sup>

---

9. Véase Smith (1992), pág. 300. El autor debe la ubicación de esta cita al trabajo de Drake y Nicolaidis (1992).

10. Schumpeter (1957).

11. Patrick (1966).

12. McKinnon (1973), Shaw (1973).

En todo caso, la literatura sobre desarrollo económico tuvo un sesgo en favor del análisis de las manufacturas y de la agricultura. Esto se reflejó en el diseño de las cuentas nacionales y de las cuentas de balanza de pagos que captan de manera aceptable las transacciones económicas de bienes, pero dejan de lado o muestran serias deficiencias en la captación de las correspondientes a los servicios, aun en los países más desarrollados. El diseño del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) no escapó a esta concepción de las transacciones económicas, por lo cual se concentró en el comercio de bienes.

Según la interpretación de Drake y Nicolaidis, fue la creciente importancia de los servicios en la estructura económica de los países desarrollados, especialmente de los Estados Unidos, la que condujo a una nueva apreciación de su papel en la economía nacional e internacional. La evolución de la comprensión intelectual del tema, según los mismos autores, registró un cambio cualitativo cuando apareció en 1969 el trabajo de Víctor Fuchs *Production and productivity in the services industries*, en el cual abogaba por una separación analítica del sector servicios del sector terciario.

El término “comercio de servicios” fue introducido por vez primera por la OECD en 1972 durante la reunión preparatoria de las negociaciones comerciales de la Ronda Tokio. En su declaración, la OECD decía que: “El sector de servicios, como el sector industrial, está experimentando un grado de internacionalización e interpenetración. Para algunos países, el comercio de servicios es al menos tan importante, o en algunos casos más importante, que el comercio de bienes... El Grupo... considera que, desde el punto de vista de las relaciones económicas internacionales, este sector presenta problemas de naturaleza similar a los que enfrenta el comercio de bienes. Dado que los servicios constituyen un sector que probablemente se expandirá rápidamente en las economías de los países, la necesidad principal consiste en evitar cualquier tendencia al proteccionismo y plantearse el objetivo de alcanzar una liberalización más completa.”<sup>13</sup>

A partir de ese momento, los Estados Unidos empezaron una preparación muy sofisticada sobre el tema. La Casa Blanca estable-

---

13. Drake y Nicolaidis, *op. cit.* La traducción es del autor.

ció una agencia especial para evaluar el asunto de los servicios y las negociaciones comerciales multilaterales. Se organizó un proceso de recopilación de información sobre barreras al comercio de servicios, y el Congreso incluyó en el acta 301 de comercio exterior de 1974 el concepto de “proteccionismo en los servicios” y autorizó al Representante de Comercio de los Estados Unidos a presentar el tema en la Ronda Tokio.<sup>14</sup>

El fascinante proceso mediante el cual los servicios pasaron al frente de los temas de las negociaciones comerciales multilaterales continuó con la Reunión Ministerial del GATT de 1982, en la cual los Estados Unidos levantaron el tema de las negociaciones sobre comercio de servicios. La Comunidad Europea reaccionó con cautela, porque apenas estaba formando una comisión para el análisis del tema, mientras que los países en desarrollo reaccionaron negativamente.

Sin embargo, hacia 1985 la Comunidad Europea, el Japón, Gran Bretaña, Canadá, Francia y Suiza habían hecho causa común con los Estados Unidos. En mayo de 1985, en Bonn, los Siete apoyaron el lanzamiento de una nueva Ronda de Negociaciones Comerciales Multilaterales, poniendo al comercio de servicios como tema central de la agenda.<sup>15</sup>

Para enfrentar el desafío que representaba la negociación del Comercio de Servicios, los países en desarrollo recurrieron al apoyo técnico de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD). Ya en 1983, en la Conferencia de la UNCTAD se había solicitado un estudio sobre el tema de comercio de servicios. En 1984, la UNCTAD entregó un estudio sobre el tema, que contenía análisis sectoriales y los problemas que enfrentaban los países en desarrollo en el Comercio de Servicios. En marzo de 1985, la UNCTAD expandió el mandato de la Secretaría para trabajar sobre los problemas conceptuales y metodológicos del tema, organizar estadísticas y asistir a los países en desarrollo en las nuevas negociaciones. En 1984-1985, dicen Drake y Nicolaidis, había consenso en los países industrializados so-

---

14. Drake y Nicolaidis., *op. cit.*

15. La descripción de la evolución de las negociaciones comerciales multilaterales sigue de cerca el trabajo de Drake y Nicolaidis.

bre el comercio de servicios, mientras que los países en desarrollo mostraban desconfianza e inseguridad en el tema. Todavía en 1986, Brasil e India se oponían a la inclusión del comercio de servicios en las negociaciones del GATT.

Conforme avanzaba la década de los ochenta, las señales de que la liberalización del comercio de servicios figuraba en la agenda prioritaria de los países desarrollados eran inequívocas. Así, el Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos y Canadá, negociado en 1987 y puesto en vigor en 1988, incluyó un capítulo específico sobre comercio de servicios. El principal rasgo liberalizador, de acuerdo con Hoekman y Sauvé, consistía en el otorgamiento de trato nacional a los proveedores de servicios de los dos países.<sup>16</sup>

Más aún, en el mismo período, la propia Comunidad Europea tomó varias disposiciones liberalizadoras del comercio intrarregional de servicios. El proceso culminó en 1992 con la adopción del Acta Única Europea, que al definir al mercado regional como “mercado interno”, proporcionó las bases institucionales para una completa liberalización del comercio de servicios. Por ejemplo, el Consejo de la Unión Europea puede establecer, mediante mayoría calificada, normas acerca del establecimiento y funcionamiento del mercado interno, acuerdos para liberalizar las compras del sector público y mutuo reconocimiento de los regímenes regulatorios.<sup>17</sup>

Debido a la tradición del GATT de lanzar nuevas negociaciones comerciales solo si existe aprobación unánime de sus miembros, la oposición de los países en desarrollo representaba un obstáculo serio. Mediante un proceso complejo de negociaciones, se logró que los países en desarrollo se unieran a los países industrializados para lanzar la Ronda Uruguay de Negociaciones Comerciales, incluido el comercio de servicios. De acuerdo con la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), los objetivos del Acuerdo sobre Comercio de Servicios fueron definidos en la Declaración Ministerial de Punta del Este en septiembre de 1986 en los siguientes términos: la creación de un marco multilateral de reglas y principios para el comercio de

---

16. Hoekman y Sauvé (1994).

17. Véase Hoekman y Sauvé (1994).

servicios con vistas a la expansión de ese comercio, de acuerdo con condiciones de transparencia y progresiva liberalización, como un medio para promover el crecimiento económico de todos los socios comerciales y el desarrollo de los países menos desarrollados.<sup>18</sup>

La Ronda Uruguay concluyó formalmente el 15 de abril de 1994 con la firma de la Declaración de Marrakech, Marruecos. En dicha Declaración, los Ministros declaraban que al firmar el “Acta Final en que se incorporan los resultados de la Ronda Uruguay de Negociaciones Comerciales Multilaterales y al adoptar las Decisiones Ministeriales conexas, inician la transición del GATT a la OMC”. Los resultados de la Ronda Uruguay tienen vigencia desde el 1 de enero de 1995 e incluyen: i) el Acuerdo sobre la Creación de la Organización Mundial del Comercio (OMC); ii) el Acuerdo Multilateral sobre el Comercio de Mercancías; iii) el Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio, y iv) el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (GATS).

#### EL ACUERDO GENERAL SOBRE EL COMERCIO DE SERVICIOS (GATS)

Quizás el consenso respecto de los resultados obtenidos en materia de Comercio de Servicios consista en que es un primer paso en el proceso de liberalización del comercio internacional del sector. Así, para la CEPAL: “solamente se concluyó una primera fase en la que fue definido un marco regulatorio, un conjunto de principios generales y de procedimientos para el intercambio de concesiones en materia de servicios”. Otros analistas, que fueron observadores directos del proceso, definen el GATS como un gran evento en cuanto que creó reglas multilaterales para un tema nuevo, pero un gran fracaso en cuanto a promover la liberalización del comercio de servicios.<sup>19</sup> Otros lo definen como un edificio a medio construir.<sup>20</sup>

---

18. CEPAL (1996).

19. CEPAL (1996) y Hoekman (1995).

20. Díaz Mier (1996).

## *El texto del Acuerdo*

El Acuerdo define el comercio de servicios como el suministro de un servicio: i) del territorio de un Miembro al territorio de cualquier otro Miembro; ii) en el territorio de un miembro a un consumidor de servicios de cualquier otro Miembro; iii) por un proveedor de servicios de un Miembro mediante presencia comercial en el territorio de cualquier otro Miembro, y iv) por un proveedor de servicios de un Miembro mediante la presencia de personas físicas de un Miembro en el territorio de cualquier otro Miembro.

Las reglas que rigen el comercio de servicios están organizadas en seis partes que contienen un total de 28 artículos, además de ocho anexos que constituyen parte del Acuerdo. A esto se agregan 95 listas certificadas, que constituyen los compromisos específicos de cada signatario. Los cinco países pertenecientes al Mercado Común Centroamericano (MCCA) son signatarios del Acuerdo.

Según Hoekman, el GATs consiste de cuatro elementos principales: i) un conjunto de reglas generales que se aplican a todas las medidas que afectan el comercio de servicios; ii) compromisos específicos respecto de trato nacional y acceso al mercado que se aplican sólo a las listas de compromisos específicos de los signatarios, pero sujetos a calificaciones adicionales; iii) negociaciones periódicas para lograr la progresiva liberalización del comercio de servicios; la próxima ronda de negociaciones está programada para el año 2000, y iv) un conjunto de decisiones y declaraciones ministeriales y anexos que toman en cuenta las especificidades sectoriales y los criterios para poner en práctica el GATs.<sup>21</sup>

### *Las reglas generales*

Las reglas generales están contenidas en la parte II. Un análisis selectivo destacaría las siguientes. En primer lugar, la cláusula de la

---

21. Hoekman (1995).

nación más favorecida por medio de la cual “cada Miembro otorgará inmediata e incondicionalmente a los servicios y a los proveedores de servicios de cualquier otro Miembro un trato no menos favorable que el que conceda a los servicios similares y a los proveedores de servicios similares de cualquier otro país”. Sin embargo, el GATS contempla que un país puede mantener una medida incompatible con la cláusula de la nación más favorecida en una lista de servicios presentada por el país miembro por un período de transición de 10 años. Esta excepción también se aplica en los casos de integración regional y de acuerdos bilaterales.<sup>22</sup>

La segunda medida general es la transparencia. Esta consiste en la obligación de cada signatario de publicar todas las leyes, reglamentos y directrices administrativas que se refieran al Acuerdo o que afecten su funcionamiento. Además, cada miembro deberá informar anualmente al GATS sobre nuevas leyes, reglamentos o directrices que afecten al Acuerdo.

El artículo IV contiene la obligación matizada de facilitar la creciente participación de los países en desarrollo miembros en el comercio mundial de servicios.

El artículo V del GATS se refiere a los procesos de integración económica y establece que el GATS “no impedirá a ninguno de sus Miembros ser parte en un acuerdo por el que se liberalice el comercio de servicios entre las partes de esta, o celebrar un acuerdo de ese tipo, a condición de que tales acuerdos preferenciales tengan una cobertura sectorial sustancial, la eliminación de toda discriminación entre las partes y la prohibición de nuevas medidas discriminatorias o que aumenten la discriminación”.

El artículo VIII hace referencia a las normas que deben regir para los monopolios en servicios. El párrafo 1 dice que “Cada Miembro se asegurará de que ningún proveedor monopolista de un servicio en su territorio actúe, al suministrar el servicio objeto de monopolio en el mercado pertinente, de manera incompatible con las obligaciones del Miembro, en virtud del artículo II (Transparencia) y sus compromisos específicos”. Más aún, el GATS establece que “A solicitud de un miembro que

---

22. CEPAL (1996). De aquí en adelante el autor se apoyará preferentemente en el trabajo de la CEPAL, excepto cuando haga referencia explícita a otros trabajos.

tenga motivos para creer que un proveedor monopolista de un servicio de otro Miembro está actuando de manera incompatible con el párrafo 1 ó 2, el Consejo de Comercio de Servicios podrá pedir al Miembro que haya establecido o que mantenga o autorice a tal proveedor que facilite información específica en relación con las operaciones de que se trate”.

La CEPAL observa que en el caso del sector telecomunicaciones, los negociadores de los países industrializados están buscando normas más rígidas para restringir las operaciones de monopolios del Estado.

Los países en desarrollo lograron que en el artículo IX se manifestara que ciertas prácticas comerciales de los proveedores de servicios pueden limitar la competencia y, por ende, restringir el comercio de servicios, pero no se contemplan medidas específicas. Este es un punto de importancia para Centroamérica, donde a menudo se han escuchado quejas respecto de las prácticas restrictivas de las empresas navieras.

En cuanto a la reglamentación nacional, el lenguaje es ambiguo. Por un lado, aunque aparece en la sección de las reglas generales, la redacción está hecha de manera que pareciera indicar que las disposiciones del acuerdo en este tema solo se aplican a los sectores específicos designados por los países. Por otro lado, la redacción también parece indicar un compromiso general de prevenir las barreras al comercio de servicios que puedan aparecer en la aplicación de las normas nacionales.<sup>23</sup> En ese sentido, puede entenderse el párrafo 4 del artículo VI que dice: “Con objeto de asegurarse de que las medidas relativas a las prescripciones y procedimientos en materia de títulos de aptitud, las normas técnicas y las prescripciones en materia de licencias no constituyan obstáculos innecesarios al comercio de servicios, el Consejo de Comercio de Servicios, por medio de los órganos apropiados que establezca, elaborará las disciplinas necesarias. Dichas disciplinas tendrán la finalidad de garantizar que esas prescripciones, entre otras cosas: i) se basen en criterios objetivos y transparentes, como la competencia y la capacidad de suministrar el servicio; ii) no sean más gravosas de lo necesario para asegurar la calidad del servicio, y iii) en el caso de los procedimientos en materia de licencias, no constituyan de por sí una restricción al suministro de servicios.”

---

23. Díaz Mier (1996).

### *Compromisos específicos*

La parte III del Acuerdo establece el marco en el cual se aplicarán las reglas de acceso a los mercados y trato nacional. El punto relevante es que estas reglas solo se aplican a los sectores, subsectores y transacciones que componen las listas nacionales de cada país.<sup>24</sup> Así, cada miembro sometió al Acuerdo una lista de los sectores en que el acceso al mercado y el trato nacional serían acordados.

El artículo XVI del acuerdo está dedicado al acceso a los mercados, aunque no se provee una definición del concepto. Se indica que: “cada Miembro otorgará a los servicios y a los proveedores de servicios de los demás Miembros un trato no menos favorable que el previsto de conformidad con los términos, limitaciones y condiciones convenidos y especificados en su Lista”. Las limitaciones prohibidas son: i) las relativas al número de proveedores de servicios; ii) las referentes al valor total de los activos o transacciones de servicios; iii) limitaciones al número total de operaciones de servicios o a la cuantía total de producción de servicios; iv) limitaciones al número de personas físicas que pueden emplearse en un determinado sector de servicios; v) medidas que restrinjan o prescriban los tipos específicos de personas que pueden suministrar el servicio, y vi) limitaciones a la participación de capital extranjero.

En cuanto al trato nacional, el Acuerdo indica en su artículo XVII que: “en los sectores inscritos en su lista y con las condiciones y salvedades que en ella puedan consignarse, cada Miembro otorgará a los servicios y a los proveedores de servicios de cualquier otro Miembro, con respecto a todas las medidas que afecten al suministro de servicios, un trato no menos favorable que el que dispense a sus propios servicios similares o proveedores de servicios similares”.

El carácter restrictivo de la aplicación de las cláusulas de trato nacional y acceso a los mercados, representado por el hecho de que solo se aplican a las listas concedidas por el Miembro, fue reforzado por provisiones que permiten al Miembro invocar otras calificaciones o condicio-

---

24. CEPAL (1996).

nes no especificadas para no conceder el trato nacional ni el acceso a los mercados.<sup>25</sup> Además, es posible que surjan problemas complicados de traslapamiento entre trato nacional y acceso a los mercados.<sup>26</sup>

### *Liberalización progresiva*

La parte IV del Acuerdo está dedicada al tema de la liberalización progresiva. El artículo XIX en su párrafo 1 establece que los Miembros entablarán sucesivas rondas de negociaciones, la primera de ellas a más tardar cinco años después de la fecha de entrada en vigor del Acuerdo sobre la OMC, y periódicamente después, con miras a lograr un nivel de liberalización progresivamente más elevado.

Sin embargo, en el párrafo 2 indica que el proceso de liberalización se llevará a cabo respetando debidamente los objetivos de las políticas nacionales y el nivel de desarrollo de los distintos Miembros, tanto en general como en los diversos sectores. Advierte que habrá la flexibilidad apropiada para que los países en desarrollo Miembros abran menos sectores, liberalicen menos tipos de transacciones, aumenten progresivamente el acceso a sus mercados, y fije a ese acceso condiciones encaminadas al logro de los objetivos del artículo IV que se refiere a lograr una participación creciente de los países en desarrollo.

Con el fin de organizar las investigaciones y las negociaciones sobre el tema de comercio de servicios, la Secretaría del GATT clasificó las actividades de servicios en 11 sectores que fueron después subdivididos en un total de 155 subsectores y 161 actividades. Los 11 sectores son: 1. Servicios prestados a las empresas, incluidos servicios profesionales y de computación; 2. Servicios de comunicaciones; 3. Servicios de construcción y servicios de ingeniería conexos; 4. Servicios de distribución; 5. Servicios de enseñanza; 6. Servicios relacionados con el medio ambiente; 7. Servicios financieros (banca y seguros); 8. Servicios sociales y de salud; 9. Servicios de turismo y servicios relacio-

---

25. Hoekman (1995).

26. Hoekman (1995).

nados con los viajes; 10. Servicios de esparcimiento, culturales y deportivos, y 11. Servicios de transportes.

El artículo XX establece en su párrafo I que cada miembro consignará en una lista, supuestamente para cada ronda, los compromisos específicos que contraiga de conformidad con la parte III del acuerdo (reglas generales, trato nacional y acceso al mercado). Con relación a los sectores en que se asuman tales compromisos, en cada lista se especificarán: i) los términos, limitaciones y condiciones en materia de acceso a los mercados; ii) las condiciones y salvedades en materia de trato nacional; iii) las obligaciones relativas a los compromisos adicionales; iv) cuando proceda, el marco temporal para la aplicación de tales compromisos, y v) la fecha de entrada en vigor de tales compromisos.

Una interpretación "proteccionista" de estas disposiciones iría en el sentido de afirmar que la liberalización será moderada por el hecho de cada país elegirá los sectores o subsectores de servicios que integrarán su Lista Nacional.<sup>27</sup> Otra interpretación posible es que las rondas se encaminarán a la reducción o eliminación de los efectos desfavorables de las medidas proteccionistas nacionales en el comercio de servicios.<sup>28</sup> Otros, insatisfechos con los resultados del Acuerdo en materia de liberalización, están apuntando en el sentido de hacer converger las negociaciones del GATs con lo alcanzado en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN).<sup>29</sup>

En el presente trabajo no se entrarán a considerar las partes del Acuerdo relativas a temas institucionales (parte V) y de Disposiciones Finales (parte VI).

---

27. Para una interpretación en este sentido, véase CEPAL (1996).

28. Díaz Mier (1996).

29. Hoekman (1995).

LOS SERVICIOS EN EL TRATADO DE LIBRE COMERCIO  
DE AMÉRICA DEL NORTE (TLCAN) Y EN EL  
TRATADO DE LIBRE COMERCIO DE MÉXICO Y COSTA RICA

Una breve reflexión sobre el tratamiento de los servicios en el TLCAN, aunque no sea el tema central de este trabajo, se torna necesaria porque la evolución de las políticas respectivas de los países de la región centroamericana estará condicionada en el futuro inmediato por la iniciativa del Area de Libre Comercio de las Américas, el Tratado de Libre Comercio de Costa Rica y México y las nuevas Rondas de Negociaciones de la Organización Mundial de Comercio (OMC), todos los cuales, a su vez, están influidos fuertemente por los resultados del TLCAN.<sup>30</sup>

La Quinta Parte del TLCAN está dedicado al tema de la Inversión, Servicios y Asuntos Relacionados y contiene seis capítulos. El capítulo XI está dedicado al tratamiento de la inversión, el capítulo XII al comercio transfronterizo de servicios, el XIII y el XIV a los sectores específicos de telecomunicaciones y servicios financieros, respectivamente; el capítulo XV contempla acuerdos sobre políticas de competencia, monopolios y empresas del Estado. El capítulo XVI está dedicado a la entrada temporal de personas.

Aunque el Tratado claramente separa el tratamiento de la inversión del comercio de servicios, la inclusión de estos temas en una sola parte del tratado puede indicar también que los negociadores percibieron la cercanía de sus conceptos. Esto indica, según Hoekman y Sauvé, que el Tratado de Libre Comercio expresa una comprensión clara de que la liberalización del comercio de servicios debe ir acompañada de disciplinas liberalizadoras de la inversión.

En todo caso, la posición mexicana es que el tratamiento de los servicios en el TLCAN se encuentra en los capítulos del XII al XVI.<sup>31</sup>

El capítulo XII, "Comercio transfronterizo de servicios" cubre actividades muy diversas. Por ejemplo, los servicios turísticos, la cons-

---

30. Conviene recordar que la Unión Europea ha puesto en marcha las más ambiciosas políticas de liberalización del comercio de servicios. Hoekman y Sauvé (1994).

31. Blanco (1994).

trucción, los servicios profesionales, los de computación, el transporte terrestre, las telecomunicaciones, los servicios portuarios, los aéreos especializados, los de reparación y mantenimiento, el comercio al mayoreo y menudeo, los servicios de telecomunicación de valor agregado, entre otros. Es decir, contrario al caso del GATS, el TLCAN liberaliza todos los sectores de servicios, excepto aquellos reservados por cada país. O sea, el TLCAN optó por la lista negativa, contrario al GATS que optó por la lista positiva.<sup>32</sup>

La liberalización se basa en cuatro principios generales: a) trato nacional, incluido el mejor de los tratos; b) trato de nación más favorecida; c) no obligatoriedad de residencia, y d) el acceso al mercado, que en el capítulo XII llama a eliminar las restricciones cuantitativas, mientras que en el capítulo XV acuerda fortalecer las políticas en materia de competencia, monopolios y empresa del Estado.

En el caso del Tratado de Libre Comercio entre México y Costa Rica, el comercio de servicios se trata en la parte tercera por medio de solo dos capítulos. El capítulo IX está dedicado a los principios generales sobre el comercio de servicios, mientras que el capítulo X está dedicado a la entrada temporal de personas de negocios. Esto es, a diferencia del TLCAN, no se encuentra un capítulo sobre servicios financieros, ni uno sobre telecomunicaciones. Tampoco existe un acuerdo específico en materia de políticas de competencia.

Sin embargo, el enfoque utilizado es bastante similar al del TLCAN. Entre las similitudes se encuentran la utilización de listas negativas y la aplicación general del trato de nación más favorecida, trato nacional, no obligatoriedad de residencia y la remoción de restricciones cuantitativas.

Un punto importante es que los principios generales sobre el comercio de servicios no contemplan una excepción para el caso de los procesos de integración regional. En el caso de Costa Rica, esto significa que los países integrantes del Mercado Común Centroamericano no podrán tener un trato preferencial con relación a México.

---

32. Hoekman (1995).

*Antecedentes*

El comercio de servicios no está contemplado en el Tratado de Integración Económica vigente.<sup>33</sup> Sin embargo, existen iniciativas para incluir el comercio de servicios financieros en las relaciones económicas intrarregionales. Así, el 12 de mayo de 1992, los gobiernos de El Salvador, Guatemala y Honduras emitieron el Acuerdo de Nueva Ocotepeque que, en su artículo número 3, exhorta a facilitar: i) el establecimiento y operación de sucursales y subsidiarias de bancos y financieras nacionales en los territorios de sus propios países; ii) la coordinación necesaria para la integración de las bolsas de valores, y iii) la armonización del tratamiento fiscal de los instrumentos e instituciones financieras.<sup>34</sup> Esta propuesta fue seguida de un seminario, con la participación de las autoridades monetarias, sobre integración financiera, realizado en San Salvador en noviembre de 1992, coordinado por la Secretaría Ejecutiva del Consejo Monetario Centroamericano, el Banco Mundial y la Fundación de Estudios de Economía Aplicada de España.<sup>35</sup>

Las propuestas en torno a la ampliación del proceso de integración centroamericana se fortalecieron en 1993. En ese año se convinieron los términos del Protocolo de Guatemala que llama a ampliar la integración para incluir los servicios. Ese mismo año, Nicaragua se agregó al Acuerdo de Ocotepeque y los Ministros de Transporte llamaron a la adopción de medidas facilitadoras del transporte.<sup>36</sup> En 1996, la cumbre Presidencial Centroamericana llamó a adoptar una estrategia regional para el desarrollo y promoción del turismo.<sup>37</sup>

---

33. No obstante, debe observarse que el artículo XVI del Tratado de Integración sí contempla que los Estados Contratantes otorguen trato nacional a las empresas de construcción centroamericanas.

34. CEPAL (1993).

35. Banco Central de Reserva de El Salvador, sin fecha.

36. Una descripción más detallada se encuentra en CEPAL (1994).

37. CEPAL (1997).

En cuanto a la posición final de los países integrantes del MCCA en el GATS, los sectores de servicios presentes en las Listas Nacionales son los siguientes: Costa Rica presentó el mayor número de sectores (4), el resto de países presentaron dos (2) sectores cada uno. Los cinco países coincidieron en presentar los servicios prestados a las empresas y el turismo como parte de sus listas. En el caso de Costa Rica, también incluyó los servicios de educación y los servicios sociales y de salud, quizás pensando en una ventaja competitiva en esos sectores, mostrada por sus excelentes logros en esos campos. Notoriamente, ninguno de los países integrantes del MCCA presentó en sus listas los servicios financieros, el área en la cual existen compromisos liberalizadores más firmes en el GATS.<sup>38</sup>

Por otro lado, la CEPAL, en un estudio publicado en 1995, propuso la ampliación de la integración centroamericana para incluir el comercio de servicios. El elemento liberalizador más importante en la propuesta de la CEPAL consistía en el otorgamiento de trato nacional a los proveedores de servicios centroamericanos. Sin embargo, la CEPAL, sin pronunciarse definitivamente, parecía inclinarse por la lista positiva de servicios.<sup>39</sup> El estudio de la CEPAL contenía propuestas para el caso de los sectores de servicios financieros y de transporte.

### *Los servicios financieros*

La CEPAL empezaba por señalar que la liberalización del comercio de servicios supone que los habitantes de un país de la zona de integración puedan adquirir monedas, valores, acciones y otros instrumentos financieros emitidos en cualquiera de los otros participantes. La CEPAL añadía que los riesgos de inestabilidad macroeconómica constituyen un obstáculo para que se dé ese flujo de capitales. La CEPAL destacaba un punto que sigue vigente: todavía no se logra una tendencia estabilizadora sólida, lo cual constituye un freno para la integración financie-

---

38. CEPAL (1996).

39. CEPAL (1995).

ra. A su vez, la CEPAL no dividía en etapas rígidas la integración financiera, en el sentido de proponer, primero, la estabilización y, luego, la liberalización financiera. Más bien, observaba que podría haber complementariedad entre ambos procesos, pues la liberalización del comercio de servicios financieros podía servir como disciplina para el funcionamiento macroeconómico.

El análisis de la CEPAL daba cuenta de los avances que se han registrado en la liberalización financiera. También señalaba que se habían registrado procesos espontáneos de integración, tales como la liberalización completa del uso de monedas nacionales para el comercio entre El Salvador y Guatemala, que se han colocado inversiones de empresarios de uno o varios países centroamericanos en entidades financieras de otro, y se ha registrado, si bien en forma moderada, la colocación de instrumentos financieros de un país en otro.

La propuesta de la CEPAL apoyaba las disposiciones contempladas en el “Convenio para facilitar la integración financiera de los Países del Istmo Centroamericano”, firmado por El Salvador, Honduras y Nicaragua para la liberalización del comercio de servicios financieros. En particular, la CEPAL consideraba convenientes las disposiciones tendientes a reconocer el derecho de establecimiento, sujetando a la empresa financiera foránea al marco regulatorio del anfitrión.

La CEPAL proponía reforzar esas políticas en los siguientes aspectos. Primero, incorporar explícitamente la liberalización del comercio transfronterizo de servicios financieros. Segundo, introducir la cláusula de trato nacional en el sentido adoptado en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Tercero, eliminar la obligatoriedad de que los recursos captados por las sucursales sean invertidos en el país anfitrión. En cuarto lugar, abrir el sector financiero a la inversión extranjera. En quinto lugar, reforzar los marcos de supervisión prudencial del sector financiero, para lo cual cabría incorporar la adhesión al convenio de Basilea como requisito para participar en la integración. Por último, la CEPAL proponía complementar la liberalización financiera con la adopción de una legislación de competencia, con el fin de prohibir las prácticas no competitivas.

## *El transporte terrestre de carga*

La CEPAL señalaba que 95% del comercio intrarregional de los países centroamericanos utiliza el transporte terrestre. Además, decía la CEPAL, el transporte terrestre de carga compite directamente con el marítimo para enviar los bienes exportados por los países centroamericanos a los Estados Unidos.

La propuesta de la CEPAL se encaminaba a lograr mayor competencia entre los servicios de carga de los países, eliminando barreras legales que lo impiden. El segundo elemento de la propuesta era introducir un contrato simplificado y estandarizado de transporte terrestre, con penas de incumplimiento claras. El tercer elemento consistía en la armonización de un mínimo de normas, de acuerdo con estándares internacionales.

### LA AGENDA ACTUAL DE LA LIBERALIZACIÓN DEL COMERCIO DE SERVICIOS INTRACENTROAMERICANO

El comercio de servicios intracentroamericano no ha sido incorporado todavía de manera formal al proceso de integración centroamericana. Aun en el caso de los servicios financieros, en los cuales parecía haber un mayor grado de consenso entre autoridades y empresas, no se han registrado avances notables.<sup>40</sup> Al mismo tiempo, existen tanto la preocupación por la forma en que los nuevos acuerdos comerciales afectarán la situación de los proveedores de servicios centroamericanos, como la pregunta acerca de la forma en que la integración centroamericana puede contribuir a preparar mejor a los países del área para enfrentar el nuevo contexto internacional.<sup>41</sup> Esto es particularmente urgente en el caso de los servicios financieros, uno de los sectores que

---

40. Linares, Federico (1996).

41. Linares, Federico (1996).

estarán sometidos a presiones liberalizadoras en las próximas rondas de negociación de la OMC.

Por otro lado, los países centroamericanos han decidido darle prioridad al desarrollo y a la promoción conjunta del turismo, uno de los sectores de servicios contemplados en el GATS. Consistente con la prioridad acordada al sector, todos los países centroamericanos incluyeron en sus listas nacionales el turismo. Los principales subsectores del turismo lo constituyen hoteles y restaurantes, agencias de viaje y, por último, guías de turismo.<sup>42</sup> En cada uno de esos subsectores se han detectado insuficiencias de los países centroamericanos.<sup>43</sup> Por lo tanto, la liberalización del sector de turismo es un paso en la dirección correcta.

Ahora bien, el desarrollo del sector turismo está condicionado por otro conjunto de sectores, esencialmente de servicios. Así, resulta que para el desarrollo del turismo se necesitan, entre otros, buenos servicios financieros y de telecomunicaciones, transporte, electricidad y aeropuertos.<sup>44</sup>

Por tanto, parece aconsejable que Centroamérica se encamine hacia una liberalización del comercio de servicios. De hecho, cada país ha puesto en práctica medidas liberalizadoras en varios sectores. Otros las han complementado, o están en vías de hacerlo, mediante la adopción de disciplinas liberalizadoras de la inversión. Pero esto se ha realizado por cada país en forma separada. Ciertamente, las diferencias nacionales de marcos regulatorios y las realidades políticas diferentes de cada país inevitablemente imponen ese enfoque. Sin embargo, podrían gestarse foros mixtos de instituciones de investigación y gobiernos para intercambiar experiencias respecto de los procesos de liberalización de los sectores de servicios.<sup>45</sup> Los temas son complejos, pero, precisamente por la variedad de experiencias que encierra la región centroamericana, puede convertirse en un campo fértil de aprendizaje

---

42. Hoekman (1995).

43. Porter (1996).

44. Porter (1996).

45. Los países centroamericanos ya poseen una infraestructura institucional para algunos de los temas, por ejemplo: la Reunión de Ministros del Transporte, el Consejo Monetario Centroamericano y el Consejo de Superintendentes de Centroamérica.

y de formación de consensos a escala regional, que eventualmente se traducirían en posiciones comunes en las negociaciones extrarregionales que se avecinan.

Por otro lado, los países centroamericanos deberían encaminarse hacia la liberalización completa del comercio de servicios intracentroamericanos. Esto serviría también de laboratorio y los prepararía para definir los términos en que una zona preferencial del comercio de servicios podría sobrevivir en el futuro.

Los elementos básicos de una liberalización del comercio intracentroamericano de servicios consistirían en la adopción de listas negativas, trato nacional, no obligatoriedad de residencia, adopción de programas de liberalización en sectores específicos y disciplinas liberalizadoras de la inversión.

#### BIBLIOGRAFÍA

Banco Central de Reserva de El Salvador, *Experiencias en la integración de sistemas financieros*, sin fecha.

Bhagwati, Jagdish, "Los servicios", *La Ronda Uruguay, manual para las negociaciones comerciales multilaterales*, Banco Mundial, 1987.

Blanco, Herminio, *Las negociaciones comerciales de México con el mundo*. Fondo de Cultura Económica. 1994.

CEPAL, *Integración centroamericana: Documentos básicos, 1934-1992* (LC/MEX/R.424). 1993.

— *Centroamérica: Evolución de la integración económica durante 1993* (LC/MEX/L.257). 1994.

— *El regionalismo abierto en América Central* (LC/MEX/L.261). 1995

— *El acuerdo general sobre el comercio de servicios: Retos y oportunidades para América Latina y el Caribe* (LC/R.1588/Rev.1). 1996.

— *Centroamérica: Evolución de la integración económica durante 1996* (LC/MEX/L.321). 1997.

- Díaz Mier, Miguel Ángel. *Del GATT a la Organización Mundial de Comercio*, Editorial Síntesis, Madrid. 1996.
- Drake, William J. y Kalypso Nicolaidis. "Ideas, interests, and institutionalization: trade in services and the Uruguay Round", *International Organization*, 46, 1, Invierno. 1992.
- Hoekman, Bernard. "Tentative first steps: an assessment of the Uruguay Round Agreement on Services", *Policy Research Working Paper 1455*, Banco Mundial. 1995.
- Hoekman, Bernard y Pierre Sauvé. "Regional and multilateral liberalization of service markets: complements or substitutes?", *Journal of Common Market Studies*, Vol. 32, No. 3, septiembre. 1994.
- Linares, Federico. *Integración de los mercados financieros centroamericanos*, II Congreso Bancario Centroamericano, San José, Costa Rica. 1996.
- McKinnon, Ronald. *Money and capital in economic development*. The Brookings Institution. 1973.
- Patrick, Hugh T. "Financial development and economic growth in underdeveloped countries", *Economic development and cultural change*, Vol. XIV, No. 2, enero. 1966.
- Porter, Michael. *The tourism cluster in Costa Rica, Guatemala, and Nicaragua*, Managua, Nicaragua. 1996.
- Sapir, Andre. "North-South issues in trade in services", *The World Economy*, Vol. 8, No. 1. 1985.
- Schumpeter, Joseph A. *Teoría del desenvolvimiento económico*, Segunda edición, Fondo de Cultura Económica, especialmente el capítulo III. 1957.
- Shaw, Edward S. *Financial deepening in economic development*, Oxford University Press. 1973.
- Smith, Adam. *Investigación sobre la naturaleza y causa de la riqueza de las naciones*, Fondo de Cultura Económica. 1992.
- Swann, Denis. *La economía del Mercado Común*, Alianza Universidad, Madrid. 1984.

## COOPERACIÓN AMBIENTAL EN UN MARCO DE INTEGRACIÓN REGIONAL

Claudia Schatan<sup>1</sup>

### INTRODUCCIÓN

El grave deterioro ambiental en el Istmo Centroamericano es inquietante actualmente, no solo por sus implicaciones a escala nacional, pues gran parte de la actividad productiva es intensiva en recursos naturales —en proceso de agotamiento—, sino también a escala regional, pues los países cuentan con sistemas ecológicos muy entrelazados. El daño ambiental señalado también es un problema que ha llamado la atención internacional, debido a que aproximadamente el 10% de la biodiversidad mundial se encuentra en esa región.

La historia del medio ambiente en Centroamérica está estrechamente ligada a su forma de inserción en el mercado internacional. Según su especialización productiva para la exportación, los recursos naturales han sufrido distintas mermas por lo menos desde mediados del siglo XIX. Cierta diversificación de las exportaciones más reciente, sin embargo, ha tenido consecuencias mixtas sobre la ecología de la región y las perspectivas futuras auguran nuevos desafíos ambientales.

---

1. El contenido de este documento no necesariamente refleja la opinión de la CEPAL, institución donde trabaja la autora.

El esquema de integración regional de los años sesenta y parte de los setenta, tuvo efectos encontrados en términos ambientales. Por una parte, se diversificó la producción y una porción (menor) de ella dejó de depender de recursos naturales, con lo cual alivió en alguna medida la presión sobre estos últimos. Por otra parte, se desarrolló una industria protegida, cuyas técnicas de producción no requerían ser las más modernas. Aunque durante la integración regional de los años sesenta la preocupación por el cuidado al ambiente era limitada a escala internacional, a partir de los setenta esta fue mayor, pero la industria centroamericana no debió adaptarse acorde, debido a la situación privilegiada de la que gozaba.

Actualmente, la intención de la región es integrarse de una manera más amplia de lo que lo hizo en etapas anteriores. Se trata de que los distintos aspectos sociales, económicos, e incluso ecológicos, se combinen de manera que garanticen un desarrollo sostenible para todos sus miembros y evite colapsos como el ocurrido a principios de los ochenta. Este enfoque se da en medio del proceso de globalización mundial, caracterizado, entre otras cosas, por la mayor apertura comercial y financiera, y una mayor exposición a la competencia internacional.

Al mismo tiempo, una concepción más abierta hacia el resto del mundo es esencial para que las soluciones a los problemas ambientales sean eficaces. Por una parte, las exigencias en materia de protección ambiental son cada vez mayores en el mercado internacional y, por otra, los programas para proteger el ambiente son frecuentemente costosos. Dados los limitados recursos con que cuenta la región, esta precisa del apoyo de la comunidad internacional para hacerlos viables, de manera que los esfuerzos regionales necesariamente deben ser complementados por medios extrarregionales.

En lo que sigue de este capítulo, se incluye una breve síntesis de los problemas ambientales de la región; a continuación, una corta revisión de los avances que han hecho los países tratados en su legislación ambiental; luego se contrasta el tema del medio ambiente en el marco de la integración económica original y en el nuevo enfoque más amplio de la integración en Centroamérica; le sigue un análisis de las exigencias internacionales de la protección ambiental, para luego concluir con algunas implicaciones de la experiencia mexicana en materia ecológica en el TLCAN para los países centroamericanos y algunos comentarios finales.

## DIAGNÓSTICO DE LOS PROBLEMAS AMBIENTALES EN LA REGIÓN CENTROAMERICANA

Entre los problemas ecológicos que aquejan a toda la región, se encuentra la deforestación que, en las últimas dos o tres décadas, se ha acelerado enormemente. Entre 1961 y 1992, el área de bosques se redujo entre 30 y 50% en los países considerados. En los últimos diez años, Nicaragua ha presentado la mayor deforestación (24.3%), seguida por El Salvador y Panamá en esta tendencia depredadora. (Véase el cuadro 1.)

La merma de los bosques ha estado estrechamente ligada a la expansión de los cultivos de exportación: café, banano, algodón, el azúcar y, más recientemente, la ganadería, que es la que ha causado la mayor aceleración en la deforestación (Leonard, 1987; PNUMA, 1990). En todos estos casos se han aplicado técnicas de cultivo atrasados y con ninguna contemplación por sus efectos ecológicos negativos. La ganadería se ha desarrollado con la utilización extensiva de la tierra, ocupando el mayor espacio territorial, comparado con otros usos. En El Salvador, Costa Rica y Nicaragua, la superficie utilizada para pastizales ha superado aquella de bosques y Guatemala es el país cuya tierra destinada a la ganadería ha aumentado más vertiginosamente en años recientes (cuadro 1)

La incesante ampliación de la frontera agrícola también es consecuencia de otras actividades ligadas a la ganadería, como son el cultivo de granos para engorde de ganado y el cultivo de los alimentos de los propios campesinos dedicados a la ganadería. A ello hay que agregar lo inapropiado de tierras forestales para el uso agrícola y ganadero y su rápido agotamiento, lo que impulsa a los campesinos a talar incesantemente los bosques.

Se suma a lo anterior la utilización de la madera como generadora de energía (en 1995, esta fuente cubría alrededor del 50% de la generación total de energía en El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua) (cuadro 1).

Un segundo punto importante de considerar son las condiciones sociales en que viven los centroamericanos. Entre 60 y 70% de la población en Guatemala, Honduras y Nicaragua vive aún bajo la línea de la pobreza, de los cuales un porcentaje importante es población rural (cuadro 2). Dado que este segmento trabaja intensivamente la tierra, con mé-

**INDICADORES DE LAS CONDICIONES ESTRUCTURALES AMBIENTALES**  
**—Utilización de recursos naturales—**

País	Exportaciones agrícolas tradicionales (% total de exportaciones, 1996)a/	Deforestación			Densidad demográfica (hab. km <sup>2</sup> 1993)	Consumo de energía; leña como % total (1995)	Producción de madera en troza (% crecimiento 1981-83/1991-93)
		Bosques/ total suelo (1991-1993)	Crecimiento de bosques 1981-1993 (%)	Crecimiento de pastizales 1981-1993 (%)			
Costa Rica	39.9	30.7	-5.2	9.1	70	4.6	25
El Salvador	22.9	5.0	-18.8	0.0	275	45.5	17
Guatemala	42.7	48.6	-17.4	91.8	100	56.3	21
Honduras	45.0	53.6	0.0	0.7	52	47.7	27
Nicaragua	47.1	27.1	-24.3	9.7	33	56.9	7
Panamá	52.7	43.8	-18.0	10.9	35	23.8	9

a/ Incluye productos agropecuarios, pesca y silvicultura.

Fuente: CEPAL, con base en cifras oficiales; Banco Mundial, Informe sobre el Desarrollo Mundial; PNUD, Informe sobre Desarrollo Humano; The World Resource Institute, World Resources; OLADE, Estadísticas e Indicadores Económicos Energéticos de América Latina y el Caribe, 1996.

todos básicos, la necesidad de talar bosques a raíz del rápido agotamiento de las tierras recién incorporadas, va siempre en aumento. Finalmente, la baja escolaridad de la población rural es un obstáculo para poder cambiar de actividad o incorporar métodos más modernos de producción.

Tercero, la intensidad de uso de agroquímicos es muy elevada y junto con los aspectos antes tratados han empobrecido la calidad de la tierra. Así, mientras la tierra cultivable se expandía 19% entre 1964 y 1992 en la región, los fertilizantes lo hacían a un ritmo tres veces mayor (cuadro 3).

Los efectos ecológicos derivados de los problemas de deforestación e inadecuado uso de la tierra sobre otros recursos naturales, en general, son también considerables. Entre estos están la sedimentación de las cuencas hidrográficas con consecuencias adversas sobre el caudal de los ríos, entre otras. Finalmente, la deficiente planeación urbana y la industria son causa de contaminación del agua y el aire, aunque por su pequeño tamaño la industria aún no causa fuertes estragos ecológicos a escala nacional (véanse emisiones de CO<sub>2</sub> anual por habitante en cuadro 3).

Cuadro 2

**INDICADORES DE LAS CONDICIONES ESTRUCTURALES AMBIENTALES  
RECURSOS HUMANOS E INFRAESTRUCTURA**  
—(Porcentajes)—

País	Hogares bajo la línea de pobreza 1994	Alfabetización Población total 1993	Población rural con acceso a (1990-95)	
			Alcantarillado	Agua potable
Costa Rica	21	95	97	92
El Salvador	29	70	81	55
Guatemala	63 a/	55	60	62
Honduras	73	71	75	65
Nicaragua	70 b/	65	60	58
Panamá	30	90	88	83

a/ Dato de 1989.

b/ Dato de 1990.

Fuente: CEPAL, con base en cifras oficiales; CEPAL, Indicadores Sociales Básicos de la Subregión Norte de América Latina y el Caribe, 1996-1997, LC/MEX/L.326, 1997; Banco Mundial, Informe sobre el Desarrollo Mundial; PNUD, Informe sobre Desarrollo Humano: The World Resource Institute, World Resources, 1996-1997.

Cuadro 3

**INDICADORES DE LAS CONDICIONES ESTRUCTURALES AMBIENTALES**  
—Degradación ambiental—

<b>País</b>	<b>Emisiones CO<sub>2</sub> anual por habitante 1992 a/</b>	<b>Extracción anual de agua potable por habitante b/</b>	<b>Crecimiento de fertilizantes (por ha de tierra cultivable) (%) 1983-93</b>	<b>Especies amenazadas respecto del total (%) 1990</b>
Costa Rica	1.21	780	21.6	3.1
El Salvador	0.66	240	-6.2	.0
Guatemala	0.59	140	128.9	2.1
Honduras	0.55	510	100.0	1.5
Nicaragua	0.62	370	-62.5	1.5
Panamá	1.69	740	20.0	4.1

a/ Miles de toneladas métricas.

b/ Metros cúbicos. No se dispuso de cifras actualizadas para todos los países. Para Costa Rica la cifra es de 1970; El Salvador, 1975; Guatemala, 1970; Honduras, 1992; Nicaragua, 1975; Panamá, 1975.

Fuente: CEPAL, con base en cifras oficiales; Banco Mundial, Informe sobre el Desarrollo Mundial; PNUD, Informe sobre Desarrollo Humano; The World Resource Institute, World Resources.

**LOS AVANCES NACIONALES EN MATERIA DE LEGISLACIÓN,  
REGLAMENTACIÓN Y FISCALIZACIÓN AMBIENTAL**

Hasta mediados o fines de los años ochenta, los países centroamericanos estaban desprovistos de una legislación específica sobre medio ambiente. Y, aunque la Constitución de todos los países de la región centroamericana<sup>2</sup> contemplaba la protección al medio ambiente, la referencia a este tema era en términos muy generales, y se carecía de instrumentos legales específicos para llevar a la práctica las buenas intenciones manifestadas en dichas constituciones (cuadro 4). Por otra

2. Las constituciones de Costa Rica (1949), El Salvador (1983), Guatemala (1985), Honduras (1982), Nicaragua (1987) y Panamá (1972), hacen referencia a la protección del medio ambiente (véase Brañes, 1994).

parte, tradicionalmente, la protección ambiental se había hecho a través de la legislación sectorial, tratando cada recurso por separado. Ello daba lugar no solo a una atención incompleta y heterogénea de los problemas ecológicos, sino también a incongruencias, fragmentación excesiva, traslapes y sobrerreglamentación en algunos casos. Lógicamente, el aparato institucional encargado de aplicar esta legislación ha adolecido de similares limitaciones: fragmentación, duplicación de funciones, burocratización, entre otras (González, 1995 y 1997).

En general, el recurso natural más regulado ha sido la flora terrestre, primordialmente los bosques, con efectos positivos también para la biodiversidad. Prácticamente todos los países cuentan con una ley forestal y algunos de ellos —Costa Rica, Guatemala, Honduras y Panamá— han elaborado una ley de áreas protegidas y/o de conservación de vida silvestre. El aire, en cambio, ha sido el recurso más descuidado, en parte porque esos países aún tienen capacidad de absorción de los contaminantes del aire. Por último, los recursos hídricos cuentan con un nivel de protección intermedia (Costa Rica y El Salvador son los países que proveen la mejor protección al recurso agua en la zona), respecto a los dos casos anteriores.<sup>3</sup>

En la medida en que se promulguen leyes específicas sobre el medio ambiente,<sup>4</sup> habrá más coherencia y consistencia del marco legal ambiental. Con ello, entre otras cosas, algunas leyes ambientales sectoriales redundantes o inconsistentes con la ley ambiental general han sido o serán derogadas. No obstante, aún queda un largo camino por recorrer pues, en la mayoría de los casos, están en proceso de elaboración los reglamentos y las normas técnicas requeridas para la puesta en práctica de estas leyes (véase cuadro 4).

Especial debilidad presentan algunos instrumentos para proteger el ambiente, como los Estudios de Impacto Ambiental (EIA), los cuales son muy precarios en el área centroamericana, aunque se hacen esfuerzos actualmente para mejorarlos. Entre otros problemas, los EIA se en-

---

3. Véase Brañes.

4. En orden cronológico, Guatemala promulgó la Ley de Protección y Mejoramiento del Medio Ambiente en 1986; Honduras la Ley General del Ambiente, 1993; Costa Rica, la Ley General del Ambiente en 1995, Nicaragua, la Ley General del Ambiente en 1996.

## ESTADO ACTUAL DE LA LEGISLACIÓN AMBIENTAL EN CENTROAMÉRICA

	<b>Legislación general promotora de la protección al medio ambiente</b>	<b>Legislación sobre pesticidas</b>	<b>Normas reguladoras de biodiversidad</b>
Costa Rica	Protección al ambiente incluida en la Constitución contempla sanciones. Ley Orgánica del Medio Ambiente. Respaldo institucional insuficiente (control insuficiente por falta de recursos y personal capacitado).	Reglamento sobre Registro, Uso y Control de Plaguicidas; Reglamento de Seguridad sobre Empleo de Sustancias tóxicas en la agricultura; reglamento de expendios y bodegas de plaguicidas. El MAG tienen la potestad para monitorear de cerca el cumplimiento de las reglas.	Ley Forestal; Ley de Conservación de la Vida Silvestre. Ley de Parques Nacionales. (Costa Rica tiene el 5% de la biodiversidad del mundo; 12% del total del territorio son áreas protegidas).
El Salvador	Se menciona en términos muy generales en la Constitución. No existe una ley de protección al medio ambiente; existen normas sectoriales bastante completas (excepto en protección de suelos).	Ley sobre Control de Pesticidas, Fertilizantes y Productos para uso agropecuario y Reglamento. Legislación insuficiente.	Ley nueva (1994) que contempla sanciones. Es posible patentar procesos biotecnológicos (Ley de Derechos de Autor, 1994) Ley Forestal y Proyecto de Ley Forestal (ahora incluirá áreas protegidas; por ahora 0.9% del territorio son áreas protegidas).
Guatemala	Constitución contempla protección al medio ambiente. Ley para la protección y el mejoramiento del Medio Ambiente (faltan reglamentos); excesiva y dispersa normatividad; faltan sanciones y aplicación de las leyes.	Legislación específica sobre plaguicidas, pero la prevención y la aplicación de la ley es débil.	Ley Forestal; Ley de Áreas Protegidas (7.6% del territorio son áreas protegidas); Ley de Caza; Ley de Pesca. No hay suficiente control. Hay tráfico ilegal de flora y fauna.

	<b>Legislación general promotora de la protección al medio ambiente</b>	<b>Legislación sobre pesticidas</b>	<b>Normas reguladoras de biodiversidad</b>
Honduras	Incluido en la Constitución, en forma general. Existe la Ley General del Ambiente y su Reglamento. Fiscalización muy débil, pero sí existe y tiende a mejorar (la figura de delito ecológico es nueva).	Ley Fitozoosanitaria (1994); Reglamento de Registro, Importación y Elaboración... de plaguicidas; control débil (subsiste contrabando, reenvasado y otros factores de riesgo).	Ley Forestal. Normatividad indirecta, sanciones leves. Lo más importante son las áreas protegidas (4.8% del territorio), los demás aspectos están bastante descuidados.
Nicaragua	Considerado en la Constitución, en términos generales (1987). Dispersión de normas jurídicas. Aunque existen para algunos sectores, otros, como agua y suelo, están casi desprovistos de ellas. Débil fiscalización. Ley de Ambiente y Recursos Naturales (contempla el delito ecológico).	Legislación dispersa y escaso control del manejo de plaguicidas. El reglamento sobre importación, distribución y uso de productos químicos y químico-biológicos para la industria agropecuaria, es el más completo. Anteproyecto de Ley de Plaguicidas, Sustancias Tóxicas y Peligrosas.	Protección insuficiente de la biodiversidad. No existe definición legal de áreas protegidas (7.3% áreas protegidas). Ley de Caza y decretos varios que protegen a distintas especies. Ley de Conservación, Protección y Desarrollo de las Riquezas Forestales.
Panamá	capítulo completo en la Constitución destinado al derecho de un ambiente sano. No hay ley específica aún sobre el medio ambiente, pero existe un Proyecto de Ley del Ambiente.	Regido por el Código Sanitario. Por ley están reguladas las importaciones de pesticidas y el Depto. de Salud debe expedir los permisos.	Ley de Vida Silvestre (reciente); Ley Forestal (reciente). Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas; Reservas Forestales; creación de refugios de vida silvestre; bosques protectores; reservas hidrológicas; (17% del territorio son áreas protegidas).

Fuente: González, M., "Estudios de Legislación Ambiental por país de Centroamérica", y Marcia González Aguiluz, "Resumen Comparativo de la Región Centroamericana en Materia de Medio Ambiente", FEDEPRICAP, Costa Rica, 1995, Informe Nacional, República Dominicana, Conferencia de Río, 1991 y CEPAL.

frentan con la ausencia o poca claridad de las normas que deben cumplir los proyectos; no se dispone de suficientes cuadros técnicos preparados para hacer el trabajo de evaluación; falta seguimiento de dichas evaluaciones; y, existe poca participación de la sociedad civil en el proceso de evaluación.

También en materia de agroquímicos las normas en Centroamérica son incompletas y se aplican en forma muy deficiente. En definitiva se controla, sobre todo, a los productos de exportación que deben cumplir con requerimientos estrictos, mientras las reglas para su uso en los productos de consumo nacional no se acatan. Así, aunque existen registros de plaguicidas aceptados y prohibidos, reglas de empaçado, etiquetado y transporte de este tipo de producto, no en todos los países hay un monitoreo pobre de su utilización y manejo (Cabrera, 1997), (cuadro 4).

El problema de la protección al ambiente, sin embargo, no es un problema puramente legal y de aplicación de las leyes. La "eficiencia" de las leyes ambientales puede estar condicionada por el modelo económico que sigue un país. Si tal modelo forzosamente transgrede los límites de la sustentabilidad ecológica, entonces debilita la "eficacia" en la aplicación de las leyes ambientales (véase Brañes, 1994).

Este último aspecto es muy relevante para los países centroamericanos, pues, de hecho, su modelo primario-exportador ha sido sumamente devastador para el medio ambiente, y no es sustentable a mediano plazo. Justamente por ello la búsqueda de una forma de inserción en la economía mundial diferente es una inquietud de todas estas naciones y el emprender acciones en forma conjunta puede facilitar la tarea. La creación de industrias regionales, el impulso a proyectos turísticos ecológicos regionales, una mayor coordinación en la contratación de servicios como transporte, programas regionales para elevar el nivel de educación, inversiones en infraestructura para todo el Istmo, el difundir nuevos conocimientos sobre tecnologías no contaminantes para la producción en todas sus facetas, la racionalización de la ayuda externa para el medio ambiente según las prioridades de la región, son algunas de las iniciativas que pueden ayudar a lograr los fines de mejoramiento ambiental deseado.

*El cambio en los parámetros de la integración centroamericana*

El proyecto original de integración centroamericana giraba en torno a un interés comercial y productivo, principalmente. El desarrollo económico de la región se lograría a partir de la sustitución de importaciones y el mayor intercambio de productos para satisfacer la demanda del área. Así, con base en un libre comercio entre los países socios, un arancel externo común, tipos de cambio establecidos, una cámara de compensación capaz de financiar las operaciones dentro del Mercado Común Centroamericano (MCCA), sus integrantes lograrían beneficiarse de un mercado ampliado y las correspondientes economías de escala, sin tener que enfrentar una competencia internacional seria. Este proceso dio lugar a que se desarrollara hasta cierto punto una industria regional más avanzada que la industria nacional, pero no necesariamente competitiva a escala internacional. Además, los beneficios del MCCA no fueron iguales para todos los miembros, siendo algunos incluso perjudicados por él, debido a desequilibrios generados en sus balanzas de pagos (Honduras, por ejemplo).

El impacto ambiental del primer tipo de integración económica centroamericana fue, por una parte, la diversificación de exportaciones, lo cual tendió a aliviar la presión sobre los recursos naturales, al no dependerse tanto de las exportaciones tradicionales —café, banano, carne, azúcar, entre otros. Dado que las exportaciones intrarregionales son más bien industriales (actualmente el 20% aproximadamente de las exportaciones centroamericanas están destinadas a la propia región), la expansión de ellas no produce el mismo problema ambiental que las tradicionales.

Por otra parte, la producción dirigida al comercio intrarregional se amparó en elevados aranceles que protegían a la región de las importaciones. Ello dio lugar a que ese tipo de producción no contara con la tecnología de punta, que cada vez coincide más con la tecnología “limpia”.

La gran necesidad de integrarse al mercado internacional a través de exportaciones competitivas, a principios de los años ochenta, en el período de crisis de la deuda externa, cambió los parámetros que regían la integración centroamericana. La Cámara de Compensación Centroamericana, que había permitido financiar eficientemente las transacciones dentro del área, ya no pudo funcionar adecuadamente, pues la mayor parte de los países miembros no podían cancelar sus adeudos regionales debido al peso de la deuda extrarregional. A partir de entonces, el MCCA entró en un largo período de dificultades, a la vez que la mayoría de los países intentaban abrirse paso en el mercado mundial. En ese período, el comercio intrarregional descendió fuertemente.

En los últimos años se ha reactivado el comercio intrarregional y, a la vez, el interés por una integración del área centroamericana —ahora sin el perfil proteccionista— ha adquirido renovada fuerza. En 1991 se creó el Sistema de Integración Centroamericana (SICA) “como marco jurídico e institucional de la integración global de Centroamérica”. Una vez pacificada el área centroamericana, surgieron necesidades que van mucho más allá de las planteadas en la primera etapa de integración. Así, además del desarrollo económico, que fue el propósito inicial, en los años noventa preocupa la consolidación de la paz, la superación de las grandes desigualdades en la región, y muchos otros aspectos indispensables para emprender el desarrollo sustentable, incluido el aspecto ambiental (CEPAL, 1995; Lizano, 1996; De Franco, 1996).

Además, la integración comercial de la región pasa a ser un eslabón en la integración a otros bloques comerciales más amplios como el TLCAN o el Acuerdo Hemisférico de Libre Comercio (ALCA) y con la mayor integración al mercado mundial, en general. El hecho de que el ALCA, por ejemplo, vea con buenos ojos la integración conjunta de subregiones a dicho acuerdo, le pone metas impostergables a la región para conformarse en bloque comercial, con reglas claras y homogéneas (Schatan, 1996).

La Alianza para el Desarrollo Sustentable (ALIDES, firmado en 1994), es muy indicativo del nuevo tipo de integración que se busca: a la vez que sigue una estrategia de cooperación y coordinación entre sus miembros para cambiar el esquema de desarrollo prevaleciente hasta ahora, para hacerlo sostenible, se presenta como una “iniciativa integral centroamericana en lo político, moral, económico, social y ecoló-

gico” que aspira a “convertirse en un modelo para otras regiones”.<sup>5</sup> A la vez, se expresa explícitamente la necesidad de que la comunidad internacional también asuma un rol activo en el esfuerzo emprendido por Centroamérica para lograr el desarrollo sostenible en esa región.

De allí que actualmente exista un intento de coordinación o cooperación en torno a temas como la ecología y el desarrollo social. Ejemplo de este último punto es el Tratado de Integración Social Centroamericana (que complementa al SICA desde el punto de vista social) firmado por los presidentes de esos países en 1995 y que reconoce “la necesidad de establecer un marco jurídico institucional en el área social basado en la premisa de que el ser humano constituye el centro y sujeto primordial del desarrollo, con el objeto de que garantice el mejoramiento sustantivo de la calidad de vida de los pueblos centroamericanos”.<sup>6</sup> Los países se comprometen en ese tratado a cooperar en una serie de aspectos para mejorar las condiciones de vida de la población de la región, incluidos sus derechos democráticos, la superación de la pobreza y la no discriminación racial.

### *La cooperación ambiental dentro del nuevo enfoque de la integración centroamericana*

Centroamérica, por tratarse de un área pequeña, subdividida en varias naciones con características ecológicas similares y con una serie de recursos naturales compartidos, necesita, quizás más que otras regiones, aunar esfuerzos para salvaguardar su riquísimo patrimonio natural.

Al mismo tiempo que ha habido un esfuerzo nacional para mejorar la protección al ambiente, se ha desarrollado un compromiso regional, reafirmado por varios acuerdos para cooperar en esta materia y armonizar políticas ambientales. Pueden agruparse los convenios regionales en al menos tres tipos: (a) Los que están dirigidos a fortalecer el cuida-

---

5. Alianza para el Desarrollo Sostenible de Centroamérica, *Introducción*, Masaya, Nicaragua, 1994.

6. Tratado de la Integración Social de Centroamérica, XVI Cumbre de Presidentes de Centroamérica, Pág. 1, 1995.

do conjunto de la región, como el Convenio Centroamericano para la Protección del Ambiente por el cual se creó la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (CCAD) y la Alianza para el Desarrollo Sustentable (ALIDES) en su cláusula ambiental.<sup>7</sup> (b) Acuerdos de cooperación con terceros países o agrupación de países, donde destaca CONCAUSA y en menor medida Tuxtla II y, finalmente, (c) Aquellos que ayudan a cumplir con compromisos contraídos en convenios ambientales internacionales, como es el caso del “Convenio Regional sobre Cambios Climáticos” o el “Acuerdo Regional sobre Movimientos Transfronterizos de Desechos Peligrosos”, entre otros (véase cuadro 5).

Algunos acuerdos regionales han dado lugar a la creación de instituciones ambientales nacionales, como es el caso de la creación de las Comisiones Nacionales de Medio Ambiente (CONAMA) que reúnen a los principales ministerios y las ONG relacionadas con el medio ambiente en cada país, a partir de la creación de la CCAD. También la generación de un Programa de Acción Forestal Tropical (PAFT) a escala centroamericano en 1990 se vincula con la formación del Consejo Centroamericano de Bosques (CCAB) y el Consejo Centroamericano de Áreas Protegidas (CCAP).

La ALIDES es uno de los acuerdos más completos en el ámbito ecológico en la región y cubre un amplio rango de compromisos que van desde la medición y la recopilación de información, que incluye la elaboración de un listado de especies de flora y fauna en peligro de extinción y el monitoreo de la contaminación, hasta la puesta en marcha de acciones muy específicas, tales como el establecimiento de un Corredor Biológico Centroamericano y un Plan de Acción tendiente a eliminar el plomo de la gasolina a partir de julio de 1995 (véase Recuadro 1). El enfoque global de los problemas relacionados con el desarrollo sostenible es importante desde el punto de vista del medio ambiente, pues las políticas no ambientales de alguna manera tendrán que tomar en cuenta sus efectos ecológicos.

---

7. Otra actividad regional dirigida a vigorizar la cooperación ambiental, pero de menor envergadura que las anteriores, es la que lleva a cabo la Comisión Interparlamentaria del CICAD, para ayudar a armonizar la legislación ambiental centroamericana.

## Recuadro 1

### **LA ALIANZA PARA EL DESARROLLO SUSTENTABLE; COMPROMISOS EN EL ÁREA AMBIENTAL**

Los compromisos de la ALIDES en materia ambiental y recursos naturales aborda varios temas: (a) Legislación: hacer un seguimiento sobre el grado de avance de los convenios regionales e internacionales en materia de medio ambiente y recursos naturales suscritos por los gobiernos centroamericanos; (b) Recursos Naturales y Biodiversidad: establecimiento en un plazo de 18 meses de un Corredor Biológico para proteger el sistema nacional de áreas protegidas; y Centro de Biodiversidad y jardines botánicos en cada país para promover la investigación sobre el uso y conservación de la biodiversidad y crear un listado de especies de flora y fauna centroamericana en peligro de extinción, con el fin de poder protegerlas mejor; (c) Ordenamiento territorial: buscar metodologías y procedimientos comunes para realizar un ordenamiento territorial; en toda la región; (d) Evaluación del Impacto Ambiental: intentar superar las debilidades de este instrumento en el área elaborando conjuntamente "principios, contenidos mínimos, metodologías, regulación de la prestación de servicios de consultoría, mecanismos de consulta a la sociedad civil", entre otros; (e) Recursos Forestales: mecanismos necesarios para el manejo sostenible del bosque; proponer las normas técnicas para la certificación de productos maderables provenientes de bosques manejados en forma sostenible; Plan de Prevención y Combate de Incendios Forestales; etc... (f) Armonizar la política y legislación para proteger los recursos agua, aire y suelo. En materia de aire hay un compromiso concreto de eliminación gradual del plomo en la gasolina a partir de mediados de 1995. (g) También existe el compromiso de impulsar la mayor integración de una red energética en la región, el uso de energía de fuentes renovables, su uso más eficiente y la mayor participación del sector privado y gobiernos locales. (h) Establecer mecanismos específicos para el control y monitoreo de la contaminación de todos los recursos. (i) Educación, ciencia y tecnología: se trata de capacitar a la población en todos los niveles para proteger el ambiente, además de desarrollar tecnologías específicas para ello. (j) Finanzas: cooperación financiera de la región, y los fondos serían manejados por el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) y la creación de un Fondo Ambiental de Centroamérica.

**PRINCIPALES CONVENIOS CENTROAMERICANOS EN MATERIA AMBIENTAL**

Convenios	Fecha	Descripción del Convenio
Convenio Centroamericano para la Protección del Ambiente	Diciembre, 1989	Creación de la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (CCAD), entidad regional coordinadora y promotora de los asuntos ambientales. Tiene actualmente a su cargo dar seguimiento a los compromisos emanados de ALIDES. El CCAD cuenta con cuatro programas basados en ALIDES y CONCAUSA: Información; Integración; Biodiversidad; y Legislación ambiental.
Alianza para el Desarrollo Sustentable (ALIDES)	Octubre, 1994	Los compromisos de ALIDES en materia ambiental abarcan aspectos: legislativos; recursos naturales y biodiversidad; Ordenamiento territorial; Evaluación de impacto ambiental; Recursos forestales; Agua; Aire; Suelo; Energía; Control de la contaminación; Ciencia y tecnología; Educación; Finanzas; Información.
Declaración Conjunta Centroamérica-USA (CONCAUSA)	Octubre, 1994	El Plan de Acción incluye cuatro áreas: Conservación de biodiversidad; Energía; Legislación ambiental; y Desarrollo económico sustentable.
Proyecto Ambiental Regional para Centroamérica (PROARCA)	Agosto, 1995	Acuerdo específico para implementar los compromisos de CONCAUSA en materia de Biodiversidad y Legislación Ambiental. Sus objetivos son: Fortalecer la Secretaría Ejecutiva de la CCAD; Crear un Centro de Información en CCAD; Desarrollar y actualizar redes; Organización de Foros Regionales; Coordinación de las actividades de donantes.

Convenios	Fecha	Descripción del Convenio
TUXTLA II	Febrero, 1996	Declaración conjunta de México y Centroamérica para apoyar la iniciativa regional de ALIDES. Compromiso para cooperar en la conservación y aprovechamiento sostenible de recursos naturales; proteger Corredor Biológico Mesoamericano; cambio climático; prevención de la contaminación ambiental, entre otros.
Convenio para la Conservación de la Biodiversidad y Protección de Áreas Silvestres Prioritarias en América Central	Junio, 1992	Entre las medidas de ejecución destacan: Estrategias nacionales que favorezcan la biodiversidad y la creación y manejo de áreas protegidas; fortalecer los lazos con la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza; crear el Consejo Centroamericano de Areas Protegidas; ratificación de convenciones internacionales como CITES, RAMSAR y la Convención de la Protección del Patrimonio Natural y Cultural; entre otros.
Acuerdo Regional sobre Movimiento Transfronterizo de Desechos Peligrosos	Diciembre, 1992	Adopta medidas para hacer compatible este acuerdo regional con las del Convenio de Basilea sobre el Control de Movimientos Transfronterizos de Desechos Peligrosos y su Eliminación (1989).
Convenio Regional para el Manejo y Conservación de los Ecosistemas Naturales Forestales y el Desarrollo de Plantaciones Forestales	Noviembre, 1993	Promover mecanismos para evitar el cambio de uso de las áreas con cobertura forestal y recuperar las áreas deforestadas. Impulsa: políticas para el desarrollo sustentable del recurso forestal; mecanismos financieros para respaldar estas políticas; la participación popular que pueda apoyar los fines de este convenio; el fortalecimiento de las instituciones que propician el desarrollo forestal.
Convenio Regional sobre Cambios Climáticos	Octubre, 1993	Cada país debe desarrollar medidas para la conservación del clima; generar el marco legal necesario con ese propósito; fortalecer los Servicios Meteorológicos e Hidrometeorológicos del Istmo; crear el Consejo Centroamericano de Cambios Climáticos; entre otros.

El segundo tipo de convenio es el de cooperación de la región con otro país o región. Este es claramente el caso de la Declaración Conjunta Centroamérica-Estados Unidos (CONCAUSA).

Este último acuerdo abarca cuatro capítulos: conservación de la biodiversidad; energía; legislación ambiental; desarrollo económico sustentable. Por el lado centroamericano, en cada uno de estos puntos, se asume el deber de cumplir con los compromisos regionales fijados de una u otra forma en ALIDES (CONCAUSA es más detallado que la parte ambiental de ALIDES). Es decir, deben armonizar ascendentemente sus estándares, hacer inventarios sobre contaminación y recursos naturales; mejorar y armonizar el marco legal que rige el medio ambiente; hacer todo lo necesario para consolidar los corredores biológicos, ratificar y ejecutar convenciones internacionales ambientales a los que se han suscrito.

Por el lado de Estados Unidos, hay un compromiso de apoyar estas acciones con transmisión de conocimientos, capacitación de personal técnico no solo para poder aplicar mejores técnicas ambientales y monitorear eficazmente el manejo de recursos, sino también para que puedan fiscalizar las leyes existentes; ayudar a los gobiernos centroamericanos a establecer redes de expertos en legislación ambiental, ayudar a crear normas más sofisticadas; búsqueda de fondos adicionales para financiarlos; apoyar programas que ayuden al desarrollo sostenible de Centroamérica, tales como el Programa Interino de Comercio.

Finalmente, se han firmado varios acuerdos centroamericanos que fortalecen su adhesión a convenios ambientales internacionales (véanse últimos cuatro acuerdos en el cuadro 5). A ello hay que agregar que los países han ratificado numerosos acuerdos internacionales, tales como la Convención sobre Cambio Climático; Control de Movimiento de Sustancias Peligrosas (Basilea); Protección de las Especies en Vías de Extinción (CITES); protección de la Biodiversidad; Herencia Mundial; y la Eliminación de Armas Biológicas y Tóxicas. En los demás acuerdos ambientales internacionales, los países centroamericanos han tenido un compromiso mucho más dispar.

Las perspectivas de la cooperación ambiental regional son alentadoras si se considera que existen abundantes recursos internacionales para financiar la protección y recuperación del medio ambiente precisamente en la región estudiada. La CCAD, una institución diná-

mica y eficiente, cumple un papel fundamental en dar seguimiento y facilitar la implementación de los convenios ambientales (especialmente de la ALIDES y CONCAUSA), así como el trabajo de coordinación y la generación de información sistematizada sobre el tema ambiental (CEPAL, 1997). Sin embargo, la CCAD no tiene una labor de ejecución de los acuerdos regionales. Para ello debe descansar en otros organismos regionales y nacionales que, en muchos casos, presentan diversos problemas.

El caso del Comité Regional de Recursos Hidráulicos (CRRH) es ilustrativo de los problemas mencionados. El recurso agua es el que más requiere un enfoque regional pues es el que comparten más tangiblemente los países. El CRRH existe desde 1966 y tiene como función promover desde el financiamiento hasta la ejecución de proyectos relacionados con el agua, en todos sus usos. La CRRH, sin embargo, es solo una institución facilitadora, por lo cual las Comisiones Nacionales de Recursos Hidráulicos, u otras instituciones de esa índole, tienen que realizar el trabajo técnico (CEPAL, 1997).

La CRRH enfrenta varios problemas para llevar a cabo su tarea. En primer lugar, carece de un convenio constitutivo, lo cual ha limitado el desarrollo de una estructura organizativa y le ha restado capacidad para atraer fondos internacionales; segundo, debido a lo anterior y a que los países miembros no pagan sus cuotas, el Comité ha sufrido problemas financieros, y las instituciones nacionales, que forman parte de este comité y que tienen la tarea de poner en marcha proyectos, adolecen de una serie de limitaciones (tienen problemas de recursos y son ineficientes) (CEPAL, 1997).

La puesta en marcha del nuevo Plan de Acción Centroamericano para el Desarrollo Integral de los Recursos Hidráulicos, con el apoyo de la OEA y de la CCAD, requerirá de un especial esfuerzo para mejorar la eficiencia de la cadena de instituciones que participan en este tipo de programas. (CEPAL, 1997).

Puede agregarse, por tanto, que sin un esfuerzo nacional para mejorar el marco legal y el apoyo institucional (punto 3) para la protección al medio ambiente, los esfuerzos regionales pueden llegar a ser estériles.

*La incorporación de cláusulas ambientales  
en los acuerdos internacionales o regionales de comercio*

Los países de la región aspiran a integrarse al mercado internacional cada vez más, para lo cual deben cumplir con los requisitos ambientales que se vayan incluyendo en los acuerdos comerciales internacionales. En la Organización Mundial del Comercio (OMC) este tema se discute actualmente con el fin de incorporarlo de manera más amplia; es decir, más allá de lo que lo hacen las medidas sanitarias y fitosanitarias actualmente (Wilkinson, 1993).

Para Centroamérica se ha vuelto crucial el poder integrarse a acuerdos regionales de libre comercio, tales como el TLCAN o el ALCA. El TLCAN, que es el que mayor avance ha tenido en América en este sentido, ha sentado precedentes importantes para otros acuerdos, incluso la OMC, y probablemente sea un punto de referencia para el ALCA.

Si bien la exigencia del TLCAN en su acuerdo paralelo sobre medio ambiente solo consiste en que cada país aplique su legislación ambiental, este es un incentivo suficiente para que el país que se quiere asociar genere una legislación bien elaborada que además sea aplicable. Ello es especialmente necesario para los socios del TLCAN, pues el incumplimiento sistemático de sus propias leyes ambientales puede acarrear sanciones comerciales.

La "elegibilidad" de los países centroamericanos para ingresar en el TLCAN requiere del mejoramiento de sus medidas de protección al ambiente. Las transformaciones que se han estado haciendo en la región, en este sentido, no son totalmente ajenas a estas exigencias.

El creciente número de acuerdos internacionales que se están creando para proteger distintos aspectos del medio ambiente global conduce a que, por presiones internas y externas, los países se adhieran a ellos y deban cumplir con los requisitos de dichos acuerdos. Lo anterior está contribuyendo también a que haya cierta convergencia de las políticas ambientales que se están adoptando en los países.

## *Las certificaciones ambientales*

Se enfrentan exigencias ecológicas cada vez mayores para colocar los productos en el mercado internacional, y los exportadores de los países en cuestión eventualmente pueden quedar marginados de dicho mercado si no son capaces de alcanzar la certificación de la “limpieza” del proceso de producción de sus bienes.

Las certificaciones ambientales son programas voluntarios en que un productor-exportador puede buscar la certificación por parte de un organismo calificado que avale la limpieza del proceso de elaboración de sus productos (es decir, que cumple con ciertas normas ambientales predeterminadas), de manera que satisfagan la demanda específica que así lo exige. Similares principios rigen el “eco-etiquetado” y el “sello verde”.

Dada la creciente preocupación por el problema ambiental a escala mundial y la expansión de los mercados para productos “verdes”, Centroamérica empieza a enfrentar estas exigencias y a responder a ellas. Este, de hecho, es uno de los temas en torno a los cuales la integración regional puede ser particularmente útil. Hay ya una respuesta por parte de la región, apoyada por la CCAD (y en alguna medida por CONCAUSA), para fortalecer los procesos de certificación. Con ese fin se difunde actualmente información tanto en el mercado de consumidores, especialmente acerca de los procesos de producción empleados en la elaboración del bien ofrecido en el mercado, como en el ámbito de la producción, en el que se divulgan las normas que hay que cumplir para recibir la certificación. El Consejo Centroamericano de Bosques y Áreas Protegidas avanza actualmente en el tema de certificación de la madera y derivados.

Si se les compara con los estándares ambientales de los países desarrollados, en particular los europeos, los países considerados presentan marcadas debilidades. Por ejemplo, el empaque y manejo de desechos es un tema solo recientemente considerado en Centroamérica, debido al bajo nivel y poca sofisticación del consumo en la región (significa escaso uso de plástico y otros materiales de empaque), y la incipiente industrialización (genera pocos desechos tóxicos), en términos relativos. También el reciclado, reuso y recuperación de algunos insu-

mos aún no adquieren relevancia en el cuidado del medio ambiente en la región por razones similares a las esgrimidas para el manejo de desechos (véase J. Cabrera, 1996).

Aquí puede presentarse cierta incoherencia entre las exigencias ambientales que están permeando el ámbito internacional y la preocupación ecológica manifestada por los países en estudio, que corresponde a sus características en términos de disponibilidad de recursos naturales, especialización de la producción, entre otros. Esto no debiera ser un problema para integrarse a un TLCAN, por ejemplo, pues dicho acuerdo exige la aplicación de la ley ambiental nacional, como ya se mencionó. Sin embargo, la competencia en el mercado internacional puede imponer condiciones más estrictas en este sentido que el TLCAN, de forma que tendrán que ser consideradas por los países.

Por lo demás, siendo Centroamérica una zona en la que se produce y exportan productos frente a los que el consumidor internacional es particularmente sensible (maderas tropicales, entre otros), el seguir pautas ecológicas en la producción puede brindar nichos especiales de mercado para esos bienes. Tiene ventajas no solo ambientales, sino también económicas, en el sentido de que el valor agregado a dichos productos es mayor y los ingresos recabados con su venta en el exterior es más elevado y, por tanto, puede ayudar a mejorar los ingresos de los productores y, de paso, ayudar a reducir la pobreza (que es otra fuente de presión sobre el medio ambiente).

#### LA EXPERIENCIA MEXICANA EN MATERIA AMBIENTAL EN EL TLCAN Y SUS IMPLICACIONES PARA LOS PAÍSES CENTROAMERICANOS

La experiencia de otros acuerdos regionales ambientales pueden ser ilustrativos para Centroamérica. El caso de México, Estados Unidos y Canadá en el TLCAN es quizás el más relevante para la región (Esty, 1993; Repetto, 1993).

Las tareas de la Comisión de Cooperación Ambiental (CCA), creada en el marco del TLCAN, puede ser un punto de referencia interesante para la CCAD. Su responsabilidad incluye tratar de evitar disputas am-

bientales en el TLC y hacer recomendaciones técnicas sobre recopilación de datos, sobre prevención de la contaminación, así como sobre la elaboración y el perfeccionamiento de las leyes ambientales.

La CCA del TLCAN tiene que tratar con países con niveles de desarrollo muy heterogéneo. México, siendo el más débil en cuanto a récord ambiental, es susceptible de recibir el mayor número de denuncias ambientales y verse expuesto a sanciones comerciales como resultado de ello. Al mismo tiempo, por ser México el país más atrasado, es probable que sea el mayor beneficiario de la ayuda y cooperación por parte de sus socios comerciales del TLCAN y quizás, de esta manera, logre superar problemas ambientales que, por su cuenta, le hubiera sido imposible (Schatan, 1997).

En Centroamérica, si bien no hay desigualdades tan importantes como entre México y sus vecinos del Norte, las diferencias son marcadas y no todos están en condiciones de cumplir con sus compromisos regionales de mejoramiento del ambiente. De la misma manera que en el caso anterior, para que la integración centroamericana sea eficaz en términos ambientales, la cooperación entre ellos parece ser indispensable. Así, aunque no están contempladas las sanciones comerciales en caso de incumplimiento de los compromisos, se requerirá proporcionar una mayor ayuda a los países comparativamente más atrasados para poder sufragar las transformaciones que deberán realizar.

El esfuerzo de México para cumplir con las nuevas exigencias ambientales del Acuerdo Ambiental Paralelo del TLCAN es también ilustrativo para otros países que deseen ingresar en un acuerdo de ese tipo. La ley ambiental de México de 1988 era una ley considerada sofisticada y comparable a aquellas de países industrializados. De hecho, estaba inspirada en la ley ambiental de Estados Unidos, pero esta atraviesa por un período de modificaciones profundas a raíz de una serie de problemas: el cúmulo de normas, leyes e instituciones creadas en torno a los múltiples problemas ambientales aparentemente ha hecho muy costoso y complejo de aplicar en ese país.

Como resultado de ello, en los años noventa ha habido un viraje de la política ambiental de Estados Unidos. La nueva estrategia refleja una preocupación por mejorar la relación costo-beneficio de las medidas ecológicas y pone énfasis en la prevención de la contaminación; la concertación entre las partes interesadas; una gestión de ecosistemas; y

mayor énfasis en los resultados que en los procedimientos. Este enfoque le da flexibilidad al productor y las metas pueden ser alcanzadas más fácilmente que cuando se fija el método anticontaminante específico que debe adoptar el productor para controlar cada contaminante (OCDE, 1996).

Si Estados Unidos ha debido enmendar el rumbo de su política ambiental por ser muy costosos los mecanismos de control, con mayor razón lo ha debido hacer México. Los países en desarrollo parecen necesitar cierta flexibilidad en su intento de controlar la contaminación. La combinación de un conjunto pequeño de normas modernas, unido a un número manejable de instrumentos económicos que pueden compensar las fallas de algunos mecanismos de mercado, algunos instrumentos no-económicos, así como una fiscalización seria, parece ser la mejor combinación de políticas. Así, México ha emprendido una acelerada estrategia para modernizar y simplificar sus normas ambientales, de forma que puedan ser llevadas a la práctica: se ha modificado sustancialmente la legislación para facilitar las sanciones a infractores; la sociedad adquiere un papel importante en la vigilancia y cuidado del medio ambiente; se contempla la mayor utilización de instrumentos económicos que induzcan a la asimilación de procesos “verdes” de producción, entre otros.<sup>8</sup>

A pesar de todas estas modificaciones, aún hay desajustes entre el marco legal y la realidad mexicana. Por ejemplo, la primera norma de “calidad” para controlar la contaminación del aire, aprobada en diciembre de 1994 (norma No. 084) para entrar en vigencia en 1998, era considerada un gran logro. Conseguiría compatibilizar la política energética con metas de control de emisiones e incluía la creación de un mercado de derechos de emisión. Sin embargo, el tamaño del mercado mexicano es demasiado pequeño y solo unas cuantas empresas podrían participar en la comercialización de permisos de derechos de emisión, según demuestran estudios técnicos recientes, de manera que esta norma no podrá aplicarse plenamente hasta dentro de cierto tiempo (Schatan, 1997).

---

8. Decreto de Reforma, Adición y Deroga Diversas Disposiciones de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, México, 9 de marzo de 1996.

El intercambio de experiencias en materia ambiental entre los países centroamericanos y de estos con países como México, puede ser de gran ayuda para adaptar a la realidad del área las normas y leyes existentes en los países, de manera de aumentar su efectividad.

## COMENTARIOS FINALES

Los países centroamericanos son pequeños y comparten fronteras ricas en recursos naturales, cuentan con ecosistemas que trascienden las fronteras y para preservarlos necesitan un cuidado conjunto por parte de las naciones que la integran. Por estos motivos, la solución del problema ambiental en Centroamérica requiere verse en forma integral y adquiere particular importancia la cooperación regional.

En la nueva concepción de la integración regional, que ya no busca la industrialización de la región mediante la protección comercial, como en los años sesenta, sino una mayor competitividad y un mejor aprovechamiento de los recursos, hay mayor lugar a un esfuerzo conjunto para cuidar el ambiente (CEPAL, 1995).

El creciente número de acuerdos ecológicos regionales confirma que la cooperación centroamericana es una pieza clave en el esfuerzo por mejorar el medio ambiente en la región.

Esta meta requiere de cuantiosos recursos y conocimientos especializados en la materia, por lo cual el apoyo mutuo entre los países centroamericanos es básico, como lo es también la ayuda extrarregional.

Sin embargo, la cooperación y los acuerdos específicos ambientales en el área centroamericana enfrentan una serie de desafíos.

Primero, evitar la burocratización de las instituciones que se creen con estos fines. Estas deberían ser ejecutivas y transparentes, evitando además duplicación de funciones, fragmentación de ellas, entre otras debilidades que han manifestado las entidades nacionales que se encargan de problemas ambientales. Una reforma acorde en las instituciones nacionales es indispensable para crear la capacidad de ejecución de los proyectos regionales a escala nacional. En este plano, las transformaciones parecen avanzar en forma lenta.

Segundo, los países necesitan encontrar la política ambiental más idónea para la región, en lugar de adoptar leyes y reglas de otros países que en la práctica no podrían cumplir, aunque sin desaprovechar las experiencias internacionales que le son útiles. Se trata de hallar métodos eficientes para que las normas ambientales se apliquen, pero sin tener que financiar métodos de control tan costosos como los que se han utilizado en los países industriales.

Cada país necesita encontrar una combinación de políticas de “comando y control” e instrumentos de mercado que sea eficaz. Es interesante, en este sentido, aprender de las revisiones que están efectuando algunos países de sus propias legislaciones (casos de México y de Estados Unidos).

Tercero, se ha visto que el ingresar en acuerdos de libre comercio regionales más amplios que el MCCA, como el TLCAN, y el mantener la participación de los países en el mercado mundial, donde las exigencias ambientales son cada vez mayores (eco-etiquetado, ISO 14,000, etc.), especialmente para los productos dirigidos a Europa y a los Estados Unidos, requieren de un esfuerzo especial por mejorar la protección al ambiente. Los países parecen adecuar su política ambiental para cumplir con estas nuevas exigencias poco a poco.

No obstante, aunque ha habido ciertos avances debido a la adhesión a convenios ambientales internacionales o algunos regionales ligados a otros internacionales (Cambio Climático, por ejemplo), hay un cierto vacío en cuanto a las normas ecológicas que deben cumplir los productos comerciados dentro de la región centroamericana. Si bien, por ser mayormente productos industriales, estos no aceleran tanto la depredación de los recursos naturales, pueden acentuar la contaminación a través de la emisión y descargas tóxicas, que sería conveniente evitar desde ahora. Además, reglas ambientales claras en este sentido serían muy útiles, pues ello evitaría que uno de los incentivos del mayor intercambio regional llegaran a ser normas ambientales más laxas que aquellas que los productores centroamericanos enfrentan en mercados extrarregionales.

## BIBLIOGRAFÍA

- Brañes, R., *Manual de Derecho Ambiental Mexicano*, Fondo de Cultura Económica, México, 1994.
- Cabrera, Jorge, “Resumen Comparativo de la Legislación de la Unión Europea y la Legislación Centroamericana en Algunos Sectores Seleccionados”. En *Legislación ambiental en la Unión Europea y Centroamérica: perspectivas futuras*, IICE, UCR, y Convenio para el Desarrollo Sostenible Costa Rica-Holanda, Costa Rica, mimeo, 1997.
- CEPAL, *El Regionalismo Abierto en América Central*, LC/MEX/L.261, 1995.
- *Diagnóstico de la Institucionalidad Regional Centroamericana*, LC/MEX/R.581/Rev.1, México, 1997.
- De Franco, M., “Evaluación y Recomendaciones sobre la Nueva Integración Centroamericana: Un enfoque de Equilibrio General”, *Revista de la Integración y el Desarrollo de Centroamérica*, No. 50, enero-junio, 1996.
- Esty, D., “Integrating Trade and Environment Policy Making: First Steps in the North American Free Trade Agreement”, In ed. Zaelke *et al. Trade and the Environment, Law Economics and Policy*, Center for International Environment Law, Island Press, Washington, 1993.
- González, M., *Resumen Comparativo de la Región Centroamericana en Materia de Derecho Ambiental*, FEDEPRICAP, mimeo, 1995.
- González, M. “Legislación Ambiental Centroamericana”. En *Legislación ambiental en la Unión Europea y Centroamérica: perspectivas futuras*, IICE, UCR, y Convenio para el Desarrollo Sostenible Costa Rica-Holanda, Costa Rica, mimeo, 1997.
- Leonard, J.H., *Natural Resources and Economic Development in Central America: A Regional Environment Profile*, Transactions Books, New Brunswick, N. J., 1987.

- Lizano, E., “¿Hacia un Nuevo Enfoque de la Integración Regional?”, *Revista de la Integración y el Desarrollo de Centroamérica*, No 50, enero-junio, 1996.
- OCDE, *Análisis del Desempeño Ambiental*, Estados Unidos, 1996.
- PNUMA, (Programa de la Naciones Unidas para el Medio Ambiente), *Desarrollo y Medio Ambiente en América Latina y el Caribe, Una Visión Evolutiva*, 1990.
- Repetto, R., Complementarities Between Trade and Environment Policies, ed. Zaelke *et al. Trade and the Environment, Law Economics and Policy*, Center for International Environment Law, Island Press, Washington, 1993.
- Schatan, C., *Lessons from the Mexican Environmental Experience: First Results from NAFTA*, mimeo, México, 1997.
- “La dimensión del ambiente”. En *La integración hemisférica: el grado de preparación en el Istmo Centroamericano y la República Dominicana*, CEPAL, LC/MEX/L.305, julio, 1996.
- Wilkinson, D. “NAFTA and the Environment: Some Lessons for the Next Round of GATT Negotiations”, *The World Economy*, Vol. 17, No. 3 mayo.

## **LA INTEGRACIÓN ECONÓMICA DE CENTROAMÉRICA, EL TRATADO DE LIBRE COMERCIO DE NORTEAMÉRICA Y EL ÁREA DE LIBRE COMERCIO DE LAS AMÉRICAS**

Edgar J. Chamorro Marín  
Rubén E. Nájera

### ANTECEDENTES

Durante la década de los noventa, la reorientación del proceso de integración centroamericana y la constitución del Área de Libre Comercio de Norteamérica (NAFTA) significaron un cambio en las relaciones entre los países de ambas regiones, cuyas implicaciones aún no pueden verse con claridad y en las que, con frecuencia, las transposiciones entre discurso y realidad son difíciles de diferenciar.

En principio, ambos procesos de integración son de naturaleza marcadamente diferente. Los países centroamericanos tienen una larga historia de intentos de integración y, desde los cincuenta, sus historias individuales son indisociables de un proceso integracionista que ha sido continuo a pesar de sus inflexiones. La experiencia norteamericana, por su parte, es un producto de las crisis de los ochenta y de los reajustes hegemónicos internacionales y, a diferencia de Centroamérica, en donde la variable política ha sido crucial en los últimos años, constituye un experimento de integración comercial sin que, por lo menos en apariencia, existan objetivos ni expectativas de integración política.

El retorno al discurso de la integración política en Centroamérica está marcado por el imperativo de las soluciones autóctonas en las relaciones entre Estados Unidos y Norteamérica, tanto como, en su mo-

mento, por el conflicto Este-Oeste. De alguna manera, el rumbo que tomó el proceso desde mediados de los ochenta significaba cambios en los términos de las relaciones entre los países centroamericanos y Estados Unidos, particularmente en el terreno de las relaciones políticas, aunque, eventualmente, por desborde, esto tuvo consecuencias económicas y comerciales (como resultado del desbloqueo de Nicaragua y de la desmilitarización de la región que conduciría a procesos de pacificación en la década actual).

La creación del Área de Libre Comercio de Norteamérica significa una inflexión en las relaciones entre los países centroamericanos especialmente con los Estados Unidos y México, afectando particularmente el campo comercial y constituyendo la expresión regional del “Nuevo Orden Económico Internacional”. Al igual que otros países en desarrollo, Centroamérica debe cumplir con la agenda actual de estabilización económica de liberalización y apertura para considerarse parte plena de este nuevo orden y para preservar sus relaciones con su bloque hegemónico.<sup>1</sup>

#### LOS PRINCIPIOS DE LA PRÁCTICA ACTUAL DE LA INTEGRACIÓN ECONÓMICA DE CENTROAMÉRICA

A lo largo de los primeros años de la década de los noventa, el discurso oficial de la integración económica centroamericana ha evolucionado de una “integración regional con integración al mercado internacional”, a una integración para el “crecimiento con equidad”, a una “integración abierta”, todo esto en el marco de un esquema institucional que privilegia la integración política e institucional como preventiva del conflicto (e, inclusive, la concibe como un posible antídoto

---

1. No es tarea fácil este cumplimiento. En materia de estabilización económica, si bien se han diseñado y puesto en práctica políticas orientadas a ese fin, con algún éxito, será cada vez más difícil para los gobiernos centroamericanos implementarlas respetando el juego democrático, o sea, consensuándolas con una población más participativa, pero con cada vez mayores problemas de rezago económico y social.

a los conflictos económicos y sociales de la década pasada) y de frente a procesos de globalización y de regionalización a los que la región debe ajustarse ante la ausencia de una mejor opción, sea por no existir esta (la globalización como destino manifiesto) o por la dificultad en ponerla en práctica (la dependencia centroamericana y su reducida importancia en la economía mundial).

Como se sabe, el colapso del supuesto modelo desarrollista en el que se inscribía el proceso de integración económica centroamericana condujo a cuestionamientos fundamentados en el sesgo antiexportador inducido por un esquema proteccionista y keynesiano frente a crecientes tendencias de apertura. En rigor, sin embargo, no se han generado modificaciones mayores a los contenidos del proceso de integración económica ni se ha profundizado en su marco teórico más allá de la evaluación del impacto aparente de alguno de sus componentes; por el contrario, la crisis del modelo en países en desarrollo significó su marginación dentro de la política económica, no su revisión.

En este sentido, el discurso integracionista centroamericano no ha registrado mayores aportes teóricos que lo actualicen. La aparente revitalización del tema en el discurso procede de esquemas de liberalización comercial que, o se reducen a lo meramente comercial, o responden a imperativos extraeconómicos de hegemonía y sobrevivencia en un ambiente económico caracterizado por la globalización, en un extremo, y la conformación de grandes bloques económicos, en otro. Para el caso centroamericano, los referentes teóricos de la integración no han variado significativamente, sino en la expresión de expectativas del proceso de integración y el mayor peso relativo de su racionalidad política. En consecuencia, al hablar de integración económica, se hace referencia a instrumentos y mecanismos de política similares a los que sirvieron de base para la gestación del proceso de integración económica en la década de los sesenta.

La primera mitad de la década de los ochenta fue uno de los momentos más críticos para la integración económica. Al agotamiento del llamado modelo de desarrollo hacia adentro, que prevaleció desde el inicio formal del proceso, se aunaron la crisis internacional, que puso en evidencia el hecho de que la región seguía dependiendo extensamente de los mercados internacionales, y la multiplicación de factores estructurales, que se desbordaron en los campos social y político al

extremo de generar virtuales guerras civiles en varios de los países centroamericanos. La contraparte de este panorama es el grado de interdependencia de los cinco países, manifiesto en el hecho de que, pese a las dimensiones nacionales de los conflictos armados, la región se percibió rápidamente en un estado de guerra generalizado, que no solo afectaba la política de seguridad de Estados Unidos, un país en proceso de reacomodo hegemónico, sino la estabilidad de un hemisferio que, a mediados de la década, pugnaba por revitalizar y consolidar sus procesos democráticos. En este sentido, Centroamérica fue percibida como el punto neurálgico de las relaciones continentales y el imperativo de lograr su pacificación se transformó, por la vía del Grupo de Contadora, en una cuestión latinoamericana.

El tema de la integración centroamericana recuperó una posición central en la agenda política de la región durante la segunda mitad de la década pasada como una consecuencia directa de los conflictos internos de la región y de su internacionalización. La búsqueda de los gobiernos centroamericanos por una solución autóctona, aunque no exenta de presiones internacionales, de la problemática regional, la explícita interdependencia de los conflictos y su significado, no solo para los países del Istmo sino para las relaciones hemisféricas, puso de manifiesto una vez más la mancomunidad de condiciones, opciones y perspectivas de la región centroamericana concebida como una entidad orgánica e interactiva, antes que como un conglomerado de cinco naciones aisladas.

El período que va de 1986 a 1990 atestigua un esfuerzo sin precedentes en las relaciones intracentroamericanas. Por un lado, el tema de la integración política, postergado indefinidamente desde la suscripción del Tratado General de Integración Económica Centroamericana, cobra nuevo auge y se conceptualiza de acuerdo con consideraciones más dinámicas y efectivas y, sobre todo, más consecuentes con las condiciones reales de las naciones centroamericanas y con las también radicales transformaciones que el contexto internacional sufrió a lo largo de ese lustro. Por el otro, los gobiernos centroamericanos, por primera vez en mucho tiempo coincidentes en su legitimidad democrática al inicio de los noventa, contribuyen con una nueva voluntad política, con la conciencia de las oportunidades que abre la interdependencia de la región y con una visión del futuro de Centroamérica en el marco de dichas transformaciones internacionales. Así, las siete cumbres presi-

denciales que se celebran entre mayo de 1986 y abril de 1990 configuran una estrategia de pacificación y resolución de conflictos, apoyada en mecanismos *ad hoc*, pero también en la generación de instituciones concebidas para el fortalecimiento político de la integración.

El período 1990-1995, por su parte, manifiesta dos tendencias paralelas. Por un lado, es notorio que el imperativo político, para prevalecer, debe contar con una base económica que lo viabilice y lo proyecte al futuro. Así, el inicio del lustro está marcado por un Plan de Acción Económica que formula las tesis de la integración abierta, aunque sin denominarlas, y, consiguientemente, el planteamiento de una integración económica revitalizada pero convergente, de forma no especificada, con la integración a la economía mundial; premisas de transformaciones estructurales (productivas y tecnológicas) de este momento contribuyen al eclecticismo de esta “nueva integración” económica. Por otro lado, el proceso vive un crecimiento institucional acelerado y una nueva superestructura, poco coherente históricamente, que agrega complejidad a la operación del proceso.

Los dos instrumentos básicos de esta reforma son el Tratado Constitutivo del Parlamento Centroamericano; el Protocolo de Tegucigalpa que, partiendo de la Organización de los Estados Centroamericanos, ODECA, de los cincuenta, genera un “Sistema”, es decir, un arreglo institucional que pretende englobar todo lo existente, además de una Secretaría y una Corte Centroamericana de Justicia; y el Protocolo de Guatemala, que modifica el Tratado General de Integración Económica Centroamericana de los sesenta. Esto no evita, además, que los presidentes centroamericanos, en reuniones semestrales, generen instancia tras instancia (consejos, secretarías, comisiones) que suma a la “institucionalidad” regional.

El Protocolo de Guatemala es un intento de actualizar el marco jurídico de la integración económica. Con este propósito recoge los principios de la “integración abierta” y crea una nueva organización institucional que pretende ajustar la integración económica al nuevo Sistema político-institucional. Con el Protocolo de Guatemala, los países centroamericanos se comprometieron a “alcanzar de manera voluntaria, gradual, complementaria y progresiva la Unión Económica Centroamericana, cuyos avances deberán responder a las necesidades de los países que integran la región, sobre los siguientes fundamentos:

- “a. La integración económica regional es un medio para maximizar las opciones de desarrollo de los países centroamericanos y vincularlos más provechosa y efectivamente a la economía internacional.
- “b. La integración económica se define como un proceso gradual, complementario y flexible de aproximación de voluntades y políticas.
- “c. El proceso de integración económica se impulsará mediante la coordinación, armonización y convergencia de las políticas económicas, negociaciones comerciales extrarregionales, infraestructura y servicios, con el fin de lograr la concreción de las diferentes etapas de la integración...<sup>2</sup>

#### LA ACTUAL AGENDA OFICIAL DE LA INTEGRACIÓN ECONÓMICA CENTROAMERICANA

La actual agenda de la integración económica centroamericana refleja, en la perspectiva global, los temas que constituyen la principal preocupación de los gobiernos centroamericanos. En este contexto, según el Protocolo de Guatemala, en cuanto a “los procesos de globalización y de regionalización, queda claro que los procesos de integración se visualizan ahora como un importante instrumento para lograr objetivos estratégicos que les permitan a los países miembros enfrentar en mejores condiciones los retos del nuevo orden económico internacional. Es por ello que en el caso centroamericano, en contraste con el esquema de integración anterior, el esquema actual visa la apertura externa en una relación de doble vía, en la cual la apertura comercial favorece la integración económica y esta posibilita y fortalece a su vez la inserción internacional”<sup>3</sup>.

- 
2. Artículo 1 del Protocolo al Tratado General de Integración Económica Centroamericana —Protocolo de Guatemala— SIECA, Boletín Informativo, edición especial, 1993.
  3. Chamorro M., Edgar J.: *Los procesos de integración en Centroamérica y el Caribe*. Ponencia presentada en el Seminario Internacional “La globalización económica y

Desde esta perspectiva, “la integración regional es funcional con el desarrollo de la oferta exportable, ya sea como parte de un proceso mayor que estimula la incorporación de los países al proceso de globalización dentro de una economía mundial más abierta y competitiva; o desde el punto de vista de los agentes económicos, como un mecanismo para diversificar los riesgos en una economía internacional y mercados globales no ajenos a la incertidumbre y a esquemas proteccionistas”<sup>4</sup>. Es, en este sentido, que la CEPAL definió el concepto de “regionalismo abierto”, como un proceso en el cual se concilia la interdependencia nacida de acuerdos especiales de carácter preferencial con aquella impulsada básicamente por las señales del mercado resultante de la liberalización comercial en general.

De acuerdo con la visión de la Secretaría de Integración Económica Centroamericana, SIECA, “[i]mpulsar la integración de la región centroamericana implica la consideración de una serie de factores, siendo los más importantes:

- “- La estabilización macroeconómica de cada país, buscando la convergencia regional de las políticas macroeconómicas y sectoriales.
- “- El perfeccionamiento de una zona de libre comercio centroamericana.
- “- El arancel externo común.
- “- La modernización de las aduanas.
- “- La infraestructura.
- “- Las inversiones.
- “- El financiamiento.
- “- La coordinación, armonización y ejecución de una política conjunta de las relaciones comerciales externas”<sup>5</sup>.

---

sus implicaciones para la gestión y la gerencia de empresas en Centroamérica y el Caribe”. Universidad Centroamericana (UCA), Managua, Nicaragua, 9-11 de abril de 1997.

4. CEPAL: *El Regionalismo Abierto en América Latina y el Caribe*. 1994
5. Rodas Melgar, Haroldo: *Integración Económica y Relaciones Comerciales en Centroamérica*. Ponencia presentada en el II Foro de Comercio e Inversión Estados Unidos-Centroamérica. Guatemala, 12-13 de marzo de 1997.

En suma, la agenda económica oficial actual del proceso de integración persigue, por una parte, facilitar e impulsar la apertura externa y, por la otra, profundizar en el proceso hacia adentro, preservando los logros alcanzados especialmente en materia de comercio, a través del perfeccionamiento de la zona de libre comercio, lo cual “se refleja en la eliminación de la mayoría de los obstáculos al comercio intrarregional; se han reducido los productos sujetos a regímenes de excepción al libre comercio a únicamente cinco productos; y se ha incrementado el comercio intracentroamericano de US\$650 millones en 1990 a US\$1,600 millones en 1996<sup>6</sup>.

A esta agenda se ha agregado la preocupación ambiental mediante la suscripción de una Alianza Centroamericana para el Desarrollo Sostenible (ALIDES), una especie de marco de referencia de una política regional global que responde, en buena medida, a la necesidad de explicitar estos temas en el contexto de las negociaciones comerciales hemisféricas y que ha sido asumida como una política institucional generalizada.

Otra vertiente de la agenda regional es la inserción en las nuevas corrientes del comercio internacional, dentro del concepto de que la integración es un instrumento de importancia para competir a escala mundial. Independientemente de la profundidad y certeza de esta aseveración, lo cierto es que los países centroamericanos se encuentran ya “dentro del barco”, con pocas o ninguna posibilidad de poder llevar el timón. Todos los países son miembros de la OMC desde 1995, y han asumido el compromiso de adecuar o crear una nueva normativa comercial e incorporar nuevas disposiciones para darle cumplimiento a los compromisos asumidos en ese marco multilateral. Algunos países han adoptado leyes generales para la aplicación de los acuerdos de la OMC, en tanto que otros han constituido foros o grupos interministeriales de apoyo al proceso de implementación de los acuerdos y han adoptado medidas concretas y específicas para la administración de los contingentes y los niveles arancelarios. De igual forma, a escala regional se están revisando los instrumentos jurídicos de la integración para hacer consistente esta normativa con los compro-

---

6. *Ibíd.*

misos multilaterales asumidos en el marco de la OMC y adaptarla a las nuevas necesidades y realidades.

Los efectos de la OMC trascienden inclusive al interior de los países, que se han visto obligados a realizar ajustes institucionales generalizados en el sector público, específicamente en los ministerios e instituciones vinculados al comercio exterior, con el propósito de administrar los acuerdos que se refieren a la normativa comercial, tales como *antidumping*, subvenciones y derechos compensatorios, salvaguardias; así como los contingentes arancelarios y otros compromisos y derechos relacionados. Más aún, el sector privado también tendrá que hacer sus propios ajustes para responder a estas nuevas realidades y necesidades.

#### LAS RELACIONES COMERCIALES DE CENTROAMÉRICA

El comercio exterior total de los países centroamericanos ascendió en 1996 a US\$ 19,743.8 millones, de los cuales US\$ 7,391.4 millones corresponden a exportaciones FOB y US\$ 12,352.4 millones a importaciones CIF<sup>7</sup>.

Esta situación es preocupante. En el cuadro N° 1 puede observarse el creciente peso relativo de las exportaciones en el comercio total, lo cual significa que la brecha entre las exportaciones y las importaciones es cada vez más amplia a escala regional. Así, el déficit en el comercio exterior centroamericano se elevó de US\$ 2,742.2 millones en 1991 a aproximadamente US\$ 4,961.0 millones en 1996, lo cual registró una tasa de crecimiento de 12.6 como promedio anual entre los años considerados. Esto significa que la brecha entre las exportaciones totales y las importaciones totales se duplicó en un lapso de seis años.

Para cada país en lo individual la situación es diferente. De 1991 a 1995 (último año para el cual se cuenta con cifras oficiales), la relación importación/exportación ha tenido un comportamiento irregular (sube

---

7. Cifras estimadas por SIECA con base en un modelo de regresión múltiple, utilizando como variables explicativas el tipo de cambio y las reservas monetarias internacionales netas. Boletín Estadístico, SIECA, Año 5, No.1, enero de 1997.

Cuadro 1

**CENTROAMÉRICA: COMERCIO TOTAL E INTRARREGIONAL 1991-1996**  
—Millones de US\$—

	Exportación			Importación		
	Centroamérica	Resto del Mundo	Total	Centroamérica	Resto del Mundo	Total
1991	782,3	3,371,4	4,153,7	802,9	6,093,2	6,896,1
Guatemala	323,6	878,0	1,201,6	156,8	1,694,4	1,851,2
El Salvador	197,3	390,7	588,0	241,5	1,164,5	1,406,0
Honduras	32,2	569,9	602,1	96,8	939,1	1,035,9
Nicaragua	51,4	214,9	266,3	156,7	569,7	726,4
Costa Rica	177,8	1,317,8	1,495,6	151,0	1,725,6	1,876,6
1992	997,9	3,578,5	4,576,4	1,067,1	7,541,7	8,608,8
Guatemala	395,4	899,9	1,295,3	239,7	2,223,1	2,462,8
El Salvador	263,7	332,9	596,6	304,6	1,393,9	1,698,5
Honduras	48,2	692,1	740,3	114,5	942,3	1,056,8
Nicaragua	41,7	194,8	236,5	227,0	678,7	905,7
Costa Rica	248,9	1,458,8	1,707,7	181,3	2,303,7	2,485,0
1993	1,107,3	3,960,5	5,067,8	1,133,8	8,444,9	9,578,7
Guatemala	418,2	920,0	1,338,2	235,2	2,432,9	2,668,1
El Salvador	310,1	420,1	730,2	326,9	1,594,6	1,921,5
Honduras	51,3	620,2	671,5	167,2	1,180,9	1,348,1
Nicaragua	57,1	210,4	267,5	197,4	557,8	755,2
Costa Rica	270,6	1,789,8	2,060,4	207,1	2,678,7	2,885,8
1994	1,229,1	4,277,5	5,506,6	1,275,3	8,960,5	10,235,8
Guatemala	475,0	1,027,6	1,502,6	292,4	2,355,2	2,647,6
El Salvador	341,9	475,9	817,8	398,0	1,853,5	2,251,5
Honduras	42,4	575,1	617,5	163,5	1,289,4	1,452,9
Nicaragua	83,9	267,2	351,1	190,2	662,8	853,0
Costa Rica	285,9	1,931,7	2,217,6	231,2	2,799,6	3,030,8
1995*	1,449,2	5,414,3	6,863,5	1,505,6	10,643,3	12,148,9
Guatemala	554,7	1,368,5	1,923,2	291,5	3,001,0	3,292,5
El Salvador	427,2	578,0	1,005,2	491,4	2,363,8	2,855,2
Honduras	36,8	619,2	656,0	244,1	1,483,4	1,727,5
Nicaragua	83,0	426,2	509,2	228,7	780,5	1,009,2
Costa Rica	347,5	2,422,4	2,769,9	249,9	3,014,6	3,264,5
1996**	1,592,8	5,798,6	7,391,4	1,622,5	10,729,9	12,352,4
Guatemala	582,3	1,389,6	1,971,9	322,6	2,973,3	3,295,9
El Salvador	461,7	659,6	1,121,3	528,3	2,367,5	2,895,8
Honduras	60,7	644,8	705,5	255,6	1,526,0	1,781,6
Nicaragua	97,7	468,2	565,9	253,3	813,2	1,066,5
Costa Rica	390,4	2,636,3	3,026,7	262,6	3,050,0	3,312,6

\* Cifras preliminares. \*\* Cifras estimadas. Fuente: SIECA

y baja) en Guatemala, ascendente en El Salvador y Honduras, y descendente en Nicaragua y Costa Rica. Cabe destacar que en este último país la relación es la más baja de Centroamérica, como se aprecia en el cuadro 2.

Como lo ilustra el cuadro 2, el peso relativo de las importaciones con respecto al PIB en los dos últimos años, tiende a ser cada vez mayor en El Salvador, Honduras y Nicaragua, y, en algún grado, en Guatemala, lo cual refleja el creciente impacto de la apertura en términos de la demanda de productos foráneos, lo cual en parte es un efecto del proceso de apertura externa que viven estos países.

Por otra parte, el comercio exterior de los países centroamericanos descansa en pocos mercados, siendo los más importantes: Estados Unidos, los países de la Unión Europea y el propio mercado centroamericano (intercambio intrazonal). Los productos principales de exportación son los denominados productos tradicionales, todos de origen primario.

Cuadro 2

**CENTROAMÉRICA: INDICADORES DE COMERCIO EXTERIOR  
1991-1995**

	1991	1992	1993	1994	1995
<b>GUATEMALA</b>					
— Importación/Exportación	1.541	1.901	1.994	1.762	1.712
— Importaciones/PIB	0.195	0.235	0.235	0.201	0.213
<b>EL SALVADOR</b>					
— Importación/Exportación	2.391	2.847	2.632	2.753	2.840
— Importaciones/PIB	0.265	0.288	0.277	0.278	0.302
<b>HONDURAS</b>					
— Importación/Exportación	1.721	1.427	2.007	2.353	2.633
— Importaciones/PIB	0.338	0.314	0.389	0.446	0.477
<b>NICARAGUA</b>					
— Importación/Exportación	2.727	3.830	2.823	2.429	1.982
— Importaciones/PIB	0.423	0.491	0.420	0.459	0.528
<b>COSTA RICA</b>					
— Importación/Exportación	1.255	1.455	1.401	1.367	1.179
— Importaciones/PIB	0.333	0.369	0.386	0.365	0.337

Fuente: SIECA

El primer socio comercial de Centroamérica es Estados Unidos, que concentra alrededor del 40.0% de las exportaciones totales de Centroamérica, seguido de la Unión Europea y el propio mercado común centroamericano. Para el período 1993-1995, las exportaciones de Centroamérica se destinaron hacia los siguientes mercados:

Cuadro 3

**CENTROAMÉRICA: DESTINO DE LAS EXPORTACIONES  
1993-1995 (Porcentajes)**

PAIS/REGIÓN	PARTICIPACIÓN (%)
TOTAL	100.0
ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA	38.2
UNIÓN EUROPEA	22.7
MERCADO INTRACENTROAMERICANO	22.0
GRUPO DE LOS TRES	3.0
MÉXICO	1.8
VENEZUELA	0.8
COLOMBIA	0.4
JAPÓN	1.7
CARICOM	0.6
RESTO DEL MUNDO	11.8

Fuente: SIECA

**LAS RELACIONES DE CENTROAMÉRICA CON LOS PAÍSES DEL NAFTA**

*México*

*1. Relaciones político-institucionales*

En las últimas cuatro décadas, las relaciones políticas de México con Centroamérica se han caracterizado por su variabilidad e inestabilidad. Estas relaciones han manifestado, con excepción de algunos períodos ple-

namente identificados, la observancia de parte de México de las reglas de juego del proceso de “triangulación” de su política a Centroamérica teniendo presente la política norteamericana hacia esta, como su área de influencia inmediata. El resultado ha sido la carencia de una política específica de México hacia la región, congruente con su vecindad geográfica, y cuando la ha habido, con Tuxtla I y II, los intereses mexicanos se dirigen a cada país tomado individualmente. Se pueden visualizar cuatro etapas en las relaciones políticas México-Centroamérica:

1. De 1977 a 1982: período en el cual México pasa a desempeñar un papel de apoyo a la izquierda institucional de Centroamérica, en contraposición con los intereses norteamericanos en la región. Expresiones de este período fueron el apoyo a la lucha antisomocista en Nicaragua y después al proyecto político sandinista; el respaldo a la firma de los Tratados Torrijos-Carter sobre el Canal de Panamá, y el reconocimiento conjunto franco-mexicano al FMLN de El Salvador como fuerza política representativa. Este período termina con la conformación del Grupo de Contadora, que pasó a ser uno de los planteamientos centrales de la política exterior del Gobierno de México.
2. Entre 1983 y 1987: México pasa a jugar un papel de intermediación política dentro de una estrategia de “diplomacia preventiva”, contexto en el cual nace el Grupo de Contadora en enero de 1983, integrado por los países (México, Panamá, Colombia y Venezuela) que más cercanamente se verían afectados por la escalada de la crisis centroamericana. La iniciativa coincide, además, con un momento de extrema vulnerabilidad internacional de México, país con el que, en 1982, detona la crisis de la deuda.
3. Etapa 1988-1991: retiro de México de la mediación centroamericana; debilitamiento de su política hacia Centroamérica y bilateralización de sus relaciones con los países de la región en un plano eminentemente económico. (En estos años, México estaba presionado por sus problemas económicos internos, incluidos ajuste y reforma estructural e iniciaba su estrechamiento de relaciones con los Estados Unidos).

4. A partir de 1992: cabe recordar la suscripción en enero de 1991, en Tuxtla Gutiérrez, México, de las “Bases para un Acuerdo de Complementación Económica entre México y Centroamérica”, por los Presidentes de ambas partes. Las relaciones de México con los países centroamericanos pasan a “bilateralizarse”, o a realizarse dentro de una concepción regional, pero singularizando de país a país, poniendo el acento en aspectos eminentemente economicistas. De una manera global, este período se enmarca tanto en los procesos de consolidación de los procesos de pacificación centroamericanos como de las negociaciones del Tratado del Área de Libre Comercio de Norteamérica (NAFTA)<sup>8</sup> y en el contexto del regionalismo y la globalización de las relaciones económicas. Así, México pasa a encarar sus relaciones con Centroamérica dentro de un concepto estratégico de “geoeconomía”, esto es, buscando un mayor espacio económico a través de la integración o agregación de otros espacios económicos, firmando inicialmente un Tratado de Libre Comercio con Costa Rica. En 1995 se realiza una segunda reunión de los presidentes de México y de Centroamérica, conocida como TUXTLA II, que renueva los deseos de avanzar a acuerdos de libre comercio y de ampliar la cooperación económica entre ambas regiones.

## 2. *Relaciones comerciales*

Durante los primeros años de esta década, el comercio con México representó más del 2% por ciento de las exportaciones centroamericanas y entre 5 a 6% de las importaciones, lo que significa una brecha comercial que se ensanchó rápidamente. Aun más, en 1995 se registró una generalizada disminución en las exportaciones centroamericanas a ese país, habiendo aumentado el déficit en poco más de 77%.

A lo largo de todo el período, Centroamérica es deficitaria con México, no solo por razones de la importación de petróleo y sus deri-

---

8. El acuerdo del TLC se firmó el 17 de diciembre de 1992, para entrar en vigor el 1 de enero de 1994.

Cuadro 4

**CENTROAMÉRICA: COMERCIO CON MÉXICO. 1991-1995**  
—Millones de US\$—

	1991	1992	1993	1994	1995
<b>I. EXPORTACIONES FOB</b>					
TOTAL	99.1	102.4	105.8	123.3	80.7
GUATEMALA	61.9	58.7	47.6	67.2	44.6
EL SALVADOR	8.1	10.1	16.3	21.2	8.6
HONDURAS	3.5	2.3	4.2	1.9	2.1
NICARAGUA	13.0	13.7	10.2	11.0	8.9
COSTA RICA	12.6	17.6	27.5	22.0	16.5
<b>II. IMPORTACIONES CIF</b>					
TOTAL	390.1	466.4	454.0	498.7	745.3
GUATEMALA	122.3	143.0	168.5	185.9	307.9
EL SALVADOR	110.0	106.3	105.6	105.0	156.9
HONDURAS	58.5	66.5	35.6	43.6	72.2
NICARAGUA	14.1	27.7	28.7	27.5	31.5
COSTA RICA	85.2	122.9	115.6	136.7	176.8
<b>III. SALDOS</b>					
TOTAL	-291.0	-363.9	-348.2	-375.4	-664.6
GUATEMALA	-60.4	-84.3	-120.9	-118.7	-263.3
EL SALVADOR	-101.9	-96.2	-89.3	-83.8	-148.3
HONDURAS	-55.0	-64.2	-31.4	-41.7	-70.1
NICARAGUA	-1.1	-14.0	-18.5	-16.5	-22.6
COSTA RICA	-72.6	-105.3	-88.1	-114.7	-160.3

Fuente: SIECA.

vados, sino también, además de la devaluación del peso mexicano, por las crecientes compras de bienes de consumo duradero y no duradero como respuesta a la penetración de empresas mexicanas en Centroamérica en los últimos años. En este lapso, 1991-1995, la relación importaciones de México entre exportaciones de Centroamérica a México, fue de 5 a 1, o sea, que por cada 1US\$ que Centroamérica vendió a ese país, compró US\$5 de este.

En la actualidad, las relaciones de comercio con México están siendo objeto de negociación. Por una parte, tres países, Guatemala, El Salvador y Honduras negocian conjuntamente un Tratado de Libre Comercio con ese país, mientras que Nicaragua lo viene haciendo se-

paradamente. Estas negociaciones se están realizando en seguimiento al Plan de Acción adoptado por los Presidentes en la Reunión de Tuxtla II, estableciéndose que una vez concluidos estos procesos, se iniciarán las negociaciones para lograr la convergencia de estos instrumentos, más el suscrito por Costa Rica, en un solo tratado de libre comercio entre Centroamérica y México.

### *Estados Unidos*

La política comercial de Estados Unidos hacia los países de Centroamérica, que se inserta regionalmente en el tratamiento a los países que comprenden la Iniciativa de la Cuenca del Caribe (ICC), se ha instrumentado en términos formales mediante una serie de leyes emitidas por ese país en el contexto de sus arreglos multilaterales (GATT/OMC), regionales (SGP e ICC), y bilaterales (acuerdos de textiles y vestuario, y de maquila, este último conocido como Régimen 807). En una perspectiva de mediano y largo plazo, la política comercial de los EE.UU. ha tendido a la apertura arancelaria, sea en el marco de arreglos multilaterales o bilaterales, aun cuando debe tenerse presente que también se han erigido una diversidad de barreras no arancelarias que dificultan el acceso de los bienes centroamericanos a ese mercado, y que, conforme a los compromisos de la Ronda Uruguay, deberán ser desmanteladas.

Estados Unidos es el principal socio comercial de Centroamérica. Para la región, este mercado constituye el 55% de sus flujos comerciales sin considerar la maquila, lo cual ratifica la marcada dependencia económica con Estados Unidos, a la que se suman las corrientes migratorias hacia ese país y los envíos de remesas familiares (más de US\$1,000 millones en el caso de El Salvador).

Centroamérica ha gozado de un acceso preferencial al mercado de los Estados Unidos como beneficiario del Sistema Generalizado de Preferencias, SGP, y de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe, ICC. Este último programa, ICC, tiene como uno de sus objetivos principales el de desarrollar economías de libre mercado con vocación exportadora. No obstante, este programa parecería haber revertido más para los

propios Estados Unidos, puesto que, de un déficit de US\$2,600 millones de dólares en 1984, este país registró en 1995 un superávit de US\$2,300 millones con los miembros de la ICC.

Por otra parte, Centroamérica reviste una importancia agregada significativa para Estados Unidos, puesto que, de acuerdo con cifras del Departamento de Comercio de Estados Unidos, en 1995 ese país exportó bienes a Centroamérica por un valor total de US\$ 6,000 millones, con lo que esta región ha pasado a ocupar, como mercado, el tercer lugar entre los países de América Latina, después de México y Brasil y superior a Colombia, Argentina y Chile, entre otros.

Por el lado de las importaciones estadounidenses, Centroamérica ocupa el cuarto lugar de América Latina, después de México, Brasil y Venezuela (de este último país del grueso de la importaciones corresponde a petróleo). Dentro de estas exportaciones hay que destacar textiles, vestuario y azúcar. En este último rubro, Centroamérica es el segundo proveedor de América Latina a los Estados Unidos, únicamente por debajo de Brasil. Para la región este rubro es el segundo en importancia en cuanto a ingreso de divisas. En el caso de los cinco países centroamericanos, en 1995 el comercio bilateral con Estados Unidos ascendió a 11,890 millones de dólares, más de lo que significan Chile, Argentina o Colombia individualmente.

Cuadro 5

**ESTADOS UNIDOS: COMERCIO CON PAÍSES DE AMÉRICA LATINA. 1995**  
—Miles de millones de US\$—

PAÍS	EXPORTACIONES	IMPORTACIONES
MÉXICO	45.4	61.7
BRASIL	11.4	8.8
CENTROAMÉRICA	6.0	5.7
VENEZUELA	4.6	9.7*
COLOMBIA	4.6	3.7
ARGENTINA	4.2	1.8
CHILE	3.6	1.9

\* Incluye importaciones de petróleo

Fuente: SIECA, a partir de datos del Departamento de Comercio de los Estados Unidos.

La suscripción del Acuerdo del NAFTA, que otorga a México preferencias comerciales superiores a las establecidas en la ICC para ingresar en el mercado estadounidense, ha promovido la búsqueda de alternativas para lograr mecanismos de equiparación en las preferencias de acceso a ese mercado, el primero en importancia para la región, como se señaló anteriormente. Este es el caso de la búsqueda de la "paridad" o equiparación de los beneficios otorgados a México con la desgravación automática en el NAFTA, para el ingreso de exportaciones de ese país a los Estados Unidos, con los beneficios concedidos en la ICC para esos mismos fines, ya que los primeros fueron superiores a estos últimos. No obstante, después de intensos debates sobre la legislación de paridad y en detrimento de los intereses económicos de los países beneficiarios de la Cuenca del Caribe, en general, y de Centroamérica en particular, el proyecto de paridad fue retirado de la agenda para la reunión del Comité de Medios y Arbitrios que se llevó a cabo el 12 de septiembre de 1995, en la que se estarían cubriendo varios aspectos comerciales dentro del proyecto de reconciliación presupuestaria. Esto significó que dicho proyecto quedó fuera de la posibilidad de convertirse en ley, sin conocerse aún si la paridad sería considerada en el futuro inmediato. En conclusión, el destino final de la paridad es muy incierto.

En este sentido, el comercio con los Estados Unidos presenta grandes retos para Centroamérica debido a las distorsiones que se presentan como consecuencia del NAFTA, en el aspecto comercial, así

Cuadro 6

**CENTROAMÉRICA: COMERCIO CON ESTADOS UNIDOS. 1990-1995**  
—Millones de US\$—

AÑO	EXPORTACIONES	IMPORTACIONES	SALDO
1990	1468	2485	-1017
1991	1608	2819	-1211
1992	1817	3657	-1840
1993	2146	4217	-2071
1994	2035	4278	-2243
1995	2410	No disponible	

Fuente: SIECA.

como la obvia generación de desvíos del comercio y la inversión. La incertidumbre respecto a la paridad, ha propiciado que los gobiernos de Centroamérica analicen y propongan opciones para paliar el impacto negativo del NAFTA, las que van desde la cobertura limitada y transitoria para los textiles y el vestuario, a la ampliación también transitoria de la cobertura de la ICC y a la negociación de un tratado de libre comercio entre Centroamérica y los Estados Unidos.

Finalmente, no debe olvidarse que los Estados Unidos, como parte de su política comercial, tiene otros regímenes de comercio mediante los cuales se otorga trato diferenciado a las importaciones procedentes de los países centroamericanos, tal como el Sistema Generalizado de Preferencias (SGP).

### *Canadá*

Durante los primeros años de los noventa, los intercambios comerciales con Canadá sufrieron un importante crecimiento en términos absolutos aunque la participación de este país permaneció estable: menos del 1% en términos de exportaciones (sobre todo, café) y menos del 0.2% en términos de importaciones (sobre todo, productos de papel y trigo). La tasa de crecimiento anual se ha mantenido en el orden del 20%.

Cuadro 7

**CENTROAMÉRICA: COMERCIO CON CANADÁ. 1990-1995**  
—Millones de US\$—

AÑO	EXPORTACIONES	IMPORTACIONES	SALDO
1990	78	163	-85
1991	62	175	-113
1992	75	198	-123
1993	97	177	-80
1994	84	223	-139
1995	101	255	-154

Fuente: SIECA.

## *El impacto del NAFTA*

Con la entrada en vigor del NAFTA, México, que se beneficiaba del Tratamiento de Nación más Favorecida, logró que un alto porcentaje de sus exportaciones a Estados Unidos que pagaban arancel (aproximadamente 85% del total), quedaran desgravadas inmediatamente. Esta circunstancia coloca en desventaja comercial a Centroamérica con respecto a México porque, además de perder la ventaja que le daba el ICC, también perdió competitividad por la desgravación concedida a la producción mexicana, especialmente en los rubros de textiles y confección.

La desventaja de Centroamérica frente a México no se mide en términos de desviación de comercio, sino por la mayor atracción a las inversiones futuras que puede presentar dicho país debido a las mejores condiciones de su producción para acceder al mercado de Estados Unidos.

El programa de la ICC ha servido para intensificar las relaciones de comercio entre los países de Centroamérica y los Estados Unidos y para desarrollar economías de libre mercado con vocación exportadora. El hecho de que el NAFTA otorgue a México preferencias comerciales superiores a las establecidas en la ICC para ingresar al mercado estadounidense, ha dado lugar a iniciativas tendientes a encontrar mecanismos de equiparación en las preferencias de acceso a ese mercado, el primero en importancia para la región, tal como se señaló anteriormente.

La importancia de los rubros afectados por el NAFTA, principalmente los textiles y el vestuario, es evidente. Las exportaciones centroamericanas de estos artículos hacia el mercado estadounidense han aumentado sostenidamente durante la presente década, significando en 1995 el 52.0% del total de las ventas centroamericanas hacia ese mercado. En su conjunto, las importaciones de vestuario de parte de los Estados Unidos representan un mercado de más de US\$ 36,000 millones; la participación de los tradicionales abastecedores del mercado de los Estados Unidos se ha modificado sustantivamente. Hong Kong, China y Taiwán disminuyeron significativamente su participación entre 1990 y 1995, cediendo campo a las exportaciones mexicanas y a las centroamericanas. Efectivamente, los tres países asiáticos en su conjunto disminuyeron su participación del 40.5% en 1990 al 30.0% en 1995.

## *Avances recientes en las relaciones con los países del NAFTA*

Las negociaciones comerciales que actualmente se realiza Centroamérica con los países miembros del NAFTA incluyen la participación de los países de la región en las negociaciones para la creación del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), de acuerdo con la Cumbre de las Américas (Miami, diciembre 9-11 de 1994), cuando se acordó crear una zona de libre comercio a escala continental. Posteriormente, el 30 de junio de 1995 se efectuó una reunión ministerial en Denver, Colorado, en la que se crearon siete Grupos de Trabajo para atender los siguientes temas: acceso a mercados; procedimientos aduaneros y reglas de origen; inversión; normas y barreras técnicas al comercio; medidas sanitarias y fitosanitarias; subsidios, *antidumping* y derechos compensatorios; y economías más pequeñas. Los ministros centroamericanos declararon prioritarios tres de estos temas: acceso a mercado (coordinado por El Salvador); inversión (coordinado por Costa Rica) y economías más pequeñas, debido a la naturaleza de las economías centroamericanas.

Como se sabe, en ocasión de la segunda reunión ministerial (Cartagena, Colombia, marzo de 1996) se crearon cuatro nuevos Grupos de Trabajo, referidos a compras gubernamentales, derechos de propiedad intelectual (coordinado por Honduras), servicios y política de competencia. Todos los Grupos tienen mandatos semejantes, en cuanto a que les corresponde, en términos generales, levantar inventarios de acuerdos, leyes, reglamentos y barreras al comercio; determinar las áreas de convergencia y divergencia; identificar necesidades de asistencia técnica; y formular recomendaciones para la construcción del ALCA.

### PRINCIPALES INTERROGANTES QUE PLANTEA EL FUTURO DE LAS RELACIONES DE CENTROAMÉRICA CON LOS PAÍSES MIEMBROS DEL NAFTA

La primera conclusión, acaso la más obvia, que vale la pena resaltar es el hecho de que el proceso de integración norteamericano no conduce al establecimiento de relaciones de carácter regional con los

tres países que constituyen la zona de libre comercio de Norteamérica. En este sentido, la integración centroamericana no se encuentra frente a un “par” en términos institucionales o conceptuales. Lo que el NAFTA sí parece haber hecho es alterar las relaciones entre Centroamérica y los países miembros del NAFTA, particularmente en torno a los efectos de las nuevas relaciones entre México y Estados Unidos y las consecuencias que, en términos de mercado, esta nueva alianza tendrá para los productos centroamericanos de exportación (una preocupación compartida, por cierto, con los otros países de la cuenca del Caribe). Esta preocupación, que ha tomado mucho tiempo de infructuoso cabildeo para los gobiernos e iniciativas privadas en Centroamérica, es la consecuencia más directa del NAFTA sobre la región.

La aproximación institucional, a través de los tres tratados de libre comercio que negocia o ha negociado México con Centroamérica (con Costa Rica, con Nicaragua y con el llamado “Triángulo Norte”) tiene, seguramente, una dimensión económica que afecta a algunos grupos de interés en la región centroamericana y, particularmente, a la expansión del área de influencia mexicana, tanto en términos políticos como de inversión. Ambas dimensiones reflejan una estrategia mexicana que es resultado de la alianza México-Estados Unidos determinada por el NAFTA. En este sentido, los cambios en las relaciones entre México y Centroamérica son una consecuencia de segundo grado de la integración norteamericana.

Las relaciones con Canadá, finalmente, son una ganancia neta aparente, en la medida en que se dan en parte por la relación pivotal con Washington y, en parte, por ciertas líneas de la vocación canadiense de cooperación.

La perspectiva integracionista centroamericana, por otro lado, parece tener poco efecto sobre la aproximación de los países del NAFTA a la región. La práctica mexicana de las negociaciones para tratados de libre comercio ha desestimado la posibilidad de fortalecer cualquier proceso integracionista y ha seguido, aparentemente, una estrategia geopolítica de “pinza” (del país más lejano a los más cercanos). Las consecuencias de estas negociaciones podrían verse, entre otras cosas, en una homogeneización de compromisos que podrían colocar a México, eventualmente, en el pivote de las relaciones comerciales de Centroamérica con Norteamérica. La posición pública y privada centro-

americana, sin embargo, apunta en el otro sentido: en la claridad de que el primer socio comercial de la región es Estados Unidos y que el NAFTA no multilateraliza estas relaciones.

Poco clara es también la función de Estados Unidos para la integración centroamericana. En el pasado, los procesos de integración fueron entendidos como amenazas o como terapias preventivas, pero, en general, en épocas de estabilidad política como la actual, Estados Unidos concede poca importancia a la integración regional. En todo caso, para fines de negociación, puede percibirse como una comodidad institucional (una reunión o un viaje en vez de cinco). A diferencia de, por ejemplo, la Unión Europea, parece haber poca consciencia de parte de los países del hemisferio norte de las ventajas de un mercado integrado.

Por último, en cuanto al ALCA, la posibilidad de la integración hemisférica sigue sonando remota para Centroamérica. La inmediatez de los problemas comerciales y de los retos para la competitividad hace que contrasten estas perspectivas de largo aliento y los principios de liberalización en los que se apoyan, con la actuación cotidiana y las condiciones de la región.

**TERCERA PARTE**

**INSTITUCIONES, SOCIEDAD Y POLÍTICA**

## 8

# LAS INSTITUCIONES DE INTEGRACIÓN EN CENTROAMÉRICA

Rodolfo Cerdas

### INTRODUCCIÓN

El objeto de este trabajo es el estudio de la problemática del desarrollo institucional de la nueva integración centroamericana.

Los hallazgos efectuados en esta investigación muestran claramente que el problema institucional de la integración ha sido y es mucho más delicado, complejo y difícil de lo que podría parecer a primera vista. Ha habido una evidente distancia entre lo que se estatuye en los documentos, acuerdos y declaraciones, y lo que sucede en la realidad; entre lo que se anuncia y declara en el discurso público y el reconocimiento privado del notorio déficit institucional que se produce en la realidad, el cual es frecuente encontrar en las optimistas manifestaciones públicas y las actitudes críticas, que se intenta circunscribir a la comunicación privada y cuasiconfidencial, de muchos interesados y participantes en el esfuerzo de integración.

Es posible reconocer en la base de esa doble actitud una suerte de preocupación legítima, aunque errónea, de no querer afectar aún más el nuevo esfuerzo integracionista con críticas abiertas; como si acallando las graves deficiencias constatadas se pudiera evitar la profundización de las disfuncionalidades patentes que se expresan, cada vez con más fuerza, en el desarrollo institucional de la integración.

Pese a ello, y no obstante ciertos obstáculos encontrados para obtener la información —explicables en términos de cortesía burocrática internacional, pero en realidad injustificados e ilegítimos—, el estudio ha tratado de profundizar en los aspectos fundamentales de la problemática. Y ha abordado la cuestión delicada de la posible adopción de ciertas medidas correctivas que, aun con una información muy general y limitada, es dable formular en un caso de desarrollo institucional tan confuso, heterogéneo y coyuntural, como el de la integración centro-americana actual.

*En general, el punto de vista adoptado es contrario a lo que se considera como una falla urgente de los métodos anteriormente aplicados en este campo, consistente en el diseño arbitrario de esquemas y mecanismos institucionales, al margen de las condiciones socio-económicas y políticas objetivas en que el proceso tiene lugar. Destacan aquí el olvido tecnocrático de factores intervinientes, tales como la compleja realidad concreta de la región, que deja atrás esquemas foráneos de una supuesta fácil implantación en países más pequeños; y los desarrollos y grados actuales de integración, que en esta etapa obligan a reformular no sólo objetivos y métodos sino la raíz conceptual misma del nuevo proyecto integracionista, de la cual se desprende naturalmente todo lo demás. Por último, se ha pretendido eludir a toda costa la tendencia a prescindir, en el análisis y las recomendaciones, del nivel de compromiso político real de los gobiernos, que parecen inclinarse más a seguir, con un cierto reflejo condicionado pavloviano, los reclamos del spoil system nacional, que las demandas propias de un proyecto histórico de largo alcance. Este, para su éxito, requiere superar los abismos de la retórica sin fundamento, tan frecuente en la región; y el aldeanismo tradicional, tan presente en el tratamiento de los problemas socio-políticos e institucionales de la nueva integración.*

El estudio de los antecedentes en este campo es de la mayor importancia para entender ciertos estilos políticos, el significado real de las retóricas unionistas y la presencia constante de fuertes tentaciones institucionales. Históricamente, todos esos factores han marcado siempre, aunque de diverso modo según la época de que se trate, el accionar político de los gobiernos, partidos y grupos que han interactuado en los procesos de integración regionales, combinándose con muy diferentes intereses, percepciones y actitudes nacionales ante los problemas.

Por ello y por el debate no claramente asumido y mucho menos resuelto por gobiernos, entidades y sectores sociales y políticos, acerca del nuevo concepto mismo de integración centroamericana, ubicado ya no en las viejas condiciones de los años sesenta, sino en las de la globalización y la apertura de los mercados mundiales, ha parecido importante abordar en una cierta medida, como punto de partida inicial, el trasfondo histórico en que debe ser situado el proceso de desarrollo institucional integracionista.

#### ANTECEDENTES HISTÓRICOS RELEVANTES

Históricamente, el proceso de integración de los países centroamericanos ha resultado más complejo y difícil de lo que comúnmente se admite. Razones profundas para ello, que emergen desde la época de la colonia y los primeros años de la República, explican la formación no solo de estilos nacionales distintos sino de sistemas políticos y sociales muy diferentes: de carácter cerrado y autoritario al Norte y abierto y democrático al Sur (Costa Rica). Con oligarquías cerradas que terminaron delegando en manos de militares el manejo de los asuntos públicos y gubernamentales (de Nicaragua a Guatemala); y con elites abiertas a la participación de otros estratos (Costa Rica). Con países donde el factor externo pasó a ser fundamental y decisivo, como un elemento interno de sus sociedades y sistemas sociales y políticos (Panamá, Nicaragua y Honduras); y países donde el claro predominio fue, a pesar de las influencias exteriores, de los factores socio-económicos y políticos provenientes de su estructuración interna (Costa Rica, Guatemala y, hasta cierto momento, El Salvador).<sup>1</sup>

---

1. Cfr. Stone, Samuel *El surgimiento de los que mandan. Tierra, capital y trabajo en la forja de las sociedades centroamericanas*, Estudios del CIAPA, Imprenta Lil, San José, 1980, pág. 20 y ss. Cardoso, Ciro F.S., y Pérez Brignoli, Héctor *Centro América y la economía occidental (1520-1930)*, Editorial de la Universidad de Costa Rica, San José, 1983. Torres-Rivas Edelberto (Coord. general), *Historia General de Centroamérica*, Sociedad Estatal v Centenario/FLACSO, Madrid, 1993.

Estas y otras características de diferenciación y hasta de similitud (productos similares y competencia por los mismos mercados), hicieron que los múltiples, sucesivos y abundantes intentos de unión política e integración económica terminaran frustrados una y otra vez. Los resultados reales de la tendencia a elaborar proyectos de unión a partir de una arquitectura social e institucional tan subjetiva como arbitraria, y frecuentemente ajena a los procesos socio-económicos y culturales reales, parecieran mostrar la necesidad de abandonar los intentos, generalmente bien intencionados, pero sistemáticamente inútiles, por importar modelos, copiar instituciones y aceptar premisas que no se corresponden con el tipo de evolución histórica, estadio de desarrollo económico, social y político, y nivel de confluencia cultural e institucional, de los distintos países de la región. Y esto no solo por lo que hace a Panamá, históricamente vuelta hacia el Sur; o la tradicionalmente reticente Costa Rica; sino a países como Nicaragua, Guatemala, El Salvador y Honduras. Este último, por ejemplo, de retórica unionista tan encendida, fue el que salió de primero del intento integracionista anterior. No fue sino en fecha muy reciente, el 29 de enero de 1993, en que se declaró formalmente instalado el Consejo Económico Centroamericano, que pudo reunirse dicho Consejo con la participación de Honduras, después de 23 años de inactividad. Para lo cual, por cierto, su gobierno tuvo que derogar primero el Decreto 97, que le había impedido participar durante todo ese tiempo.

La experiencia que parecen aportarnos los antecedentes históricos, en este respecto, se proyecta en tres dimensiones diferentes, estrechamente relacionadas entre sí y que no pueden ser ignoradas. En primer término, tienden a desautorizar, como método válido y eficaz, las reiteradas construcciones institucionales subjetivas de ingeniería política, que han plagado una y otra vez los intentos de integración regional. En segundo lugar, obligan a considerar de una manera más realista a los procesos y evoluciones prevalecientes en cada país, como marco socio-económico y político objetivo en el cual se ubican los intereses y fines de los distintos actores en el proceso integracionista. Y, por último, fuerzan a ubicar a los desarrollos institucionales de la integración

---

Y Bulmer-Thomas, Víctor *La Economía Política de Centroamérica desde 1920*, Banco Centroamericano de Integración Económica, San José, 1989.

—que busquen ser realmente operativos—, en el contexto tanto de sus relaciones y funciones con los distintos procesos y entes nacionales y regionales que operan en la integración, como con el entorno internacional global en que Centroamérica debe desenvolverse.

## MARCO CONCEPTUAL DE LA NUEVA INTEGRACIÓN

El nuevo proceso de integración regional de los años noventa, no parece haber obedecido a una conceptualización clara, previa, realmente consensuada y operativa de parte de los gobiernos centroamericanos, que fuera el fruto de una evaluación reposada, sistemática y profunda de la experiencia integracionista anterior. Hasta cierto punto, ha habido un predominio claro de la improvisación, del comportamiento coyuntural y la retórica política, que se ha expresado, de manera evidente, en el estilo tan desafortunado —irremisiblemente condenado al desgaste— de las llamadas Cumbres y Minicumbres Presidenciales.

Es interesante que al abordarse muy recientemente la cuestión de la reestructuración institucional de la integración, las discusiones rápidamente derivaran al tema del nuevo concepto a aplicar; y que ello retrasara, entre otros factores, la adopción de recomendaciones ministeriales sobre reformas institucionales para la próxima reunión presidencial, a efectuarse en Panamá en el mes de julio.

La ausencia de una concepción clara y compartida entre los principales decisores, así como la respuesta política improvisada a muy diversas y urgentes demandas sociales e institucionales reales, ha conducido a una respuesta muy deficiente y errónea. Esta ha consistido en una acumulación inimaginable de recomendaciones, órdenes y mandatos presidenciales, declaraciones de propósitos, constitución de entes y creación de instancias, que tanto en lo propiamente práctico como en lo referente a la creación de instituciones y entidades operativas, ha resultado una respuesta errónea. Y ello tanto en lo referente a la formulación de las políticas como en lo que tiene que ver con el tratamiento mismo de los problemas reales que suscita la integración. Además, esta manera de abordar los problemas se ha evidenciado como

altamente ineficiente como posible respuesta colectiva; y, en todo caso, cuando en realidad se han hecho esfuerzos serios para implementar tales respuestas, el resultado ha sido altamente insatisfactorio. En este nuevo proceso de integración se han confundido competencias y espacios. Y se han tratado de llevar adelante, desde las alturas de esos altos foros presidenciales, programas e iniciativas a escala regional que no guardan ningún correlato ni sustento orgánico con lo que ocurre y con lo que cada gobierno hace a escala nacional. Esto se acentúa con el mencionado desfase entre lo que se dice y se escribe, de un lado; y lo que, por otro, realmente se hace y tiene lugar en la práctica, y que dista mucho de lo que se ha pretendido hacer.

#### LAS ÁREAS DE ACUERDO

En principio, sin embargo, se puede afirmar que todos los participantes parecen estar de acuerdo —más allá de preferencias y salvadas las muy variadas interpretaciones conceptuales posibles— en la mayor parte de los puntos siguientes:

- a) La nueva integración no puede ser un retorno al esquema integracionista de los años sesenta y el viejo esquema del Mercomún.
- b) La nueva integración procura compatibilizar las políticas macroeconómicas, financieras, tributarias y comerciales de los países de la región, con la finalidad de desarrollar una cooperación más eficiente que permita el acceso, en condiciones más competitivas, al mercado mundial.
- c) La nueva integración no trata de homogeneizar ni homologar las economías de cada país, sino más bien de compatibilizarlas y desarrollar sus complementariedades y confluencias a fin de lograr que, a pesar de sus diferencias, se logre posicionarse más ventajosamente a la región, como un todo, en la competencia por los mercados internacionales.

- d) El nuevo sistema institucional de la integración en los noventa, no pretende crear jerarquías entre instituciones y entidades, sino que pretende desarrollar un enfoque sistémico de coordinaciones eficaces, que abarque todos aquellos entes existentes que participan en el esfuerzo integracionista.

Pese a este aparente consenso en un regionalismo abierto<sup>2</sup>, subsisten problemas de fondo muy lejos aún de resolverse. Así, para algunos el ideal sería, en una nostalgia de los sesenta, reencontrar una fórmula proteccionista que sí funcione en las incómodas condiciones de los noventa. Para otros, lo importante es la apertura comercial y la inserción en el mercado mundial, a cualquier costo y en el más breve plazo, solos o acompañados. Pero, además, en general, puede decirse que para muchos de los involucrados en el nuevo esfuerzo integracionista no parecen haber plazos definidos, aplicables y claros; ni políticas comerciales, de inversión, manufactura y movilización de los factores de producción, que se inserten en un derrotero y cronograma concreto de realización determinados, etc.; ni mucho menos parecen existir definiciones claras y aceptadas de cómo llevar adelante esas políticas y reformas institucionales a escala nacional y regional.

Lo cual, en otro sentido, reafirma la importancia, necesidad y urgencia de la profundización conceptual y técnica de los nuevos fundamentos filosóficos y políticos del proceso integrador, de los métodos aplicables para su realización, de los objetivos escalonados a corto, mediano y largo plazo que deben proponerse; y del encauzamiento institucional que se requiere para orientar y estructurar su correspondiente realización.

## LAS DIFICULTADES REALES

Lamentablemente, esa concepción, en apariencia bastante clara y que lógicamente puede resultar impecable y asentada en la razón, en la

---

2. Cfr. CEPAL "El regionalismo abierto en América Central". LC/MEX/L.261, 31 de enero de 1995.

práctica parece estar colocada a una no despreciable distancia de la realidad; y, a pesar de importantes logros, presenta distorsiones que exigen un reexamen cabal y sin concesiones. Hoy por hoy, parece ser evidente la existencia, por lo demás en franco desarrollo, de dificultades importantes de funcionamiento y coordinación interinstitucionales, que ameritan una serie de acciones correctivas inmediatas.

La proliferación y coexistencia de instituciones, comisiones, instancias, entes, recomendaciones y procedimientos del viejo y nuevo esquema de integración es el resultado —entre otros factores— de haber seguido el método, tan ineficiente como negativo, de asumir sin evaluación alguna y de manera pura y simple todo lo heredado del anterior proyecto de integración de los años sesenta; y agregarle las nuevas entidades que masivamente iban surgiendo de la improvisación política e institucional. Esta ha sido fruto y manifestación de los muy buenos y nobles deseos con que, en cada Cumbre Presidencial, se abordaban cuestiones fundamentales no solo del ámbito económico, comercial, tributario y político, sino del social, cultural y asistencial.

Este voluntarismo presidencial, sin duda bien intencionado, resultó altamente contraproducente no solo porque incrementó inconsideradamente las expectativas, sino porque se ligó a la creación de múltiples instancias, foros y organismos, que finalmente no pudieron en muchos casos superar la dificultad inicial de su puesta en marcha.

## EL NUEVO CONTEXTO POLÍTICO DE LA INTEGRACIÓN

La nueva integración se ha producido en un contexto político regional e internacional particularmente cambiante y complejo, el cual ha resultado con una gran influencia en su dinámica interna y perspectiva de desarrollo.

Regionalmente se ha venido viviendo una transición a la democracia que, más allá de los importantes logros que puede mostrar y que no deben negarse, es ciertamente un proceso que en varios aspectos deberá transitar aún un largo camino para alcanzar su estadio de consolidación y resolver los delicados problemas de una democratización efectiva.

Las altas expectativas de la población sobre los posibles beneficios del tránsito a la democracia, han encontrado en las respuestas gubernamentales graves limitaciones y carencias, impuestas por la necesidad de los nuevos gobiernos de aplicar fuertes reajustes económicos e introducir importantes correctivos fiscales, no siempre logrados de manera consistente y eficaz, y de manera frecuente con consecuencias desfavorables en materia de empleo, salarios reales, distribución de la carga impositiva, etc.

La corrupción política, la ineficacia institucional y la desactualización, incapacidad y autocanibalismo de las elites políticas dirigentes, puestas muy pronto en evidencia con la transición democrática, junto con los otros factores anteriormente mencionados, han provocado un cierto desencanto democrático, que puede resultar muy peligroso para el futuro de la transición y consolidación democráticas<sup>3</sup>.

Esto ha adquirido una expresión muy significativa en el rápido descrédito que se ha dado de algunos de los pilares básicos de la democracia, como lo son los Partidos Políticos, los Parlamentos, los Supremos Poderes del Estado y la clase política dirigente en su conjunto. Las encuestas de opinión ciudadana son contestes en ello; y todas dejan traslucir serias reservas y, en algunos casos, hasta una peligrosa nostalgia autoritaria. Todo esto podría atentar, en el corto o mediano plazo, contra los logros democráticos ya alcanzados en el istmo<sup>4</sup>. Tal pareciera que en la región, en esta materia, se evoluciona mucho pero se avanza poco.

---

3. He analizado esta cuestión en *El desencanto democrático. Crisis de partidos y transición democrática en Centroamérica y Panamá*, Red Iberoamericana Centroamericana, S. A.; y en el capítulo "Political Parties and Party Systems", en Sieder, Rachel, *Central America: Fragile Transition*, in asociación with Institute of Latin American Studies, University of London, Macmillan Press Ltd., London, St. Martin Press Inc., New York, 1996, pág. 15 y ss.

4. Para el análisis y comentario de un estudio de opinión pública que se realizó sobre instituciones y democracia en Centroamérica y Panamá, véase de Cerdas Cruz, Rodolfo, *El precio de una herencia. Fuerzas Armadas, democracia y derechos humanos en Centroamérica*, IIDH/UE, San José, 1997. Encuestas posteriores, realizadas por empresas como Borge y Asociados, Dichter y Neyra, UNIMER, CID/GALLUP, etc., han resultado contestes en los mismos altos niveles de descrédito de esas instituciones públicas, en particular de los partidos, los parlamentos y las dirigencias políticas en todo el istmo; así como en la notoria y generalizada pérdida de credibilidad ciudadana que se constata en toda la región.

En tales circunstancias, persistir en proyectos institucionales que resulten ineficientes, innecesarios y, además, consumiendo excesivos recursos, en momentos de notoria escasez y crisis financiera, tiene como resultado un aumento de la pérdida de satisfacción y credibilidad ciudadana en gobiernos, instituciones y proyectos de integración regional. Es este un riesgo peligroso e innecesario al que pareciera que no debería seguirse sometiendo el régimen institucional de la integración, ni mucho menos los esfuerzos socio-económicos y políticos que le sirven de soporte.

Internacionalmente, diversos factores se han combinado para alimentar un nerviosismo en las más altas esferas políticas, que ya es preciso dejar de lado para poder avanzar en los esfuerzos efectivos de integración y desarrollo.

Los acuerdos derivados del GATT para el comercio internacional y la creación subsiguiente de un organismo encargado de su aplicación (OMC); la formación de bloques económicos y comerciales, como la Unión Europea (UE) y, sobre todo, el Tratado de Libre Comercio de la América del Norte (TLC o NAFTA), etc., han tendido a reflejarse de muy diversa manera en el interior de cada uno de los integrantes de la nueva integración; y han ido creando nuevas orientaciones comerciales, que a su vez influyen en la identificación de los focos de interés más importantes, para cada país en particular y para la región en su conjunto. Así, por ejemplo, mientras Costa Rica exporta al mercado norteamericano \$1.854 millones, a la Unión Europea lo hace por \$845 millones, y a Centroamérica por \$499 millones. No es de extrañar, entonces, la conducta observada por sus Ministros de Comercio Exterior respecto al TLC, de un lado, y a Centroamérica, de otro.

El resultado no declarado de la combinación de todos estos cambios, a nivel externo e interno, parece haber sido el desarrollo de una dualidad de perspectiva, tanto en el sector privado como en dirigentes del sector público muy ligados a aquel. Tal doble orientación parece buscar, simultáneamente, el relanzamiento de la integración regional de un lado; pero de otro reservando, de hecho, a cada país por separado, la posibilidad de avanzar a su propio ritmo, solo o acompañado, hacia su inclusión en otros bloques comerciales, sobre todo en el TLC.

La búsqueda de acuerdos bilaterales de libre comercio con México, Colombia, Venezuela, Chile y hasta el CARICOM; pero también la misma participación en la integración regional, han formado parte de estrate-

gias político-económicas no confesadas, pero no por ello menos evidentes y condicionadoras, que colocan al posible ingreso en el TLC como el objetivo principal, si no único, que algunos gobiernos —y muy concretamente el de Costa Rica— han tenido en su política económica. Detrás de las contradicciones notorias entre los Ministros de Integración y los Ministros o Encargados de Comercio Exterior, ha estado esta cuestión.

Las afirmaciones generales de que esta dualidad se supera poniendo la integración y los acuerdos bilaterales como plataformas previas para alcanzar el ansiado ingreso en el TLC, no ocultan la ausencia de una racionalidad concreta y de medidas prácticas realistas, bien elaboradas y detalladas, que les den la necesaria concordancia y un sentido coherente y único a ambos esfuerzos. Solo una conciencia paulatina y creciente de que el ingreso colectivo en el TLC no será fácil y exigirá aún mucho tiempo —con más razón el individual—, ha permitido mayores énfasis en las tareas pendientes de integración regional, aunque sin que se superen las deficiencias apuntadas.

#### CREACIÓN DEL SICA Y AVANCES EN LA INTEGRACIÓN

La solución acordada a estas cuestiones por medio del Protocolo de Tegucigalpa, adoptado en diciembre de 1991, de crear el Sistema de Integración Centroamericano (SICA), no resolvió los problemas, aunque mostró que sí era posible avanzar en el proceso de institucionalización del nuevo esfuerzo integracionista. El principal problema de este Sistema radica en su amplísima generalidad (que su anterior Secretario General comparaba, en su carácter y dimensión, con el Sistema Interamericano y el Sistema Mundial), lo cual tendió a traducirse, necesariamente, en debilidad política, orgánica, funcional y de liderazgo.<sup>5</sup>

---

5. Es útil consultar de Herrera Cáceres, Roberto H. *El Sistema de la Integración Centroamericana. Memoria y perspectiva. Hacia la convergencia funcional dinámica para el desarrollo integral sostenible de Centroamérica*, Secretaría General del SICA, San Salvador, sin fecha indicada de edición, aunque el documento abarca hasta el año 1996.

Teóricamente, pues, el esquema es funcional; pero prácticamente, no parece haber logrado establecer ni las coordinaciones, ni los ritmos, ni la credibilidad, ni el liderazgo necesarios para poder hablar de un verdadero y eficiente sistema de integración.<sup>6</sup>

Donde cada uno de los elementos que en teoría integran al Sistema actúa a su leal saber y entender, con un grado de coordinación e información mínimo —aunque se ha puesto en marcha un muy buen proyecto informático regional de la Secretaría General del SICA (SG-SICA)—; donde el cuestionamiento de la eficacia administrativa y política, así como de las funciones de diversos entes de la integración, es bastante generalizado; cuando hay competencias por liderazgo y celos institucionales que no se explicitan ni resuelven, pero que existen y se proyectan en la práctica diaria de las entidades; cuando hay retardos notorios en la ratificación de convenios considerados clave, con razón o no, como es el caso de Costa Rica; o adhesiones que realmente no tienen mayor significado real y son mera retórica o cortesía diplomática a lo sumo informativa, como se da en el caso de Panamá, pero donde se ubica la Secretaría del Sistema de Integración Social; cuando todo ello se da, no debe extrañar que haya una opinión coincidente en los más distintos medios interesados en la integración, en el sentido de que debe reexaminarse no solo el funcionamiento sino la estructura institucional regional misma.<sup>7</sup>

- 
6. En un estudio de evaluación institucional realizado por la CEPAL, expresamente se dice: “La institucionalidad centroamericana no representa un sistema”. Cfr. “Diagnóstico de la Institucionalidad Regional Centroamericana”, CEPAL, enero de 1997. Nos referiremos a él, más adelante como “Diagnóstico de la Institucionalidad...”.
  7. Tanto así, que fue formulado un Proyecto BID/CEPAL ATN/SF-5162-RG “Programa de Apoyo al Fortalecimiento y Racionalización de la Institucionalidad de la Integración Centroamericana”, con dos módulos: el módulo I, ejecutado por la CEPAL, con el apoyo financiero del BID, y el módulo II, ejecutado por el BID. Otros documentos han sido elaborados, igualmente relacionados con esta notoria preocupación sobre el desarrollo institucional de la integración, ligados o no con el proyecto, tales como el de la propia Secretaría General del SICA “Elementos Fundamentales, Evaluación de los Órganos e Instituciones de la Integración Centroamericana”, San Salvador, 15 de octubre de 1996; el de distribución restringida LC/MEX/Rev. 1, de 9 de enero de 1997, “Diagnóstico de la Institucionalidad Regional Centroamericana”. Hay dos documentos que sirven de antecedentes a este Diagnóstico..., elaborado por la CEPAL: “Bases para la evaluación de la institucionalidad regional centroamericana (versión revisada), Documento de discusión, 9 de septiembre de 1996;

Y si a todo lo anterior se suman factores que van desde el retardo deliberado, o la negativa pura y simple, a dar información pertinente por parte de alguna entidad, hasta notorias carencias materiales, físicas y de recursos humanos para poder dar cuenta de las delicadas, amplias y numerosas tareas que supuestamente deben coordinarse, es evidente que no debe haber cabida para ciertos optimismos sobredimensionados que, sobre la marcha institucional de la nueva integración, también es posible encontrar en algunos medios. Es obvia, así, la razón que asiste a quienes insisten en la urgencia y necesidad de revisar el Sistema en su conjunto y examinar a cada institución en particular.

#### LOS PROBLEMAS INSTITUCIONALES BÁSICOS DEL SICA

Puede decirse que, en síntesis, la institucionalidad regional tiene en la actualidad 6 órganos, 7 secretarías técnicas, 8 instancias de coordinación (en su mayoría consideradas como *virtuales*), 11 instituciones especializadas y varios foros e instancias de diferente naturaleza.

Estas entidades tienen orígenes y naturaleza diversos, pues unos se originaron y definieron sus funciones como órganos de la vieja inte-

---

y "Estrategias y opciones para el fortalecimiento y racionalización de la institucionalidad centroamericana (Primer borrador), Documento de discusión, 16 de diciembre de 1996, pág. 2. Asimismo, el estudio para el BID de Cerdas Cruz, Rodolfo "Las instituciones de integración de Centroamérica y Mapeo de las Instituciones Regionales", San José, julio de 1994, donde expresamente se recomendó no solo la urgente necesidad de revisar a fondo la institucionalidad de la integración, sino que se sugirió la constitución de una Comisión de Alto Nivel que, con base en toda la información pertinente, procediera a recomendar a la Reunión de Presidentes las reformas que se consideraran esenciales adoptar. Ya en 1995 la Cancillería costarricense había "constatado una desaceleración de las gestiones diplomáticas en el área", que se explicaba por haber pasado "de una etapa declarativa a otra más bien ejecutiva", donde ya no solo se trataba de proclamar sino de construir. Además, se había dado "un desplazamiento de la atención de los gobiernos de los escenarios regionales a los nacionales", lo que obligaba, entre otros aspectos a "*iniciar en el más breve plazo el proceso de evaluación de las instituciones del SICA.*" Cfr. Solís Rivera, Luis Guillermo, encargado de la región por la Cancillería costarricense, "El impasse Centroamericano", en *La Nación*, San José, 31 de julio de 1995.

gración; otros son instituciones de cooperación funcional y, finalmente, están los que emergieron como instancias políticas a raíz de los Acuerdos de Esquipulas.

Por otra parte, hay proyectos en desarrollo e instituciones que presentan una participación muy variada de miembros que, como señala el citado Diagnóstico... de la CEPAL, van de dos hasta nueve, según integren o no a todos los países centroamericanos y Panamá, o a otros como México, Belice, República Dominicana, o aun socios extrarregionales como Taiwán, Argentina, Colombia, Japón, etc.<sup>8</sup>

Por último, es variable el tipo e intensidad de las relaciones formales e institucionales entre organismos centroamericanos y otros entes no centroamericanos, lo que ofrece particularidades que no pueden obviarse, tal como ocurre en el caso de INCAP y la OPS, el IICA, el BCIE, CAPRE, etc.

En general, se reconoce que el esquema de funcionamiento regional, sobre la base de las decisiones presidenciales, ofrece ventajas y desventajas que se han proyectado de diversos modos en el desarrollo institucional de la integración. Se dice, con razón, que las decisiones presidenciales “han llevado a una vasta cantidad de decisiones y mandatos que superan la capacidad de ejecución institucional de la región. SG-SICA no ha podido ejercer la función de secretaría del foro presidencial y, por lo demás, las maneras en que se intentó establecer el “sistema” no siempre han estado a la altura de las diferencias y complejidades de la realidad de la región.” Tampoco “existe una instancia (*think tank*) que suministre una visión estratégica del futuro.”<sup>9</sup>

Todo esto se ha combinado negativamente para que, a pesar de los esfuerzos realizados por las distintas instituciones para operar dentro del marco de los subsistemas, la realidad sea que las Secretarías técnicas cumplan solo una función sectorial limitada con respecto a las instituciones del subsistema. “La mayor parte de las instituciones no forma parte de un sistema de coordinación sustantiva institucionalizada, ya sea porque un sistema de esta índole no funciona o bien porque no es necesario.”<sup>10</sup>

---

8. CEPAL, “Diagnóstico de la Institucionalidad...”, *op. cit.*, cuadro en pág. 9.

9. *Ibidem*, pág. 2.

10. *Ibidem*, pág. 3.

Los Órganos del sistema propiamente dichos son: la Reunión de Presidentes y el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores; el Comité Ejecutivo, la Secretaría General/SICA, el Parlamento Centroamericano y la Corte Centroamericana de Justicia.

Sin embargo, lo formal y lo real parecen distanciarse no más de entrada. Para comenzar, los dos órganos fundamentales de coordinación sustantiva establecidos en el Protocolo de Tegucigalpa (esto es: el Comité Ejecutivo y la Secretaría General), no han podido entrar en plena operación. Existe, en segundo lugar, una falta de claridad “con relación a la fuerza jurídica de las decisiones presidenciales” y tiende a prevalecer “la tendencia de fortalecer la Reunión de Presidentes como órgano con capacidad de decisión legislativa.”<sup>11</sup>

Precisamente, la centralización en los Presidentes de las decisiones políticas del Sistema obligaría a utilizar al máximo los dos órganos permanentes del SICA: el Comité Ejecutivo y la Secretaría General. Sin embargo, pese a que el Comité fue concebido como entidad de funcionamiento permanente, en la práctica resulta que “se reunió por primera vez el 4 de mayo de 1995 y lo ha hecho solo 5 veces en 1995 y apenas 2 en 1996.”<sup>12</sup>

Respecto a la Secretaría General, se señala que su relación con las Cancillerías “no ha sido óptima.” Además, “se ha mantenido la figura de la Secretaría *pro tempore* y se ha concentrado la función de preparación de agendas en la Cancillería del país que es vocero.” Tampoco ha podido ejercer, en la práctica, la función de Secretaría de la Reunión de Presidentes que le es propia, y respecto a la Secretaría de la Comisión

---

11. *Ibidem*, pág. 15. Allí mismo se señala cómo “El anteproyecto de Reglamento de Actos Normativos del SICA... propone establecer la figura de Decisiones, adoptadas por consenso en la Reunión de Presidentes en materia de desarrollo, democracia, libertad, paz y seguridad, que serían de obligatorio cumplimiento en todos los Estados miembros, al igual que los actos decisorios de los Consejos de Ministros.” (*Ibid.*, pág. 15). Esta derivación por la vía de reglamentación del SICA, de una democracia representativa a una delegativa, con el pretexto de buscar eficiencia, al menos en el régimen constitucional costarricense, tendría obstáculos insalvables. Amén de que, como recuerda el citado Diagnóstico..., se acusa la existencia de “una contradicción inherente al Protocolo de Tegucigalpa entre la propia idea de un sistema institucional (mucho menos comunitario) y la realidad de un “presidencialismo colectivo”. *Ibidem*, pág. 14.

12. *Ibidem*, pág. 22.

Centroamericana de Seguridad, que también estaba a su cargo, ha resultado que en la práctica la modalidad de Secretaría *pro tempore* ha asumido esta función.<sup>13</sup>

Por lo que hace al PARLACEN y a la Corte la situación es peor, porque a sus disfuncionalidades se suman cuestionamientos cada vez más serios y profundos, que hacen dudar de su viabilidad, al menos como han sido formulados hasta hoy. Respecto al primero, no hay funciones claras y útiles directas sobre el desarrollo de la integración. Además, se le suman por partida doble los cuestionamientos que ya se hacen a nivel interno de los parlamentos nacionales, sin que se pueda entender su necesidad de sesionar permanentemente, con funciones de alcance tan limitado y simbólicas. Por otra parte, Costa Rica no ha ingresado a él y muy difícilmente podrá hacerlo en un futuro cercano, habida cuenta del estado de la opinión pública sobre el crecimiento de la burocracia y la extensión al ámbito regional de un *spoils system* agudamente cuestionado a nivel interno.

Respecto a la Corte Centroamericana de Justicia, su Estatuto ha sido ratificado solo por 3 países y existen serias dudas sobre la ratificación por parte de Costa Rica, dadas las pretensiones de jurisdicción sobre asuntos estrictamente de organización política interna. De otra parte, sus funciones y competencias no parecen estar tampoco claramente definidas.

Con relación a las Secretarías Técnicas e Instituciones Regionales, en general, se señalan tres tipos de disfuncionalidades:

- a) Hay entidades con misiones prioritarias dentro de la agenda, que carecen de recursos suficientes para cumplir sus tareas cabalmente.<sup>14</sup> Sin perjuicio de detallar más su caso, es esa la situación de la SIECA; pero también la del SITCA (Secretaría de

---

13. *Ibidem*, pág. 22 y 23. Más recientemente han surgido indicios, relacionados al parecer, con las presiones por reestructurar las instituciones de integración de modo más realista y funcional, de que se pretende crear, ¡otra vez!, una especie de Consejo de Seguridad regional (¿un nuevo CONDECA?), que en su versión original de los años sesenta, dejó muy ingratos recuerdos para los demócratas de la región. Debemos recordar que de los restos de esa entidad, entre el 85 y el 90, salió más de una conspiración contra la transición democrática en Guatemala.

14. *Ibidem*, pág. 3.

Integración Turística Centroamericana); a los que podrían agregarse otros muchos más, incluida la SG-SICA.

- b) Hay organismos en los que se estima se deberán efectuar modificaciones de carácter estructural y funcional, dada la presencia de limitaciones en su actividad e incertidumbres respecto al papel que deberán desempeñar en el futuro. Ejemplifican aquí el ICAP y el ICAITI.
- c) En fin, instituciones que deben redefinir su papel ante dos tipos de fenómenos, como lo son las modificaciones que se vienen dando en sus ámbitos, parámetros y reglas tradicionales de funcionamiento y finalidad, como sería el caso del Consejo de Electrificación de Centroamérica y la Comisión encargada de las telecomunicaciones; o bien, los nuevos enfoques hemisféricos sobre el alcance de sus áreas de acción, como sería el caso de la Comisión de Recursos Hidráulicos.<sup>15</sup>

Estos elementos permiten comprender la afirmación del Diagnóstico..., similar a las de otros análisis institucionales de la integración, de que "...se ha confirmado ampliamente la validez de la premisa de que la evaluación debe ser integral en el sentido de que es imposible considerar la situación de las instituciones centroamericanas fuera del contexto de la institucionalidad regional en su conjunto."<sup>16</sup>

En otras palabras, es claro que la institucionalidad centroamericana no representa un sistema y que tiene debilidades de varios tipos:

- fallas en la realización del esquema establecido para su funcionamiento.
- debilidades estructurales y conceptuales inherentes al sistema establecido.<sup>17</sup>

---

15. *Ibidem*, pág. 4. Respecto al ICAITI, el Diagnóstico... señala que "enfrenta una emergencia financiera y tiene una débil inserción en el marco regional." (pág.3).

16. *Ibidem*, pág. 5. Y Cerdas Cruz, Rodolfo "Las instituciones de integración de Centroamérica y mapeo institucional", *op. cit.*, pág. 70 y ss.

17. Como se hace observar en el referido Diagnóstico... de la CEPAL, "...el punto más importante es que la mayoría de las instituciones no forman parte de un sistema de coordinación sustantiva institucionalizada, ya sea porque un sistema de esta índole no funciona o bien porque no es necesario." *Ibidem*, pág. 19.

- problemas de financiación, referidos no solo a una escasez de recursos suficientes para cumplir las funciones propias y las tareas asignadas, sino también a la racionalización requerida para el mejor uso de los recursos escasos, que se destinan mayoritariamente a entidades que no cumplen, en realidad, función sustantiva alguna en la integración.<sup>18</sup>

Esto hace que muchas entidades dependan sustancialmente de la ayuda externa, con todas las limitaciones y condicionamientos que ello implica para el desarrollo institucional. La mora en los pagos de las cuotas nacionales asciende a montos importantes y resulta decisiva para ciertas instituciones individualmente consideradas. Esta situación se da a pesar de que “el monto del financiamiento que corresponde a los países no es tan alto como muchos imaginan. Una estimación preliminar muestra que los aportes gubernamentales representan apenas 0.3% de sus gastos totales.”<sup>19</sup>

Así, la SG-SICA se ha visto en una situación financiera muy difícil, habiendo tenido que utilizar fondos suministrados por Taiwán y que estaban destinados a la adquisición de equipos y a la capacitación. El déficit acumulado con esta entidad, en el período 93-96, fue de \$1.359.200, de los cuales \$400.000 corresponden a Costa Rica y \$714.700 a Guatemala. Los aportes taiwaneses fueron de \$299.0 en el 93, \$237.0 en el 95 y \$279.0 en el 96.<sup>20</sup>

Con ello se han producido importantes distorsiones en la distribución de recursos financieros, que se han otorgado al margen de la real utilidad del ente para el funcionamiento institucional de la totalidad de la integración. En 1996, la Secretaría General del SICA, recibió un total de \$1.079.000, de los cuales eran de origen externo \$279.000; la SIECA (datos del 95), aparece recibiendo \$2.321.000, de origen externo \$167.000; el PARLACEN \$6.856.000, con \$56.000 de procedencia externa; y la Corte Centroamericana de Justicia, \$1.575.000. Lo cual origina el “círculo vicioso en que se encuentran muchas de las institu-

---

18. *Ibidem*, pág. 10 y 14.

19. *Ibidem*, pág. 11.

20. *Ibidem*, pág. 23 y cuadro N° 3, pág. 24.

ciones regionales: reciben pocos recursos, se debilitan y pierden credibilidad, y como resultado se les destina aún menos recursos... En algunos casos ...el resultado ha sido un endeudamiento grave. Muchos organismos han entrado en una abierta relación de dependencia de fuentes extrarregionales.”<sup>21</sup>

En cuanto al Consejo de Integración Social (CIS), integrado por los coordinadores de los gabinetes sociales de cada país, tiende a reflejar el hecho de que tales gabinetes no representan un grado igual de consolidación e influencia en todos los países, y los miembros del CIS tampoco parecen ejercer, en algunos casos, un papel relevante de coordinación a escala nacional.<sup>22</sup> La ubicación de su Secretaría en Panamá, un socio periférico de la integración, constituye otra decisión desafortunada, justo en un tema de tanta relevancia regional, como lo es la postergada cuestión social de la integración.

Respecto al subsistema cultural, en la actualidad se cuestiona la necesidad de contar con un subsistema de tal naturaleza por separado. Y respecto al ecológico, se señala que “en realidad no existe una formación estructural que muestre al sector medio ambiente como un subsistema separado. Las tareas relacionadas con esta área fueron asignadas la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (CCAD) creada en 1989, como el organismo que administraría y dirigiría el régimen de cooperación regional.”<sup>23</sup>

Todo esto evidencia que la distribución de recursos provenientes de las contribuciones nacionales, sigue un patrón contrario al que se requiere para fortalecer las instituciones fundamentales de integración y que requiere de modificaciones radicales, si efectivamente se desea que las instituciones regionales cuenten con el mínimo de recursos financieros para su desenvolvimiento.

Bastaría señalar que, pese a las limitaciones financieras existentes, y suponiendo que un país participe en todas las diversas instancias de que se compone la actual integración, la contribución de ese país sería de aproximadamente \$3.529.595. Con la distribución presupues-

---

21. *Ibidem*, pág. 11 y 13, cuadro N° 2.

22. *Ibidem*, pág. 18.

23. *Ibidem*, pág. 18.

taria actual, eso implicaría que el PARLACEN se llevaría \$1.700.000, la Corte Centroamericana de Justicia \$525.000, SIECA solo \$425.000 y SG-SICA \$200.000.<sup>24</sup>

Esto hizo que “el 78.5% de las contribuciones de los gobiernos en 1996 se (concentrara) en pocas instituciones: el Parlamento Centroamericano (47%); la SIECA (15%); la Corte Centroamericana de Justicia (11%) y la Secretaría General del SICA (5.5%).<sup>25</sup>

Se trata, a todas luces, de una distribución carente de sentido, proporcionalidad y racionalidad en el uso de los recursos escasos, y desprovista de una conexión lógica y eficiente entre los fines buscados y la asignación de los medios financieros respectivos. Pero esa distribución errónea de recursos es, además, expresión de serias fallas de enfoque y de deficiencias graves en la determinación racional de las verdaderas prioridades institucionales de la nueva integración.

Aunque los problemas del desarrollo institucional centroamericano no son de carácter financiero exclusivamente, como se ha indicado es esta una faceta crucial que incide fuertemente en el desempeño limitado y disfuncional que presentan muchas entidades de integración. También, tal distorsión en la canalización de los recursos financieros es expresión sintomática de un problema conceptual subyacente acerca de la naturaleza de la nueva integración, que impide definir con claridad los objetivos y fines, mediatos e inmediatos, del nuevo proceso en desarrollo.

La tentación permanente de usar el desarrollo institucional, de muy diverso modo, como un sustituto o complemento del *spoils system* que opera nacionalmente, ha hecho que en la práctica los recursos hayan resultado distribuidos de la manera apuntada, en concordancia con intereses políticos hoy insostenibles, a la luz de la naturaleza y necesidades del proceso de integración.

Esto ha ido generando situaciones paradójicas, no solo si se consideran las funciones que una u otra entidad prestan realmente a la integración —bastaría comparar el PARLACEN con la SIECA; o la Corte con la SG-SICA o con la Secretaría de la Integración Social Centroamericana—

---

24. *Ibidem*, pág. 12, cuadro N° 1.

25. *Ibidem*, pág. 11.

na (SISCA), para citar solo algunos—; sino también —y sobre todo— si se observan con más atención y cuidado los dos casos específicos siguientes:

### *El caso del PARLACEN.*

En el presupuesto de 1997 por \$8.5 millones, se destinan a sueldos \$1.624.000, a dietas y viáticos \$3.342.000, lo que da un promedio por diputado, entre sueldos (\$1.200) y viáticos (\$2.600) de \$3.800 mensuales. Y esto para una entidad que se reconoce no está integrada de manera completa y posiblemente no lo esté en el futuro; que no tiene necesidad de sesionar permanentemente, como actualmente lo hace; que no tiene que ser consultada ni informada obligatoriamente por las entidades regionales; que carece de agendas que coincidan con las de los congresos nacionales, ni con las que plantean las problemáticas regionales o locales; y que, en cualquier caso, aparece con una función sistémica mal definida a escala regional. “Con una cuota (por país) de \$1.7 millones, el PARLACEN absorbe casi la mitad de ese monto. En todo caso, la cuota anual al PARLACEN superaría el monto total de las cuotas y aportes a las instituciones regionales, con excepción de la Corte.”<sup>26</sup>

### *El caso de la Corte Centroamericana de Justicia*

Su Convenio de Estatuto fue firmado por los 6 Presidentes en diciembre de 1992, pero a octubre de 1996, solo lo habían ratificado 3 países: El Salvador, Honduras y Nicaragua. Estaban aún pendientes: Guatemala y Panamá. Costa Rica, en setiembre del año pasado confirmó su no ratificación, alegando que se pretendía una jurisdicción sobre materias públicas que eran exclusivas del derecho constitucional y público internos.

---

26. *Ibidem*, pág. 25, notas 15 y 16.

La Corte se ha instalado en Managua; cuenta en la actualidad con solo tres magistrados titulares y sus respectivos suplentes; durante sus dos años de labor, únicamente se ha ocupado de atender 10 consultas y resolver 2 asuntos contenciosos.

Sus competencias, jurisdicciones y definición de actores legitimados para acudir a estrados, etc., no se encuentran bien definidas y se acusan, como se dijo, la presencia de ciertas incompatibilidades estatutarias con los ordenamientos internos de los países.

Pese a esa triple situación: mala definición de su competencia y funciones; tener una integración incompleta; y haber realizado una muy escasa actividad institucional, el presupuesto de la Corte para 1996 fue de \$1.575.000, aportados por iguales partes por los tres gobiernos mencionados. De ellos, \$1.041.082 están destinados a sueldos, beneficios y gastos de los tres magistrados y sus suplentes.

Cuenta con un personal a todas luces desproporcionado, porque, además de los tres magistrados titulares y sus suplentes, la Corte cuenta con el siguiente *staff* permanente: 1 secretario general; 1 adjunto; 2 colaboradores jurídicos; 1 administrador; 10 secretarías; 2 conserjes; 7 conductores y 3 miembros de seguridad.

Si esto se compara con la situación financiera, presupuestaria y de personal de la SIECA, queda claro que lo que existe en la raíz es un problema político y conceptual acerca del significado, dirección y utilidad de las instituciones básicas de la integración y de las prioridades que deben satisfacerse realmente para avanzar en el proceso.

Así, la SIECA, que aparte de cumplir con las funciones tradicionales de la vieja integración económica, tiene otras nuevas referidas a la competitividad y la inserción internacional de Centroamérica, se ve forzosamente postergada en la distribución de recursos. De nada vale que a las responsabilidades mencionadas se sumen ahora las de velar por la armonización fiscal y el tema de los servicios; el régimen de competencia, la propiedad intelectual y la asistencia a los negociadores centroamericanos con terceros países; así como el manejo de diversas secretarías, la organización y atención de cursos de adiestramiento para funcionarios públicos y privados, etc.

No es de extrañar por ello que, con criterios y políticas de distribución de recursos como la aquí estudiada, SIECA haya experimentado constantes problemas de financiamiento. A diciembre de 1995, los

gobiernos adeudaban a la institución \$4.690.516. En 1996, se pagaron \$961.336, de los cuales \$200.000 constaban en un pagaré que Nicaragua pagaría en enero del año siguiente. Esto ha hecho que la Secretaría se haya endeudado con el BCIE y distintos bancos comerciales privados; y que haya utilizado el fondo de pensiones de sus empleados, lo que le obliga a pagar a sus jubilados de sus ingresos corrientes en un porcentaje elevado.

Esta situación financiera, junto con otros aspectos que sería largo detallar, se ha producido a pesar de que "SIECA ha reducido su personal total de 134 en 1990 a 77 en 1996 (excluyendo consultores, que suman 14 y son pagados por los proyectos específicos). En el mismo lapso el número de Directores de Departamento pasó de 7 a 3, los funcionarios técnicos de 32 a 20, los funcionarios auxiliares de 10 a 0, y el personal administrativo (incluyendo las secretarías, conserjería y seguridad) de 77 a 44." Lo que unido a las remuneraciones registradas no hace extraño que haya afectado el nivel de sus cuadros técnicos: "Del total de 32 funcionarios técnicos actualmente empleados, únicamente 18 son graduados universitarios y 10 no tienen título. Solo 4 profesionales tienen maestría y no hay ningún doctorado."<sup>27</sup>

Es obvio, entonces, que no se trata simplemente de una distorsión institucional subalterna o de un pequeño desequilibrio en la distribución de los recursos. Por el contrario, pareciera estar expresándose aquí la esencia política del problema, que dice del concepto mismo que se tiene de la integración; de la tendencia a la traslación de los vicios políticos internos al nivel de las instituciones regionales; y de la necesidad urgente de que los decisores políticos abando-

---

27. *Ibidem*, pág. 31 y 32. Esto ha hecho que "la necesidad básica (sea) establecer un mecanismo de financiamiento permanente y automático que permita a la SIECA desempeñar sus funciones con la eficacia esperada." *Ibid.*, p. 31. Respecto a los cuadros profesionales, parece necesario consignar que quizá la situación no sea tan dramática como aquí aparece. Habría que revisar los criterios de calificación profesional utilizados en el estudio en cuestión y contrastarlos con las funciones a desempeñar de los funcionarios, para evaluar la capacidad real del *staff* de la entidad. Sin embargo, no cabe duda que es necesario y urgente un reforzamiento en este campo, con el correspondiente incremento del nivel de remuneración para captar a los profesionales de mayor calidad en el mercado laboral. Y esto, adicionado a la necesidad de crear una unidad de análisis, estrategia y planeamiento político-económico de la integración (*think tank*).

nen la retórica superficial, que finalmente puede enajenar gravemente apoyos internos y externos al esfuerzo integracionista, y establezcan las verdaderas prioridades que exige el rescate institucional de la integración.

Ciertamente, es necesario proceder a una discriminación de las instituciones que verdaderamente son útiles e indispensables, de aquellas otras que pueden quedar a nivel de la cooperación regional sin provocar crecimientos burocráticos; y de las que, pura y simplemente, deben desaparecer o ser refundidas en otras, para tener así entidades con la fortaleza institucional requerida para cumplir a cabalidad con sus funciones.

Pero nada de esto puede hacerse si no se somete a un reexamen, desde la raíz, el modelo institucional de integración que se ha venido desarrollando. Entidades como el PARLACEN y aun, en su definición actual, la Corte Centroamericana de Justicia, deben dar paso a formas más modestas, realistas y eficaces de cooperación y coordinación institucional, permitiendo orientar los recursos hacia aquellas entidades que sí las necesitan, ya no a la luz de apetencias individuales, sino en virtud de las urgencias mismas del proceso de integración.

En una palabra, el problema institucional sigue siendo esencialmente político y conceptual. Se requiere una reforma equivalente a la que del Estado se reclama en cada país. Aunque solo fuera por el menor tiempo que ha transcurrido desde el reinicio de la integración; y la mayor influencia eventual del condicionamiento cruzado externo sobre los gobiernos nacionales, estas reformas institucionales a escala regional serían relativamente más fáciles de llevarse a cabo, en las condiciones aún prevalecientes.

Sin embargo, es también claro que, de no adoptarse pronto las decisiones pertinentes y llevar adelante con firmeza los cambios requeridos, pareciera inevitable que a las disfuncionalidades evidentes que se palpan en la actualidad, se les sume finalmente el descrédito y la pérdida de legitimidad de las instituciones, con el subsiguiente daño irreparable —¡otra vez!— a los esfuerzos de integración de Centroamérica.

Fue en este sensible contexto institucional y político que los Presidentes centroamericanos solicitaron al Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y a la CEPAL “un diagnóstico de los órganos e instituciones centroamericanos para proceder a su modernización. La CEPAL, con la cooperación financiera del BID, preparó diversos estudios: Bases para la evaluación de la institucionalidad centroamericana; Diagnóstico de la institucionalidad regional centroamericana, y Estrategias y opciones para el fortalecimiento y racionalización de la institucionalidad centroamericana.” Fue así cómo, luego de que los gobiernos constituyeran el Grupo de Representantes de Alto Nivel, este se abocó a conocer los documentos de trabajo mencionados de la CEPAL y, después de una reunión en Guatemala los días 12 y 13 de febrero, y de otra en Washington los días 6 y 7 de marzo de 1997, la Comisión de Alto Nivel discutió y aprobó la Propuesta para el fortalecimiento y la racionalización de la institucionalidad regional centroamericana, para ser sometida al conocimiento de los Presidentes en la siguiente Cumbre, a efectuarse en Panamá en el mes de julio.<sup>28</sup>

Los objetivos del estudio en cuestión fueron básicamente tres:

- a) Reducir la dispersión de los organismos regionales y elevar la eficiencia y eficacia de los foros y mecanismos de la integración.
- b) Asegurar un control adecuado sobre las actividades de los organismos regionales.
- c) Disminuir los costos que representa la existencia y actividad de los organismos de integración para los presupuestos nacionales y racionalizar la más adecuada distribución de recursos.

---

28. Cfr. Documento “Propuesta para el fortalecimiento y la racionalización de la institucionalidad regional centroamericana”. Posición de consenso adoptada por los Representantes de Alto Nivel de los Gobiernos Centroamericanos en la Cuarta Reunión, celebrada los días 6 y 7 de marzo de 1997 en la ciudad de Washington, D.C. Proyecto BID-CEPAL ATN/SF-5162-RG “Programa de Apoyo al Fortalecimiento y Racionalización de la Institucionalidad de la Integración Centroamericana”. En adelante nos referiremos al Documento del Grupo de Alto Nivel, de manera resumida, como “Propuesta...”

Con todo, como se indica por el Grupo de Alto Nivel, “el objetivo principal no ha sido simplemente disminuir el número de entidades regionales, sino adecuar las capacidades institucionales a las necesidades que plantean los diferentes objetivos de la nueva agenda común de Centroamérica.”<sup>29</sup>

En consideración a esto, se divide la mencionada agenda en un núcleo básico, como eje sólido que asegura el avance de la integración. Y en una periferia menos sólida, con múltiples objetivos de cooperación y acuerdos menos dinámicos, en las que se recomienda trabajar en forma mucho más flexible.

La esencia de la *Propuesta* se resume en las propias palabras del Grupo de Alto Nivel, del siguiente modo: “*El núcleo básico de la integración, al centro de la agenda común centroamericana, operaría bajo una nueva forma de institucionalidad que permita la interacción entre la función comunitaria y la negociación intergubernamental de los intereses nacionales.*”

Así, se recomienda la creación de

*“una Secretaría General basándose en la fusión de las Secretarías existentes. La Secretaría General tendría una sede única, con oficinas en todos los países. Por otro, se fusionarían el Comité Ejecutivo del Sistema de Integración Centroamericano (SICA) y el Comité Ejecutivo de la Integración Económica, creando un solo foro de representación de los países. Este Comité funcionaría con la misma infraestructura de la Secretaría General. La interacción entre la Secretaría General y el Comité sería el mecanismo básico para tomar las decisiones en materia de integración por parte de los Ministros.”*<sup>30</sup>

Respecto al Parlamento Centroamericano, con funciones puramente deliberativas, se reconoce la necesidad de su reforma, aunque

---

29. Cfr. “*Propuesta...*”, Presentación, pág. 1.

30. *Ibidem*, pág. 1 y 2. Énfasis gráfico en el original. La nueva Secretaría General propuesta reduciría de 11 entes actualmente existentes a uno solo. *Ibid.* pág. 9 y 10. Da la impresión, sin embargo, que la propuesta así formulada es poco viable y parece poner el énfasis donde no está precisamente el problema.

se deja para un próximo estudio la distribución de sus funciones deliberativas. De igual modo, se señala la conveniencia de realizar algunos ajustes a los Estatutos y organización de la Corte Centroamericana de Justicia; y se sugiere que la agenda de la Reunión de Presidentes, en concordancia con las reformas propuestas, sea preparada por el Secretario General que se propone instituir, y por el Ministro responsable de la coordinación nacional del país que ejerza la Presidencia, en consulta con sus contrapartes.

Asimismo, se señala que “la agenda común se vería fortalecida adicionalmente con los trabajos de un grupo de delegados nacionales, encargado de examinar *en forma permanente* el desenvolvimiento del proceso de integración, así como de formular recomendaciones de carácter estratégico.”<sup>31</sup>

Por último, se recomienda la creación de un mecanismo de financiamiento automático para el núcleo institucional que se propone, “y llegar a un acuerdo respecto de los principios que deberían regir para el resto de los organismos. La reforma debería acompañarse también por la preparación de un sistema de auditoría, así como de políticas de personal de la Secretaría y de los organismos regionales”. También se recomiendan hacer distintas “transformaciones en varios organismos de cooperación regional que actúan alrededor del proceso y de las instituciones de integración.”<sup>32</sup>

La recepción de la Propuesta... ha encontrado ya muy fuertes y distintas resistencias, tanto en esferas políticas como en varios sectores de la burocracia de la integración, así como entre los beneficiarios de ciertas parcelas políticas, tales como el Parlamento Centroamericano y la Corte de Justicia Centroamericana, entre otros.

Es notable, en este sentido, la impotencia que genera una entidad como el Parlamento Centroamericano, que absorbiendo la mayor parte

---

31. *Ibidem*, pág. 2, 7 y 8. Las *cursivas* son mías, para subrayar una recomendación que ya ha sido cuestionada en círculos allegados a la Integración. Resulta obvio que de instituirse tal entidad de manera permanente, la Comisión de Alto Nivel sería la más llamada a encargarse de sus funciones, aunque ello implique la creación y financiación de un nuevo ente de integración. Este, por otra parte, se sumaría a las seis oficinas locales de la nueva Secretaría General.

32. Bis, *ibidem*.

de los recursos financieros institucionales de la integración, aparece sin funciones realmente útiles y más bien simbólicas, en medio de privilegios, inmunidades y altas remuneraciones. Sin embargo, el espíritu del examen institucional propuesto se resume, en palabras del Grupo de Alto Nivel, del siguiente modo: “..los Presidentes de Centroamérica, durante su reunión extraordinaria celebrada en la ciudad de Tegucigalpa el 18 de enero del presente año, estuvieron de acuerdo en la importancia de mejorar y fortalecer el Parlamento con el fin de garantizar su adecuado funcionamiento. Encargaron así al grupo de representantes presidenciales realizar un esfuerzo para incorporar, en el marco del estudio BID-CEPAL, recomendaciones específicas sobre esa entidad, que fuesen integrales, con énfasis en los aspectos funcionales, presupuestarios, de inmunidades y privilegios, y que *estuvieran dirigidas al fortalecimiento de una institución cuya existencia no debe ser cuestionada.*”<sup>33</sup>

Otro tanto sucede con la Corte Centroamericana de Justicia, cuya competencia se reconoce debe ser aclarada, su jurisdicción restringida, eliminada su intervención en la esfera reservada al sector privado para la solución de ciertos conflictos comerciales, amén de racionalizados sus gastos y su estructura administrativa. Tanto en lo que se refiere a la Corte, como al PARLACEN, la cuestión esencial acerca de qué tipo de desarrollo institucional se necesita realmente en las condiciones concretas de la integración centroamericana, es, en última instancia, la siguiente:

---

33. Cfr. Propuesta..., pág. 12. Tal prohibición a cuestionar la existencia de un ente inútil como el PARLACEN marca en mucho la utilidad real de este reexamen institucional de la integración. Pues el propio Grupo de Alto Nivel se ve obligado a reconocer que “los diputados no realizan en la actualidad funciones legislativas ni de contraloría.” “Mientras no se cuente con los resultados de este estudio y mantenga el Parlamento sus funciones vigentes, algunas de las disposiciones de su Tratado constitutivo parecerían excesivas, como las relacionadas con las inmunidades y privilegios.” “Por otra parte, también sería conveniente analizar la composición numérica de dicho foro y sus formas de remuneración, a fin de racionalizar costos y guardar la debida proporcionalidad con el sistema institucional centroamericano.” *Ibidem*, pág. 12-13. Esto se debería llamar *curar al paciente, salvando a la enfermedad.*

- a) O bien uno que sea funcional y esté en clara concordancia con los grados reales de desarrollo del comercio, las manufacturas, la economía, la cultura y la cooperación regional, pero muy especialmente con los escasos recursos disponibles para destinar a la integración.
- b) O bien otro orientado a un ejercicio simbólico que dé la apariencia del desarrollo incipiente de un Estado regional único o, al menos, la existencia imitativa de entidades copiadas a la Comunidad Europea, con una alta dosis de inutilidad, ineficacia, pérdida de prestigio y credibilidad ciudadana y elevado costo financiero.

El hecho político relevante que subyace detrás de la dificultad de llevar adelante los cambios radicales urgentes que se requieren en este aspecto institucional del proceso de integración, tiene que ver con la mentalidad y las prácticas políticas atrasadas a que están habituadas las dirigencias partidarias y gubernamentales de la región. La extensión a un nivel regional de los mecanismos y mentalidades del *spoils system* local, parecen haber ido mucho más allá de lo que se esperaba en el corto plazo con que se ha contado para hacerlo; y las raíces del fenómeno lucen más fuertes de lo que cabría imaginar. Todo esto agudiza la impotencia de los gobiernos para impedir que se repitan a escala regional, los mismos vicios y defectos que quisieran corregir a escala nacional, sin poder hacerlo, con los planes frustrados de reforma del Estado.

Esta es una de las causas principales que parecen haber dificultado la concertación de los gobiernos en la aprobación de un plan de acción claro, definido y a profundidad, de reestructuración de la institucionalidad regional, único capaz de introducir las reformas requeridas en el complejo y abigarrado universo de la nueva integración centroamericana.

En otras palabras, la tendencia que pareciera se inclina a prevalecer para la próxima Cumbre Presidencial de Panamá, es la de introducir algunos tímidos cambios en la institucionalidad regional, pero que permitan finalmente dejar las cosas como están.

Aunque no pareciera ser esta la orientación que pueda acordarse seguir en la próxima Cumbre de Panamá, sí pareciera fundamental para superar la actual crisis institucional de la integración, que se aborden sin retardos las redefiniciones conceptuales pertinentes sobre su naturaleza, carácter, objetivos, fines y procedimientos, hasta alcanzar una concepción integral unificada en todos sus integrantes.

Asimismo, se deben llevar adelante las correspondientes rectificaciones presupuestarias, de modo tal que permitan reorientar la distribución de los escasos recursos con que se cuenta; y superar los desperdicios y deslegitimaciones que actualmente se pueden constatar en muchos de los entes que conforman el orden institucional de la integración.

Pero, además, pareciera indispensable concentrar los esfuerzos de reestructuración orgánica, de redefinición de funciones y competencias, y de una mejor y más funcional adecuación de estilos y mecanismos de cooperación horizontal, en dos direcciones principales:

- a) Una primera estaría constituida por la necesidad de desarrollar aún más la evaluación institucional que se ha realizado en el *Proyecto BID-CEPAL ATN/SF-5162-RG "Programa de apoyo al fortalecimiento y racionalización de la institucionalidad de la integración centroamericana"*, haciéndolo de una manera más amplia, sistemática y profunda; pero, sobre todo, orientándola hacia una focalización política, institucional y financiera más precisa. Esto se haría, pues, ya no solo desde el punto de vista global de la integración en desarrollo, que es lo que hemos hecho con esta investigación, sino desde el punto de vista de la organización, funcionamiento, capacidad gerencial, rendimiento y utilización de recursos, de cada una de las entidades existentes, con la finalidad de decidir si se continúa o no con ellas y a cuáles, de modo bien discriminado, se les otorgará apoyo financiero.
- b) La segunda línea de acción, acompañada de una redefinición política radical y sustantiva respecto al PARLACEN y la Corte, estaría dirigida a concentrar el principal impulso de reevalua-

ción, reestructuración, reforzamiento y redefinición de sus respectivas relaciones, en los dos órganos principales del Sistema: la SIECA y la Secretaría General del SICA.

En este respecto es válido preguntarse si la nueva integración no estaría necesitando una entidad coordinadora regional realmente fuerte, con una o dos cabezas, no solo desde el punto de vista administrativo y de coordinación inter-institucional, sino desde el ángulo propiamente político; que sin pretender erigirse en una especie de Presidente más, o en una entidad con intereses propios y distintos del resto de los integrantes, sí represente funcionalmente, con jerarquía, influencia y liderazgo, los intereses y desarrollos regionales de la integración como un todo.

Estas reorientaciones institucionales, además, tendrían la ventaja de ser de una significación máxima en el momento actual, cuando el destino de los recursos públicos es medido muy realistamente por la ciudadanía, a la luz del impacto que tales inversiones tienen o dejan de tener, en definitiva, en sus condiciones concretas de vida y trabajo.

No debe olvidarse que ha sido la frustración constante en este campo la que ha conducido, en la práctica, a un cuestionamiento primero; y a una deslegitimación después, de las instituciones públicas, los procedimientos electorales y los órganos políticos básicos de la democracia, tales como los parlamentos, las dirigencias y los partidos políticos, que han ido perdiendo aceleradamente credibilidad y confianza entre los ciudadanos.

Con ello se han ido abriendo, además, ciertos espacios a la nostalgia y la tentación autoritarias en algunos sectores de la población, como posible respuesta a una burocratización cara e injustificada; a un vacío y una incertidumbre creadas por la ineficacia de los gobiernos; a una evidencia, palpable y públicamente reconocida, de corrupción administrativa; y a un oportunismo institucional, más irritante cuanto más impune, de las clases políticas dirigentes en su conjunto.

La integración, ciertamente, puede ser la puerta de un desarrollo equilibrado y autosostenido para toda la región, si se establece un derrotero claro y realista, tanto para el proceso económico integral como para su evolución institucional. O puede ser, de no introducirse los cambios y las clarificaciones urgentes que se han hecho evidentes en la ruta

actual, una nueva fuente de frustración a los esfuerzos de desarrollo integral por medio de la integración.

Esto último puede ser un resultado inexorable si se continúa con la tendencia, ya manifestada a lo largo de estos años de relanzamiento de la integración, de convertir a las instituciones regionales en hoyos negros de burocracia inútil; y a hacer del espacio regional integracionista una nueva área institucional apta para extender a ella los vicios políticos, los errores partidaristas y las prácticas del *spoil system*, que han contribuido a que en Centroamérica la democracia no haya llegado todavía a un punto de no retorno; y que se evolucione y declare mucho, pero que en la realidad se avance poco.

## LA TRANSFORMACIÓN ESTRUCTURAL EN CENTROAMÉRICA, LOS ACTORES SOCIALES Y LA INTEGRACIÓN REGIONAL

Sergio Reuben Soto

¿QUIÉNES SON Y DÓNDE SE ENCUENTRAN LOS ACTORES SOCIALES?

A efectos de una mejor comprensión de los alcances de este estudio por parte del lector, presentamos en primera instancia las características básicas que hemos considerado como elementos *sine qua non* de los grupos, para considerarlos *actores sociales*.

Tres características principales hemos empleado en este trabajo para identificar los grupos o movimientos sociales como actores propiamente dichos: la *organización*, lo que podríamos denominar como la *presencia* y la *representación*. Por la primera entendemos la existencia de una estructura básica de conducción y coordinación de su actividad, por medio de la cual el ente pueda expresar pública o institucionalmente sus puntos de vista u opiniones sobre los asuntos que considere de interés; así como consultar y coordinar las acciones con los individuos u organismos que se aglutinan en él. Por *presencia* entendemos cualquier tipo de acción emprendida por el ente que, en este caso, tenga que ver con algún aspecto del proceso de integración centroamericana. Y por *representación* la presencia de intereses comunes a los agremiados de distinta naturaleza: económica, política, religiosa, sobre costumbres, sobre relaciones sociales, laborales, etc., y que, precisamente, su defensa, o exposición pública, responda a los objetivos del grupo.

El estudio de las principales organizaciones centroamericanas ofrece, como bien se entenderá, dos tipos de actores sociales con esas características, los actores nacionales, cuya *organización, presencia e intereses* se orientan fundamentalmente hacia las condiciones e instituciones del propio país, y los regionales, cuya organización y presencia se orientan hacia las instituciones y actividades del proceso de integración centroamericano. Sin embargo, por la naturaleza de este proceso, como fácilmente se comprenderá, los actores nacionales a través de sus acción en el plano doméstico, pueden influir ciertamente, en el desarrollo de aquel. En este caso, consideramos aquellos cuyas acciones tienen que ver con instituciones o relaciones vinculadas con los acuerdos o instituciones que conforman el denominado Sistema de Integración Centroamericana.

Por las características denunciadas de los actores, particularmente las relacionadas con su condición de *representación*, estos actores se identifican con algunos sectores de la estructura productiva o social de sus respectivos países. Así, por la presencia en esos sectores de fuertes intereses asociados con el reparto y distribución del ingreso nacional, o bien por intereses asociados con valores y costumbres que determinan condiciones de hegemonías culturales, religiosas o ideológico-políticas, el nivel del conflicto social en esos sectores genera condiciones para la formación de grupos con características de actores sociales.

En la primera fase de la época de la integración que analizamos, cuando esta se impulsó dentro del proyecto de desarrollo nacional por sustitución de importaciones, el sector del agro se presenta como uno de los principales sectores productivos generadores de actores sociales. La concentración de las tierras cultivables y su uso extensivo, por una parte, la baja rentabilidad de su producción, la acción subvencionadora del Estado benefactor o desarrollista para cierta producción agropecuaria y la presencia de empresas transnacionales en él, entre otras condiciones, convierten al agro como sector productivo y a las zonas rurales como ámbito geográfico del sector, en los principales escenarios sociales: Los movimientos campesinos por tierras, por condiciones de producción, de crédito, de asistencia técnica, los sindicatos de obreros de las plantaciones, las organizaciones rurales por infraestructura y vivienda y las organizaciones de productores y exportadores agropecuarios se convierten en los actores protagónicos de la dinámica social del período.

En segundo lugar podemos identificar al sector manufacturero; la preeminencia que este asume en el proyecto desarrollista lo convierte en el factor determinante para su papel de incubadora de actores sociales; la estructura de distribución del ingreso creada por el Estado interventor de la época, condujo hacia ese una masa importante de recursos sociales que podían ser manejados por instituciones políticamente accesibles, influidas por grupos organizados con presencia política. Los sindicatos de obreros industriales, las organizaciones de pequeños productores artesanales y las cámaras patronales son también responsables de la dinámica social y política de la época.

El tercer sector fue el de las instituciones públicas que, por la naturaleza del Estado desarrollista, recibieron montos importantes de recursos sociales para implantar la actividad de coordinación y acción que el proyecto nacional requería del Estado; la influencia de grupos políticamente activos sobre ese sector es ciertamente incuestionable. Las asociaciones de empleados públicos, de maestros, de pensionados del Estado, los sindicatos de empleados de las instituciones descentralizadas o autónomas, también se convirtieron en actores destacados del período.

Pero la formación de estos actores no siempre se llevó a cabo en su forma civil; como sindicatos o asociaciones o cámaras. Las condiciones de apertura del sistema político, de representación y de administración del poder permitieron en algunos países (fundamentalmente en Costa Rica y Panamá) el desarrollo de actores sociales civiles; pero en otros, lamentablemente la mayoría de la región, las condiciones de exclusión social e inaccesibilidad al poder político dieron lugar, como ya sabemos, al surgimiento o consolidación de actores militares y paramilitares en los sectores interesados, que cerraron en algunos casos o limitaron siempre el ascenso de actores civiles y la consolidación de los procedimientos, valores e instituciones propios de la sociedad civil. Finalmente, la confrontación ideológica que conlleva el surgimiento de los intereses levantados por los grupos populares, influidos por la corriente contemporánea del laicismo expresada en el marxismo, hace que la Iglesia Católica y en general las iglesias, pueblen de actores el campo de la fe. En los últimos países, los actores militares e insurgentes dominaron el panorama social de los últimos años de esta fase.

Con la crisis del proyecto nacional desarrollista y la consiguiente transformación socio-económica que se origina a partir de los años

ochenta, el panorama social centroamericano comienza a transformarse sustancialmente. En primer lugar, los acuerdos de pacificación de 1992 permiten asentar las condiciones para la apertura del sistema político de los países más afectados por la exclusión política y social, desmovilizar a los actores militares y garantizarles las condiciones institucionales para su participación en los procesos civiles de administración del poder. Y en segundo lugar, las transformaciones sociales y económicas impulsadas por los Estados nacionales, los organismos internacionales de crédito y el Gobierno de los Estados Unidos, a través de su agencia de cooperación AID, comienzan a reformar las condiciones sobre las que se basan la estructura nacional de producción, la estructura nacional de distribución del ingreso y la estructura nacional de movilidad social de estos países.<sup>1</sup> La velocidad con que se lleva a cabo este proceso de transformación depende de intrincados procesos sociales y políticos y, en los países afectados por la guerra, también por los procesos de pacificación interna y los progresos en la apertura civil, la desmovilización militar y el reasentamiento de las poblaciones movilizadas y desplazadas.

Paralelamente a la nueva armazón política, la transformación social y económica que implica la reforma del Estado desarrollista, por una parte, y la reforma económica con la apertura comercial por otra, abren el abanico de las condiciones para el surgimiento de nuevos sectores productivos y sociales que requieren de atención social y política, y por tanto de acciones organizadas por sus integrantes para expresar sus interés y sus dificultades, ya para demandar la acción de las instituciones públicas o, en último caso, para crear aquellas necesarias para atender sus necesidades.

Para concluir esta parte de identificación y ubicación de los actores sociales, queremos presentar de manera esquemática la forma en que conceptualizamos en el trabajo la ubicación estructural de los actores sociales. Existe una relación de tres grandes sistemas de instituciones sociales que conforman la organización social. El Sistema Na-

---

1. Por estructura nacional de producción, de distribución del ingreso y de movilidad social, entendemos el conjunto de instituciones sociales formales e informales que regulan, resuelven, de manera consensual o arbitrada los conflictos de intereses resultantes de la relación de los individuos en las actividades correspondientes.

cional de Relaciones Sociales, en el que se desempeñan los actores en sus actividades cotidianas tanto sociales, como culturales, económicas o productivas, y de distribución del ingreso socialmente generado; constituido por el conjunto de hábitos, normas, costumbres, valores y leyes reconocidas y legitimadas por la sociedad; el sistema o Conjunto de Actores Nacionales, constituido por las organizaciones, asociaciones, empresas, unidades familiares, comunidades religiosas, etc., y el Sistema Nacional de Regulación del Conflicto Social, conformado por las instituciones formales o convencionales que producen o reproducen las normas y relaciones sociales.

De él queremos destacar dos cosas: en primer lugar, la emergencia de los actores sociales como resultado del conflicto social originado en el sistema de relaciones sociales de todo tipo con las cuales los individuos interactúan en sociedad, y en segundo lugar, el accionar de estos actores en los diferentes planos sociales: el político, el ideológico, el económico, y el cultural, modificando y legitimando la estructura institucional, no solo formal como la del Estado y sus subsistemas institucionales, sino también la de las “instituciones convencionales” entendidas como hábitos, prácticas y rutinas usuales en la organización social, para reproducir o transformar el Sistema Nacional de Relaciones Sociales.

El plan del trabajo, por tanto es el de ver a los actores sociales inmersos en los procesos de transformación estructural que surgen en el área centroamericana a partir de la década de los años setenta principalmente, analizar sus modificaciones a ellas asociadas y procurar así comprender la situación por la que atraviesan y su papel en la actual fase de la integración regional.

#### EL SISTEMA NACIONAL DE REGULACIÓN DEL CONFLICTO SOCIAL Y LOS ACTORES SOCIALES

Para aclarar la evolución y el papel desempeñado por los actores sociales centroamericanos en las distintas fases del proceso de integración regional es necesario entender cómo estos se han incorporado en la estructura social. El esquema, descrito brevemente arriba, concibe

una relación funcional entre los actores y el conjunto de instituciones formales o convencionales que sirven a la sociedad para ordenar la actividad individual haciéndola compatible con el interés colectivo.

Hemos utilizado el concepto propuesto por Michel Anglietta (1979) de Sistema de Regulación de la Acumulación, ampliándolo de modo que nos permita entender la manera en que los actores centroamericanos se estructuran dentro de una forma particular de “acumulación de capital”, pero también de un conjunto de relaciones sociales e instituciones que constituyen, combinadamente, una particular organización social. El concepto de Sistema Nacional de Regulación del Conflicto Social, como se describió arriba, implica tanto el conjunto de instituciones económicas, como las culturales y legales de un determinado momento en una organización social particular. De esta manera, el modelo económico desplegado por las sociedades latinoamericanas en el período de que se ocupa este trabajo, conocido como “cepalino” por su sistematización por parte de la Comisión Económica para América Latina de las Naciones Unidas (CEPAL), constituye una especial forma de estructurar las relaciones económicas.<sup>2</sup> Y lo que denominamos como el “Desarrollismo”, lo entendemos en este trabajo como el conjunto de relaciones sociales, instituciones, normas, costumbres y valores que regulan el conflicto social generado por dicho modelo económico y que por tanto lo incluye.<sup>3</sup>

- 
2. Este modelo económico está estrechamente ligado a la teoría keynesiana o neoclásica y a la teoría del desarrollo. La teoría económica keynesiana del crecimiento impuesta en los países industrializados como solución al episodio de la crisis de los años 30, se traduce en la “periferia” en una teoría del desarrollo. Los anhelos de industrialización y riqueza de los países latinoamericanos más grandes y desarrollados a principios del segundo tercio del siglo y los de aquellos menos desarrollados, de reducción de la pobreza y el atraso secular, podrían alcanzarse recurriendo a un conjunto de políticas públicas y reformas estructurales que reducirían el dualismo estructural escenificado por un agro y zonas rurales rezagadas por relaciones sociales ancestrales y zonas urbanas modernizadas, incomunicadas económica, política y socialmente entre sí. La modernización de esas estructuras y la comunicación funcional de ellas, como principios fundamentales, debían sentar las bases del crecimiento y el desarrollo de una industrialización estructural.
  3. El impulso y despliegue en mayor o menor medida, con mayor o menor convencimiento por parte de los grupos dirigentes de cada nación, de este proyecto en toda la geografía del subcontinente y, por su parte, la irrupción de influencias ya fuera a través de la inversión de capital, ya por medio de la influencia cultural, cuando no

Estos elementos medulares definen un sistema de regulación del conflicto asentado en las condiciones del Rezagó estructural y la Dependencia,<sup>4</sup> con elementos reguladores asociados a relaciones “ancestrales”, tales como algunas formas de relaciones laborales paternalistas en el agro, que se conservan en los sectores modernizados, o relaciones políticas que mezclan rasgos de “cacicazgos” y “gamonalismos” con las formas democrático-burguesas, principios éticos y morales medievales y tribales entremezclados con los valores de la Reforma. Todos ellos desplegados en mayor o menor grado, en mayor o menor extensión y profundidad, según los procesos históricos de cada país.

No podemos entrar a discutir en este momento las características particulares de la organización social que surge de la implantación del modelo cepalino en las condiciones históricas y sociales centroamericanas. Sin embargo, es pertinente, aun cuando sea hartó conocido, señalar que países como Nicaragua, Guatemala y El Salvador, principalmente, llevan a cabo reformas estructurales limitadas, conservando muchas de las condiciones sociales y económicas entrabantes de la modernización y el desarrollo de relaciones capitalistas de producción propiamente dichas.<sup>5</sup> No obstante, en esos países, y con mayor amplitud en el resto de la región, particularmente en Costa Rica y Panamá, se llevan a cabo reformas importantes en la organización institucional que aunque no siempre conmuevan las fibras íntimas de los privilegios ancestrales y de la tenencia de la tierra y los factores de la producción, sí introducen instituciones formales y convencionales que abren las es-

---

por la intervención política o militar de los países del centro, dan pie, ambos esfuerzos, al surgimiento de múltiples estructuras nacionales que, no obstante, contienen elementos medulares similares en el sistema social de los distintos países o, como podría decirse ahora que se ha puesto de moda la ciencia biológica, con estructuras genéticas semejantes.

4. En este trabajo usaremos el concepto de Dependencia como las condiciones económicas que surgen del intercambio desigual originado en el “deterioro de los términos de intercambio” propuesto por Raúl Prebisch, Oswaldo Sunkel y otros, y en general por las condiciones limitadas para la valoración del trabajo originadas en amplias diferencias en los niveles de acumulación de capital entre los países que llevan a cabo el intercambio.
5. Para una discusión de esta idea para el caso de Costa Rica referimos a Reuben Sergio (1982) y, para el resto de los países centroamericanos en forma más resumida a Reuben Sergio, compilador, (1990)

estructuras nacionales de producción, de distribución del ingreso y de la movilidad social, con los servicios de salubridad, los elementales de educación y los derivados de la ampliación del mercado nacional, para un mayor número de estratos sociales.

Como habíamos señalado en el primer apartado de este trabajo cuando describimos y conceptualizamos los actores sociales, las estructuras sociales y económicas constituidas bajo la égida de este sistema de relaciones determinan sectores sociales y productivos especiales, en los cuales las relaciones institucionales con individuos y empresas generan actores sociales que adquieren protagonismo histórico. De esta manera, estos actores responden a esa particular organización social nacional, se relacionan con sus estructuras productivas y con la naturaleza de sus instituciones.

Finalmente, queremos destacar la relación de correspondencia polar propuesta por algunos autores entre las estructuras productivas de los países industrializados y las de los países de la periferia.<sup>6</sup> La forma particular de organización de la producción y el conjunto de instituciones que conforman el sistema de regulación del conflicto en los países periféricos no es fortuita, obedece a una correspondencia que se establece entre la organización productiva que se instala en los países industrializados y la organización para la producción que se levanta en los países de la periferia como resultado del esfuerzo de industrialización y desarrollo económico montados en el proceso de sustitución de importaciones y en la política social asociada al Estado desarrollista.

En los países del centro, las características de la organización particular con que se organiza la producción, con líneas de montaje, producción en cadena, estructura piramidal de mandos, propias de la producción del automóvil de Henry Ford, definen un sistema de regulación de la acumulación y un sistema nacional de regulación del conflicto social correspondiente. La pugna por la distribución del excedente social se centra en las condiciones “fordistas”, principalmente en la contradicción asalariado-dueño de los medios de producción, u obrero-capitalista.

---

6. El concepto de “sistema mundo” propuesto por Immanuel Wallerstein (1991, p. 24 y ss.) concibe una relación estructural entre las condiciones de producción en los polos.

En forma paralela pues, pero con la distancia que establece precisamente la brecha en los niveles de acumulación de capital que separa los polos centro y periferia, los actores sociales en el desarrollismo se constituyen en el esquema de esta contradicción social. La desigualdad social, la polarización en la distribución del ingreso, de las oportunidades y beneficios del progreso técnico y productivo, crea en estas condiciones sociedades polarizadas en dos clases internamente heterogéneas, que no son las clases naturales del capitalismo desarrollado, sino que se presentan genéricamente como una clase desposeída, pero no solo o no siempre de los medios de producción, sino de los más elementales recursos sociales, civiles, educativos, culturales, técnicos, etc., y una clase poseedora con acceso virtual a todos los recursos disponibles por las sociedades más desarrolladas. En medio de las dos, con tamaños más o menos amplios según el grado de profundidad con que se haya llevado a cabo la modernización, unos sectores sociales caracterizados fundamentalmente por haber logrado crear las condiciones para tener acceso a una buena cantidad de oportunidades y recursos disponibles por la sociedad.

La organización de actores sociales originados en esta estructura de clases, no obstante, reproduce formalmente las estructuras del sistema de regulación de la acumulación “fordista”, de manera que los sindicatos asumen el papel de actores de los sectores más dinámicos de la clase desposeída y algunos sectores medios, mientras que por el lado de los poseedores o grupos de pequeños propietarios las cámaras y federaciones en el plano legal-institucional, los grupos de presión e influencia, cuando no partidos políticos enteros en el político, se constituyen en las formas básicas de la organización patronal.<sup>7</sup> La desestructuración que observa Alain Touraine (1987) en la organización política latinoamericana, por la inexistencia de actores sociales “puros”, es la expresión conceptual de las distancias que separan los procesos paralelos.

---

7. Producto de esa composición heterogénea o particular de la organización estructural de las relaciones sociales, los actores presentan “desviaciones” importantes de sus modelos ideales y desde luego su relación con las estructuras de poder y sus roles.

## EL MERCADO COMÚN CENTROAMERICANO COMO COROLARIO DEL DESARROLLO DEL DESARROLLISMO

Para tener una idea general sobre la formación de los actores sociales en los años previos a la crisis de los años ochenta y comprender mejor la constitución de los nuevos en las condiciones conformadas por dicha crisis y las medidas tomadas por gobiernos e instituciones públicas y privadas para afrontarla, es necesario comprender el papel que desempeña el proyecto del Mercado Común Centroamericano (MCCA) dentro del proyecto Desarrollista y como heredero calificado de las tendencias ancestrales de integración ístmica.<sup>8</sup>

Queremos llamar la atención en este momento en el hecho de que el factor integrador fundamental del Istmo debe irse a buscar, no en la necesidad de unificar condiciones económicas como va a aparecer en esta etapa, sino en la condición ístmica, en la visión de unidad geográfica que es centro del tránsito de mercancías por los cuatro Puntos Cardinales y las cortas distancias que separan a los elementos de esa unidad geográfica. Ennio Rodríguez (1996) denomina estos factores como “economías de proximidad” y sin duda la cercanía entre los centros administrativos nacionales habrá jugado algún papel, pero nos parece que el meollo de lo que podría denominarse la “tensión histórica integracionista”, que conmueve a Centroamérica desde los tiempos de la Colonia, se asocia más bien con su naturaleza ístmica y la ubicación geopolítica y geoeconómica que tiene. El intercambio internacional de mercancías, eje central de las primeras formas de mundialización del capital, hace de la región una zona estratégica. La cercanía relativa de los centros administrativos de esas sociedades y el interés de las metrópolis capitalistas, se conjugan en esa tensión histórica.

Este proceso es, pues, el resultado de la confluencia de un conjunto de factores de variada índole. Por un lado, dicha tensión hace apare-

---

8. Es de todos conocido que lo que llamamos Mercado Común Centroamericano no llenó, en la realidad, las condiciones que los estudiosos de la Integración Económica establecen para esta categoría; sin embargo, mantendremos el uso de este término para referirnos a la experiencia concreta centroamericana de los años sesenta y setenta.

cer a la integración en las condiciones de la producción “fordista”, como el resultado de un proceso económico de reunión de mercados nacionales; mientras que, por otro, las limitaciones en la acumulación de capital asociadas a la Dependencia y al Rezago, lo presentan como una opción válida para su solución; finalmente, se revela como la continuación calificada de acciones aisladas anteriores, derivadas en las necesidades particulares de sectores específicos como el de la Salud, Nutrición y Educación Superior.

El proceso de construcción del MCCA fue largo y relativamente complejo. Debe mencionarse ciertamente la influencia importante que desempeñó en los primeros pasos y en la constitución de las primeras instituciones el “pensamiento cepalino” y posteriormente también algunos programas extranjeros de apoyo y ayuda como la Alianza para el Progreso norteamericana. Asimismo, conforme se cimientan negocios e intereses autóctonos (regionales) se acelera la institucionalización integracionista. Sin embargo, en nombre de la rigurosidad, debe señalarse la constitución de instituciones regionales antes de la divulgación de las propuestas “economistas” de integración regional que van a predominar en los años posteriores. El Consejo Superior Universitario de Centro América CSUCA se constituye en 1948 con el objeto fundamental, probablemente, de apoyar organizadamente las universidades públicas del área, en la defensa de su autonomía ante los gobiernos centrales.<sup>9</sup> Poco después, también antes de la firma del Tratado General de Integración, surgen la Organización de Estados Centroamericanos ODECA, —atrapada por las condiciones políticas imperantes orienta su actividad principalmente hacia las demandas de la política de seguridad continental Norteamericana—, el Instituto de Nutrición de Centroamérica y Panamá (INCAP) y el Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP). Estas instituciones no pueden asociarse directamente con la dinámica integracionista que desatan la firma de los tratados de integración económica a partir de 1960 y las influencias y presiones extranjeras posteriores.<sup>10</sup>

---

9. Entrevista con el actual secretario general de esa institución el Dr. Ricardo Sol A., el día 20 de marzo de 1997. Asimismo, puede verse Sol, Ricardo, ICAES (1997, pág. 67)

10. Véase Alfaro José M., “La historia de la Integración Centroamericana”, Memoria del Seminario sobre Integración y Multiculturalismo en Centroamérica, Mimeo, ICAES, San José, 1997, Pg.23-33

En un estudio hecho sobre la crisis económica que surge por los años 80 en Costa Rica, se concibe el Mercado Común Centroamericano como una forma de acelerar los procesos de acumulación limitados por las condiciones de la Dependencia y el Rezago histórico que aún persistían en algunas actividades centrales, no obstante el esfuerzo llevado a cabo por la sociedad costarricense con las violentas transformaciones sociales que tuvieron efecto entre 1940 y 1948, y con el proceso de desarrollo económico acelerado por ellas a partir, particularmente, de 1952; cuando se consolida la hegemonía política del Partido Liberación Nacional, jefado por José Figueres Ferrer.<sup>11</sup>

Dentro de esa perspectiva, el MCCA que deriva del Tratado General de Integración debía acelerar la industrialización en Centroamérica aun cuando, como se mencionó arriba, en la mayoría de los países del istmo el Desarrollismo no logra modernizar suficientemente las estructuras sociales y económicas como para dar paso a un proceso de desarrollo social autosostenido. Como lo pone Alfaro:

- 
11. "Las limitaciones propias de la organización económica fundada sobre la base de la exportación de productos agrícolas tradicionales como sustento de la acumulación de capital industrial del país, pronto fijaron los linderos del crecimiento y de las posibilidades reales de nuestra economía. El proceso distributivo del excedente social, que puso en manos de los sectores campesinos, artesanales y profesionales liberales parte de los recursos antes atesorados por la oligarquía agroexportadora, permitió el despliegue de una planta industrial y una estructura comercial y de comunicaciones que sustentó el vertiginoso crecimiento económico de Costa Rica durante los 30 años del período 1940-1970. Pero el volumen y ritmo de acumulación de capital requerido para impulsar procesos autárquicos de desarrollo como el europeo y estadounidense, no podía alcanzarse con la simple distribución del excedente generado por el comercio internacional de productos agropecuarios. Estas limitaciones se encubrieron bajo el manto de tamaños insuficientes de los mercados (nacionales) y el 'integracionismo' surgió entonces, conceptualmente como 'fase superior del desarrollismo'. La incorporación del país al Mercado Común Centroamericano desde 1963, logra actuar como contratendencia a las dificultades de la acumulación en las condiciones de la dependencia. Pero los requisitos impuestos por la misma acumulación de capital en las condiciones del rezago histórico, terminaron engendrando ambientes viciados que limitaron las posibilidades naturales del capitalismo para impulsar el progreso: La alta concentración de los mercados que limitó la competencia, el proteccionismo y la influencia predominante de solo ciertos sectores sociales en el ejercicio económico del Estado, las dificultades para asegurar la creciente acumulación de capital en divisas fuertes para la inversión fija y tecnológica impuesta por la competencia internacional, y la actitud poco emprendedora de los dueños del capital, fueron las principales causas del deterioro económico que comienza a mostrarse en forma patente mediando la década de los años setenta." Reuben S., 1988, p. 22-23.

*“Al final de la década de los 60, la SIECA apuntaba que la integración no contribuyó a elevar el nivel de vida de las mayorías, sino que, por el contrario, profundizó la polarización social [...] “Centroamérica había construido una estructura autoritaria cuyas figuras más conspicuas de esta etapa eran los Somoza. La desaparición de esta dinastía fue significativo pues quitó los puntos de referencia del statu quo. No es casual que a 90 días de su caída se produce el golpe que permite iniciar un proceso de democratización en El Salvador y que en Guatemala se exacerbe la confrontación política de los gobiernos dictatoriales con la izquierda. Como factor externo coadyuvante a las confrontaciones civiles con los gobiernos de entonces, tenemos la confrontación de potencias ideológicamente contrapuestas.*

*“Las luchas políticas y la caída de la dictadura somocista cambian los puntos de referencia, justamente aquellos que habían dado origen a la ODECA y al Mercomún. El orden político dictatorial comienza a desarticularse, se inicia un proceso de acomodo que, lamentablemente, por miopía o egoísmo, nos lleva a un baño de sangre que costó cientos de miles de vidas. (Alfaro, idem, p. 25).*

Como puede comprenderse de la discusión anterior, los actores que impulsan estas etapas de la última fase de la integración regional son fundamentalmente los gobiernos. Los actores sociales en este momento, en los distintos países, se ocupan de la pugna social desatada por las transformaciones económicas: la lucha por la modernización de las estructuras económico-comerciales, por la reforma de las estructuras políticas cerradas y excluyentes; y por la superación de distribuciones de la propiedad e ingreso altamente concentradas. Era alrededor de esos problemas donde el nivel del conflicto social hacía surgir a los actores, en un primer momento civiles y, paulatinamente, insurgentes.

El proceso integrador centroamericano bajo la égida del Tratado General, no es pues, un proceso que se proponga transformar estructuras sociales o económicas; es un proceso que se propone ampliar las condiciones de reproducción del capital sin que se modifiquen las condiciones sociales en las que esa reproducción se lleva a cabo. El esfuerzo modernizador que agitaba los sectores sociales centroamericanos de esa época, que hacía surgir la necesidad de ampliar la demanda agre-

gada, de crear y desarrollar el mercado interno, de generar condiciones de inversión preparando y calificando la mano de obra, mejorando sus condiciones de salud etc., deriva su ángulo revolucionario. Y la posibilidad histórica que se abra con el despliegue de las contradicciones emanadas de esas demandas, enfrentadas con la estrechez de las estructuras sociales, económicas y políticas dando pie a las transformaciones modernizantes, se cierra para Centroamérica. Las condiciones históricas a las que hace mención la cita anterior de Alfaro, entre otras, terminan por obstruir esa posibilidad. La frustración que esta dirección de los acontecimientos crea en los actores sociales de los países del Área los obstaculiza para proyectarse en el proceso de integración y los obliga a transformar sus estrategias de acción política recurriendo a la violencia, mientras en los sectores económicos se alistan para aprovechar la ampliación de la demanda por vía del mercado común.<sup>12</sup>

La sincronía con que se lleva a cabo la industrialización de la producción con el ensanchamiento del mercado común centroamericano, tanto en el agro como en el sector manufacturero en esta fase, conlleva a una visión del proceso distinta para cada uno de los tres grupos o clanes de actores sociales protagónicos del drama en el “tinglado fordista”. El sector obrero-sindical, el sector patronal-empresarial y el Estado-benefactor, se lían en la disputa. Como resultado del conflicto, la visión que adquieren del Mercado Común Centroamericano los actores sociales de los sectores “desposeídos”, fundamentalmente sindicales cuando no insurgentes como habíamos dicho, es la de un instrumento del gran capital y de las compañías transnacionales, en el que ellos no tienen funciones más que las de fuerza de trabajo sin capacidad de influir en las condiciones con que se lleva a cabo el trabajo ni la distribución del excedente socialmente creado.<sup>13</sup> Mientras que por el

---

12. No podemos dejar de advertir que la “tensión integradora” también creó, ante esta situación, una especie de “integración centroamericana insurgente”, por medio de la cooperación militar guerrillera que se hizo efectiva en las zonas fronterizas particularmente.

13. Puede verse el estudio hecho por Santos Raimundo y Lilliana Herrera, 1979, iv parte. Y más reciente el de Valverde Jaime, (Coordinador) 1997, “Perspectiva de la sociedad civil respecto a la integración centroamericana”, Proyecto Comisiones Obreras/CENTRA, mimeo, s. l., 83 p., particularmente en el capítulo II, “Postura de la sociedad civil centroamericana respecto a los procesos de integración”.

lado de los sectores “poseedores” y del Estado, el Mercado Común en esta fase es visto como el medio para fortalecer las estructuras productivo-empresariales y el crecimiento de la producción nacional, vía la especialización de esta y el fortalecimiento de su capacidad de negociación ante terceros.<sup>14</sup>

No obstante la naturaleza supranacional de la institucionalidad y funcionalidad del Tratado General de Integración Centroamericana, muchas de las contradicciones presentes en los proyectos desarrollistas nacionales se reproducen en la escala regional, de manera que el funcionamiento del proceso de integración comienza a presentar serios entramientos. En un análisis reciente de este proceso y de sus dificultades a finales de la década de los años ochenta, lo más relevante que se destaca para efectos de este trabajo es la notable ausencia de participación de actores sociales regionales en él, así como la “...escasa o ninguna participación de todos los intereses involucrados y, a su vez, (la) intensa participación de algunos de los intereses particulares directamente afectados.” Y finalmente, la “...pérdida de legitimidad (claro está, ante los actores sociales nacionales), de los órganos de integración (...) y de los actores sociales que la promueven.” Los gobiernos son, en este momento, los actores protagónicos y, por su medio, aquellos nacionales o extrarregionales que tenían los recursos civiles para influir en las decisiones estatales y en su política económica-integracionista.<sup>15</sup>

El MCCA, su objetivo central de impulsar la industrialización por sustitución de importaciones y el desarrollo autocentrado, su estructura institucionalizada junto a la del Estado desarrollista, habían dejado de ser atractivos para los gobiernos del Área y también para los actores asociados a este orden.

---

14. Cfr, Eduardo Lizano, 1982, particularmente en su Primera parte.

15. Véase Mauricio Valdés (1991), Director del Programa de Posgrado del Instituto Centroamericano de Administración Pública (INCAP) para el II Seminario “Integración y Cooperación Regionales: América Central y Europa, realizado en Maastricht, Holanda, entre el 9 y 20 de octubre de 1989.

## CRISIS, REFORMAS ESTRUCTURALES E INTEGRACIÓN CENTROAMERICANA

Si el deterioro de las condiciones de la acumulación comienza a notarse a mediados de la década de los años setenta, la crisis de la deuda internacional y el deficiente comportamiento de las economías del centro (particularmente la norteamericana) a principios de la década de los 80, terminan precipitando la mayor crisis económicas que haya sufrido el istmo centroamericano en su historia. Si a esto le agregamos el triunfo del movimiento insurgente nicaragüense y la liquidación de la dinastía Somoza en 1979 con toda la carga “emotiva” que esta tenía en la mayoría de los círculos políticos estadounidenses, la mezcla de elementos económicos y políticos altamente explosivos no podía ser más deletérea. El área entra en un período de alta inestabilidad política y económica sin que aparezcan en el horizonte opciones claras con las que reestructurar el sistema nacional de producción, altamente dañado por las exigencias de pago de la deuda internacional, la fuga de capitales, el retraimiento de la inversión interna y externa y de la ayuda para la cooperación; ni tampoco el sistema político, precisamente en un momento en el que desaparece por oriente la opción del socialismo soviético.

Las soluciones nacionalista-autárquicas que se intentan levantar en Nicaragua caen bajo el peso de la acción política (secreta, ilegal y pública) norteamericana, mientras se despliega en toda el Área la estrategia de guerra de baja intensidad. En el medio de esta situación, la estabilidad política y social de Costa Rica, alcanzada precisamente por el despliegue en profundidad del Desarrollismo, se apuntala con ingentes recursos como enclave virtual de las condiciones económicas y sociales que debían prevalecer en la región. Durante el primer lustro de la década de los años ochenta, el Gobierno costarricense del presidente Monge Álvarez (1982-1986) recibe la ayuda económica más grande que haya recibido en un período de cuatro años este país en su historia.<sup>16</sup> Mas esta

---

16. “En 1983 y 1984 el gobierno norteamericano aportó directamente a través de la AID algo más de una cuarta parte de los recursos foráneos que llegaron a Costa Rica. Si se excluye la acumulación de atrasos y el financiamiento contingente, el aporte de

ayuda, ciertamente, no era desinteresada, como ya queda patente en la cita anterior, cuando se explicita el objetivo de apoyar con ella el proceso de desmantelamiento de una de las instituciones más emblemáticas de la última fase del Estado desarrollista costarricense.<sup>17</sup>

El proceso de pacificación del Área pasa por dos grandes hitos, los acuerdos de Esquipulas I y II y la disposición del movimiento sandinista de entregar el poder en las elecciones de 1990. Neutralizados los elementos más detonantes y emotivos, los países del Área entran en un período de asentamiento y reconstrucción que los organismos internacionales de crédito cuidan bien que se despliegue sobre bases nuevas. Durante los años de crisis y guerra civil, el Mercado Común Centroamericano había caído en una especie de letargo, obligando a los países con menos dificultades sociales, como Honduras, Costa Rica y Panamá a buscar nuevas opciones comerciales: los mercados de Colombia, Venezuela y México, en ese orden, se destacan con crecimientos importantes. Pero a la par de este esfuerzo de sustitución del mercado centroamericano, los programas de Ajuste Estructural impuestos por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, como medio de paliar las dificultades originadas en la escasez de divisas internacionales y en los apremios de los deudores extranjeros, comienzan a impulsar modificaciones importantes en la estructura económica y en la institucionalidad de los países.

---

la AID representa el 47% de lo ingresado en 1983 y el 44% de lo correspondiente a 1984. Si incluimos aquellos organismos internacionales en los que el gobierno norteamericano tiene una influencia apreciable (BID, BIRF y FMI), el aporte de estos organismos con el de la AID representó en total el 83% de los recursos financieros allegados al país en 1983 y el 65% de los suministrado en 1984.

“Cabe resaltar que solo en calidad de donaciones la AID otorgó casi US\$43 millones en 1983, US\$100 millones en 1984 y en 1985 anunció otra donación de US\$160 millones con el objetivo de liquidar la Corporación Costarricense de Desarrollo (CODESA).” Rovira 1987, Pág. 70

17. Véase nuestro análisis del período, en el que se concibe esta fase como la de un exacerbamiento de las características del Desarrollismo que denominamos Ultradesarrollismo, motivado por el rezago del sector privado en el cumplimiento de sus metas de inversión y renovación técnica y competitiva, el Estado incurre en sectores productivos en abierta “competencia” con la iniciativa privada, Cfr. Reuben S., 1988.

Precisamente, una de esas transformaciones es la reducción de las barreras arancelarias que habían sido negociadas dentro del marco del MCCA, protocolo que constituía, a juicio de algunos, la piedra angular del proceso de integración del Área. Los acuerdos fundamentales de integración económica centroamericana habían caído así en la mira de las transformaciones que se comienzan a impulsar como medio de enfrentar las condiciones con que emerge la economía internacional, después de las recesiones económicas de los países industrializados de principios de la década de los años ochenta. El mismo distinguido economista convencional que citábamos en el apartado III, nos plantea la cuestión de integración regional desde una nueva perspectiva, la de mecanismo o trampolín para la inserción a profundidad de las economías nacionales en los amplios predios del mercado globalizado (Lizano, 1993, 252-253).<sup>18</sup>

El Mercado Común Centroamericano, tal y como había quedado después de la era de violencia, reproducía las condiciones estructurales del orden desarrollista, mientras que la política económica implantada por los gobiernos en el período de la pacificación y reconstrucción se proponía transformar en un plazo más o menos corto las estructuras

---

18. "Hoy la situación es muy diferente. La IER (Integración Económica Regional) constituye uno de los principales elementos para lograr una más amplia inserción de los países miembros en la economía internacional. Para comprender este cambio, es indispensable percibir la modificación profunda que ha ocurrido en la política económica de la gran mayoría de los países de América Latina y el Caribe. En esencia, el modelo de desarrollo 'hacia adentro' —no como lo entendía Prebisch, sino como lo pusieron en práctica empresarios y políticos— dejó de llenar su cometido. Los mercados regionales de poca dimensión se transformaron en una verdadera camisa de fuerza, que impedía el desarrollo económico. Por ello, dicho modelo fue sustituido por el del crecimiento 'hacia afuera'. Los países del continente no buscan su crecimiento en mercados cautivos —nacionales o regionales— sino en una participación mucho más profunda en los mercados internacionales. La IER es, así, reflejo de los cambios acaecidos en la política económica nacional.

"En efecto, no puede darse un divorcio entre ambas. Por consiguiente, cuando los países centroamericanos adoptaron una política arancelaria proteccionista, en busca de una industrialización basada en la sustitución de importaciones, la IER tuvo también el mismo objetivo (industrialización) y el mismo instrumento (proteccionismo arancelario). Ahora cuando la política económica de cada uno de los cinco países tiene otra meta —la mayor inserción en la economía internacional— la IER también persigue este mismo propósito. Anteriormente, la IER formaba parte del modelo de crecimiento 'hacia adentro'; hoy, del modelo de crecimiento 'hacia afuera'".

heredadas de ese orden. Los gobiernos, ante esos dos planos, adquieren un comportamiento esquizoide que solo va a adquirir un precario equilibrio con la reforma a la carta de la ODECA por el Protocolo de Tegucigalpa y la entrada en funciones del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) en febrero de 1993.

El orden económico internacional se había transformado durante el período de conflicto armado, los avances técnicos estaban reestructurando la organización de la producción en los países industrializados y la compleja crisis económica con características de estancamiento con inflación que sincronizaba dos procesos antes desfasados dentro de las estructuras “fordistas”, constituían experiencias en esos países que no fueron asimiladas con la prontitud requerida por el pensamiento económico más serio, dando pie a una suerte de teoría económica de urgencia, que retoma las formas más primitivas de la organización capitalista como las únicas que pueden relanzar la producción en las condiciones de debilidad en que se encuentra la acumulación de capital en ese momento.<sup>19</sup>

Desde el punto de vista en que se sitúa este análisis, estas transformaciones estarían dando pie a modificaciones sustanciales en las organizaciones nacionales; y en el sistema nacional de regulación de acumulación (Anglietta, 1979). La transición hacia nuevas formas de organizar la producción material, con los desarrollos técnicos recientes y

---

19. Entre los principales fenómenos que se anotan como modificaciones a la organización de producción se encuentran, en primer lugar, la descentralización y su estructuración horizontal entre diversas plantas dispersas en distintas regiones geográficas. En segundo lugar el hecho de que, no obstante esta dispersión material, se mantenga una estructura de investigación y aplicación centralizada, y un centro de toma de decisiones estratégico-financieras fuerte. El tercer fenómeno apuntado es la introducción de medios y técnicas que reducen y comprimen los tiempos de circulación del capital, que determina a su vez, como cuarto elemento observable, y quizá definitorio de la transformación más notables del orden fundado sobre el mercado nacional, el debilitamiento de la unidad originaria de circulación del capital: la nación y su Estado. La modificación en la naturaleza de la contratación del trabajo (de contratos de tiempo completo y por tiempo ilimitado a contratos por hora y a destajo), constituye el quinto elemento innovador. Y, finalmente, un sexto elemento, presente en algunas formulaciones, es el debilitamiento del corporatismo (empresas multinacionales-Estado nacional) para dar paso a una producción sin origen, de montaje de partes provenientes de distintas regiones (Bonanno, A, y Constance, D, 1996, Cap. II).

ante la tendencia perentoria de globalizar los mercados de materias primas, de trabajadores y consumidores, no obstante, ha tendido en un primer momento más que a la definición precisa de los contornos del nuevo sistema de regulación, hacia la eliminación del existente.

Así, esta transición habría debilitado el papel de instituciones fundamentales del orden socio-político “fordista”, sin que perfile nuevas instituciones que organicen la actividad social, política, cultural de pueblos y naciones; contribuyendo con ello al desorden de las sociedades. Y definiría una tendencia hacia una mayor iniquidad social, porque muchos grupos que habían conseguido institucionalizar mecanismos para la apropiación de una parte del excedente social en el sistema de regulación existente, quedan virtualmente desprovistos de ellos; sin que encuentren otros eficaces para regular la nueva estructura productiva.

La transformación originada en la coyuntura de los años ochenta, con las características de la fase que algunos identifican con el ciclo largo descendente de la acumulación de capital, los descubrimientos técnicos en el campo de la informática, las conversiones socio-económicas y políticas en el Este, entre otras, daban lugar así, a modificaciones en buena parte de los órdenes sociales de los países, y particularmente en el orden institucional del Estado benefactor y desarrollista.

El Mercado Común Centroamericano, como proceso estructurado dentro del ambiente social, económico y político del orden “fordista” entraba en contradicción con las nuevas políticas comerciales de los países miembros, y como núcleo duro del proceso de integración, dejaba, por así decirlo, sin columna vertebral a las iniciativas de integración de nuevo cuño originadas en la “tensión tradicional”, en intereses de nuevos grupos o sectores productivo-comerciales o en intereses extranjeros tanto geopolíticos como de cooperación propiamente dichos, que aparecen mediando esta década,

El resultado es un proceso complejo que se abre con la reforma de la Carta de la ODECA por el Protocolo de Tegucigalpa firmado por los presidentes del Área el 13 de diciembre de 1991 y con la entrada en funcionamiento el 1ero. de febrero de 1993, bajo la tutela del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) y su secretaría general.<sup>20</sup> Este

---

20. Véase “SICA, la organización regional de Centroamérica”, Mimeo, Secretaría General, San Salvador, febrero de 1994, 5p y anexo.

proceso está caracterizado en primer lugar por la incorporación de las distintas instituciones, foros e iniciativas que habían venido surgiendo en la etapa anterior dentro de un “sistema de integración”, y que el diagnóstico del ICAP señalaba sin organicidad. Y en segundo lugar, debemos subrayar que el sistema se estructura a partir de la Reunión de Presidentes de los países miembros, que se declara su órgano supremo.

*“El seguimiento de esas decisiones debe asegurarse por los Consejos de Ministros y la Secretaría General (SG-SICA) que es, a su vez, la Secretaría Permanente de la Reunión de Presidentes Centroamericanos.*

*La reunión de Vicepresidentes actúa como órgano de asesoría y consulta de la Reunión de Presidentes.*

*El Parlamento Centroamericano (PARLACEN) es un órgano principal con sus atribuciones propias de planteamiento, análisis y recomendación.*

*La Corte Centroamericana de Justicia se instituyó como tribunal judicial encargado de garantizar el respeto al derecho tanto en la interpretación como en la ejecución del Protocolo de Tegucigalpa, de sus instrumentos complementarios y actos derivados.*

*El Comité Consultivo se creó en el seno del SICA para afianzar las posibilidades de éxito de la acción regional, dándole consistencia, durabilidad y confiabilidad, y dando respuestas a necesidades profundamente sentidas y aspiraciones plenamente reconocidas. Así se definió el espacio para la participación democrática e institucional de las fuerzas vivas, a nivel de las organizaciones privadas o no gubernamentales, organizadas regionalmente en Centroamérica.” (SICA, 1994).*

Pero la relativa sencillez con que aparece el esquema institucional así planteado, en la práctica no es tal. El sinnúmero de organismos que ha venido acumulando el proceso de Integración, que van desde los originados en proyectos infraestructurales regionales, tales como los de telecomunicaciones y transmisión eléctrica, o los de salud y salubridad impulsados por organismos internacionales, hasta los originados en el Mercado Común, pasando por los organismos de “tercer nivel” de los movimientos cooperativos, sindicales y de cámaras y federaciones

patronales, hace que el Sistema se presente como un conjunto abigarrado de entidades, complejo y heterogéneo.

Más aún, las transformaciones en el sistema nacional de regulación del conflicto social, originadas en las innovaciones técnicas y estructurales que se han señalado, crean un estado de conmoción social originado a su vez en las alteraciones de las instituciones formales y convencionales de la distribución del excedente social.<sup>21</sup> El papel tradicional de actores sociales consolidados como las organizaciones de trabajadores del Estado, por ejemplo, fundamento de las relaciones “desarrollistas” en la distribución del producto social, se ve reducido cuando no anulado; sin que se logren formular mecanismos apropiados para recuperar su *status*. Pero por otro lado, comienzan a aparecer otras organizaciones incubadas en la actividad de nuevos sectores productivos o en el acelerado proceso de “terciarización” de la economía, con el consiguiente resultado combinado de exacerbar la actividad social en escala nacional repercutiendo en la actividad regional (Valverde, 1997, 45-47).<sup>22</sup>

---

21. Sobre este particular podemos señalar adicionalmente cómo la reforma de las políticas sociales del Estado Desarrollista, su reorientación del universalismo hacia el “focalismo” en los grupos más afectados por su reducción y el traslado de responsabilidades antes comunes o colectivas a grupos, organizaciones y entes privados, ha generado también una plétora de organismos que buscan su espacio social y político. Cfr. Reuben y Ayala 1997.

22. Las nuevas formas de exclusión social vinculadas con condiciones urbanas de existencia, el surgimiento y acelerado crecimiento del sector informal, como refugio de otros antes asociados a las estructuras productivas y administrativas del desarrollismo y a la industrialización por sustitución de importaciones, la descentralización estatal y la traslación de algunas de sus actividades a los gobiernos locales y organizaciones comunales, etc., hacen surgir condiciones para el ascenso de nuevos actores.

Aparecen así sectores sociales como el de las etnias, antes solapado o literalmente aplastado por la organización social, como uno de los grandes generadores de nuevos actores sociales. La marginalidad urbana, y la informalidad, con sus organizaciones de vecinos, de mujeres pobladoras, sus organizaciones de vendedores ambulantes, de pequeños distribuidores, de pequeños industriales. Así como las organizaciones locales y municipales. Finalmente, como resultado de la apertura cultural, de la mayor divulgación de valores y costumbres, aparecen sectores como el de las mujeres, el de las minorías culturales y religiosas que dan pie para un renovado grupo de actores sociales.

La apertura del Sistema de Integración Centroamericana a los actores sociales (o fuerzas vivas organizadas regionalmente), con la creación del Comité Consultivo del SICA obedece a la necesidad de legitimizar el proceso por encima de los gobiernos, y de procurar integrar intereses no representados por las posturas gubernamentales. Ciertamente, el resultado es la creación de condiciones y expectativas que llevan a la proliferación de organismos regionales en busca de un espacio para ejercer sus derechos, por reducidos en la práctica que estos sean en la instancia del Comité, e incorporar su interés en los acuerdos regionales.

Este proceso complejo de integración que se desarrolla como resultado del debilitamiento de los órganos e instituciones tradicionales del Mercado Común y el surgimiento de nuevas perspectivas en los países miembros, presenta a su vez serias dificultades organizativas y de gestión que en un reciente estudio de la CEPAL (1997, pp. 56-57) quedan explicitadas y que resaltan principalmente los problemas de dispersión, desintegración y descoordinación que muestra el esquema organizativo del SICA.

Como puede verse del análisis de dicho estudio, la nueva institucionalidad conserva, no obstante, su novedad, muchos de las limitaciones y complejidades de los órganos de integración económica de la etapa previa, y no ha logrado desencadenar un proceso de integración ordenado y fuerte.

## LOS ACTORES SOCIALES EN LA NUEVA INTEGRACIÓN REGIONAL

Ante la necesidad de definir con toda claridad las vías por donde transitará la integración regional, han comenzado recientemente a proponerse nuevas opciones que pretenden renovar sus condiciones y procedimientos. Sin embargo, la visión que hemos venido levantando en este trabajo ofrece un ángulo que no parece haber sido claramente visto por estas propuestas, aun cuando todas muestran la natural preocupación por una pronta definición del proceso; y es que las nuevas condiciones en que se desenvuelve la economía internacional, con las ca-

racterísticas en las relaciones económicas y de producción que determina la transformación “post-fordista”, tienden a cambiar las condiciones que hasta ahora han alimentado e impulsado de distinta manera esa “tensión integracionista” promotora del proceso histórico de integración centroamericano.

Entre las características de la transformación del proceso de producción que señalamos arriba, destaca lo que algunos han denominado como la creciente separación entre la producción material y la producción de excedente (atendiendo a los movimientos especulativos globalizados).<sup>23</sup> Esta característica junto con el debilitamiento de los gobiernos nacionales y la estructuración horizontal de la producción, por la que los movimientos de “mercancías” son crecientemente de productos intermedios mientras que los terminados se finiquitan en los mercados locales, y la estructuración de la producción de los distintos países en zonas comerciales con el consecuente deterioro del comercio interzonal, entre otras, son características de la actividad económica e industrial reciente que podrían debilitar la condición geoeconómica de la Región y con ello, hacer que la fase de integración regional pierda *momentum*.

Pero es claro que como resultado de la misma transformación post-fordista, otras tendencias del proceso pueden hacerlo desembocar en una efectiva globalización de la producción con consecuencias en el comercio y el transporte internacional de mercancías y en la consolidación de zonas de tránsito claves y estratégicas inimaginables para muchos de los actores involucrados, permítasenos copiar aquí el pensamiento con que el BCIE abre el No.50 de su *Revista de la Integración y el Desarrollo Centroamericano*:

*“Quizá los Estados del Istmo, desde Panamá a Guatemala formarán una confederación. Esta magnífica localidad entre los dos grandes océanos podría con el tiempo convertirse en el empo-*

---

23. En el reciente Seminario-Taller “La educación superior en el contexto de la Globalización y la Integración Regional,” organizado por el CSUCA y la Maestría Centroamericana en Sociología de la Universidad de Costa Rica en San José, 11 al 14 de marzo de 1997, Klaus Bodemer presentó su trabajo sobre el tema; puede consultarse, Bodemer Klaus, “Un fenómeno de la globalización: entre ideología y realidad.”, Ponencia, Mimeo, San José.

*rio del mundo. Sus canales reducirán las distancias a lo largo del mundo, fortalecerán los lazos comerciales con Europa, América y Asia, y le traerán a esa alegre región tributo de las cuatro partes del globo. Quizá algún día, la capital del mundo se localice allí, así como Constantino proclamó a Bizancio como la capital del mundo antiguo*”, Simón Bolívar (1815).

Los actores promotores de estas iniciativas renovadoras han comenzado recientemente a diversificar sus puntos de vista. Por una parte aparece una visión claramente teñida por la lente con que los Organismos Financieros Internacionales y las empresas transnacionales observan y actúan en consecuencia en el desarrollo de la Globalización Económica; es la lente que ofrece lo que podríamos denominar una visión transnacional del desarrollo. Las propuestas de revisión del proceso de Integración adquieren un matiz menos institucionalizante podríamos decir, entendido como la intención de diluir (si no debilitar) los acuerdos e instituciones que impliquen “determinaciones políticas” por sobre las determinaciones económicas surgidas del mercado.<sup>24</sup> Dentro de estas iniciativas merecen destacarse en primer lugar, la que promueve la reestructuración de la integración sobre la base de lo que se denominan las Acciones Conjuntas Regionales (ACR). La actividad integracionista se traslada de esta manera a acuerdos de contingencia, o bien, según aparezcan las “necesidades concretas”, generalmente en el dominio de las relaciones comerciales con terceros, se establecerían arreglos o tratados “a la carta” para actuar colectivamente (o en grupos) y por plazos definidos con el objeto de tener mejores posibilidades de negociación. (Lizano, 1996, 3-25)

Un segundo formato que se propone por parte de estos actores es el que se conoce con el término ya acuñado de Regionalismo Abierto (RA). Dentro de este concepto, ciertamente hay un buen número de propuestas diversas que tienen distintas intensidades en el proceso de apertura en amplitud y profundidad. La CEPAL inicia su propuesta con un párrafo definitorio del tipo de proyecto:

---

24. Sobre el asunto de las determinaciones políticas vs. determinaciones de mercado, puede verse la discusión que establecemos en Reuben, Sergio (1995).

*“1. El principal desafío de la integración centroamericana es que sus instrumentos permitan utilizar de manera conjunta los mercados, recursos e instituciones de los países de la región, para competir en el mercado internacional y para aumentar las exportaciones destinadas a terceros países.”(CEPAL, 1996, 211)*

Una “integración” funcional a las necesidades de la internacionalización del capital, pero que difícilmente podría albergar disposiciones que busquen procesos políticos con los cuales ejercer acciones soberanas regionales definitivas, por ejemplo, de condiciones de trabajo negociadas entre organizaciones obreras, campesinas, comunales, con los gobiernos del área o bien regionalmente. O ya no digamos sobre condiciones de trabajo, pensemos en acuerdos concertados tales como la Alianza para el Desarrollo Sostenible (ALIDES). ¿Cómo armonizar las necesidades del mercado internacional y la demanda de terceros países (o transnacionales), con los acuerdos de la Alianza?

Mientras tanto, por el lado del SICA, han surgido proyectos e iniciativas nuevas que intentan impulsar el proceso integrador hacia nuevas áreas. La ALIDES, firmada en Managua el 12 de octubre de 1994, el Tratado Social para la Integración Centroamericana (TSICA), firmado en Cerro Verde el 30 de marzo de 1995 y el Tratado Marco de Seguridad Democrática (TMSD), firmado en San Pedro Sula en diciembre del mismo año, son iniciativas que procuran abrir los espacios tradicionales. Estos acuerdos tienen la particularidad de que fueron discutidos en el Comité Consultivo por los representantes de los grupos organizados que han ido adquiriendo el derecho de participar en ese foro, y que reúne ya a un buen número de representantes de organizaciones de trabajadores, de patrones y empresarios, comunales y locales, de cooperativas, de las etnias y de organizaciones no gubernamentales.

Conforme se despliegan las transformaciones estructurales y las del Estado, el grupo de actores sociales asociado con la clase de los “desposeídos” en la estructura de clases de la periferia, ha ido adquiriendo una composición más heterogénea. Aun cuando las organizaciones sindicales, sus federaciones y confederaciones son las organizaciones más activas y consolidan organizaciones regionales bastante estables (Valverde, 1997, 45), otras organizaciones adquieren “carta de ciudadanía” centroamericana en el Comité Consultivo. La Federación

de Municipios del Istmo Centroamericano, la Confederación Centroamericana y del Caribe de la Pequeña y Mediana Empresa, la Asociación de Organizaciones Campesinas Centroamericanas para la Cooperación y el Desarrollo, la Concertación Centroamericana de Organismos de Desarrollo, la Confederación de Cooperativas del Caribe y Centroamérica y el Consejo Mundial de Pueblos Indígenas, para citar algunas diversas, se juntan con las organizaciones obrero-sindicales para constituir un bloque de actores “populares” con una perspectiva ciertamente menos marcada por la relación antagónica obrero-patronal.

Por su parte, los actores de los grupos “poseedores” también sufren cierta heterogeneización. Los actores tradicionales, tales como cámaras de exportadores agropecuarios, de comerciantes e industriales, se ven acompañadas por las de las empresas bancarias. Estos actores asumen posturas más determinadas por la lógica de la “rentabilidad del capital” o la maximización de la ganancia y no por la defensa de las estructuras de privilegio de antes.

Es importante observar aquí que, en esta última etapa del proceso de la integración, aparece un nuevo factor integracionista que hasta ahora más bien había jugado un papel disgregador, y es la acción político-diplomático-financiera de ciertos gobiernos y organismos internacionales.<sup>25</sup> Cualesquiera sean las razones (políticas, administrativistas, o económicas), algunos gobiernos y organismos internacionales toman la decisión de ejecutar en este último período, su cooperación en forma regional, con lo cual generan condiciones para el desarrollo de organismos en esa escala. El mismo Gobierno de los Estados Unidos ha expresado el interés de negociar los acuerdos de libre comercio en forma conjunta con los países centroamericanos integrados.

El alineamiento de estos actores con las dos propuestas reseñadas en forma general, y que se presentan con las variantes diversas que acostumbran formarse en este tipo de proyectos, no fue, así, en un pri-

---

25. Todos los países europeos agrupados en la Unión y la propia Delegación Oficial de ese organismo, así como la mayoría de las organizaciones de las Naciones Unidas, tienen programas concebidos regionalmente. Asimismo, organizaciones como la CLAT y de naturaleza política como las fundaciones de los partidos de la República Federal de Alemania, impulsan actividades a escala regional y favorecen la composición de organizaciones regionales de tercer nivel.

mer momento polarizado. El Regionalismo Abierto (R.A.) y la propuesta de la Acción Conjunta Regional (A.C.R) adquieren seguidores en uno y otro grupo de actores, lo mismo que los desarrollos del SICA y su orientación institucionalizante. Pero más recientemente, de las discusiones y entrevistas sostenidas con algunos representantes de esos actores para efectos de este trabajo, nos surge la presunción de que los procesos que engendraron a estos actores han comenzado a desarrollar anticuerpos y compatibilidades con tales proyectos.<sup>26</sup>

Así, los objetivos que parecen mover a los actores en la dirección de la Integración son, por una parte, para los actores populares, la necesidad de influir en las características del proceso con el objeto de no verse excluidos como en el plano nacional, de los beneficios económicos y eventualmente sociales creados con él. Pero también hay intereses no siempre claramente explícitos en sus manifestaciones, de “remediar” por su medio la situación económica y social generalmente angustiosa que viven en sus países (Valverde, 1997, p. 46, 76). En este sentido, la cadencia neoliberal de las propuestas del RA y de la ACR las hacen sospechosas para los más afectados por el Ajuste Estructural. Otro objetivo presente en ellos, es el de aprovechar la ayuda que los fondos de cooperación ponen a su disposición y que con frecuencia apunta hacia la constitución de organismos regionales sectoriales o de tercer nivel. Y, finalmente, no pasa inadvertida para estos actores la coyuntura presente por la que las transformaciones con sello popular no pueden ser llevadas a cabo únicamente en el plano nacional, sino que por tratarse de procesos más amplios, el trabajo debe hacerse regionalmente.

Para los actores empresariales, los objetivos son fundamentalmente el de influir en los procesos políticos, aunque algunos de ellos no siempre los vean afines a su quehacer, visualizado más en la actividad de los negocios. En segundo lugar, podemos encontrar el objetivo de impulsar sus iniciativas nacionales en el plano regional que, eventualmente, podría generar nuevos mercados y, finalmente, desde luego, poder aprovechar las condiciones favorables originadas en mercados más

---

26. La reciente cumbre de los presidentes centroamericanos con el presidente Clinton de los Estados Unidos, realizada en San José en mayo de 1997, no ofreció resultados concretos en esta dirección. La orientación de la política norteamericana en este sentido parece ser la integración nacional en ALCA.

o menos protegidos regionalmente, para potenciar la inserción de sus empresas y sectores en los mercados ricos del mundo.<sup>27</sup>

El proceso de integración se encuentra así, en este momento, tensionado por dos posturas distintas y hasta cierto punto encontradas. La que pretende reducir la institucionalidad y las determinaciones políticas sobre la actividad económica regional, asociada esta a la teoría primitiva del desarrollo del capitalismo y cuyo fundamento conduciría, independientemente de la forma en que desarrolle la globalización, a un istmo disgregado en el que los países negociarán la condición ístmica independientes y en competencia entre ellos, y la otra que procura consolidar un aparato institucional no solo que le dé “cuerpo” a la economía intra-regional sino que se proyecte a otras áreas de la actividad social del istmo con acuerdos sobre conservación de recursos naturales, condiciones sociales y culturales, etc., pero que adolece, paradójicamente, de mecanismos formales eficaces para ejecutar sus acuerdos, e informales o convencionales que legitimen su acción, y de cuya habilidad para superar estas limitaciones y generar consenso depende la capacidad de negociar su condición integradamente.<sup>28</sup>

En ese juego de intereses, los gobiernos del Área se ven jalonados por los actores internacionales que parecen divididos en la forma seña-

---

27. Entrevista a Nuria Gamboa, Directora de la revista centroamericana *Hombres de Maíz*, San José, 4/3/1997.

28. Solo con el objeto ofrecer un elemento adicional que sirva para evaluar la importancia de los factores en juego, nos parece oportuno citar dos trabajos en los que se resalta el papel de los instrumentos institucionales en el proceso de integración del Área: El estudio realizado por la CEPAL sobre los factores más significativos del proceso de Integración utilizando un “modelo de gravedad” llega a la conclusión de que: “Para ambos períodos (1978-1986 y 1987-1993) el acuerdo preferencial (léanse acuerdos de integración) entre los países centroamericanos, es un determinante significativo de las importaciones totales centroamericanas...” (1997, p. 242). Por otra parte, el estudio de De Franco señala con toda claridad: “Un beneficio muy importante de la integración es su contribución al proceso de institucionalización de los países de área. Como Douglas North ha señalado, las instituciones —o reglas del juego— son de crucial importancia en el desempeño económico de los países, ya que reducen la incertidumbre. Esta contribución se deriva del hecho de que en un esquema de integración las políticas implementadas en cada país, —independientemente de que tienen que hacerse de una manera diferenciada— debe hacerse en el marco de acuerdos comunes de los otros miembros firmantes. Al haber otros participantes (...) se disminuye la arbitrariedad en la toma de decisiones...” (De Franco, 1997, p. 32).

lada; los asociados más directamente con la visión transnacional de la globalización, proponiendo soluciones sencillas como las ACR o más en la dirección de la apertura del comercio internacional y la globalización del capital con los RA y, por otra, los organismos vinculados a gobiernos de países cooperantes con un proyecto más institucional que pretende editar la experiencia de la comunidad europea en las condiciones históricas centroamericanas. Y, por el lado de los actores de los grupos populares, con intereses que implican estructuras regionales institucionales más abiertas que permitan procesos de concertación, y por parte de los actores empresariales, los que implican una integración en función de los beneficios comerciales que puedan surgir con la incorporación regionalizada al mercado mundial,

Creemos que las condiciones políticas y económicas del momento permiten tomar decisiones trascendentales sin que levanten aún intereses descomunales que harían tener que recurrir a heroísmos para defenderlas como en otros momentos de la historia del Istmo. La previsión y la acción oportunas pueden hacer realidad la visión bolivariana.

#### BIBLIOGRAFÍA

Alessandro, Bonanno y Douglas Constance. *Caught in the Net*. Lawrence. University Press of Kansas. 1996.

Alfaro, José M. "La historia de la integración Centroamericana", Ponencia para el Seminario sobre Integración y Multiculturalismo en Centroamérica, Mimeo, ICAES, San José. 1997.

Anglietta, Michel. *A theory of Capitalism Regulation*, London, Verso. 1979.

Bodemer, Klaus. "Un fenómeno de la globalización: entre ideología y realidad". Ponencia presentada al Seminario-Taller "La Educación Superior ante la globalización y la Integración Regional", Mimeo, San José. 1997

CEPAL, "Centroamérica: Evolución económica de la Postguerra", en *Para entender a Centroamérica*, No. 4. 1986.

- “Regionalismo abierto en América Central”, en *Revista de la Integración y el Desarrollo de Centroamérica*, No. 50, p. 209-294, Banco Centroamericano de Integración Económica, enero-junio, Tegucigalpa. 1996.
- “Diagnóstico de la Institucionalidad regional centroamericana”, LC/MEX/R.581/Rev.1, Distribución Restringida, 96 p. 1997
- Céspedes, Víctor H. *et. al.*, 1983, Edt. Academia Centroamericana, San José. 1997
- De Franco, Mario A. “Evaluación y recomendaciones sobre la nueva integración centroamericana: un enfoque de equilibrio general”, *Revista de la Integración y el Desarrollo de Centroamérica*, No. 50, p. 27-156. Banco Centroamericano de Integración Económica, enero-junio, Tegucigalpa.
- ICAES. Memoria del Seminario sobre Integración y Multiculturalidad en Centroamérica, Mimeo, San José. 1997.
- ICAP. “El nuevo marco institucional de la Integración Centroamericana”, en ICAP. 1973.
- “Proyecto sobre aspectos institucionales de la Integración Centroamericana”, San José. 1979
- Lizano, Eduardo. *Escritos sobre integración económica*, Edt. Costa Rica, San José, 384 p. 1982
- Integración y Desarrollo en Centroamérica*, Banco Centroamericano de Integración Económica, s.f. sl. 358 p. 1993
- “¿Hacia un nuevo enfoque de la integración regional?”, en *Revista de la Integración y el Desarrollo de Centroamérica*, No. 50, p1-26, Banco Centroamericano de Integración Económica, enero-junio, Tegucigalpa. 1996
- Reuben Sergio. *Ajuste Estructural en Costa Rica: Estudio socioeconómico de una década*, Edt. Porvenir, San José, 180 p. 1988
- Crónica de un (des)ajuste social*, Edt. Vic.Rect.Acc. Social, Universidad de Costa Rica, San José, 255 p. 1995.

- *Capitalismo y crisis económica en Costa Rica: Treinta años de desarrollo*, Edt. Porvenir, San José, 268 p. 1982
- Reuben, Sergio (compilador), 1990, *Estado y Ajuste Estructural en Centroamérica y el Caribe*, CSUCA, 379 p. 1990.
- Reuben, Sergio y Ayala Roberto. “Integración económico-comercial e integración social, caras opuestas de la globalización”, Ponencia en el Seminario-Taller, La educación superior en el contexto de la Integración regional y la globalización, Mimeo, San José. 1997.
- Rodríguez, Ennio. “La integración de Centroamérica en la encrucijada”, *Revista de la Integración Centroamericana*, No. 50, enero-junio, Banco Centroamericano de Integración Económica. P. 157-187. 1996.
- Rovira, Jorge. *Costa Rica en los años ochenta*, Edit. Porvenir, San José, 190 p. 1987.
- Santos, Raimundo y Herrera, Lilliana. *Del artesano al obrero fabril*, Edt. Porvenir, San José, 162 p. 1979.
- SICA, 1994, “La organización regional de Centroamérica”, Mimeo, San Salvador, 5p + anexo. 1994.
- Touraine Alain. *Actores sociales y sistemas políticos en América Latina*, PREAL, OIT, Ginebra, 245 p. 1987.
- Ulate Q., Anabelle y Rodríguez, C. Ennio, 1983, “Costa Rica en los años 80 un caso de estrangulamiento externo. Antecedentes y perspectivas”, p. 155-175 en Rovira J. Compilador, *Costa Rica hoy: la crisis y sus perspectivas*, Edt. EUNED, San José, 248 p.
- Valdés, Mauricio. “Problemas de gestión en la integración centroamericana”, *Revista de Relaciones Internacionales*, No. 34, Escuela de Relaciones Internacionales UNA, Heredia, pp. 35-44. 1991
- Valverde, Jaime, (Coordinador). “Perspectiva de la sociedad civil respecto a la integración centroamericana”, Proyecto Comisiones obreras/CENTRA, Mimeo, s.l., 83 p., 1997.
- Wallerstein, Immanuel. “Análisis de los sistemas mundiales”, *Cuadernos FLACSO*, No. 38, San José. 1991.

**EL PÚBLICO Y LOS LEGISLADORES:  
APOYO PARA LA INTEGRACIÓN REGIONAL  
CENTROAMERICANA\***

Mitchell A. Seligson  
María Pía Scarfo

La presente ponencia se fundamenta en el trabajo anteriormente elaborado por el autor y experto en el tema del apoyo popular para la integración regional centroamericana. En una investigación publicada en 1992,<sup>1</sup> y en otra investigación publicada en 1993,<sup>2</sup> se analizaron las actitudes de los centroamericanos con respecto a la integración regional. El presente análisis difiere de los esfuerzos anteriores en cuatro aspectos principales. En primera instancia, en vez de limitarse a las actitudes del público en general, examina tanto las actitudes de la elite como de la población en masa con respecto a la integración. En segundo lugar, presenta por primera vez datos de tendencia en donde se comparan las actitudes de 1991 con las de 1995.

---

\* Traducido del inglés al español por Sabino Morera. Costa Rica

1. Mitchell A. Seligson y Ricardo Córdova. "Integration and Disintegration in Central America: From 1950-1990." En *Changing Boundaries in the Americas: New Perspectives on the US-Mexican, Central American, and South American Borders*, editado por Lawrence A. Herzog, 151-66. San Diego: Centro de Estudios de los Estados Unidos y México, 1992.
2. Mitchell A. Seligson. "Actitudes de la Población Centroamericana Frente a la Integración Política y Económica." *Anuario de Estudios Centroamericanos* 19, no. 2 (1993<sup>a</sup>): 7-24. Para consultar la versión anterior, véase el apéndice de Victor Bulmer-Thomas, Rodolfo Cerdas, María Eugenia Gallardo y Mitchell A. Seligson. *Economic Integration in Central America: A Report to the European Commission*, Miami: North-South Center, 1992.

Tercero, a diferencia de las entrevistas de 1991 que se realizaron en su totalidad en áreas urbanas, los datos de 1995 tienen un alcance nacional. En cuarto lugar, aun cuando los datos utilizados en esta investigación permiten hacer un análisis más profundo de la integración que el estudio anterior, el presente análisis se limita de una manera importante: las entrevistas, tanto las populares como las de elite, se realizaron únicamente en El Salvador y Nicaragua. Por lo tanto, nuestro estudio se centra en el análisis de las tendencias de estos dos países y se priva de emitir juicio alguno sobre los patrones que están surgiendo en otras partes de la región.

El argumento fundamental de las investigaciones precedentes sostenía que las actitudes del público, a pesar de haber carecido alguna vez de relevancia en la Centroamérica autoritaria, ha cobrado una importancia cada vez mayor en la década de los noventa.<sup>3</sup> Los reveses relacionados con Maestricht que ha sufrido el proceso de integración europea ha llevado a muchos a reconsiderar la función de la opinión pública en tal proceso. Luego del rechazo del Tratado de Maestricht por parte de Dinamarca y de su estrecha aprobación en Francia, algunos líderes del esfuerzo de integración europea comenzaron a sugerir abiertamente que los tecnócratas no habían prestado suficiente atención a la opinión pública. Comenzaron a percatarse de que los planes económicos elaborados en forma meticulosa pueden ahogarse en las grandes cantidades de público no convencido o desencantado. Esta fue lógicamente una lección que cualquier político de éxito había aprendido al inicio de su carrera; sin embargo, los tecnócratas de la integración europea recién comenzaban a aprender tal enseñanza.

Antes de que el proceso sufriera los recientes reveses, los tecnócratas se conformaban con aplicar la sabiduría convencional al argumentar que el ciudadano promedio muestra un interés escaso por los asuntos complejos relacionados con la política externa. Se han utilizado dos factores para explicar esta supuesta aversión. En primer lugar, se piensa que la política externa es un asunto muy enigmático que so-

---

3. Los escasos párrafos que se presentan a continuación y que explican la importancia de la opinión pública para el éxito definitivo de la integración regional se fundamentan en la publicación de 1993.

brepasa el entendimiento del votante promedio. Después de todo, para poder adoptar una posición en asuntos de política exterior, se supone que es necesario conocer los países y las culturas que están más allá de nuestras fronteras. Además, se debe vincular ese conocimiento con la capacidad de determinar de qué forma se pueden adaptar las políticas con el fin de aprovechar las oportunidades que ofrece el entorno cada vez más complejo y dinámico en que nos desenvolvemos. En segundo término, aun cuando el votante promedio sea capaz de comprender tales complejidades, se dice que a él o ella le interesan más los asuntos locales que los relacionados con la política exterior. Después de todo, tal y como reza una famosa máxima norteamericana: toda la política es local. Los ciudadanos se preocupan más por sus escuelas, sus calles y el crimen que por la política exterior.

No obstante, durante los últimos años, nuestra concepción de la relación entre la opinión pública y la política exterior se ha visto sometida un proceso de revisión como resultado de dos factores, uno político y otro intelectual. En el sentido político, el impacto que tuvo la Guerra de Vietnam en los Estados Unidos demostró que la opinión pública puede tener gran influencia, al menos en los asuntos relacionados con la política exterior. Nadie desafía seriamente el hecho de que fueron las protestas masivas de 1960 las que detuvieron el bombardeo de Vietnam del Norte y, en última instancia, la decisión del Presidente estadounidense, Lyndon Johnson, de no postularse para un segundo período presidencial.

En el ámbito intelectual, el final de la década de los ochenta presenció avances significativos en nuestra concepción de la opinión pública con respecto a la política exterior. Los análisis de los datos de opinión pública han revelado que los votantes tienen opiniones racionales y relativamente congruentes sobre la política exterior. Tales opiniones surgen de una serie de creencias subyacentes que les permite formular opiniones sobre aspectos específicos, incluso cuando la información que tienen sobre tal aspecto es incompleta en el mejor de los casos. Sabemos, por ejemplo, que las creencias profundamente arraigadas que tienen los votantes estadounidenses sobre el militarismo, el anticomunismo y la xenofobia permiten a los votantes a definir su posición con respecto a una serie de asuntos de política exterior, desde el gasto para la defensa hasta la defensa nuclear y los tratados de desar-

me.<sup>4</sup> Más recientemente se ha demostrado que un conjunto similar de sistemas de creencias subyacentes también permiten a los públicos masivos en Centroamérica formar sus opiniones sobre tales temas.<sup>5</sup> Este hallazgo resulta particularmente relevante ya que revela que, incluso en las regiones del mundo donde el público es un elemento nuevo en el juego de la democracia, la opinión pública es coherente en el área de política exterior, y es relevante también porque ese estudio se realizó en Centroamérica, el tema central del presente análisis.

Existen muchas similitudes entre la experiencia europea y la que se ha tenido en Centroamérica desde principios de los años sesenta. Las investigaciones en Europa ha demostrado que las acciones iniciales con miras a la integración europea no se realizaron como resultado de la presión pública para actuar en ese sentido. Más bien, "prevalecía una actitud favorable con respecto al tema, pero por lo general tenía poca relevancia como tema político, lo que daba entera libertad a quienes toman las decisiones a escala nacional para actuar en favor de la integración si así lo deseaban, a la vez que les daba amplia libertad de selección."<sup>6</sup> En esencia, durante los primeros años de integración europea existió un "consenso permisivo" que facilitó la continuación del proceso.<sup>7</sup>

En muchas formas, los primeros años del Mercado Común Centroamericano (MCCA) se asemeja a los primeros años de la integración Europea. En Centroamérica, las decisiones que se tomaron para crear el mercado fueron de una naturaleza muy técnica y, aunque no se conozcan encuestas de opinión pública realizadas a principio de los años sesenta, es muy probable que únicamente un número reducido de cen-

---

4. Jon Hurwitz y Mark Peffley, "How are Foreign Policy Attitudes Structured? A Hierarchical Model," *American Political Science Review* 81: 1100-1120.

5. "Jon Hurwitz, Mark Peffley y Mitchell A. Seligson, "Foreign Policy Belief Systems in Comparative Perspective: The United States and Costa Rica." Ponencia presentada ante la Asociación de Ciencias Políticas del Oeste Medio, Abril 1991, Chicago, IL.

6. Ronald Inglehart, "Public Opinion and Regional Integration," *International Studies Quarterly* (Autumn, 1970), Vol. 24: 4, p. 773.

7. Sobre esta perspectiva consultar a Donald M. Hancock, "Swedish Elites in the EEC: Models of the Future," *Cooperation and Conflict* 9:4 (1974): 225-242.

troamericanos tuviera opinión alguna al respecto. Después de todo, se trataba de una época en que los medios de comunicación apenas estaban evolucionando en la región y, a excepción de Costa Rica, toda Centroamérica estaba gobernada por regímenes militares en los que no se daba importancia a la consulta popular. Por lo tanto, la integración era una tarea que prestaba poca atención a la opinión pública. En este sentido, Costa Rica es la excepción que parece probar la regla, ya que los registros revelan que hubo un amplio debate a principio de la década de los sesenta sobre las virtudes de incorporarse a un mercado común, y quizá fue por ese debate que Costa Rica fue el último país en integrarse al Mercado Común Centroamericano.<sup>8</sup>

Durante las etapas iniciales, el consenso permisivo evita que quienes formulan las políticas se preocupen demasiado por la opinión pública, tal y como lo demuestran acontecimientos recientes en Europa, en donde se ha visto que el apoyo público puede cobrar mayor importancia conforme avanza el proceso de integración.<sup>9</sup> Esta conclusión establece el segundo paralelo con la experiencia europea: la opinión pública que opone resistencia a la integración puede revelar dificultades a largo plazo en casos individuales. La opinión pública relativa a la integración europea ha sido por mucho tiempo menos favorable en el Reino Unido que en cualquier otra parte de Europa. Por ejemplo, en 1970, únicamente el 19 por ciento de las personas consultadas en el Reino Unido se manifestaron a favor de la incorporación de Gran Bretaña al Mercado Común, en comparación con el 51 por ciento en Italia, el 63 por ciento en Bélgica y más de dos tercios de la población en Francia, Alemania y los Países Bajos.<sup>10</sup> Como veremos en el análisis

---

8. Como se puede observar en el análisis de datos que se presenta a continuación, los costarricenses aún conservan un alto grado de resistencia a los esquemas regionales en relación con sus vecinos del norte. Philippe C. Schmitter hace un excelente análisis de los esfuerzos iniciales de integración en "Central American Integration: Spill-Over, Spill-Around or Encapsulation," *Journal of Common Market Studies* 9:1 (setiembre de 1970):1-48.

9. Robert J. Shepherd, *Public Opinion and European Integration*. Westmead, Inglaterra: Saxon House, 1975; Ronald Inglehart, "Long Term Trends in Mass Support for European Unification," *Government and Opposition*, 12:2 (verano de 1977):150-177; Inglehart, *Culture Shift in Advanced Industrial Society*. Princeton: Princeton University Press, 1990.

10. Inglehart, 1970, p. 776.

que se presenta a continuación, los costarricenses continúan expresando su reticencia a participar en ciertas medidas de unificación. En realidad, cuando se trata del tema del Parlamento Centroamericano, no resulta sorprendente que Costa Rica muestre poco interés en formar parte de él.

Esta ponencia pretende ir más allá de esos resultados al analizar el apoyo a la integración, tanto el popular como el de las elites, y considerando los cambios en el tiempo. Antes de proceder con los resultados, es necesario discutir nuestros datos de base.

## LOS DATOS

### *Datos de la elite*

Los datos de las elites forman parte de un proyecto de investigación más amplio que trata sobre las elites parlamentarias en Latinoamérica. El proyecto fue patrocinado por el Plan de la Comisión Nacional de la Comisión Interministerial de Ciencia y Tecnología de España, el cual estuvo dirigido por Manuel Alcántara Sáez, de la Universidad de Salamanca, España.

La investigación se inició en el verano de 1994 y se realizó en varios países latinoamericanos, entre los cuales figuraban los países centroamericanos, Panamá, República Dominicana, Venezuela, Colombia, México, Argentina, Brasil, Perú, Uruguay, Paraguay.

La encuesta consistía en un cuestionario de aproximadamente trescientas preguntas que se hacían a los diputados en entrevistas personales. La autora auxiliar de esta ponencia realizó las entrevistas personalmente en El Salvador y Nicaragua. Entre junio y agosto de 1994, entrevistó 46 de los 84 miembros del Parlamento salvadoreño (10 miembros del PDC, 18 miembros de ARENA, 15 del FMLN y 3 de otros partidos); de octubre de 1994 a enero de 1995, la autora entrevistó a 56 de los 92 miembros del Parlamento de Nicaragua (21 miembros del FSLN y el resto de otros partidos).

## *Datos del público*

Los datos de 1991 provienen del Proyecto de Opinión Pública Centroamericana de la Universidad de Pittsburgh. Dicho proyecto, concebido en 1989, fue diseñado con el fin de obtener la opinión de los centroamericanos sobre una serie de temas, incluidas sus impresiones sobre la integración centroamericana. El estudio recibió el apoyo financiero de varias fuentes.<sup>11</sup>

Al principio del diseño, se decidió que la muestra debía ser urbana. Por lo tanto, cada vez que hacemos referencia a la opinión pública centroamericana de los datos de 1991, nos referimos a la opinión pública urbana. Nuestra decisión de centrarnos en las poblaciones urbanas, más que en la nación como un todo, se tomó principalmente sobre una base pragmática. El costo de las muestras nacionales que con frecuencia implicaban el transporte de equipos de entrevista a pueblos rurales de difícil acceso, era demasiado grande para nuestro limitado presupuesto.

El diseño de la muestra se hizo en estratos y por etapas. El primer nivel de estratificación fue el más obvio de todos. Dividimos la población que se iba a estudiar en seis naciones, por lo que cada país representa un estrato del diseño. Luego, dentro de cada país, se definió el área urbana. Desafortunadamente, las definiciones del censo oficial contribuyen en forma limitada, ya que definen las áreas urbanas como

---

11. Entre las fuentes de financiamiento se encuentran The Andrew Mellon Foundation, the Tinker Foundation, Inc., the Howard Heinz Endowment, the University of Pittsburgh Central Research Small Grant Fund y el Instituto de Estudios Latinoamericanos (IDELA). Las instituciones que colaboraron en Centroamérica fueron: Guatemala —Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES); El Salvador — Centro de Investigación y Acción Social (CINAS) y el Instituto de Estudios Latinoamericanos (IDELA); Honduras —Centro de Estudio y Promoción del Desarrollo (CEPROD) y el Centro de Documentación de Honduras (EDOH); Nicaragua —Centro de Estudios Internacionales (CEI) y la Escuela de Sociología, Universidad Centroamericana (UCA); Costa Rica —Universidad de Costa Rica (UCR); Panamá —Centro de Estudios Latinoamericanos “Justo Arosemena” (CELA). Colaboraron los siguientes estudiantes del programa de doctorado en ciencias políticas de la Universidad de Pittsburgh: Ricardo Córdova (El Salvador), Anabell Conroy (Honduras), Orlando Pérez (Panamá) y Andrew Stein (Nicaragua). Colaboraron también los profesores John Booth de la Universidad del Norte de Texas (Nicaragua y Guatemala) y Jon Hurwitz de la Universidad de Pittsburgh (Costa Rica).

lugares con concentraciones de población tan bajas que difícilmente se logran distinguir de los pueblos rurales. Por ejemplo, en algunos países, las poblaciones que sobrepasaban los 2.500 habitantes se consideraron urbanas cuando, en realidad, estos lugares no son más que comunidades muy pequeñas. Tratamos de reducir nuestra definición de lo que se consideraba urbano con el fin de incluir las áreas de aglomeración demográfica. En Guatemala, por ejemplo, esas áreas correspondían a Ciudad de Guatemala, Esquintla, Quezaltenango y otros centros de mayor densidad. En El Salvador, esa definición correspondía a la región metropolitana más importante de San Salvador, incluida la ciudad de San Salvador (dividida en 14 zonas) y los ocho municipios circundantes, a saber, Soyapango, Cuscatancingo, Ciudad Delgado, Mejicanos, Nueva San Salvador, San Marcos, Ilopango y Antiguo Cuscatlán. En Honduras, se contemplaron las dos áreas metropolitanas más grandes del país, Tegucigalpa (la capital) y San Pedro Sula. En Nicaragua, esta definición correspondió a Managua (la capital) y a las ciudades regionales de León, Granada y Masaya. En Costa Rica, la muestra consideró la región metropolitana más importante, incluso San José (la capital de la nación) y las capitales provinciales —Cartago, Heredia y Alajuela. Por último, la muestra de Panamá se limitó al área metropolitana de Ciudad de Panamá.

El diseño de muestras de los países se basó en la probabilidad del área. En cada país, se utilizaron los datos censales más recientes de la población. Dentro de cada estrato, se utilizaron mapas censales para seleccionar en forma aleatoria un número adecuado de subdivisiones políticas (*v.gr.*: distritos) y, dentro de cada subdivisión, se utilizaron dichos mapas para seleccionar un número adecuado de segmentos de los cuales se obtendrían las entrevistas.<sup>12</sup> Dentro de la unidad familiar, todos los residentes con edad para votar eran elegibles para la selec-

---

12. En Centroamérica, las agencias de censo dividen los mapas de censo en áreas pequeñas que deben ser cubiertas por un solo enumerador censal. Los mapas son bien detallados y muestran todas las unidades de vivienda. En lugares como Ciudad Panamá, en donde hay una gran cantidad de edificios de apartamentos, hay listas disponibles que muestran el número de unidades de vivienda que tiene cada edificio. En los edificios más grandes, algunas veces resulta más de un segmento censal por edificio. En El Salvador, se dispuso de mapas censales elaborados dos años antes del estudio, pero el censo en sí aún no se había realizado. Los mapas no

ción y se seleccionaba uno en forma aleatoria (utilizando ya fuera el "sistema del próximo cumpleaños" o el sistema de cuota sexo/edad).

Se seleccionó a Costa Rica como el país donde se realizaría la prueba piloto de los ítemes de la encuesta. La muestra fue recolectada en el otoño de 1990. Las encuestas de los otros cinco países fueron realizadas posteriormente durante el verano de 1991 y el invierno de 1991-92. El diseño contempló muestras que estuvieran en un rango de al menos 500 personas consultadas a un máximo de 1.000 encuestados en cada país. El límite inferior de 500 encuestados se estableció con el fin de suministrar un número suficiente de casos de cada país y permitir un análisis estadístico confiable a nivel de país. Los tamaños de las muestras fueron los siguientes: Guatemala, N = 904; El Salvador, N = 910; Honduras, N = 566; Nicaragua, N = 704; Costa Rica, N = 597; Panamá, N = 500.

### *Datos opinión pública, 1995*

La oportunidad de reproducir la encuesta de 1991 en El Salvador y Nicaragua surgió como una extensión del Proyecto de Opinión Pública Centroamericana de la Universidad de Pittsburgh. Durante el primer trimestre de 1995, la Universidad de Pittsburgh reprodujo su encuesta de 1991 en Nicaragua, lo cual fue un esfuerzo conjunto realizado entre Pittsburgh, la Fundación Friedrich Ebert y el Instituto de Estudios Nicaragüenses (IEN). Los fondos de este estudio permitieron financiar una muestra nacional (con el apoyo de la fundación alemana Friedrich Ebert). El estudio fue realizado en conjunto con Ricardo Córdova Macías, Director Ejecutivo de la Fundación Guillermo Ungo de El Salvador. Córdova, en colaboración con Seligson, había realizado las en-

---

contenían suficientes detalles, por lo que no mostraban todas las unidades de vivienda, pero sí mostraban las calles principales y los puntos más importantes (v.gr.: iglesias) además de proporcionar un conteo habitacional para cada segmento censal. En Nicaragua, los mapas censales estaban muy desactualizados, por lo que se dividieron las ciudades en zonas geográficas y los cálculos demográficos se hicieron con base en datos proporcionados por la oficina de censos y el tribunal de elecciones. La estratificación se basó en información obtenida a nivel local relacionada con la naturaleza socioeconómica de los vecindarios.

cuestas de El Salvador en 1991 y 1995. En 1995, con el apoyo de USAID de El Salvador, se reprodujo la encuesta de 1991 sobre los valores democráticos de ese país. La Fundación Ebert quería comparar los resultados de El Salvador con los de Nicaragua, razón por la cual brindó apoyo al estudio de 1995.

El trabajo de campo fue realizado por el Instituto de Estudios Nicaragüenses, mediante la coordinación general de su Director Ejecutivo, Rodolfo Delgado Romero. En esa encuesta se entrevistó a 1.200 nicaragüenses de todos los departamentos del país, a excepción de Zelaya y Río San Juan. El diseño de la muestra se basó en los mejores estimados disponibles de la población. No obstante, el censo demográfico nacional del que se disponía recientemente aún no se había publicado. Hay varias publicaciones que contienen detalles adicionales sobre esta muestra.<sup>13</sup>

La encuesta de 1995 utilizó ítemes idénticos a los de la encuesta centroamericana de 1991 realizada por la Universidad de Pittsburgh. Además, incluyó algunos puntos que se formularon por primera vez. Este estudio, sin embargo, se enfocaba en los ítemes que eran idénticos a los de las encuestas de 1991 y 1995.

Existen otros estudios que proporcionan detalles adicionales sobre la muestra de El Salvador de 1995.<sup>14</sup> En resumen, la muestra utilizó un diseño estratificado, de conglomerados y de etapas múltiples. En total, se entrevistó a 1.600 individuos distribuidos entre los 14 departamentos de El Salvador y 46 de sus 262 municipalidades. Esta es la primera muestra realizada en el país durante la última década, que se ha basado en mapas y datos censales demográficos actualizados y precisos a nivel de la municipalidad. En ese sentido, esta muestra es superior a todos los esfuerzos censales anteriores. De los 1.600 encuesta-

---

13. Mitchell A. Seligson y Ricardo Córdova Macías. 1995. "Nicaragua, 1991-1995: Una Cultura Política en Transición." En *Cultura Política y Transición Democrática en Nicaragua*. De Córdova Macías, Ricardo y Günther Maihold, de. Managua: Fundación Ebert, Fundación Guillermo Ungo, Instituto de Estudios Nicaragüenses y Centro de Análisis Socio-Cultura. Consultar también a Mitchell A. Seligson, *Political Culture in Nicaragua: Transitions, 1991-1995*. Managua, Nicaragua: Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, 1996.

14. Mitchell A. Seligson y Ricardo Córdova M., *El Salvador: De la guerra a la paz, una cultura política en transición* (San Salvador: IDELA y FUNDAUNGO, 1995).

dos, 200 constituyeron una sobremuestra, los cuales fueron seleccionados de entre las 15 municipalidades en donde el FMLN, el partido de izquierda, ganó las alcaldías. Esas 200 entrevistas fueron excluidas de este análisis de manera que los datos base fueran realmente representativos de ese país. La encuesta fue financiada por USAID y ejecutada por Daniel Carr & Associates, con la supervisión del autor principal y de Ricardo Córdova Macías de la Fundación Ungo.

## LOS CUESTIONARIOS

El cuestionario popular contenía una serie de ocho ítemes relacionados con la integración centroamericana. Todos los ítemes fueron valorados en una escala de 1 a 4 con categorías que iban desde “totalmente de acuerdo” hasta “totalmente en desacuerdo”. A lo largo del presente análisis, y con el fin de facilitar la interpretación de los datos, se registraron las respuestas en un rango de 0 a 100.<sup>15</sup> A los encuestados se les consultó primero en qué medida concordaban con el uso de un sistema monetario común en Centroamérica. Luego se les preguntó si consideraban que el Mercado Común Centroamericano beneficiaba la economía del país. Posteriormente se les preguntó si la violencia en la región se reduciría con el establecimiento de un ejército centroamericano. A esto siguió la pregunta: ¿Debería integrarse Centroamérica en un solo país? Luego se preguntó: ¿Debe el gobierno de El Salvador [Nicaragua] trabajar arduamente para lograr la integración en Centroamérica?” y “¿Debería acelerarse el proceso de integración económica centroamericana?” Finalmente, preguntamos sobre su conocimiento y aprobación o desaprobación del Parlamento Centroamericano.<sup>16</sup>

---

15. Para hacerlo, un puntaje de 1 se registraba como cero, 2 equivalía a 33, 3 equivalía a 66 y 4 equivalía a 100. Los cuadros que se suministran en este análisis presentan los puntajes medios de cada variable, con un rango de 0% a 100%.

16. Primero se preguntó si el encuestado había oído hablar del Parlamento. Si no sabía nada, se le describía brevemente y luego se les preguntaba si estaba de acuerdo con sus acciones.

El proyecto de encuesta de la elite surgió debido a las escasas investigaciones empíricas que se habían realizado sobre las legislaturas latinoamericanas. No cabe duda de que se trata de una reflexión directa de la debilidad histórica tanto del parlamento como de la democracia en Latinoamérica, así como del alto costo (en términos de recursos económicos y trabajo de investigación) de este tipo de estudio. No obstante, el interés en ese tipo de investigación ha aumentado durante los últimos años como resultado de la expansión de la democracia en casi todos los países latinoamericanos y de la relevancia renovada del parlamento como institución democrática clave. La relevancia del parlamento también se ha convertido en un tema académico cada vez más significativo, como resultado de recientes debates sobre las ventajas y desventajas de los sistemas parlamentarios y presidenciales. En consecuencia, durante los últimos años ha surgido un tipo de erudición innovadora en torno al papel de las elites en general y de las elites parlamentarias en particular (Linz, 1987; Di Palma, 1990; Przeworski, 1991; Burton, Gunther y Higley, 1991; Coppedge, 1994; Lijphart, 1995).

Para los propósitos de nuestro estudio, utilizamos en un principio varias variables de los datos a fin de evaluar las actitudes de la elite con respecto a la integración económica y política de la región. Desafortunadamente, la encuesta popular no contenía ítemes idénticos ya que los dos estudios se desarrollaron en diferentes continentes, y ninguno sabía de la existencia del otro. La primera pregunta de la serie se refiere a una opinión general de los diputados del parlamento con respecto al interés de su gobierno en brindar apoyo a las estructuras regionales económicas existentes.<sup>17</sup> Formulamos esta pregunta de una forma un poco diferente en el estudio relacionado con la membresía del MCCA, así como la de otras organizaciones internacionales tales como las Naciones Unidas y la Organización de Estados Americanos.<sup>18</sup> El tema de nuestro análisis, sin embargo, es el primero.

---

17. "En relación con las fórmulas de integración económica de carácter supranacional, ¿está usted conforme con el esquema subregional existente, o sea, el Mercado Común Centroamericano?"

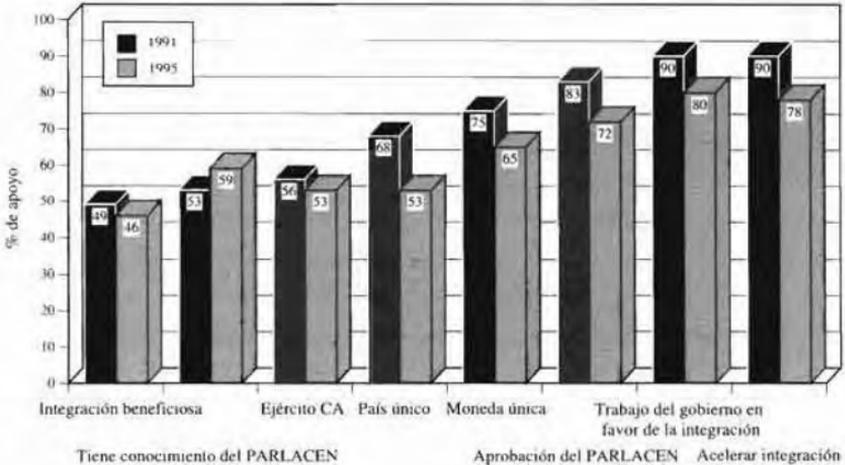
18. "De los distintos foros internacionales en los que su país es un miembro activo, ¿cuál es, en su opinión, el interés de su país en pertenecer a los mismos? Califique de 1 (mínimo interés) a 5 (máximo interés) la siguiente organización: Mercado Común Centroamericano."

El primer aspecto, y quizá el más importante, que debemos analizar son las tendencias del apoyo a la integración regional. Conforme se desvanecen los años de guerra de la década de los ochenta y la paz se restablece en Centroamérica, los aspectos económicos han recobrado su importancia. En ese contexto, cabe preguntarse qué piensan los centroamericanos sobre la integración regional. Para responder a esta interrogante comparamos los datos censales de 1991 con los de 1995. Tal y como lo señalamos anteriormente, los datos de 1991 son de carácter completamente urbano y se refieren a las ciudades de las capitales. En el afán de hacer comparaciones pertinentes, hemos eliminado del conjunto de los datos de 1995 todas aquellas áreas que no estaban contempladas en los datos de 1991. En efecto, lo que estamos comparando es el San Salvador de 1991 con el San Salvador de 1995, y la situación de Managua de 1991 con la de Managua de 1995. Más adelante, sin embargo, hacemos uso de todo el conjunto de datos de 1995, el cual es representativo de todo El Salvador y Nicaragua.

El gráfico 1 muestra los resultados de El Salvador. El patrón es claro y desalentador. Entre 1991 y 1995, el apoyo a la integración regional disminuyó significativamente en Centroamérica en cinco de las ocho medidas que utilizamos para el estudio popular. Por otra parte, también disminuyeron otras dos medidas que se centraban en los beneficios de la integración, al igual que disminuyó el apoyo a la creación de un ejército centroamericano. El único aumento en términos de apoyo se encontró en el ítem que medía el conocimiento que tienen los habitantes sobre el Parlamento Centroamericano. Dado que este ítem no mide realmente el respaldo, sino el conocimiento sobre una institución regional; y dado que el Parlamento Centroamericano era una institución muy nueva en 1991, no resulta sorprendente que el conocimiento de su existencia hubiera aumentado para 1995. No obstante, el aumento en el conocimiento de esa institución no se tradujo en un aumento en el apoyo; de hecho, la opinión favorable con respecto al Parlamento Centroamericano disminuyó entre 1991 y 1995.

Gráfico 1

**APOYO A LA INTEGRACIÓN, 1991-1995  
EL SALVADOR**



Todas las diferencias significativas (prueba t) < .001

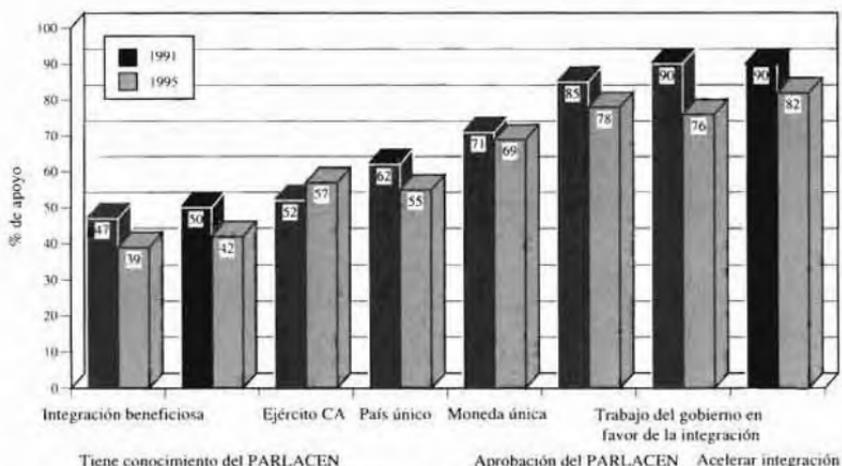
Excepto: el conocimiento sobre el PARLACEN en (M): MCCA beneficiosa y el ejército, NS

En Nicaragua se experimentó una disminución similar en el apoyo, tal y como lo muestra el gráfico 2. En Nicaragua, el apoyo al ejército centroamericano disminuyó, pero la diferencia no es significativa a nivel estadístico. En los otros siete aspectos, se registraron disminuciones, de los cuales ninguno tuvo relevancia estadística salvo el ítem que medía el apoyo a la moneda única centroamericana. Resulta sorprendente que incluso disminuyera el conocimiento sobre el Parlamento Centroamericano.

Estos resultados preliminares son muy importantes, pero cabe advertir al lector de que no se deben generalizar para el resto de los países de la región. No disponemos de datos comparables para Guatemala, Honduras, Costa Rica y Panamá, aunque esperamos que estos se generen en el futuro cercano. Al analizar los datos de El Salvador y Nicaragua, se puede concluir que, durante el período de 1991-1995, se dio una disminución sistemática y significativa a nivel estadístico en el apoyo a la integración regional centroamericana. Sin embargo, es posible ubicar a El Salvador y Nicaragua en el contexto más amplio de

Gráfico 2

### APOYO A LA INTEGRACIÓN, 1991-1995 NICARAGUA

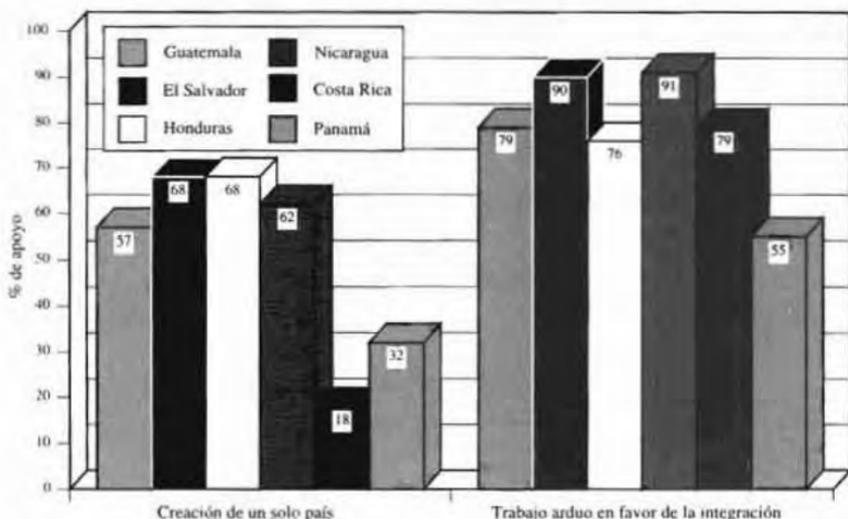


Todas las diferencias significativas (prueba t) < .01  
 Excepto: la moneda única y el ejército centroamericano, NS

Centroamérica analizando brevemente el conjunto de datos de 1991. Dado que no pretendemos analizar en detalle los otros países que no constituyen el foco temático del presente estudio, pero que sí han sido objeto de profundo análisis en las investigaciones citadas anteriormente, se discuten aquí únicamente dos variables fundamentales: el apoyo a la creación de un país centroamericano único y el apoyo al trabajo que realiza el gobierno en favor de la integración centroamericana. El gráfico 3 establece una comparación de los seis países durante 1991. Como se puede observar, El Salvador y Nicaragua presentan el mismo comportamiento que Guatemala y Honduras en cuanto a la formación de un solo país, mientras que Costa Rica y Panamá se muestran más reticentes al respecto; de hecho se ubican en el extremo negativo del espectro. En relación con la variable que mide el apoyo a los esfuerzos de integración del gobierno, El Salvador y Nicaragua mostraron el mayor nivel de apoyo en Centroamérica en 1991. En resumen, de los seis países, El Salvador y Nicaragua mostraron el nivel más alto de apoyo. Por lo tanto, el comportamiento decreciente revelado por los mismos

Gráfico 3

**APOYO A LA INTEGRACIÓN EN 1991:  
COMPARACIONES EN CENTROAMÉRICA**



resulta particularmente preocupante, ya que quizá revela una tendencia generalizada de la región. Es difícil explicar, por ejemplo, que en Costa Rica, el país con el menor nivel de apoyo, la tendencia haya aumentado desde 1991.

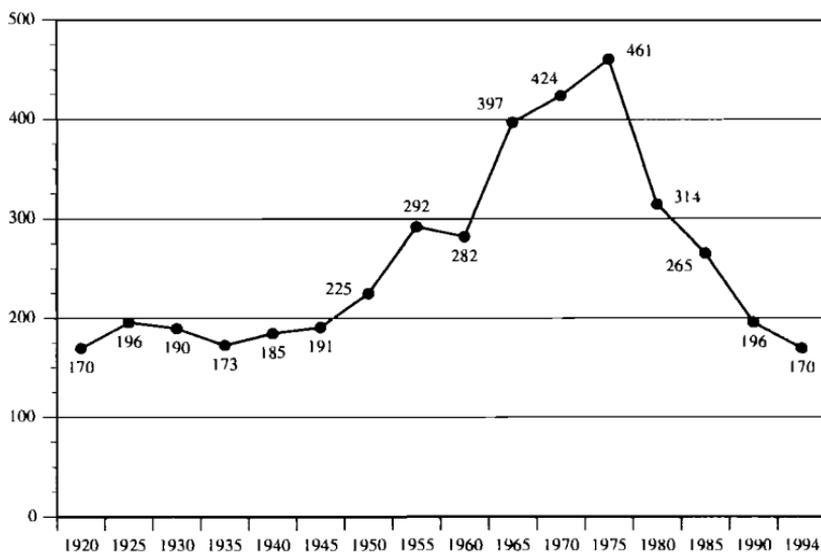
Un factor que no está relacionado con la integración en sí puede estar vinculado con el entorno tan positivo que prevaleció en 1991. En ese momento, los salvadoreños disfrutaban del período de la "tregua armada" y esperaban ansiosamente la firma de los acuerdos de paz. De igual forma, los nicaragüenses recién habían experimentado una elección justa y libre que llevó a Violeta Chamorro a la presidencia y, quizá más importante aún, llevó la extenuante guerra de los Contra. En consecuencia, las poblaciones de ambos países podrían haber adoptado una actitud optimista poco usual con respecto a su perspectiva en 1991.

No podría ser mayor el contraste con 1995. Para 1995, las realidades de la paz y la democracia se habían establecido. Los salvadoreños y nicaragüenses se habían percatado de que la democracia económica no necesariamente trae consigo el desarrollo económico. Considérese la historia de Nicaragua. Hemos sido afortunados en contar con los

datos de series cronológicas generados por Víctor Bulmer Thomas<sup>19</sup> durante el período que se inicia en 1920, el cual hemos extendido hasta 1994 utilizando datos de CEPAL.<sup>20</sup> El gráfico 4 muestra el PIB per cápita (en dólares constantes de 1970) en Nicaragua, 1920-1994. A principios de la década de los noventa, los nicaragüenses habrían tenido la esperanza de que la crítica situación económica se hubiera revertido con el fin de la guerra y la toma de poder de un régimen más compatible con el Gobierno de los Estados Unidos. Lamentablemente, el descenso que se inició durante la insurrección que tenía como objetivo

Gráfico 4

**PIB PER CÁPITA, NICARAGUA, 1920-1994**  
—US\$ 1970—



Fuentes: Bulmer-Thomas (1987), CEPAL (1994, 1995) y Seligson, Martínez y Trejos (1995)

19. Víctor Bulmer-Thomas, *The Political Economy of Central America since 1920* (Londres: Cambridge University Press, 1988).

20. Mitchell A. Seligson, Juliana Martínez y Juan Diego Trejos, *Reducción de la Pobreza en Costa Rica: El Impacto de las Políticas Públicas*. (San José, Costa Rica y Quito, Ecuador: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y CORDES, 1995).

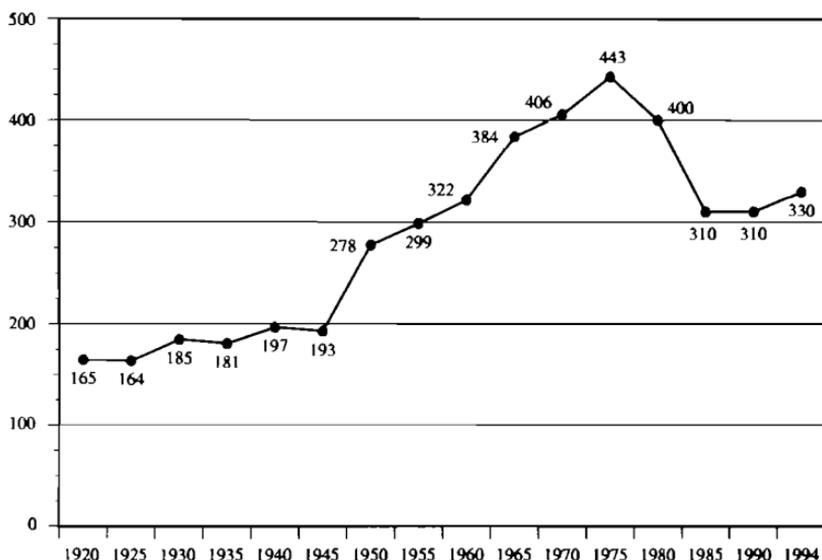
desplazar a Somoza del poder no se detuvo con la elección de la señora Chamorro, y para 1994, el último año del cual se tienen datos, el PIB per cápita había descendido a los mismos niveles de 1920.

La economía de El Salvador tuvo un comportamiento mucho más favorable durante este período, tal y como se muestra en la gráfico 5. No obstante, aun cuando la economía salvadoreña mostró signos de recuperación durante la primera parte de la década de los noventa, esta permaneció 24% por debajo de los niveles elevados que había alcanzado antes de que estallara la guerra civil.

La encuesta presenta evidencia directa de que la insatisfacción con la economía está relacionada con el grado de apoyo que expresaron los encuestados para la integración centroamericana. El gráfico 6 muestra que, en 1991, los nicaragüenses que estaban más satisfechos con su ingreso familiar mostraban una actitud más favorable con respecto a la unificación de Centroamérica. Quienes estaban muy satisfechos con su situación económica, que correspondía a cerca de tres cuartos de los

Gráfico 5

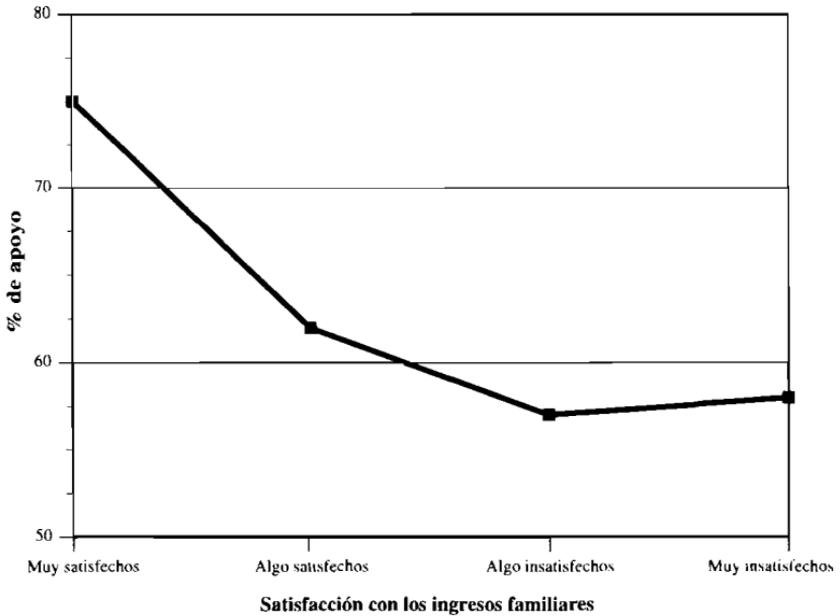
**PIB PER CÁPITA, EL SALVADOR, 1920-1994**  
—US\$ 1970—



Fuentes: Bulmer-Thomas (1987), CEPAL (1994, 1995) y Seligson, Martínez y Trejos (1995)

Gráfico 6

**NICARAGUA: APOYO A LA FORMACIÓN DE UN SOLO PAÍS  
Y SATISFACCIÓN CON LOS INGRESOS, 1991**



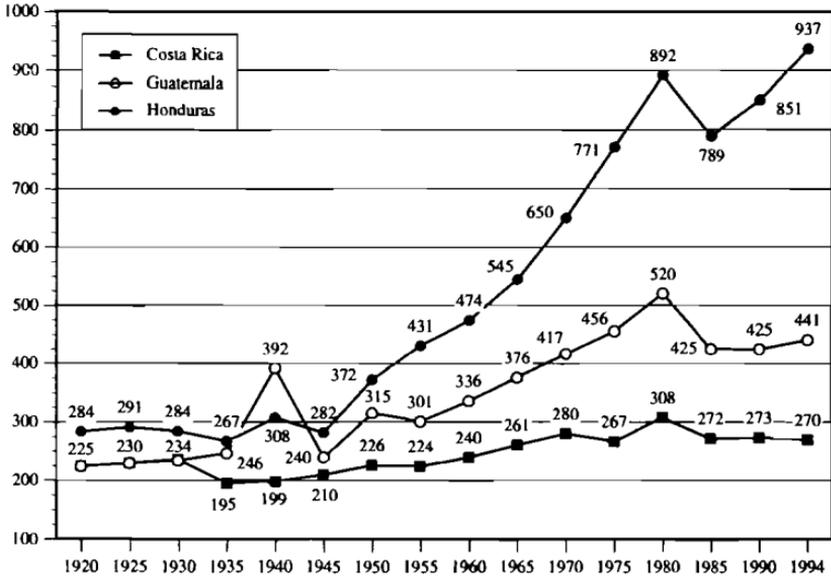
Sig .001

nicaragüenses en 1991, apoyaban la unificación de Centroamérica, en contraste con alrededor del 55% de quienes estaban muy insatisfechos con sus ingresos personales. Sin embargo, no se dio un patrón similar en el caso de El Salvador, por lo que no se recomienda generalizar esta conclusión. No obstante, es importante analizar los patrones de crecimiento y descenso económico que no están contemplados en este estudio. El gráfico 7 muestra el PIB per cápita de Guatemala, Honduras y Costa Rica durante el período de 1990 a 1994.

El patrón que surge para los tres países restantes es muy diferente al que se presenta para El Salvador y Nicaragua. Costa Rica es el país que “quiebra” la curva al haber experimentado un marcado descenso a principios de los años ochenta, pero también al haberse recuperado por completo en 1994, incluso superando el punto máximo alcanzado anteriormente. En contraste, la economía hondureña muestra poco dinamismo en cualquier dirección. Esta también descendió del nivel más

Gráfico 7

**PIB PER CÁPITA, COSTA RICA, GUATEMALA, HONDURAS, 1920-1994**  
**—US\$ 1970—**



Fuentes: Bulmer-Thomas (1987), CEPAL (1994, 1995) y Seligson, Martínez y Trejos (1995)

alto que alcanzó en la década de los ochenta. Si bien el descenso no fue drástico, no existen señales de recuperación. Por último, la economía de Guatemala decreció de su punto máximo a principios de los años ochenta, y permaneció en un nivel bajo hasta experimentar un leve repunte a finales del período de nuestro estudio, pero se mantuvo por debajo del nivel superior. En general, solo Costa Rica ha logrado mejorar su PIB per cápita de manera sustancial, pero, irónicamente, fue el país que mostró menos entusiasmo con respecto a la integración regional en nuestro estudio de 1991. Probablemente, las perspectivas de la población se hayan atenuado como resultado de su desempeño económico. Sin embargo, dado que la resistencia a la integración regional siempre ha estado arraigada en el nacionalismo y en el temor de establecer relaciones políticas con estados democráticos menos estables y democráticos, no nos atreveríamos a pronosticar un cambio sustancial en la opinión del tico.

*Apoyo público*

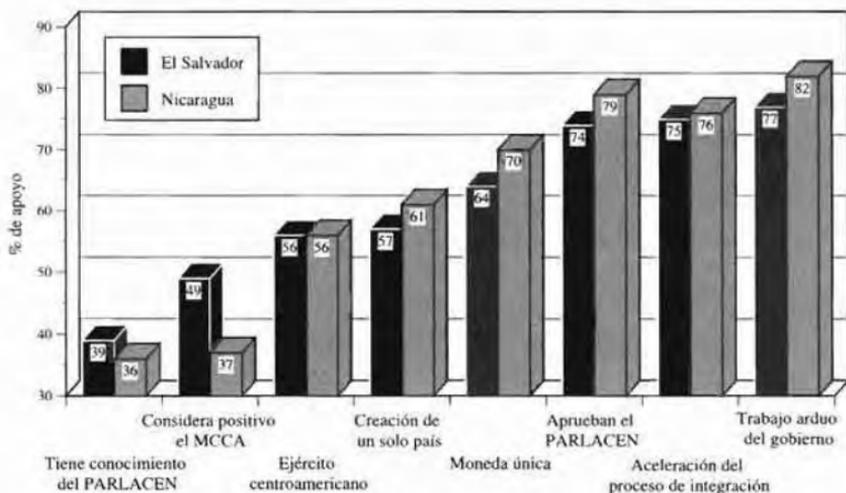
Hasta ahora, nuestro análisis se ha centrado en las tendencias de opinión pública que se manifestaron entre 1991 y 1995. Procederemos ahora a establecer comparaciones entre los diferentes grados de apoyo a la integración regional. Para tal efecto, enfocaremos la atención en el conjunto de datos de 1995 y en las entrevistas de los diputados. Hacemos esto por dos razones. En primera instancia, los datos de 1995 son más actuales y proporcionan al lector una visión relativamente reciente de las opiniones en el área. Segundo, los datos de 1995 tienen un alcance nacional, lo que nos permite hacer afirmaciones sobre toda la población salvadoreña y nicaragüense, a diferencia de los datos de 1991, los cuales limitarían el análisis a las ciudades capitales.

El gráfico 8 muestra los patrones globales. Allí se puede observar que los públicos de ambos países tienen actitudes similares con respecto a la integración regional y que surgen diferencias estadísticas poco significativas. Sin embargo, los nicaragüenses son, en general, más positivos que los salvadoreños y manifiestan un mayor apoyo por la moneda única y la aprobación del Parlamento Centroamericano que los salvadoreños. Por otra parte, los nicaragüenses muestran una actitud mucho menos positiva con respecto a los beneficios del Mercado Común Centroamericano y una menor probabilidad de tener conocimiento del Parlamento Centroamericano. Por lo tanto, de los datos nacionales de 1995 se puede deducir, en forma general, que existe un panorama de similitudes considerables entre los dos países.

Es importante examinar por un momento los patrones que presentan los datos nacionales. Se pueden hacer algunas observaciones adicionales además de señalar la similitud que existe entre ambos países. En primer lugar, de los ocho aspectos que se midieron, seis reciben el apoyo de la mayoría de las poblaciones de ambos países. De las dos variables restantes, la que mide el conocimiento de la existencia del Parlamento Centroamericano no revela la aprobación o desaprobación de este. En esencia, la única variable la constituye el extremo negativo

Gráfico 8

### APOYO A LA INTEGRACIÓN, 1995 EL SALVADOR VRS. NICARAGUA



Significativo -.001 = moneda única, beneficioso, aprobación del Parlamento Centroamericano

Significativo 04: conocimiento del Parlamento Centroamericano, otros NS

del espectro, pero sí es importante. En segundo lugar, únicamente el 49% de los salvadoreños y el 37% de los nicaragüenses consideran que el MCCA haya traído beneficios a sus economías. Para que el apoyo público permanezca positivo en las otras dimensiones, es necesario que aumente la satisfacción con respecto a los beneficios que representa el MCCA. En tercer lugar, el apoyo más positivo se registra en aquellas variables en las que se pregunta a los ciudadanos si consideran que el gobierno debe continuar sus acciones para fomentar el proceso de integración. Más de tres cuartos de los centroamericanos entrevistados en 1995 apoyaron estas medidas. Esta es lógicamente una señal muy positiva para quienes ejercen la administración pública, ya que estimularía el consenso permisivo necesario para negociar medidas adicionales de integración. En cuarto lugar, el menor nivel de apoyo, aun cuando se encuentra en el extremo positivo, se manifestó en torno a la formación de un ejército centroamericano o a la creación de un solo país.

Conviene hacer algunas conclusiones en este punto del análisis. Primero, el apoyo a la integración centroamericana es relativamente

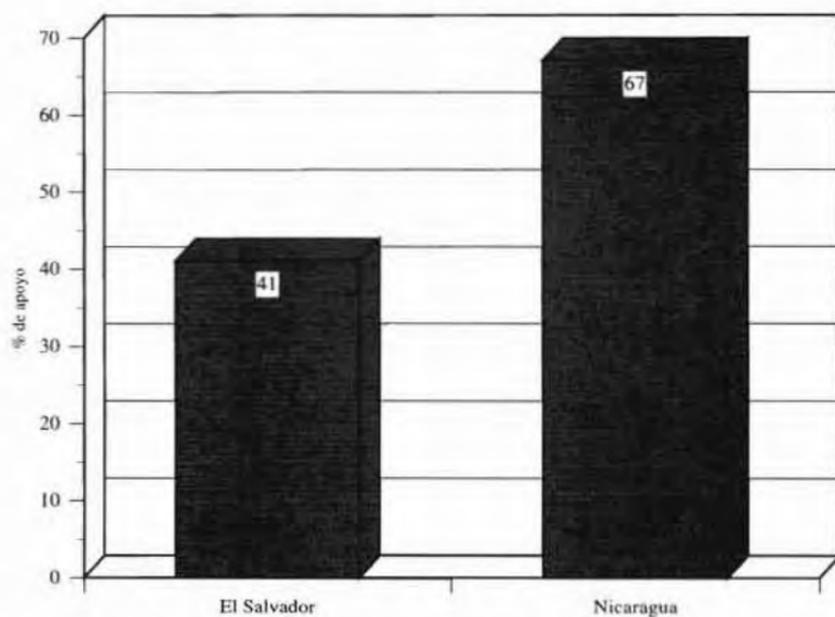
alto en El Salvador y Nicaragua. Segundo, hay pocas diferencias en los niveles de apoyo, aunque hay manifestaciones de que en Nicaragua existe un mayor apoyo a algunos aspectos de la integración. Tercero, la opinión favorable está descendiendo en ambos países.

### *Apoyo de la elite*

Pasemos ahora a examinar el apoyo a la integración que manifestaron los legisladores centroamericanos entrevistados en 1994 y 1995. En el gráfico 9 se puede observar que el apoyo es sustancialmente más alto en Nicaragua que en El Salvador, un patrón que refleja nuestros datos públicos. Sin embargo, también se puede observar que el grado

Gráfico 9

#### **APOYO DE LOS LEGISLADORES AL MERCADO COMÚN CENTROAMERICANO**



Diferencia significativa (prueba t) - .001.

de apoyo al MCCA parece ser más bajo entre los legisladores que entre el público, pero debe recordarse que la pregunta y los esquemas de codificación de cada estudio fueron diferentes, por lo que no se debe forzar demasiado el contraste. En la encuesta de la elite, el ítem se codificó con un simple “sí” o “no”, mientras que en la encuesta pública se utilizó una escala de cinco puntos. Al analizar los resultados del otro ítem de la encuesta de la elite, el cual se codificó con una escala de cinco puntos, encontramos niveles de apoyo de la elite que sobrepasan los del público. Es decir, el promedio de los dos países en el caso de la elite fue de 83 (al hacer la conversión al mismo sistema de 0-100 utilizado en la encuesta pública). Una vez más, cabe señalar que en la encuesta pública no se dispone de un ítem que permita hacer una comparación directa, pero la conclusión es que, a pesar de ciertos matices, las elites políticas y la opinión pública centroamericana concuerdan en la necesidad de buscar la integración regional. Desafortunadamente, no se cuenta con datos que muestren las tendencias de los legisladores, de manera que no se puede saber si está disminuyendo o aumentando.

#### FACTORES QUE JUSTIFICAN LAS DIFERENCIAS EN LOS NIVELES DE APOYO A LA INTEGRACIÓN REGIONAL

##### *Factores socioeconómicos y demográficos*

El análisis presentado hasta ahora ha considerado a los encuestados de las elites y del público en general como un todo, pero, en realidad lo, único que se ha hecho es presentar promedios nacionales. Dado que los promedios pueden atenuar las diferencias relevantes de las muestras, procederemos a hacer un análisis más detallado de los conjuntos de datos del público y de las elites de 1995. Este análisis tiene como objetivo determinar los factores que explican la variación en el apoyo a la integración regional en El Salvador y Nicaragua.

Nuestro esfuerzo inicial estuvo dirigido al desarrollo de un índice único que midiera el apoyo global para la integración. Considera-

mos, aunque resultó erróneo, que las preguntas que se analizaron en las secciones anteriores de esta investigación constituirían una única dimensión de apoyo. De hecho, descubrimos que las preguntas representaban al menos cuatro dimensiones distintas de apoyo.<sup>21</sup> Estas cuatro dimensiones son: *Integración institucional* (moneda única; ejército centroamericano; un solo país); *esfuerzos* en favor de la integración (el gobierno debe trabajar arduamente para lograr la integración; acelerar la integración); apoyo para el *Parlamento Centroamericano* (conocimiento del Parlamento y aprobación de este); y *beneficios* de la integración.

Primero analizamos la relación entre el nivel de educación de los encuestados en la muestra pública. Como se puede observar en el gráfico 10, existe una relación estrecha y significativa a nivel estadístico entre la educación y el apoyo a la integración institucional tanto en El Salvador como en Nicaragua. El resultado es importante e inquietante a la vez, pues tal relación es negativa; cuanto más alto es el nivel de educación, menor es el grado de apoyo que se da a la integración institucional. Cerca de dos tercios de la población con poca educación o sin ella apoyan la integración institucional, mientras que poco más de la mitad de la población con educación universitaria la respaldan. En realidad, el nivel de apoyo entre los salvadoreños con educación universitaria es prácticamente idéntico al nivel que muestran los nicaragüenses con un nivel de educación similar.

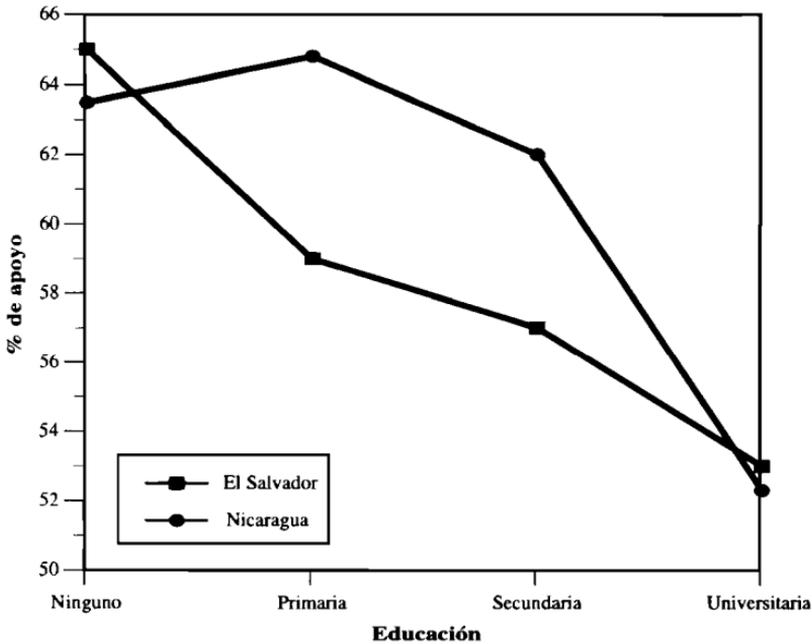
No obstante, antes de inquietarse demasiado por este resultado, conviene primero analizar otra dimensión de apoyo y su relación con la educación. Tal y como lo muestra el gráfico 11, encontramos exactamente la relación opuesta: cuanto mayor es el nivel de educación, mayor es el apoyo para el Parlamento Centroamericano. Luego analizamos las relaciones con las dos dimensiones restantes (los “Esfuerzos” y los “Beneficios”), pero no encontramos ninguna. Estas relaciones

---

21. Llegamos a esta conclusión incluyendo primero todos los ítemes de la encuesta de elite de 1995 en un análisis de fiabilidad, fundamentando nuestro análisis en el coeficiente Alfa. Rápidamente resultó obvio que, para ninguno de los países, se podía constituir una escala confiable que incluyera todos los ítemes. En este momento, volvimos al análisis de factores, donde descubrimos las cuatro dimensiones distintas aquí señaladas. Aunque aquí no se proporcionan los detalles del análisis de factores, el lector puede obtener los resultados de los autores.

Gráfico 10

**APOYO A LA INTEGRACIÓN INSTITUCIONAL  
SEGÚN EL NIVEL DE EDUCACIÓN, 1995**

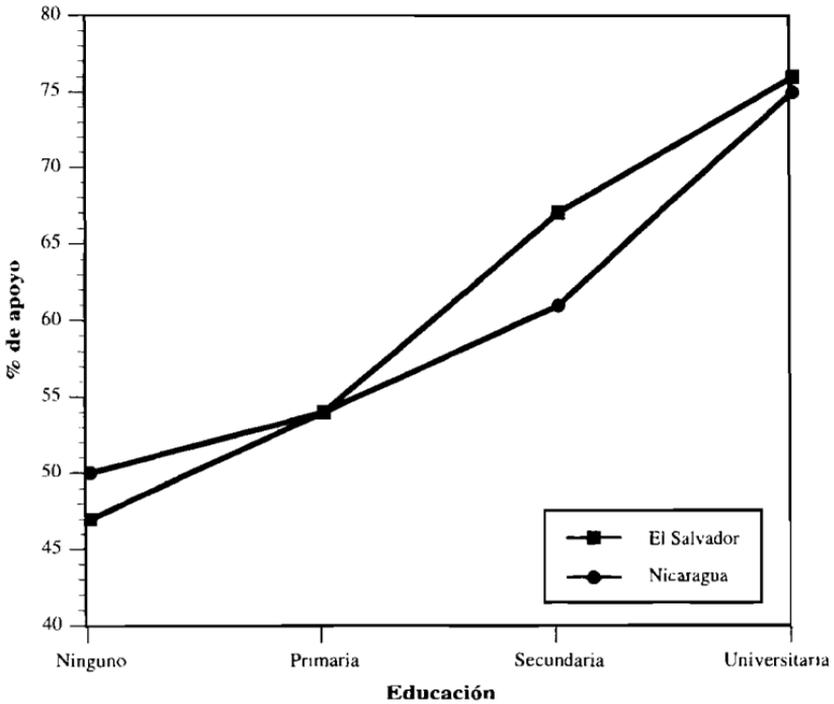


radicalmente distintas refuerzan la idea acertada de analizar diferentes dimensiones de integración en vez de considerarlas en forma global. De haberlo hecho así, probablemente no habríamos descubierto ninguna relación entre la educación y el apoyo a la integración, ya que la relación negativa que se encontró en la integración institucional se hubiera contrarrestado con la relación positiva encontrada entre la educación y el apoyo manifestado para el Parlamento Centroamericano.

Luego pasamos a considerar el aspecto de la educación entre las muestras de los diputados. Es importante subrayar desde el principio que la distribución de la educación en esta muestra de elite presenta un sesgo. En El Salvador, por ejemplo, todos los diputados tenían al menos la educación secundaria. En El Salvador el 63% y en Nicaragua el 95% tenían una educación universitaria. En consecuencia, tenemos una distribución truncada de la variable de la educación en la muestra

Gráfico 11

**APOYO AL PARLAMENTO CENTROAMERICANO  
SEGÚN EL NIVEL DE EDUCACIÓN, 1995**



de la elite. No encontramos ninguna diferencia significativa en el grado de apoyo al Mercado Común Centroamericano entre los diferentes niveles de educación de los legisladores. No obstante, tal y como se señaló anteriormente, dado que los diputados mostraron un menor apoyo para el Mercado Común que el público en general, y que su nivel de educación es en promedio mucho más alto que el del público, llegamos a la conclusión de que la educación guarda una relación negativa con el aspecto del apoyo.

Las conclusiones generales a las que llegamos con respecto al papel de la educación y el apoyo a la integración centroamericana son las siguientes. Entre el público de ambos países, un mayor nivel de educación se traduce en un menor nivel de apoyo a la integración institucional. En Nicaragua, sin embargo, hay indicios de un aumento del

apoyo entre la población con mayor educación, pero aún así, los diputados nicaragüenses con una educación inferior a la secundaria manifestaron el mayor nivel de apoyo. Podemos concluir que existe una tendencia general entre el público y las elites a mostrar menos apoyo a las instituciones de integración conforme aumenta el nivel de educación. En la muestra de la elite no se midió el apoyo a esta institución.

No se encontró una vinculación entre la educación y el apoyo a la integración regional. Sin embargo, los diferentes resultados relacionados con el apoyo al Parlamento Centroamericano (una relación positiva entre el nivel de educación y conocimiento del Parlamento) sugiere algunas ideas para la reflexión.

La interrogante explícita que cabe hacerse es si los ciudadanos que tienen una clara concepción del Parlamento lo apoyan más que los que tienen menos conocimiento de él. Quizá los centroamericanos perciben en forma más concreta las ventajas de instituciones reales como el Parlamento que la abstracción que implica el brindar apoyo a la integración regional.

También analizamos factores clave como el género y la edad con el fin de identificar diferencias dentro de la muestra pública, pero no se encontraron diferencias significativas. En la muestra de la elite, tampoco se encontraron diferencias relacionadas con estos factores demográficos. Sin embargo, se encontró que en las zonas rurales existía un menor apoyo al Parlamento Centroamericano, pero dado que existe colinealidad múltiple entre la educación y la residencia rural/urbana, consideramos que la asociación se explica mejor con base en la educación que el lugar de residencia.

Otro factor clave que diferencia a los miembros de las muestras es el nivel de pobreza y riqueza. El ingreso se utiliza con frecuencia para medir este tipo de variable. Sin embargo, en ambos países muchas de las personas consultadas tenían poco o ningún ingreso monetario, ya fuera por ser agricultores de subsistencia o porque habían estado sin empleo durante la mayor parte del año. Más bien se decidió medir el grado de riqueza utilizando una escala de seis ítems para determinar la posesión de electrodomésticos y otros bienes de capital.<sup>22</sup> Una vez

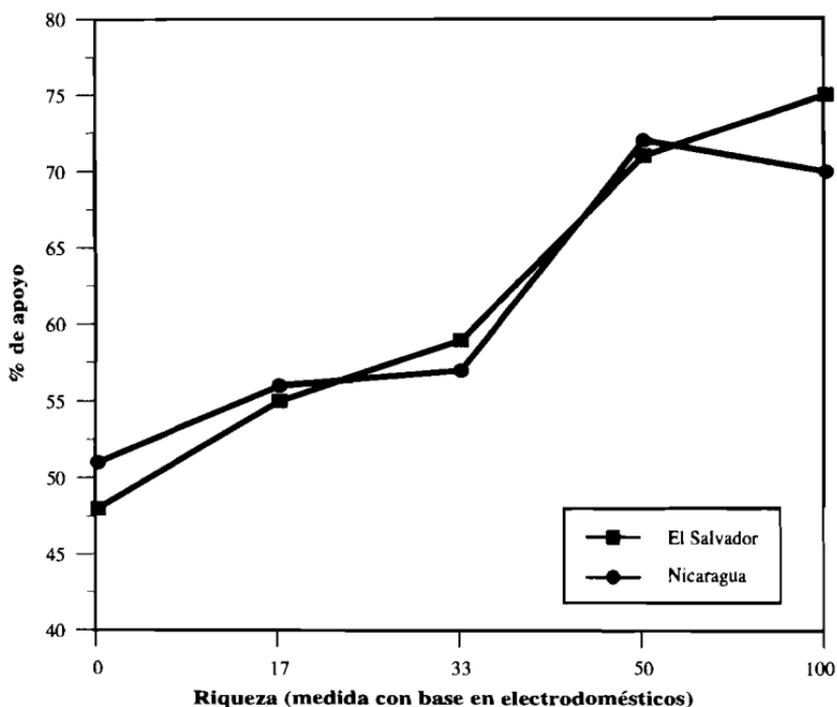
---

22. Los ítems considerados fueron: televisor a color, televisor en blanco y negro, refrigerador, teléfono, automóvil o camión y lavadora.

más, la muestra de la elite presentó una mayor uniformidad que la muestra pública en relación con la riqueza. En ningún país surgió un patrón significativo en la relación de la riqueza con el apoyo a la integración regional. Sin embargo, en la muestra pública el análisis reveló una clara relación en ambos países en cuanto al apoyo al Parlamento Centroamericano, tal y como lo muestra el gráfico 12. Los salvadoreños y nicaragüenses más acaudalados manifestaron un mayor apoyo al Parlamento que los de menores ingresos. En ninguna de las otras variables surgió una relación entre la riqueza y el apoyo a la integración centroamericana.

Gráfico 12

**RELACIÓN ENTRE LA RIQUEZA  
Y EL APOYO AL PARLAMENTO CENTROAMERICANO**

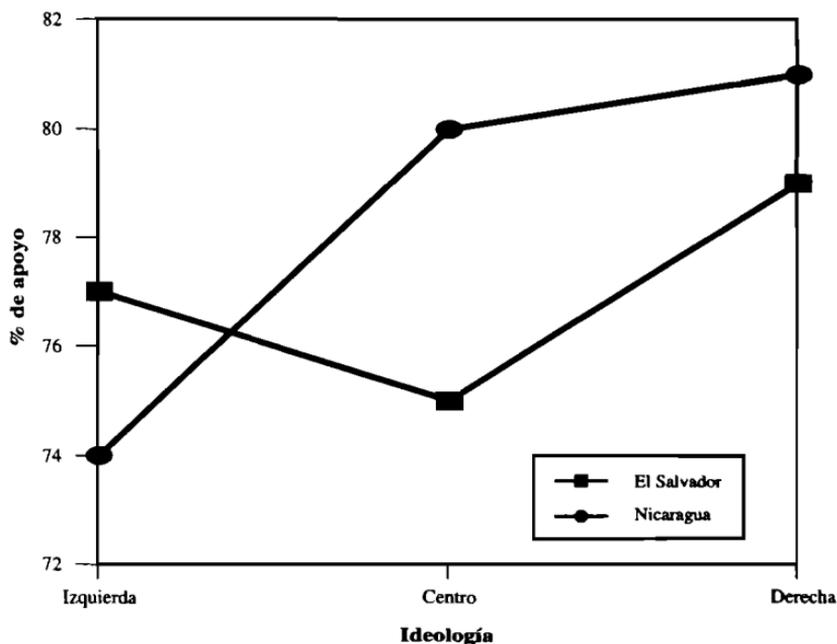


## Ideología

Dejemos de lado los factores socioeconómicos y demográficos para pasar a examinar las variables de la encuesta que son expresamente de naturaleza política. Una variable clave fue la orientación ideológica que se midió con una escala de diez puntos, la cual contemplaba la tendencia izquierdista y derechista.<sup>23</sup> Para simplificar la presentación, recodificamos la escala en tres posiciones: izquierda, centro y derecha. Encontramos que en dos de nuestras mediciones, la ideología estaba asociada directamente con el apoyo a la integración. Específicamente, la medida de los Esfuerzos (véase gráfico 13) y la medida de la integra-

Gráfico 13

### ESFUERZOS DE INTEGRACIÓN POR IDEOLOGÍA, 1995 EL SALVADOR VRS. NICARAGUA



Relevancia. Nicaragua = .005; El Salvador .01

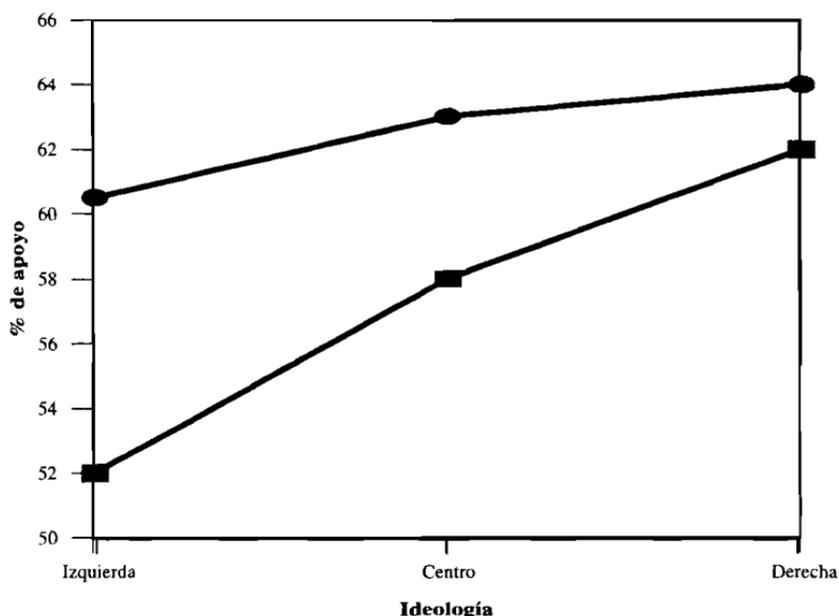
23. Esta es la misma medida utilizada en el Eurobarómetro.

ción institucional (gráfico 14) estaban asociadas con la ideología, en donde la tendencia derechista mostró un nivel de apoyo a la integración mucho más significativo que la tendencia de izquierda. Las elites no presentaron diferencias con respecto a la ideología.

Una medida de actitud importante es el grado de legitimidad que considera el encuestado que tiene su sistema político. En otra parte, el autor ha demostrado que la legitimidad constituye un factor de predicción importante de muchos comportamientos políticos.<sup>24</sup> El autor auxi-

Gráfico 14

**APOYO A LA INTEGRACIÓN INSTITUCIONAL, 1995  
EL SALVADOR VRS. NICARAGUA**



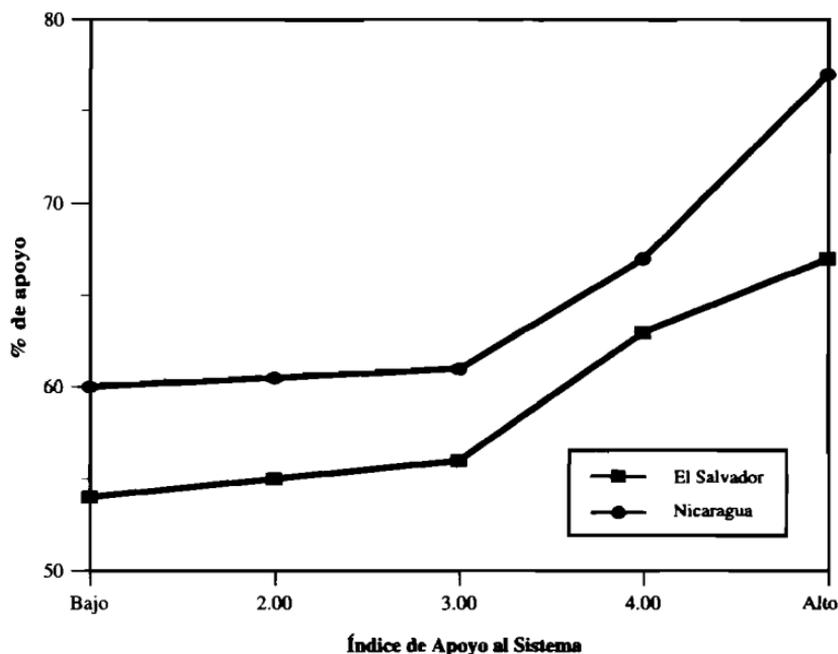
Relevancia: El Salvador - .001; Nicaragua, NS

24. Eduward N. Muller, Thomas O. Jukam y Mitchell A. Seligson, "Diffuse Political Support and Antisystem Political Behavior: A Comparative Analysis," *American Journal of Political Science*, 26 de mayo, 1982, pp. 240-264; Mitchell A. Seligson y Edward N. Muller, "Democratic Stability and Economic Crisis: Costa Rica 1978-1983," setiembre, *International Studies Quarterly*, 1987, pp. 301-326; [en español como: Mitchell A. Seligson y Edward N. Muller, "Estabilidad Democrática y Crisis

liar recién concluyó su disertación sobre el tema de la función de la legitimidad en los diputados de El Salvador y Nicaragua. En el presente estudio, hemos encontrado una relación positiva y sustancial entre la legitimidad, la cual fue medida con una escala de cinco ítemes relacionados con el “apoyo al sistema” (descritos en detalle en los artículos citados anteriormente) y con el apoyo a la integración institucional. Los resultados se muestran en el gráfico 15. Entre los salvadoreños y los nicaragüenses que creían en la legitimidad de su sistema se observó un mayor nivel de apoyo para la integración institucional.

Gráfico 15

**APOYO A LA INTEGRACIÓN INSTITUCIONAL Y AL SISTEMA**



Apoyo al sistema: 5 variables, cada una de 7 puntos, recodificadas en quintiles  
 Relevancia (prueba t) - .001

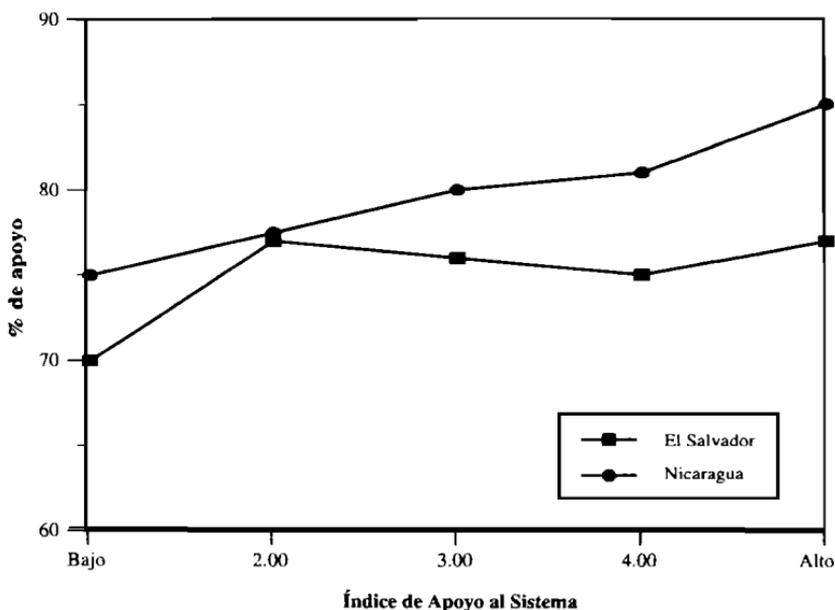
Económica: Costa Rica, 1978-1983," *Anuario de Estudios Centroamericanos*, 16-17, No. 2 (1990): 71-92]; y William J. Dixon, Edward N. Muller y Mitchell A. Seligson, "Inequality and Political Violence Revisited," *American Political Science Review*, Vol. 87, diciembre de 1993, pp. 983-993.

Se encontró la misma relación en las variables de Esfuerzos. Como se observa en el gráfico 16, los salvadoreños y nicaragüenses que creían más en la legitimidad de su propio sistema político nacional mostraron una mayor disposición para apoyar mayores esfuerzos que permitan lograr la integración regional. Sin embargo, no se encontró ninguna relación con el apoyo al Parlamento Centroamericano o con los Beneficios de la integración. El apoyo al sistema no presentó ninguna relación con el apoyo a la integración regional entre los legisladores centroamericanos.

No se observó ninguna relación entre la creencia en la legitimidad de su sistema político nacional y el apoyo al Parlamento Centroamericano o los beneficios de la integración. Un paso importante en el análisis fue determinar si los ciudadanos que perciben ciertos beneficios

Gráfico 16

**APOYO A MAYORES ESFUERZOS EN FAVOR DE LA INTEGRACIÓN Y APOYO AL SISTEMA**



Apoyo al sistema. 5 variables, cada una de 7 puntos, recodificadas en quintiles.  
 Relevancia (prueba t) < .007.

de la integración regional también consideran que los beneficios justifican la integración en cuestión.

Hay diversos factores que afectan la opinión pública y de las elites. Las actitudes se ven influidas por elementos estructurales y políticos tales como la inestabilidad política, la crisis económica y la fragilidad del sistema político. La combinación de estos elementos acentúa la débil percepción que existe con respecto a los beneficios de la integración centroamericana.

Es importante considerar no solo los beneficios sino también los costos de la no integración. Aún no se conocen los costos y los beneficios que implica la integración en la región. Los países centroamericanos son demasiado pequeños para alcanzar el desarrollo económico sin contemplar un proceso de integración política, económica e institucional.

## RESUMEN Y CONCLUSIONES

En el presente análisis se ha evaluado la opinión pública y de elites con respecto al apoyo que esos grupos brindan a la integración regional. Las encuestas populares se realizaron en 1991 y 1995; las encuestas de las elites legislativas se realizaron en 1994 y 1995.

Los datos del público revelan un descenso estadístico significativo en el apoyo a la integración centroamericana entre 1991 y 1995.

Aun cuando no podemos confirmar las hipótesis con un alto nivel de confianza estadística, los resultados sugieren aspectos que podrían ser tema de investigaciones futuras. Por ejemplo, se mantienen algunas de las relaciones que se han planteado como hipótesis. La relación entre la educación y el apoyo a la integración regional no está confirmada en ambos países, pero la relación negativa observada en los resultados con respecto al apoyo a la integración amerita mayor investigación. Conviene entonces preguntarnos por qué varían de esta manera el apoyo a la integración regional y el apoyo al Parlamento Centroamericano. Hemos considerado la influencia de la integración institucional de una forma abstracta. La lección que quizá queda por apren-

der es que los centroamericanos necesitan conocer más sobre el mecanismo de integración con el fin de adoptar un papel más participativo y dinámico en el proceso.

La relación hipotética entre la riqueza y el apoyo a la integración regional queda confirmada. La interrogante que cabe formular es por qué las personas con mayor riqueza muestran un mayor compromiso con la integración regional que las personas de escasos recursos en El Salvador y Nicaragua. Sería útil saber desde cuándo las personas de mayor solvencia económica gozan de esa condición ya que, si sucedió hace poco o durante el período del Mercado Común Centroamericano (MCCA), esa sería una razón lógica para justificar su apoyo a la integración regional.

La incongruencia entre las respuestas de las personas consultadas en relación con la integración regional y el reconocimiento de los costos y beneficios correspondientes merece mayor atención. Debe tomarse en cuenta la evaluación de los costos y beneficios de la integración. Los defensores del proyecto de la integración centroamericana, en calidad de ciudadanos, no parecen estar preparados para sacrificar ventajas económicas inmediatas a cambio de fortalecer los medios de integración, cuando sea necesario.

Planteamos, a manera de hipótesis, que la razón del descenso en el entusiasmo popular por la integración se puede encontrar en elementos "histórico-culturales". En 1991, los salvadoreños apenas salían de la guerra civil e iniciaban los procesos de paz y reconciliación. De igual forma, los nicaragüenses recién habían experimentado una elección libre que llevó a Violeta de Chamorro al poder. Para 1995, el apoyo popular a la integración centroamericana había disminuido. Los salvadoreños y nicaragüenses se habían percatado de que la democracia económica no necesariamente garantiza el desarrollo económico. Además, las encuestas de las elites no revelaron un nivel sustancial de apoyo para la integración regional sino hasta 1994.

Las entrevistas de elite en El Salvador se llevaron a cabo en junio de 1994, justo después de que se había elegido e instituido una nueva Asamblea. En Nicaragua, la mayoría de las entrevistas se realizó en octubre y noviembre de 1994, durante el período de la reforma constitucional. El autor auxiliar tuvo la oportunidad de observar la discusión, los debates y acuerdos celebrados entre las diferentes fuerzas políticas.

En ambos casos, los diputados demostraron entusiasmo y apoyo para la integración regional. Los diputados son conscientes de su función social como representantes, por lo que ocupan una posición “intermedia” entre el Poder Ejecutivo y la sociedad civil. El parlamento lógicamente tiene más oportunidades de participar en forma activa en la política estatal que la sociedad misma. Por lo tanto, es probable que, en asuntos de integración, las elites parlamentarias prevalezcan, aun cuando el apoyo popular haya disminuido.

La importancia que tiene la opinión legislativa en Centroamérica resulta congruente con la “regla de hierro de la oligarquía” definida por Robert Michels, según la cual, las democracias se convierten necesariamente en oligarquías controladas por unas cuantas elites políticas, sociales y militares. Por otra parte, la decadencia de la satisfacción de la masa popular con respecto a la integración regional sugiere otra perspectiva propuesta por Robert Dahl (1970): son las elites las que gobiernan, pero existen diferentes tipos que compiten entre sí. Esto impide que el poder se concentre en unas cuantas manos. Según esta perspectiva pluralista, la participación popular es un ingrediente necesario para la planificación política.

Cuáles son entonces las perspectivas para la integración centroamericana. En la actualidad, el Tratado Norteamericano de Libre Comercio (NAFTA, por sus siglas en inglés), el dominio mundial de la política económica neoliberal y el esfuerzo de la Unión Europea por “intensificar” la integración regional, son aspectos que contribuyen con el deseo cada vez mayor de revivir el proceso de integración en Centroamérica. Sin embargo, los resultados de nuestra investigación revelan algunas diferencias en las preferencias y actitudes de la masa popular y las elites políticas.

Desde nuestra perspectiva, los esfuerzos en favor de la integración centroamericana deben afrontar el desafío de lograr una integración social, cultural y política. El análisis sugiere que se está ensanchando la brecha entre quienes tienen la responsabilidad de tomar las decisiones más importantes y los ciudadanos que son la fuente de su legitimidad.

Concluimos que el apoyo a la integración continúa siendo un desafío. Resulta evidente que en ambos países la preocupación se centra en aspectos “nacionales” de carácter social y económico. Sin embargo, el apoyo manifestado, principalmente por el parlamento, sugiere

que ellos también han iniciado el arduo proceso de establecer una política exterior común. En las entrevistas realizadas en ambas asambleas, observamos que la integración se ha convertido en una necesidad imperante conforme los países centroamericanos figuran cada vez más como una entidad política en la política internacional. No obstante, la búsqueda del consenso popular con respecto a la política exterior y la seguridad regional representa un desafío aún más difícil.

Los políticos centroamericanos están muy conscientes de su dependencia de la economía internacional, lo que subraya la necesidad de vincular el consenso con la política exterior y económica. La globalización económica y la incertidumbre política e internacional producto del colapso de los regímenes comunistas en Europa Central y Oriental, el fin del conflicto centroamericano y la influencia de la política económica neoliberal, son factores que han ejercido una mayor presión para que se logre una mejor coordinación de la política económica y exterior entre los Estados del mundo, como los que se encuentran en Centroamérica. El vigor del apoyo que hemos encontrado para la integración regional tanto a nivel popular como en las elites puede resultar prometedor e impulsar esfuerzos que vayan más allá de un mercado regional y de la unión económica. El próximo paso, la expansión de la cooperación política regional, podría apuntar hacia una mayor independencia centroamericana de los Estados Unidos, o podría conllevar a una mayor absorción de esos países en el creciente mercado común norteamericano.

## **SOBRE LOS AUTORES**

Bulmer-Thomas, Víctor. Director del Instituto de Estudios Latinoamericanos. Universidad de Londres.

Cerdas Cruz, Rodolfo. Investigador costarricense. Fundador del Centro de Investigación y Adiestramiento Político Administrativo, CIAPA. Catedrático de la Universidad de Costa Rica.

Chamorro Marín, Edgar. Director para la Investigación de Integración y Cooperación Internacional, de la Secretaría de Integración Económica Centroamericana, SIECA.

Montenegro, Arturo. Economista Guatemalteco, Investigador en la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en México.

Nájera, Rubén. Es investigador de la Secretaría de Integración Económica Centroamericana, SIECA.

Reuben Soto, Sergio. Es profesor en el Departamento de Sociología de la Universidad Nacional de Costa Rica.

Rodas, Pablo. PhD y Msc Universidad de Londres. Actualmente se desempeña como Coordinador del equipo económico de ASIÉS, en Guatemala.

Rueda-Junquera, Fernando. PhD y Msc Universidad de Londres. Departamento de Economía de la Universidad de Burgos, España.

Scarfo, María Pía. Candidata al doctorado en el Departamento de Ciencias Políticas, Universidad de Pittsburgh.

Schatan, Claudia. Investigadora de la CEPAL, México, actualmente en la Universidad de Harvard.

Seligson, Mitchel A. Profesor, Universidad de Pittsburgh.

Shelton, Nicholls M.A. PhD y Msc Universidad de Londres. Profesor del Departamento de Economía Universidad de las Indias Occidentales. Trinidad y Tobago.

## ÍNDICE

PREFACIO .....	7
INTRODUCCIÓN .....	15
<i>Victor Bulmer Thomas</i>	

### PRIMERA PARTE LA REACTIVACIÓN DEL MERCADO COMÚN CENTROMERICANO

1 EL MERCADO COMÚN CENTROAMERICANO: DEL REGIONALISMO CERRADO AL REGIONALISMO ABIERTO .....	21
<i>Victor Bulmer Thomas</i>	
2 MEDICIÓN DE LA CREACIÓN Y DESVIACIÓN COMERCIAL EN EL MERCADO COMÚN CENTROAMERICANO: UNA ALTERNATIVA SEGÚN HICKS .....	47
<i>Shelton M.A. Nicholls</i>	
3 COMERCIO INTRA-INDUSTRIAL Y VENTAJAS COMPARATIVAS REVELADAS EN EL COMERCIO INTRA-CENTROAMERICANO EN MANUFACTURAS .....	79
<i>Pablo Rodas Martini</i>	

SEGUNDA PARTE  
LAS NUEVAS DIMENSIONES DE  
LA INTEGRACIÓN REGIONAL

- 4 COSTES Y BENEFICIOS DEL COMERCIO  
AGROPECUARIO EN CENTROAMÉRICA ..... 101  
*Fernando Rueda-Junquera*
- 5 EL COMERCIO DE SERVICIOS  
DESPUÉS DE LA RONDA URUGUAY ..... 167  
*Arturo Montenegro*
- 6 COOPERACIÓN AMBIENTAL EN UN MARCO  
DE INTEGRACIÓN REGIONAL ..... 191  
*Claudia Schatan*
- 7 LA INTEGRACIÓN ECONÓMICA DE  
CENTROAMÉRICA, EL TRATADO DE LIBRE  
COMERCIO DE NORTEAMÉRICA Y EL ÁREA  
DE LIBRE COMERCIO DE LAS AMÉRICAS ..... 219  
*Edgar J. Chamorro Marín / Rubén E. Nájera*

TERCERA PARTE  
INSTITUCIONES, SOCIEDAD Y POLÍTICA

- 8 LAS INSTITUCIONES DE INTEGRACIÓN  
EN CENTROAMÉRICA ..... 245  
*Rodolfo Cerdas*
- 9 LA TRANSFORMACIÓN ESTRUCTURAL  
EN CENTROAMÉRICA, LOS ACTORES  
SOCIALES Y LA INTEGRACIÓN REGIONAL ..... 277  
*Sergio Reuben Soto*
- 10 EL PÚBLICO Y LOS LEGISLADORES: APOYO PARA  
LA INTEGRACIÓN REGIONAL CENTROAMERICANA ..... 309  
*Mitchell A. Seligson / María Pía Scarfo*
- SOBRE LOS AUTORES ..... 347