

# **INTEGRACIÓN REGIONAL EN CENTROAMÉRICA**



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.

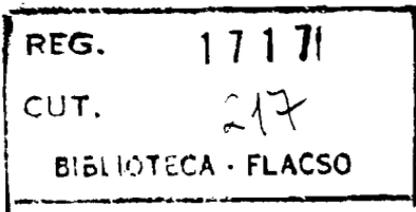


Ilustración de la portada:

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

**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.