

Escuela de Relaciones
Internacionales
Universidad Nacional
Heredia, Costa Rica

TREINTA Y CINCO AÑOS DEL MERCADO COMUN CENTROAMERICANO (MCCA) VISTO POR UN EUROPEO: UN MERCADO COMUN QUE NO SE ATREVE A IDENTIFICARSE COMO TAL

Willy J. Stevens

BTCA RELACIONES INTERNACIONALES

Nº 1

DOCUMENTOS DE ESTUDIO

Nueva Epoca
1997

337.1
S846t

337.1
S846t

**TREINTA Y CINCO AÑOS DEL MERCADO
COMUN CENTROAMERICANO (MCCA)
VISTO POR UN EUROPEO:
UN MERCADO COMUN QUE NO SE
ATREVE A IDENTIFICARSE COMO TAL**

Willy J. Stevens
Embajador de Bélgica para
América Central

DOCUMENTOS DE ESTUDIO N° 1
Nueva Epoca
Escuela de Relaciones Internacionales
Universidad Nacional
Heredia, Costa Rica
1997

Treinta y cinco años del Mercado Común Centroamericano (MCCA) visto por un europeo: un mercado común que no se atreve a identificarse como tal,
de: Willy J. Stevens

Documentos de Estudio (Nueva Epoca), Nº 1

Revisión y corrección: Margarita García Segura

Levantado de texto: Isabel Valverde Soto

Artes finales: Víctor Hugo Navarro

BTCA RELACIONES INTERNACIONALES

Primera edición, Heredia, 1997

970038

Tirada de 500 ejemplares

Escuela de Relaciones Internacionales

Universidad Nacional

Apartado 437-3000

Heredia, Costa Rica

Tel.: (506) 237-3886

Fax: (506) 237-0487

338.91

S846t Stevens, Willy J.

Treinta y cinco años del Mercado Común
Centroamericano (MCCA) visto por un europeo:
un mercado común que no se atreve a identi-
ficarse como tal/Willy J. Stevens. —

Heredia, C. R.: Escuela de Relaciones Inter-
nacionales, Universidad Nacional, 1997.

40 p. — (Documentos de Estudio, Nueva
Epoca, Nº 1)

1. AMERICA CENTRAL 2. MERCADO COMUN
3. INTEGRACION ECONOMICA I. Stevens, Willy J.

Signatura

Nº Inscripción

Devuelva este libro en la última
fecha indicada

FECHA HORA
UNIVERSIDAD NACIONAL

Centro de Documentación y
Biblioteca Especializada

"LUIS Y FELIPE MOLINA"

ESCUELA DE RELACIONES
INTERNACIONALES

PRESEI

INTRO

A. PERI

a. l

b. l

c. l

B. PERI

a. l

in

b. l

(T.

c. l

cer

d. l

ma

e. l

ext

5

7

8

9

10

12

15

16

17

19

20

22

re

nún

ma

rcados

Treinta y cinco años del Mercado Común Centroamericano (MCCA) visto por un europeo: un mercado común que no se atreve a identificarse como tal,
de: Willy J. Stevens

Documentos de Estudio (Nueva Epoca), N° 1

Revisión y corrección: Margarita García Segura

Levantado de texto: Isabel Valverde Soto

Artes finales: Víctor Hugo Navarro

BTCA RELACIONES INTERNACIONALES

Primera edición, Heredia, 1997

970038

Tirada de 500 ejemplares

Escuela de Relaciones Internacionales

Universidad Nacional

Apartado 437-3000

Heredia, Costa Rica

Tel.: (506) 237-3886

Fax: (506) 237-0487

338.91

S846t Stevens, Willy J.

Treinta y cinco años del Mercado Común
Centroamericano (MCCA) visto por un europeo:
un mercado común que no se atreve a identi-
ficarse como tal/Willy J. Stevens. —

Heredia, C. R.: Escuela de Relaciones Inter-
nacionales, Universidad Nacional, 1997.

40 p. — (Documentos de Estudio, Nueva
Epoca, N° 1)

1. AMERICA CENTRAL 2. MERCADO COMUN
3. INTEGRACION ECONOMICA I. Stevens, Willy J.

INDICE

PRESENTACION	5
INTRODUCCION	7
A. PERIODO 1960-1990	8
a. Estrategia de la CEPAL	9
b. Un espectacular despegue	10
c. El virtual colapso	12
B. PERIODO 1990-1995	15
a. Restablecimiento de la zona de libre intercambio	16
b. Creación de una tarifa exterior común (T.E.C.)	17
c. Fracaso de la restauración del sistema centroamericano de pagos	19
d. Mejor coordinación de políticas macro-económicas	20
e. No se logró la conquista de los mercados externos	22

C. ANALISIS CRITICO Y PERSPECTIVAS23

- a. Obstáculos a la integración24
- b. Eliminar las trabas no tarifarias26
- c. Falta de una política comercial exterior
en común27
- d. Reforzar las instituciones de integración29
- e. Financiar el fomento a la oferta exportable .31

CUADROS

- No. 1. Etapas y principales aspectos de la
integración económica según Jacobo Viner33
- No. 2. Las dos generaciones de integración de
la CEPAL34
- No. 3. Esquema de exposición.....35
- No. 4. Exportaciones regionales del MCCA:
% del total y valor36
- No. 5. Composición de las exportaciones,
por sector, en 199437
- No. 6. Tarifa Exterior Común (T.E.C)38
- No. 7. Divergencias macro-económica en
América Central, en 199539

PRESENTACION

Pocas veces se presenta la oportunidad de escuchar a un observador de nuestra Región, disertar con tanta propiedad sobre la problemática centroamericana, como lo ha hecho S.E. el Embajador de Bélgica para América Central Willy J. Stevens.

Bajo el título *«Treinta y cinco años del Mercado Común Centroamericano (MCCA) vistos por un europeo: un mercado común que no se atreve a identificarse como tal»*, el conferencista aborda una vieja temática, desde un punto de vista nuevo y relevante para los países centroamericanos en la hora actual.

Con gran rigurosidad académica, el Embajador trata el tema de los obstáculos para la integración de nuestras seis economías, necesitadas de ampliar sus mercados, reconvertir sus industrias y atraer inversiones extranjeras con miras a incrementar su competitividad en los mercados internacionales.

Pero no se queda en esta instancia de análisis. Influida por la experiencia europea, el Embajador traza magistralmente líneas de acción y soluciones concretas a los problemas actuales de la integración centro-

americana. En una palabra, logra, a mi juicio, sintetizar con agudeza crítica su conocimiento sobre la Unión Europea y su experiencia como diplomático en la Región centroamericana.

Es por todo esto que nuestra Escuela ha decidido publicar su conferencia en «*Documentos de Estudio*». Para que todos aquellos que no la escucharon, puedan disponer de un texto tan valioso como éste. Para que los docentes y estudiantes que lo hicieron, puedan profundizar en la temática, especialmente en el curso de «Integración económica» de la Licenciatura, en el curso de «Integración y Comercio Internacional en Centroamérica y el Caribe» de nuestra Maestría y en la Maestría en Integración Regional.

Dr. Alvaro López Mora.

DIRECTOR

ESCUELA DE RELACIONES INTERNACIONALES.

INTRODUCCION

Para un europeo, la lucha por la integración centroamericana aparece de manera reincidente, como una serpiente de mar: muestra la cabeza, pero no se atreve realmente a salir. Ya en el siglo pasado hubo intentos para lograr la unión sobre una base militar. Esto provocó una década de conflictos y derramamientos de sangre, con dirigentes como el hondureño Francisco Morazán y el guatemalteco Justo Rufino Barrios. En tiempos de dictadura, a principios de este siglo, se emprendió un nuevo ensayo, esta vez vía la Corte Centroamericana de Justicia. En Guatemala se llegó incluso a la creación de un Partido Unionista, pero con la caída de Manuel Estrada Cabrera, en 1929, también fallaría este intento de unificación. Recién en los años cincuenta hubo un nuevo intento, con la creación del Mercado Común Centroamericano, la SIECA y ODECA.

El propósito de esta conferencia consiste entonces en informarles acerca de cómo un europeo observa e interpreta el Mercado Común Centroamericano después de treinta y cinco años de haber sido creado. Al respecto, deseo distinguir claramente lo que señalaré como el ensayo integracionista de la «primera genera-

ción» y el de la «segunda generación». En cuanto a la primera generación, me refiero al período de 1960 a 1990 que inició con el Tratado General de Managua de 1960. La integración de la segunda generación empezó con la Cumbre de Antigua, en junio de 1990, cuyos compromisos fueron elaborados y consignados en el «Protocolo Centroamericano de Integración Económica y Comercial», firmado en Guatemala, el 29 de octubre de 1993.

Ciertamente, fuerza es comprobar que el MCCA, en su nueva fórmula, no despierta la euforia del Acta Unica Europea ni de Mercosur. Sus dirigentes no se empeñaron en campañas explicativas a todo vapor y en todas partes del mundo. Incluso que la misma expresión «Mercado Común Centroamericano» pareciera que no se usa, como si implicara, en sí algo negativo. Sin embargo, los resultados obtenidos, en una escala dieciséis veces más reducida a la del Mercosur, no dejan de ser interesantes, a pesar del poco entusiasmo que el MCCA inspira en sus dirigentes y en la opinión pública.

A. PERIODO 1960-1990

Los primeros esfuerzos de integración económica en América Central remontan a los tiempos del Tratado de Roma. Poco después, en julio de 1961, se ratificó el «Tratado General de Integración Económica de América Central», es decir, el Tratado de Managua. Estaba concebido como para sustituir diversos acuerdos comerciales bilaterales de los años cincuenta y tenía por meta lograr la creación de un mercado común para la subregión. Al principio, el Tratado se firmó

entre cuatro países: Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua. Costa Rica se adhirió un año más tarde.

a. Estrategia de la CEPAL

El MCCA se concibió dentro del marco de la estrategia prescrita por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) desde los años sesenta. Cinco eran los principios alrededor de los cuales se articulaba:

1. eliminación de barreras tarifarias y no tarifarias para el comercio intra-regional.
2. la imposición de una tarifa exterior suficientemente elevada como para asegurarse la protección a la industria regional.
3. un trato preferencial para los países con menor desarrollo relativo.
4. establecimiento de un sistema de compensación (pago periódico de saldos comerciales netos) y
5. promoción de las exportaciones extrarregionales con miras a integrar la economía regional en el marco de la economía mundial.

La puesta en aplicación de este mercado común había de pasar por tres etapas. La **primera** apuntaba al establecimiento de una zona de libre intercambio y la supresión inmediata, desde 1961, de restricciones al comercio subregional de productos industriales; la

eliminación de obstáculos para el intercambio de otros productos se llevaría a cabo progresivamente, en un periodo de cinco años (1961-1966). Para la **segunda** etapa, la meta era transformar la zona de libre intercambio en una unión aduanera por medio de la adopción de una tarifa exterior común. Finalmente, la **tercera** y última etapa tendía a procurar la realización completa del mercado común por medio de la supresión de todos los otros obstáculos a la libre circulación de los factores. Estaba previsto que esta etapa tenía que llegar a término cinco años después de la entrada en vigencia del Tratado General (1966).

Los fundadores del MCCA tenían conciencia del pobre nivel de industrialización de la subregión; por eso había previsto programas de cooperación industrial. Lamentablemente, estos estaban regidos en este entonces por un principio, tan en voga en América Latina en aquellos años, de procurar la sustitución de las importaciones antes que la conquista en común de mercados exteriores. En regla general se puede afirmar que el «Régimen para las industrias de la integración de América Central» solo llevó a la creación de dos empresas y llegó a ser inoperante a fines de los años sesenta.

Por otra parte, se había creado una Cámara de Compensación Centroamericana, con sede en Tegucigalpa. Esta estructura de apoyo al comercio intrarregional tenía como propósito el de estimular la utilización de monedas regionales para pagar intercambios comerciales en el seno de la subregión. De este modo los países miembros se verían liberados de la necesidad de retener grandes reservas de divisas para saldar transacciones.

b. Un espectacular despegue

El MCCA se caracterizó por un inicio fulminante y se caracterizó por resultados espectaculares en las décadas 60 y 70. Por medio de la adopción de una tarifa exterior común, casi se lleva a cabo la reunión aduanera en 1966, allí donde la Comunidad Económica Europea (CCE) había necesitado diez años para hacer lo mismo; en efecto, 94% de los productos de la nomenclatura arancelaria centroamericana podían ser intercambiados libremente y estaban sujetos a una tarifa exterior en común. En 1966 se suprimieron las restricciones a los movimientos de capitales en el seno de la subregión, de modo que la tercera fase de la integración económica, la de la instauración del mercado común, se había llevado a cabo parcialmente.

El comercio entre los miembros, sobretodo respecto de productos industriales, se manifestó con un empuje considerable; pasó de 7.5% de las exportaciones totales en 1960 a 26,8% en 1970 y se estabilizó alrededor de 24.1% en 1980. Durante este mismo período, el valor del comercio intrarregional pasó de 38 millones de dólares en 1960, a 299 millones en 1970 y a 1.141 millones en 1980. [Lo anterior se llevó a cabo tanto por la creación de intercambios adicionales como por el desvío (o trade diversion) (es el caso de la producción local que sustituye productos previamente importados de países terceros)].

Este crecimiento rápido del comercio intrarregional repercutió fuertemente en las exportaciones totales: en los años setenta estas prácticamente triplicaron y aumentaron más de cuatro veces en los años setenta.

También la estrategia de la industrialización regional tuvo un éxito relativo. En efecto, la relación de la producción manufacturera con el producto interior de estos países aumentó de 12% en 1960 a 16% en 1970.

c. El virtual colapso

Varias son las causas que, cada vez más en los años 80, provocaron el declive del MCCA. Allí están en primer lugar las causas estructurales. Entre estas hay que citar la desigual repartición de las ventajas de integración. Los países menos avanzados, como Nicaragua y Honduras aprovecharon menos la expansión comercial e industrial. De este modo también acumularon enormes déficits comerciales y deudas respecto de los otros países de la región. Lo anterior puso en peligro la estabilidad de las relaciones entre los países en cuestión. A raíz de la llamada «guerra del fútbol», de 1969, entre El Salvador y Honduras, este último país llegó incluso a suspender su participación en la integración económica regional. Las medidas discriminatorias que Tegucigalpa empezó a tomar respecto de las importaciones provenientes de la región provocaron distorsiones por parte de los otros miembros y llevaron finalmente a la desarticulación de la zona de libre intercambio. El comercio intrarregional se vio muy seriamente afectado. Su aporte en el conjunto de las exportaciones cayó de 24,1% en 1980 a 14,7% en 1986 y a 13,2% en 1988.

La persistencia de los déficits comerciales llevó finalmente a los miembros endeudados a suspender su participación en la Cámara de Compensación. Esta cámara, que correspondía al cuarto objetivo de la es-

trategia integracionista según la CEPAL, se había puesto a funcionar en 1961. Estaba administrada por los bancos centrales de los países que pagaban regularmente los superávits del comercio exterior y que se acordaban mutuamente créditos sobre un lapso de seis meses. Hay que recordar, en efecto que la cámara había sido creada como mecanismo de pago y, solamente en forma secundaria, como mecanismo de crédito a corto plazo.

La Cámara de Compensación fue quizás la institución más eficiente del MCCA. Desde su creación, las transacciones que pasaban por ella representaban ya el 50% del comercio intrarregional y llegaron a un 100% en los años setenta. Lamentablemente, a partir de 1979, la acumulación de saldos atrasados fue aumentando sin parar, cosa de llegar a 675 millones de dólares en 1987. La parte del comercio intrarregional que pasaba por la Cámara para sus pagos cayó a un 5% en 1987. A esta altura, más exactamente en 1986 para Guatemala y 1987 para Costa Rica, estos dos acreedores del sistema suspenden sus operaciones. Resultó ser la estocada final para la Cámara. La misma existencia de estos saldos se convirtió en un freno tremendo, no solo para los intercambios intrarregionales sino también para el nuevo inicio de la integración económica.

Entre las causas coyunturales del declive hay que mencionar las divergencias macro-económicas que se fortalecieron al principio de los años ochenta a raíz de la crisis de los pagos y el inicio de los programas de ajuste estructural, negociados con el FMI. Estos programas siguieron generalmente un corte nacionalista, incluso proteccionista, por lo que se acentuó todavía

más las divergencias en vez de eliminarlas. Sin embargo, con el tiempo y los programas siguientes se fueron disipando estos fenómenos egocéntricos.

Una serie de factores exógenos jugaron también un papel en el desmembramiento del MCCA. En los años 60 y 70 la coyuntura económica era relativamente buena y la deuda externa todavía no había afectado la capacidad de importación de los países. Sin embargo, al principio de los años 80 se presentó una recesión económica internacional, acompañada de una alza en las tasas de interés. Los países confrontados con serios problemas por el servicio de la deuda y que veían sus entradas disminuidas a causa de la recesión, recurrieron a políticas proteccionistas, incluso respecto de los países de la subregión. Esta actitud le causó mucho daño al comercio intrarregional.

Por último, los problemas políticos y sociales en Guatemala y sobre todo en El Salvador y en Nicaragua, provocaron la destrucción del tejido industrial y aumentaron más todavía el déficit en la balanza de pagos. Esta situación no resultó de ningún modo favorable a un relanzamiento de la cooperación económica en la subregión.

De manera que hacia el principio de los años ochenta el MCCA había entrado en un período de virtual colapso: Después de haber iniciado la década como unión aduanera, con una tarifa exterior común (T.E.C.) el MCCA llegó al final de esta década sin T.E.C. Habían surgido numerosas barreras, tanto tarifarias, como no tarifarias a los intercambios interregionales, hasta tal punto que difícilmente se podía seguir ha-

blando de una zona de libre intercambio. En efecto, el comercio intrarregional se había encogido a 14.2% de las exportaciones totales en 1989. Había pues que hacerlo todo de nuevo.

B. PERIODO 1990-1995

Son tres, los factores principales que se pueden citar y que impulsaron un nuevo arranque: los acuerdos de Esquipulas (1986), que abrían por fin el camino de la paz en la región; el compromiso favorable hacia una liberalización de comercio por parte de los dirigentes políticos implicados y, por último, la creciente convergencia de políticas macroeconómicas, debidas, entre otros, a la disciplina restrictiva impuesta por el Fondo Monetario Internacional en el marco de los programas de ajuste estructural.

No es que los grandes objetivos de la estrategia inicial de la CEPAL resultaran realmente modificados, sino que estos fueron reequilibrados y explicados con un nuevo vigor. El quinto objetivo, el de la conquista de mercados exteriores, llegó a ser prioritario, mientras el segundo, la protección de los mercados internos, se diluyó fuertemente debido a la reducción de los derechos de importación y a la eliminación de cuotas que afectaban sobre todo los bienes de consumo de lujo. La nueva filosofía corresponde al concepto de «regionalismo abierto» desarrollado por la CEPAL. [Estaba consignada en el «Plan de Acción Económica para América Central» (PAECA), asumido en 1990. Desde el mero principio, la Comunidad Económica Europea participó en el nuevo despegue del MCCA. Así lo hizo también el Banco Interamericano, el cual

aprobó un Programa Regional de Apoyo al Desarrollo y a la Integración de América Central (PRADIC)].

a. Restablecimiento de la zona de libre intercambio

Con miras a restablecer la zona de libre intercambio, hubo que tomar la decisión de eliminar todos los obstáculos tarifarios y no tarifarios que habían sido introducidos nuevamente. El libre intercambio ya no se limitaría solamente a los productos manufacturados, sino que sería ampliado a los productos agrícolas y al área de los servicios (los transportes, los bancos, los seguros). Se subrayaba también la necesidad de emprender obras de infraestructura y de interconexión eléctrica con miras a unir más, hasta en el sentido físico de la palabra, los mercados nacionales entre ellos.

Este nuevo despegue tuvo su repercusión inmediata en el comercio intrarregional; su parte, que había bajado a 13,2% en 1988, volvió a subir en 1994 a 22,1% para el conjunto de las exportaciones. Sin embargo, hubo diferencias notorias entre los distintos países: El Salvador se apuntó con 43,2%, Guatemala con 30,9%, Costa Rica con 19,3%, Nicaragua con 15,7% y Honduras con 8,0%.

El comercio intrarregional se encuentra más diversificado que el que se dirige al resto del mundo. En 1992 los productos industriales representaban 74,9% y los de origen agrícola 25,1%. En efecto, 86% de los productos químicos, 76% de los metálicos y 61% de los plásticos fueron exportados dentro de la región. Res-

pecto de productos extrarregionales, la situación resultaba a la inversa: los productos agrícolas constituyen el 79% y los industriales el 21%. Entre los productos industriales vendidos en los terceros mercados hay que mencionar los productos agroalimentarios y el textil, que implican, respectivamente 91,0 y 64% de las exportaciones globales de estos dos sectores.

	Agricultura	Industria
Exportaciones intrarregionales	25,1%	74,9%
Exportaciones extrarregionales	79,1%	21,1%

b. Creación de una tarifa exterior común (T.E.C.)

Al inicio de 1994, se estableció un T.E.C. para todos los productos. En este esquema de integración de la segunda generación, la uniformización de las tarifas exteriores de los países miembros no apunta solamente a su armonización sino a su desmantelamiento. Si este ya se había empezado unilateralmente (eso sí, cada vez con el acuerdo del Consejo Arancelario) desde la mitad de los años ochenta, ahora se decidió hacerlo de manera más simultánea y concertada.

Es sin duda en este campo que el cambio en la estrategia original de la CEPAL fue más sensible. En el esquema anterior la tarifa aduanal exterior no era realmente común y resultaba muy alta además (en 1972

variaba entre 0 y 246%, en 1987, entre 0 y 150% y en 1991, entre 0 y 95%). Esta tarifa protegía al productor en el mercado interno contra la competencia internacional. La estructura del precio de costo frenaba la competitividad en el mercado internacional y no permitía tampoco llevar a cabo economías de escala en vista de la estrechez del mercado regional.

En la nueva perspectiva, el T.E.C. aplicado a partir de 1994 variaba, para los productos acabados, entre un 5% y un máximo de 20%, con algunas excepciones. Este tratamiento de choque obligaba a las industrias existentes y a las nuevas a adaptarse a las condiciones del mercado internacional para sobrevivir. El 30 de marzo de 1995 el Consejo Arancelario y Aduanero autorizaba a los países miembros a reducir el T.E.C. para los bienes de capital del 5 al 1% en el momento en que les conviniera [El Salvador lo hizo en abril de 1995, Nicaragua en junio y Guatemala en diciembre del mismo año]. En diciembre de 1995 se decidió reducir el margen del T.E.C. a 0-15% antes del final de este siglo, pero según un ritmo dejado a discreción de cada Estado miembro. El Salvador lo hará de aquí a noviembre de 1996 y Costa Rica antes de 1999.

Lamentablemente, resulta triste constatar que el T.E.C. de este «regionalismo abierto» ni se respeta verdaderamente y tampoco es muy común. No se le respeta por razones fiscales y de competitividad. Por ejemplo, en abril de 1995, Costa Rica, confrontada con un enorme déficit presupuestario, resolvió aumentar unilateralmente el T.E.C. un 8%, medida que se suspendió seis meses después. En cambio, El Salvador, que en abril de 1994 había reducido el T.E.C. a 1% para

todos los bienes de capital, tomó la resolución de aplicar esta tarifa sobre todas las materias primas y los productos semiacabados a partir del 1 de enero de 1996. El T.E.C. no resulta tampoco verdaderamente común. Nicaragua y Honduras (en virtud del trato preferencial de países de desarrollo relativo menor) pueden añadirle de manera temporal «recargos» del 5 al 15%. En el caso de Nicaragua, se trata esencialmente de un Arancel Temporal de Protección (ATP) en favor de 441 rubros que debe reducirse a 0% a finales de este siglo. También Costa Rica, sin ser un país de desarrollo relativo menor, aplica un recargo del 1% para ciertos productos.

Por otra parte, el MCCA no tiene una política comercial en común. Más grave aún es que sus países integrantes concluyeron acuerdos comerciales preferenciales con terceros países, instaurando tarifas diferentes. Esta falta de disciplina provoca cierta desviación de comercio y fomenta el contrabando. De ningún modo refuerza la credibilidad de la integración regional.

c. Fracaso de la restauración del sistema centroamericano de pagos

Por la presión de déficits acumulados por parte de ciertos países, el sistema centroamericano de pagos había sido abolido en 1987. Lo anterior tuvo un efecto negativo en los intercambios de bienes y servicios pero también afectó la movilidad de los factores. En efecto, para los agentes económicos resulta indispensable saber cuál régimen se les aplicará. El extinto sistema estaba basado en el establecimiento de tasas de cambio

fijas entre las monedas de América Central y la concesión de créditos recíprocos entre los bancos centrales para períodos cortos (por liquidaciones semestrales). De esta manera los exportadores no corrían ningún riesgo de cambio, cosa que es la meta que la Unión Europea procura alcanzar en 1999 con la moneda única.

En 1991 hubo un intento por restablecer el sistema centroamericano de compensación gracias a la ayuda financiera de 150 millones de dólares aportados por la Comunidad Europea. Esta iniciativa abortó rápidamente. Entonces los exportadores asumían directamente el factor de riesgo de cambio del cual se habían encargado los bancos centrales mientras existía la Cámara de Compensación. Por otra parte, ya en ningún país del área existe una tasa de cambio fija; en Costa Rica esta tasa «flota» desde febrero de 1992 y en los otros países resulta determinada por el mercado. En comparación con 1990 El Salvador reevaluó en términos reales y enlazó de facto su moneda con el dólar desde 1994; los otros cuatro países devaluaron en grados diferentes. Por supuesto que esto modificó la competitividad relativa e influyó negativamente la balanza del comercio intrarregional para El Salvador.

d. Mejor coordinación de políticas macro-económicas

Sin pretender la instauración de una Unión Económica, las políticas económicas regionales resultan desde ya mejor coordinadas. En efecto, los fenómenos económicos se transmiten de un país a otro por medio de las corrientes comerciales y las transacciones financieras. De modo que cuanto más progresa la integra-

ción, más sensibles resultan los países a las divergencias macro-económicas.

En setiembre de 1991 se decidió en Honduras poner en marcha un proceso de coordinación de políticas macro-económicas regionales con miras a facilitar la integración. Esta iniciativa fue apoyada por el Banco Interamericano de Desarrollo y por la CEPAL. A pesar de las dificultades, son bastante prometedores los resultados. Sin embargo, resulta complicado determinar si estos logros se deben a la puesta en vigor de objetivos en común o a políticas individuales de cada país. En 1991 todavía las tasas de inflación en la región fluctuaban entre 12% en El Salvador y 27.42% para Nicaragua. En 1993 se redujeron a una gama entre 9% para Costa Rica y 19.6% para Nicaragua y en 1995 entre 8.6% para Guatemala y 28,6% para Honduras. En marzo 1992 los equipos económicos tomaron la decisión de armonizar la política fiscal así como los regímenes de promoción de las inversiones, cosa que no se había intentado antes. Subsisten, sin embargo, importantes divergencias en cuanto a los salarios mínimos fijados por los países respecto de la industria y la agricultura; se elevan a 183 dólares americanos por mes para Costa Rica, 51 dólares en Honduras y 33 en Nicaragua. Pero donde la convergencia regional resulta más débil es sin duda en cuanto a las tasas de interés (en 1995 de 42% en Costa Rica y de 18% en El Salvador), en los déficits presupuestarios (0,6% del PNB en Guatemala, 1,6% en El Salvador y 9,6% en Nicaragua) y en la carga fiscal (7% del PNB en Guatemala y 18,7% en Nicaragua).

e. No se logró la conquista de los mercados externos

Este objetivo, el quinto en la estrategia original de la CEPAL, se transformó en la prioridad absoluta dentro del nuevo MCCA. Se promueve la capacidad de exportación por medio de la diversificación de la oferta exportable, pero también por medio del mejoramiento técnico y económico de ésta, la cual se obtuvo gracias a la apertura colectiva hacia el mundo exterior. Este paso está basado en la convicción de que la competencia de los productos importados obliga a las sociedades locales a mejorar su productividad. La integración de los mercados regionales se considera tan solo como un trampolín hacia la conquista de mercados internacionales. Esta debe favorecer las primeras economías de escala y tiene que volver los productos más adaptados técnicamente y más competitivos. Este argumento del «aprendizaje» no sirve naturalmente para las maquiladoras que, desde el mero principio, tienen como propósito producir una zona libre para el mercado global.

En contraste con los resultados espectaculares obtenidos en los años sesenta y setenta, cuando, recuérdese, las exportaciones totales respectivamente triplicaron y cuadruplicaron, los resultados obtenidos en cifras de exportaciones adicionales hacia terceros mercados, no fueron muy halagadores en el nuevo MCCA. Si bien es cierto que las exportaciones intrarregionales aumentaron 19% por año en el período 1988-1994, las exportaciones destinadas al resto del mundo solo aumentaron un 3,5% por año. Se trata sobre todo de productos agrícolas (79%). Por otra parte, la oferta indus-

trial exportable queda insuficiente por una falta de renovación y de inversión tanto locales como extranjeras.

En julio 1991, bajo el impulso del Presidente Guillermo Endara, Panamá llegó a ser miembro observador del MCCA. Este país resulta totalmente distinto de los otros en el istmo centroamericano porque el 72% de su P.I.B. proviene del sector de los servicios, solo un 18% de la industria y escaso 10% de la agricultura. El Presidente actual, Ernesto Pérez Balladares, muestra menos entusiasmo por la integración que su predecesor y se interesa más por el Pacto Andino. Sin embargo, es un hecho que la integración activa de Panamá al MCCA podría contribuir útilmente al desarrollo de éste, en razón de su experiencia específica y de su ubicación geográfica.

C. ANALISIS CRITICO Y PERSPECTIVAS

En el esquema de integración de la segunda generación prevalece entonces más la voluntad de inserción en el mercado mundial. Pero incluso si se consolida, este mercado regional queda extremadamente reducido como unidad económica. (una superficie de 479.000 km², con Panamá incluido, 30,7 millones de habitantes, un P.N.B. global de 41.900 millones, en 1995 y un ingreso medio por habitante de 1.3364 dólares).

Si comparamos los esquemas de integración en América Latina, el del MCCA es el que más comercio intrarregional tiene. En 1994 era del orden de 22.1% del comercio exterior global, allí donde este porcentaje es del orden de 19,3% para el Mercosur y de 10,1% para

el Pacto Andino. A pesar de todo, esta cifra (22.1%) es relativamente baja, razón por la cual países como Costa Rica y Panamá no muestran demasiado entusiasmo para la integración. Ellos mantienen su preferencia por las vías bilaterales en defensa de sus intereses comerciales. Ante esta reticencia los países del norte formaron en 1992 el «Triángulo del Norte», al cual se adhirió Nicaragua en 1993, para constituir el llamado CA-4. El objetivo de este grupo consiste en la aceleración de la integración. La verdad es que todavía no logró resultados concretos.

a. Obstáculos a la integración

No hay más remedio que constatar que la integración de la América Central se confronta todavía con enormes obstáculos:

1. Una primera traba es la falta de integración geográfica debido a la ausencia de medios de comunicación, de transporte terrestre, de infraestructura portuaria, de interconexión eléctrica, etc; lo anterior afecta considerablemente los intercambios de bienes y de servicios. La Unión Europea está llena de autopistas, en cambio la «Interamericana» que cruza Centro América equivale a lo sumo a un camino interprovincial en Europa. La integración económica requiere entonces también la integración de la infraestructura física.
2. La libre circulación de las personas es una condición básica para la integración de mercados. En este plano, las restricciones son enormes. Mientras entre los nueve países que forman el grupo

«Schengen» en la Unión Europea se puede pasar a 130 km. por hora, Costa Rica y Nicaragua se recetan mutuamente la obligatoriedad de visa de entrada. Nicaragua y Panamá hacen lo mismo. Los controles aduaneros, sobre todo a nivel de fronteras terrestres, quitan un tiempo inconmensurable a los pasajeros.

3. En la Comunidad Europea original el intercambio entre los seis países fundadores sobrepasaba; desde el mero principio, el 60% de sus exportaciones, allí donde esta misma relación en América Central, apenas si alcanzaba 7,5% en 1960 y 22,1% en 1994. De manera que la eliminación de barreras comerciales internas no puede ser sino una solución parcial para las exportaciones de los países de la región. Si terceros mercados se llevan 78% de la exportación global es evidente que el acercamiento a otros bloques comerciales y la defensa de sus intereses globales por medio de la Organización Mundial del Comercio siguen siendo cruciales. Queda fuera de duda que el peso relativo de América Central en la mesa de las negociaciones globales y extrarregionales dependerá de su posibilidad de hablar a una sola voz.
4. A pesar de ciertas atenuantes recientes, América Central se caracteriza por grandes disparidades en las políticas macroeconómicas y de intercambio. Estas diferencias colosales vuelven sumamente difícil la creación de condiciones uniformes y estables en materia de competencia. A lo anterior hay que añadir el carácter relativamente monopolístico de varias facetas en la oferta cen-

troamericana, además de una serie de estereotipos culturales que se originaron en hostilidades históricas, aspectos estos, generalmente infravalorados por parte del europeo, que tiende a generalizar fácilmente por simplificación.

5. Los períodos de grandes progresos en la Comunidad Europea coincidieron con etapas de alta coyuntura. Estos períodos resultaron ser los más propicios para la solidaridad, las concesiones recíprocas y las transferencias imprescindibles de soberanía desde el nivel nacional a la instancia colectiva. En cambio, las prolongadas recesiones en América Central no resultaron muy estimulantes como para sobreponerse a los individualismos nacionales.

b. Eliminar las trabas no tarifarias

La actual estrategia extrovertida se lleva a cabo esencialmente por medio del desmantelamiento de los aranceles exteriores y la reducción de restricciones cuantitativas; pero subsisten muchos obstáculos de tipo no tarifario: entre otros en el campo administrativo, en el control aduanal, en las normas técnicas, los criterios de higiene y las políticas de tasa de cambio. [Si quiere hacer la prueba, trate de importar una botella de vino]. De momento, resulta imprescindible constatar que no hay políticas eficaces para eliminar estas trabas. También se requiere una política industrial clara. Ejemplo: en la conquista de los mercados exteriores hace falta disponer de transnacionales poderosas, tanto a nivel de producción como a nivel de comercialización. Al respecto, las pequeñas y medianas empresas actuales

en América Central no disponen de los medios adecuados. La integración de empresas se impone, y es estimulante ver que las alianzas entre empresas van en aumento. Pero resulta insuficiente dejar la integración únicamente a merced de las fuerzas de mercado.

La importancia de los mecanismos de pago y de compensación como instrumento para la promoción de la integración comercial y económica fue reconocida por el nuevo esquema de integración. Desde ya se tomaron medidas para consolidar estos mecanismos. Entre estas, citemos la previsión de facilidades de crédito a más largo plazo. Queda, sin embargo, el escollo de la crónica deuda intrarregional de parte de ciertos estados del MCCA (Honduras y Nicaragua). Para resolver este problema habría que prever medidas de apoyo que permitan desarrollar la capacidad productiva y comercial de los países comprometidos, de modo que también ellos puedan participar más en los intercambios intrarregionales.

c. Falta de una política comercial exterior en común

El MCCA pretende firmar acuerdos de libre comercio con bloques, como el NAFTA y el Pacto Andino, pero igualmente con países individuales, como México y Venezuela. Lo anterior se está haciendo sin mucha disciplina. Con motivo de la primera reunión de Tuxtla-Gutiérrez entre los cinco países de América Central y México en 1991, se acordó establecer una zona de libre comercio antes de fines de 1996. A pesar de lo anterior, Costa Rica se adelantó sola y estableció en forma bilateral un acuerdo de libre intercambio en 1994.

El CA-4 abrió en el entretanto negociaciones por aparte. Cuando estas fueron suspendidas en 1993, también Nicaragua se encaminó sola y estaría por firmar un acuerdo aparte, en unos seis meses. A pesar de esta aproximación dispersa, la Reunión de Tuxtla-Gutiérrez II que acaba de celebrarse en San José, del 15 al 16 de febrero últimos - y a la cual se unieron Panamá y Belice - confirmó el objetivo de llegar a una zona de libre intercambio con México. Sin embargo, se suprimió la fecha límite de 1996 y se aceptó que los países miembros del MCCA tomaran iniciativas individuales. Por otro lado, Costa Rica tiene desde 1973 un acuerdo comercial preferencial con Panamá; Guatemala tiene desde hace mucho tiempo un acuerdo preferencial con México. La cuestión consiste entonces en ver cómo estos acuerdos individuales pueden volverse multilaterales. [¿Y qué decir de las declaraciones de un ministro costarricense que señaló que su país no quería compartir con otros miembros del MCCA los privilegios comerciales obtenidos con México?]. Sin embargo, es reconfortante constatar que el actual Presidente de Costa Rica, el ingeniero José María Figueres, contrariamente a sus predecesores, se ha convertido en el principal defensor, en este momento, de la integración regional de la América Central. Como sea, la actual confusión, que algo tiene de los nacionalismos comerciales de antaño, se concibe en el marco de un acuerdo de libre comercio, pero no en una zona aduanera. Lo anterior demuestra que el MCCA no tiene, en realidad, una verdadera política comercial común y que el T.E.C. se maneja con mucha soltura.

d. Reforzar las instituciones de integración

Las debilidades institucionales del nuevo esquema se mantienen como motivo de preocupación. SIECA, el Secretariado ejecutivo del MCCA, en la Ciudad de Guatemala, tiene poca capacidad y carece de medios propios y automáticamente disponibles. Sus funcionarios siguen esencialmente como representantes de los intereses de su país de origen y no tienen, por tanto, la motivación para dejarlos de lado por el interés común. Por otra parte, en virtud de la supuesta promoción de divergencias, existe un verdadero laberinto de instituciones subregionales, todas implicadas en la integración pero sin mucha actividad y menos coordinación. El Sistema de Integración Centroamericana, SICA, establecido en 1992 y con sede en San Salvador no llega a cumplir con su papel de coordinación y de estímulo de toda la institucionalidad regional.

Es sobre todo en la lucha contra las asimetrías que se nota la ausencia de recursos adecuados. Esta lucha exige sistemas e instrumentos eficaces, capaces de ofrecer compensaciones en relación con los perjuicios y las perturbaciones inherentes a toda integración. Es un hecho que la integración económica favorece sobre todo a los más avanzados entre los estados, las regiones y los sectores que participan. Como ya señalé antes, aplicar un arancel temporal de protección a favor de países y sectores menos desarrollados conlleva «trade diversion» y contrabando y, como se ha comprobado históricamente, no es la manera más eficiente para eliminar divergencias. La Unión Europea trata de eliminar estas divergencias vía tres fondos estructurales: estos instrumentos conceden estímulos y compensaciones

directas a los sectores y a las regiones más afectados por la liberalización comercial.

La distribución de los beneficios y de los sacrificios de la integración requiere un control democrático. América Central dispone de un Parlamento regional (PARLACEN), cuya creación fue fuertemente estimulada por la Unión Europea. Sin embargo, no tiene ningún poder real. Costa Rica se negó a formar parte de él, pero, al igual que Panamá, posee el rango de observador. Las funciones básicas de un parlamento son la representación, la legislación, la legitimación y el control. Considerada desde este ángulo, la entidad parlamentaria en cuestión está todavía en su etapa embrionaria. No resulta realmente representativo, a pesar de que se constituye con base en elecciones directas en cuatro países; en materia de integración económica queda prácticamente desprovista de toda autoridad. El Parlamento Europeo todavía no tiene ni el derecho a la iniciativa ni la potestad de poner impuestos, dos competencias que resultan sin embargo cruciales en todo sistema democrático, pero su poder y su facultad de control se van ampliando progresivamente. No hay nada de eso en América Central.

Otra manera de controlar es por la vía jurisdiccional. La Corte de Justicia de la Unión Europea tiene potestad en relación con litigios entre las instituciones y entre la Comunidad y los países miembros. El MCCA no tiene, en sentido estricto, órgano jurisdiccional. En resumen, en América Central la integración descansa únicamente sobre la cooperación intergubernamental, allí donde, para asegurar una gestión eficaz, hace falta un cierto grado de supranacionalidad.

e. Financiar el fomento a la oferta exportable

Para que la integración se transforme en una verdadera herramienta de desarrollo, hace falta que ésta llegue a ser el motor de formación de capital y de la creación de una nueva oferta exportable. La importancia de poder producir para un mercado más amplio ya no requiere demostración. La integración de los mercados, si bien es positiva, no resulta, sin embargo suficiente en sí. En la medida en que la competencia internacional para la inversión extranjera es enorme, hará falta que las ventajas específicas del lugar de implantación sean competitivas. Entre estas ventajas se encuentra la estabilidad y la calidad de los gobiernos y de las instituciones, la seguridad de las personas y de los bienes, el clima legal reservado a los inversionistas extranjeros, sobre todo en lo que se refiere a la protección contra la nacionalización, el derecho a retirar del país los beneficios y los capitales, el arreglo de los conflictos, la obtención de permiso de trabajo para ciertos ejecutivos extranjeros y el régimen fiscal. No hay más remedio que constatar que la mayoría de los países de América Central tienen código de inversiones, pero que los intentos de coordinación de las distintas versiones no han surtido efecto hasta ahora. Importante también resulta que el inversionista privado no sufra una competencia desleal de parte de empresas públicas. Lamentablemente, sobre todo en Costa Rica, subsisten importantes reticencias respecto de la privatización. La apertura de los mercados a los servicios es un tema relevante para el nuevo MCCA, pero que todavía no se ha desarrollado suficientemente.

En conclusión, el MCCA de la segunda genera-

ción constituye un adelanto certero en relación con el esquema anterior. Sin embargo, todavía no ha alcanzado todo su potencial y todavía no ha satisfecho todas las expectativas que generó, entre otros en materia de exportación hacia terceros mercados. Pareciera que falta voluntad política y entusiasmo para coronar con éxito esta iniciativa y transformarla en motor de desarrollo nuevo y duradero.

Los argumentos respecto de divergencias culturales y políticas invocados por los opositores a una integración más intensa, a decir la verdad no resultan muy creíbles desde la perspectiva de un europeo: ¡qué decir de la diferencia entre un griego, un irlandés, un finlandés y un portugués, empezando con la barrera idiomática!

Por otro lado, hará falta que finalmente se llegue a una definición en el debate entre los que están convencidos de las ventajas de la integración y los que opinan que, dada la estrechez del mercado regional centroamericano y las dificultades prácticas enormes de la integración, más vale seguir solos en la conquista del mercado global.

En el siglo pasado, el gran promotor de la integración centroamericana, el hondureño Francisco Morazán fue fusilado en Costa Rica en 1842, a causa de sus ideas integracionistas. No estoy seguro si no habrá algunos que estén dispuestos todavía a repetir este acto, por los mismos motivos.

Cuadro No. 1:
Etapas y principales aspectos de
la integración económica según Jacob Viner

ETAPA CARAC- TERIS- TICA	Supresión de restricciones al Comercio	Adopción de una tarifa exterior en común	Supresión de restric- ciones a la movilidad de factores. (bienes, capitales, servicios, personas)	Armonización de políticas económicas y monetarias
Acuerdos de inter- cambio pree- fencial (sectorial)	sí	no	no	no
Zona de libre inter- cambio	sí	no	no	no
Unión Aduanera	sí	sí	no	no
Mercado Común	sí	sí	sí	no
Unión Econó- mica y moneta- ria	sí	sí	sí	sí

Cuadro No. 2:
Las dos generaciones de integración de la CEPAL

#	Características Generaciones	Primera Generación (Regionalismo cerrado)	Segunda Generación (Regionalismo abierto)
1	Eliminación de obstáculos tarifarios y no tarifarios	X	X
2	Imposición de tarifa exterior común (T.E.C)	alta	baja
3	Trato preferencial de país de desarrollo menor relativo	X	X
4	Establecimiento de sistema de compensación	X	X
5	Promoción de exportaciones extra-regionales	menor atención	prioritario

Cuadro No. 3:
Esquema de Exposición

Período 1960-1990	Integración económica de la Primera Generación -Puesta en marcha de la estrategia de la CEPAL -Espectacular despegue (décadas 60 y 70) -Virtual colapso (década de los 80)
Período 1990-1996	Integración Económica de la Segunda Generación - Restablecimiento de la zona de libre intercambio - Creación de una tarifa exterior común - Fracaso de la restauración del sistema centroamericano de pagos - mejor coordinación de políticas macro-económicas - conquista fallida de los mercados externos
Análisis crítico y perspectivas	Puntos a observar: - Obstáculos a la integración - Eliminar las trabas no tarifarias - Falta de una política comercial exterior común - Reforzar las instituciones de integración - Financiar el fomento de la oferta exportable

Cuadro No. 4:
Exportaciones regionales del MCCA: % del total y valor

MCCA	INTRAREGIONAL		EXTRAREGIONAL		TOTAL
	%	Valor (en mill. de \$)	%	Valor (en mill. de \$)	Valor (en mill. de \$)
1a. Generación 1960	7,5	38	92,5	468	506
1970	26,8	299	73,2	817	1.116
1980	24,1	1.141	75,9	3.593	4.734
1986	14,7		85,3		
1988	13,2		86,8		
1989	14,3		85,8		
2a Generación 1994	22,1	1.500	77,9	6.787	8.287
Costa Rica	19,3		80,7		
El Salvador	43,2		56,8		
Guatemala	30,9		69,1		
Honduras	8,0		92		
Nicaragua	15,7		84,3		
MERCOSUR 1994	19,3	12.000	80	50.000	62.000
1995	22,0	15.800	90	56.000	71.800
PACTO ANDINO 1994	10,1	3.500	90	31.300	34.800
1995	101,7	4.700	90	35.500	40.200

Cuadro No. 5:
Composición de las exportaciones, por sector, en 1994

	AGRICULTURA	INDUSTRIA
Exportaciones Intrarregionales: <u>Total: 22,1%</u>	25,1%	74,9% -86% de exportaciones totales de productos químicos -76% de metálicos -61% de plásticos
Exportaciones extrarregionales: <u>Total: 77,9%</u>	79,1%	21,1% -91% de las exportaciones totales de productos agroalimentarios -64% de productos textiles

Cuadro No. 6:
Tarifa Exterior Común (T.E.C.)

<u>Primera generación (1960-90)</u>		
1972	0-246	
1987	0-150	
1991	0-95%	
<u>Segunda Generación (1990-96)</u>		
1994	5-20%	(Sobrecargos y arancel temporal de protección para Honduras y Nicaragua)
1995 -marzo	1-20%	(ritmo de aplicación libre)
-diciembre	0-15%	(ritmo de aplicación libre hasta finales de 1999)

Cuadro No. 7
Divergencias macro-económica en América Central, en 1995

Ingresos percapita (\$)	infla- ción %	Déficit Presu- puesta- rio % PNB	Carga Fiscal % PNB	Tasa Activa de in- terés %	Deuda Externa (millo- nes) \$	Salario Mínimo Mensual (\$)
Costa Rica	23,4	4,3	16,5	40-42	3.331	175,0
El Salvador	11,4	1,6	11,6	18	2.214	120,6
Guatemala	8,6	0,6	7,0	24-27	2.200	72,0
Honduras	28,6	3,7	17,1	28	3.850	51,0
Nicaragua	10,8	9,6	18,7		9.692	33,0
Panamá	1,0	1,0	13,4		5.560	183,5

Impreso por el Programa de Publicaciones e
Impresiones de la Universidad Nacional,
en el mes de marzo de 1997, bajo la Dirección
de Maximiliano García Villalobos.

Autorizado por la Oficina de Transferencia Tecnológica
y de Prestación de Servicios de la Universidad Nacional.

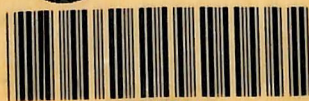
La edición consta de 500 ejemplares en papel bond
y cartulina barnizable.

970018—PUNA





SIBUNA



CS009061

Impreso en el Departamento de Publicaciones
Universidad Nacional