

# El marco macroeconómico de la integración centroamericana<sup>1</sup>

Roberto Rubio-Fabián

## ¿Estamos frente a una nueva onda integracionista en Centro América?

- 01. El proceso de integración centroamericana es uno de los procesos de más larga data.** El impulso integracionista de la región comienza desde mediados de los años 50, inspirado en las ideas estructuralistas cepalinas<sup>2</sup>. Así, en 1961 entra en vigencia el Mercado Común Centroamericano (MCCA) con la participación de Guatemala, El Salvador y Nicaragua; en 1962 se adscribe Honduras al MCCA, y en 1963 Costa Rica. Gracias a este proceso, entre otras cosas, la región centroamericana complementó su esquema agroexportador con un esquema de industrialización de sustitución de importaciones, el cual contribuyó a conformar cierta capacidad productiva industrial en la región.
- 02. Sin embargo, a pesar de esa positiva experiencia de los años 60,** el proceso de integración centroamericana prácticamente se paralizó a partir de finales de los 60. A esta parálisis contribuyeron varios factores, entre los que podemos destacar: las deficiencias y debilidades mismas del proceso integracionista, los desiguales repartos de beneficios del proceso tanto a nivel interno de los países como entre estos mismos, la falta de coordinación de políticas económicas, la guerra de El Salvador con Honduras en 1969. Desde entonces hasta casi finales de los años noventa, el proceso integracionista estaba prácticamente enterrado.
- 03. No es sino hasta principios del presente siglo que el proceso integracionista resucita con fuerza, inducido por factores externos propios de las dinámicas globalizadoras.** En primer término, el denominado Plan Puebla Panamá (PPP), suscrito en el 2001, ha venido estimulando a los gobiernos centroamericanos a integrarse en un plan regional de conectividad (aunque en sus enfoques originales el PPP estaba concebido más bien como un plan de desarrollo integral). A pesar de la falta de fondos para concretizar los macroproyectos de conectividad del plan, varios de los proyectos contemplados en el PPP han iniciado su fase de gestión o de implementación (como el del Sistema de Interconexión Eléctrica o SIEPAC). En segundo término, encontramos el Tratado de Libre Comercio de Centro América con los Estados Unidos o CAFTA (por sus siglas en inglés), el cual viene

generando unas dinámicas aceleradas de integración no vistas con anterioridad, especialmente en materia aduanal y de uniformidad arancelaria.

04. **No cabe duda que es este proceso negociador del TLC con el principal socio económico y comercial de la región el que actualmente está marcando la pauta y ritmo del proceso de integración centroamericana.** El hecho que la parte norteamericana haya planteado un proceso negociador con el conjunto de los cinco países, y no de forma bilateral con cada uno de ellos, está obligando a un también intenso y apretado proceso negociador entre los mismos países centroamericanos, de cara a contar con bases de negociación común. Desde que el Presidente Bush anunciara el 16 de enero de 2002 que se disponía a impulsar un TLC con Centroamérica, nunca había habido tantas reuniones de Ministros de la región, ni de Presidentes, ni de Cámaras Empresariales y de organizaciones ciudadanas a nivel regional, ni habían habido (al menos después de casi 30 años) tantas declaraciones integracionistas, ni se habían agilizado tanto los trámites aduanales, ni se había acordado para tantos productos aranceles comunes<sup>3</sup>. En fin, todo esto es lo que da pie ha hablar de una resurrección del proceso de integración centroamericana, luego de sus más de 30 años de entierro.

---

**Esto es lo que da pie ha hablar de una resurrección del proceso de integración centroamericana, luego de sus más de 30 años de entierro**

---

**¿Sobre qué bases se está llevando a cabo el actual proceso de integración regional?**

05. Como hemos mencionado, la región se encuentra hoy en día dentro de una onda integracionista. Frente a esta realidad en

marcha, las preguntas fundamentales en torno a la temática de la integración centroamericana no deben girar en torno a si la integración centroamericana es o no conveniente, o en si debe o no debe hacerse. **Las preguntas esenciales giran en torno al cómo se está haciendo y cómo debe hacerse la integración regional.** Es decir, ¿Sobre qué bases se está construyendo el proceso integracionista? ¿Cuáles son los enfoques o los marcos de referencia desde los cuales se analiza y formulan las estrategias y políticas de la integración? ¿Con qué mecanismos, con qué medidas se implementan los procesos y dinámicas de la integración? ¿Cuáles deben ser las prioridades de la integración? ¿Con qué recursos y con qué ritmo y calendario deberá impulsarse? Y sobre todo, ¿Cómo construir un proceso integracionista que contribuya al desarrollo de nuestros pueblos centroamericanos? La respuesta a todo este tipo de preguntas rebasan con creces los propósitos de este breve artículo. Sin embargo, éste sí tiene como objetivo dar una respuesta general a la pregunta matriz formulada

más arriba: ¿Cómo se está llevando a cabo el proceso integracionista y cómo debería hacerse?

**06. A grandes rasgos, podemos afirmar que el actual proceso integracionista está excesivamente determinado por dinámicas extra regionales.**

El intenso movimiento integracionista de los últimos años no solo ha sido inducido por dinámicas externas, como el PPP o el CAFTA, sino que se encuentra excesivamente determinado por ellas. "Nos integramos para tener mejor acceso al mercado mundial, y especialmente al norteamericano, nos integramos para estar acorde a las exigencias del proceso negociador del CAFTA, nos integramos para lograr más rápida y armoniosamente la apertura comercial, nos integramos para seducir mejor a la inversión externa, etc. Por ello no es casual que los procesos integracionistas más efectivos y

acelerados, y que vienen siendo inducidos por las negociaciones del CAFTA"<sup>4</sup>, se refieran a la agilización de trámites aduaneros, a la armonización de las tasas arancelarias, a los acuerdos sobre la eliminación de barreras técnicas al comercio, o, como en el caso del PPP, a facilitar la conectividad regional de la circulación de las mercancías, etc.

**07. "No nos integramos tanto para complementar nuestras economías, para**

buscar una mayor articulación de nuestros aparatos productivos, para ampliar y consolidar nuestros mercados internos y el regional, para desarrollar cadenas productivas regionales, para crear proyectos de inversión regionales, para crear y fortalecer nuestra dotación tecnológica e investigativa, para contribuir a mermar nuestras desigualdades territoriales, económicas y sociales, etc. **En fin, nuestra integración no busca tanto, valga la redundancia, integrarnos y potenciarnos hacia adentro, como el insertarnos e integrarnos hacia fuera.**"<sup>5</sup> Tal como lo

hemos afirmado en otra ocasión: "En los últimos tiempos, el acceso a los mercados de los países del Norte, TLC, la apertura comercial, la captación de inversión externa, etc., es decir las estrategias de inserción externa, han venido siendo presentadas como la única y exclusiva ruta que nos conducirá al desarrollo. En consonancia

---

**Nuestra integración no busca tanto, valga la redundancia, integrarnos y potenciarnos hacia adentro, como el insertarnos e integrarnos hacia fuera**

---

con ello, las prioridades y esfuerzos nacionales están prácticamente orientados a ser externamente atractivos y competitivos; los amplios contenidos de las políticas económicas se envasan mayoritariamente dentro de los restringidos depósitos de las políticas comerciales; las políticas de empleo se simplifican en medidas seductoras hacia la conquista de escurridizas maquilas; la cooperación internacional hacia el Sur muta hacia una simple "coopera-

ción" para mejorar el acceso hacia los mercados del Norte; lo único relevante son nuestras primeras posiciones en el ranking de apertura comercial, y no nuestros últimos lugares en los niveles de productividad. En fin, el mundo del desarrollo es plano: más allá del mar del comercio internacional es el abismo y la nada." <sup>6</sup>

### **¿Cuáles son las limitantes y los riesgos de una integración sobre determinada por las estrategias de inserción externa?**

08. Valga aclarar que no estamos de ninguna manera sosteniendo que el insertarse externamente sea inadecuado, o que no sea positivo que dinámicas externas induzcan dinámicas de integración regional. Todo lo contrario. Lo que queremos destacar es, por un lado, el excesivo peso dado a las estrategias de inserción externa, a tal punto que determinan casi por completo el sentido y las características que va asumiendo el proceso integracionista regional; y por otro lado, el que **estas estrategias de inserción externa se estén impulsando en detrimento de los necesarios esfuerzos de desarrollo "hacia adentro", y por ende no tengan capacidad de articularse a una estrategia de desarrollo nacional.**

09. **Las limitantes y los riesgos de hacer depender el proceso inte-**

---

## **Las limitantes y los riesgos de hacer depender el proceso integracionista de las estrategias de inserción externa son variados**

---

**gracionista de las estrategias de inserción externa son variados.** Mencione-mos solamente dos a nivel muy general. **En primer lugar,** "las estrategias de inserción externa marginan erróneamente todos aquellos sectores o actividades que no estén

directamente vinculadas a ella. De ahí el abandono del agro, de la industria manufacturera volcada al mercado nacional, el desprecio al rol del mercado interno, el práctico desaparecimiento de la política económica (la monetaria con la dolarización, la financiera con la desregulación, la comercial con el arancel cero, la fiscal con su reducción a simple acción de recaudación tributaria), y especialmente de las políticas sectoriales; el menosprecio al ordenamiento territorial (si al fin y al cabo lo que importa es el territorio externo), a la planeación (el mercado mundial lo "planea" todo), y a la intervención del Estado (sobre todo si no hay Estado Nación sino un gobierno mundial de comercio)."<sup>7</sup>

10. **En segundo lugar, el hacer depender de manera excesiva los procesos nacionales de desarrollo y el proceso de integración regional a las estrategias de inserción externa, también presenta la limitante que bloquea la posibilidad que estas estrategias se articulen y se vean en función del desarrollo nacional.** Muchos estudios

señalan, como los de Dani Rodrik<sup>8</sup>, que muchos casos llamados "exitosos", como los del sud este asiático, China, India, fueron tales porque justamente lograron paralelamente a su "lanzamiento externo", el poder integrar y articular sus economías internas, a través de sostenidos procesos de desarrollo nacional.

---

**El comercio es  
convertido en fin en sí  
mismo, todo aquello  
que lo bloquea o  
retrasa es visto como  
un obstáculo a  
eliminar, como una  
barrera al comercio**

---

armonización arancelaria y no arancelaria; que contribuya a mejorar la coordinación de la política comercial entre los países centroamericanos y la de éstos con terceros países; que esté induciendo al fortalecimiento de la institucionalidad regional existente y contribuyendo a crear otra nueva; que esté favoreciendo me-

11. En fin, a nuestro entender, **las actuales estrategias de inserción externa poseen marcos macroeconómicos que no son convenientes** para el desarrollo de las economías de los países centroamericanos, y en tal sentido, tampoco lo son para el impulso de un sólido y sostenible proceso integracionista regional. Esto lo podremos ver con más claridad con el caso del CAFTA, en tanto que actual impulsor y condicionador del proceso de integración regional.

**¿Cuáles son los problemas que los marcos macroeconómicos del CAFTA le plantean al desarrollo e integración de Centroamérica?**

12. Tal como lo hemos mencionado anteriormente, el marco generado por las negociaciones del CAFTA ha venido estimulando dinámicas de integración regional. Ciertamente es positivo que las negociaciones del CAFTA estén forzando acuerdos en materia de

canismos ágiles de comunicación a nivel presidencial, ministerial, empresarial y ciudadano, etc. Sin embargo, **los esfuerzos y dinámicas de integración regional en torno al TLC con Estados Unidos son un ejemplo de un esfuerzo de inserción externa que no posee marcos macroeconómicos adecuados para el de las sociedades centroamericanas, y que a la larga no contribuirá a un proceso integracionista sólido y durable.**

13. La anterior afirmación se basa sobre todo en las fragilidades, distorsiones y limitaciones que normalmente poseen los marcos macroeconómicos de los TLC, donde el CAFTA no parece ser la excepción (lo que no impide reconocer ciertos aspectos positivos que conllevan los TLC, como por ejemplo la dinamización de las exportaciones o crecimiento de ciertas ramas modernas de la economía). En cuanto a las fragilidades, distorsiones y limitaciones del CAFTA, éstas se refie-

ren a la arquitectura o enfoque de los TLC, a su entorno o realidad donde se aplican, y a los contenidos o ingeniería de los TLC.

**14. Respecto a los enfoques o arquitectura que acompañan los TLC,** podemos mencionar, a manera de ejemplo, el concebir el comercio como fin y no como medio del desarrollo. Esto conlleva varios problemas, ya que en tanto el comercio es convertido en fin en sí mismo, todo aquello que lo bloquea o retrasa es visto como un obstáculo a eliminar, como una barrera al comercio. "La regulación del mercado, el ordenamiento del territorio, las externalidades ambientales, las medidas precautorias, las resistencias culturales, etc., no son concebidas más que como barreras al comercio, y como tales, en nombre del progreso deben ser derribadas...aunque derriben amplios tejidos productivos, capacidades institucionales instaladas, ricos conocimientos y prácticas históricas, equilibrios de los ecosistemas."<sup>9</sup> De ahí los riesgos (y la paradoja) de contar con un proceso de integración que juegue en contra de factores que contribuyen al logro de su misma solidez y sostenibilidad: de las regulaciones que facilitan la complementariedad de los mercados internos de los países; de la planeación de proyectos productivos integrados; del ordenamiento territorial de

las zonas fronterizas; de la defensa compartida de los ecosistemas, etc.

**15. En lo que concierne al entorno o realidad donde se aplican los TLC,** también a manera de ejemplo, podemos señalar varias fragilidades y distorsiones que suelen acompañar los TLC: sociedades con estructuras muy desiguales, con mercados muy imperfectos, con recursos y relaciones de poder y negociación muy concentradas, que hacen que las oportunidades tiendan a quedar en manos de los que ya concentran los recursos y oportunidades, y las amenazas tiendan a distribuirse o desviarse hacia los sectores más vulnerables y con menor poder de negociación; Estados débiles que dificultan la administración y aplicación de los Tratados comerciales, o sufren de disposiciones que merman aún más sus roles e intervenciones efectivas sobre los mercados; aparatos y sectores productivos deteriorados, desarticulados y debilitados (como el agropecuario), sin falta de apoyo, expuestos a una competencia

---

**Las oportunidades  
tiendan a quedar en  
manos de los que ya  
concentran los recursos  
y oportunidades, y las  
amenazas tiendan a  
distribuirse o desviarse  
hacia los sectores más  
vulnerables**

---

acelerada y desigual, etc. El desarrollar un proceso de integración que no cuente con una estrategia de transformación de esas realidades, sino solamente con una estrategia de inserción externa a través del CAFTA, corre el riesgo de profundizar aún más las malformaciones y desequilibrios antes mencionados.

16. **En lo que se refiere a los contenidos mismos o a la ingeniería de los TLC,** aunque sus dificultades y problemas están en función del proceso negociador y de los acuerdos que ahí se tomen por las partes, podemos mencionar algunos puntos delicados y problemáticos que suelen arropar los TLC: no parten del principio de reconocimiento de las asimetrías y comenten el error de dar tratamiento igual a realidades diferentes; hay varias disposiciones que atentan y debilitan el rol de los Estados y de su política económica (como la de Trato

Nacional o las que se refieren a las compras estatales); hay secciones en torno a la propiedad intelectual que favorecen el control del conocimiento y de los recursos genéticos a favor de las transnacionales y en detrimento de las comunidades y el acervo cultural de muchas poblaciones; favorecen aún más la desregulación de los mercados de bienes y servicios que limitan el contar con regulaciones ponderadas y ordenadas; etc. Si las asimetrías no se enfrentan adecuadamente, y al contrario, se reproducen más entre los mismos países de la región; si los Estados ven debilitados sus roles y su capacidad de intervención; si se atenta contra el manejo y control de nuestros conocimientos y recursos naturales; si se desmontan las regulaciones pertinentes, entonces no se estará contribuyendo a forjar un adecuado proceso de integración regional.

---

**Los marcos macroeconómicos del CAFTA, de no ser seriamente modificados, no ofrecen tampoco la conformación de un sólido proceso de integración regional**

---

17. **En fin, sobre la base de los aspectos antes analizados, los marcos macroeconómicos del CAFTA, de no ser seriamente modificados, no ofrecen tampoco la conformación de un sólido proceso de integración**

**regional.** Esto en la medida que más bien favorecen factores que han dificultado procesos sólidos de integración: las desigualdades sociales, económicas y territoriales dentro y entre países; el mayor debilitamiento de los Estados nacionales; la falta de planeación y coordinación de políticas

económicas, el ordenamiento regional de los territorios; la desarticulación de las estructuras productivas y su falta de integración horizontal; etc.

**¿Sobre qué bases debe entonces encaminarse la integración centroamericana para que sea sólida y sostenible?**

18. Una cuestión crucial es saber si el proceso integracionista debe basarse y desarrollarse a partir de una apuesta externa, como está sucediendo actualmente con la dinámica que está generando el proceso negociador del Tratado de Libre Comercio (TLC) entre los Estados Unidos y Centro América, o más bien debe hacerse desde una apuesta interna, por medio del impulso de estrategias nacionales y regionales de desarrollo. Aunque no es correcto

establecer una dicotomía entre lo externo y lo interno, lo cierto es que el escoger una u otra apuesta es una opción de desarrollo que no puede evadirse. Nuestra opción es la segunda: **hay que apostarle a una integración que parta desde dentro y desde ahí busque su inserción externa. Ésta debe estar en función de la integración y no la integración en función de ella.**

19. Una apuesta por una integración desde dentro implica necesariamente poner en marcha un proceso de construcción de una estrategia de desarrollo regional. Dado que el presente artículo centraba su atención en los problemas que plantea el actual proceso de integración regional, y no en las propuestas de solución a los mismos, **nos limitaremos a continuación a exponer algunos lineamientos generales** a tomar en cuenta al respecto:

**- La construcción de una estrategia de desarrollo regional debe abordar la agenda temática a ser incluida en primera fila.** Entre los puntos más destacables de dicha agenda podemos mencionar: el establecimiento de políticas sectoriales comunes (y no solo de políticas comerciales), destacándose la búsqueda de una política agrícola común; el establecimiento de un corredor o cadena

productiva de la pequeña y mediana empresa; la conformación de una unidad primaria de coordinación de políticas macroeconómicas; el ordenamiento territorial de las zonas fronterizas o de zonas transnacionales de desarrollo (como Golfo de Fonseca, Trifinio, frontera norte de El Salvador y sur de Honduras; cuenca de Río San Juan entre Nicaragua y Costa Rica, corredor biológico mesoamericano); la identificación de proyectos productivos regionales; un plan de conectividad (destacando el sistema de carreteras y sistema de puertos); etc.

**- El proceso de construcción de la estrategia de desarrollo regional, debe abocarse también al desarrollo de los instrumentos económicos, financieros e institucionales** necesarios al impulso de la estrategia. A nivel económico, hay que definir, además de la necesaria coordinación de las políticas sectoriales, el marco de incentivos y apoyos. A nivel financiero, hay que encaminarse a la conformación del Fondo Regional de

Desarrollo (donde se puede aprovechar, si se reorienta adecuadamente, el esquema de la mesa de cooperación que actualmente está funcionando dentro del proceso negociador del CAFTA). A nivel institucional, se precisa el rediseño del marco institucional de la integración

---

**Por otro lado, será también básico que el proceso de elaboración de la estrategia mínima de desarrollo regional cuente con soporte social y político**

---



regional (SICA, SIECA, BCIE, PARLACEN, etc.).

**-Finalmente, será fundamental definir la metodología de construcción de la estrategia regional.**

Por un lado, la elaboración de una base mínima de estrategia de desarrollo regional requiere de cierto tiempo y maduración. Ciertamente, los ritmos intensos que caracterizan el actual proceso negociador del CAFTA no dejan mucho espacio y tiempo para ello. De ahí la importancia de lograr mayor tiempo para las negociaciones del CAFTA. Por otro lado, será

también básico que el proceso de elaboración de la estrategia mínima de desarrollo regional cuente con soporte social y político. De ahí la necesidad de otorgar un carácter participativo al proceso de elaboración de la estrategia regional mínima. Al respecto, algunas organizaciones ciudadanas a nivel regional<sup>10</sup> han sugerido la instalación inmediata de un Foro Regional Cívico-Productivo, que contribuya con sus aportes y debates, no solo al proceso negociador del CAFTA, sino también a definir las transformaciones estructurales e institucionales que las sociedades centroamericanas necesitan.

#### Notas

1 El presente artículo corresponde a una ponencia presentada por el autor en el Center for Latin American and Caribbean Studies de la Universidad de New York, durante la Conferencia "Culture, Identities and Citizenship in Central America" (25-26 abril 2003). La ponencia original ha tenido ligeras modificaciones de cara a ser presentada como artículo en este Boletín.

2 Ideas originadas por la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) en los años 50.

3 De acuerdo a informaciones de la Secretaría de Integración Económica Centroamericana (SIECA), a marzo de 2003 ya se habían armonizado las partidas arancelarias del 77% de los productos intercambiables en la región. Del 23% restante, un 13% de los productos ya cuentan con un programa de desgravación arancelaria. Esto quiere decir que "solamente" quedan unos 580 rubros o productos a ser armonizados (que dicho sea de paso son los más complicados y sensibles). Fuente: La Prensa Gráfica, San Salvador, El Salvador, 14 de marzo de 2003

4 Rubio, Roberto, "Una integración jalonada desde fuera", La Prensa Gráfica, San Salvador, 5 de mayo de 2003.

5 Ibid.

6 Rubio, Roberto, "Estrategias de inserción contra estrategias de desarrollo", La Prensa Gráfica, San Salvador, 20 de mayo de 2002.

7 Ibid.

8 Rodrik, Dani, "El gobierno mundial del comercio", Universidad de Harvard, Cambridge, MA, Abril de 2001.

9 Rubio, Roberto, "El TLC con Estados Unidos: la arquitectura del tratado", La Prensa Gráfica, San Salvador, 25 de febrero de 2002.

10 Propuesta de la Iniciativa Mesoamericana de Comercio, Integración y Desarrollo (conocida como Iniciativa CID).