

INVESTIGACION

INTEGRACION CENTROAMERICANA: AVANCES Y DESCONCIERTOS

Alfredo Guerra-Borges*

R E S U M E N

Después de las graves crisis por las que atravesó Centroamérica en los años 1980 la integración de la región se ha restablecido en sus aspectos fundamentales pero en un nuevo contexto internacional. El problema de fondo no es ahora la operacionalidad del Mercado Común Centroamericano sino sus perspectivas, lo cual abre dos vertientes de reflexión: cual es el esquema de integración más eficiente en las actuales circunstancias y cómo habrá de insertarse Centroamérica en nuevos conjuntos de integración. El artículo hace una crítica directa a las actuaciones de los gobiernos en ambos sentidos, las cuales ponen de relieve que todavía no se tiene una clara idea de para qué y cómo hay que integrarse hacia dentro y hacia afuera. No obstante, referirse a la experiencia centroamericana, el artículo puede leerse también desde la perspectiva de otros conjuntos de integración.

Palabras Claves: Integración, Centroamérica, negociaciones, reestructuración, reinsertión.

Centroamerican integration: advances and disconcertation

ABSTRACT: *After the political crisis experienced by Central American in the 1980s, regional integration has been reactivated in its fundamental aspects but in a new international context. Currently, the problem is not how can the Central American Common Market works but which are its perspectives. This allows formulating different questions such as: which is the most efficient integration scheme in current circumstances? and how should Central America be inserted in other new integration initiatives? Herein, some criticism is made to the government policies to respond to these questions. Arguably, such policies express that there is not still a clear idea on what for and how inward integration or outward integration must be promoted. Despite this paper is particularly dedicated to explain the Central American experience, many of its conclusion could be valid to understand other integration schemes.*

Key Words: Integration, Central America, negotiations, restructuring, re-insertion.

El presente artículo tiene por objeto presentar una imagen finisecular de la integración centroamericana. Tras una referencia al estado actual de la unión aduanera, objetivo central desde los orígenes del proceso, centraremos nuestra atención en dos aspectos que tienen relación directa con el futuro de éste.

EL VIEJO IDEAL

En sus 41 años de existencia (1958-1999) la integración regional centroamericana ha conocido muy diversos y accidentados períodos, en los que no obstante la presencia de factores de dispersión ha prevaleci-

do finalmente la cohesión. Rota la República federal a mediados del siglo pasado el ideal centroamericano o de la Patria Grande se manifestó bajo una forma u otra, por lo general de vida efímera y por motivos políticos, hasta que los acuerdos de integración de los años 1950 sentaron las bases de una interdependencia económica hasta entonces desconocida.

A partir del Tratado Multilateral de Libre Comercio e Integración (junio 1958) y del Tratado General de Integración Centroamericana (diciembre 1960) la creación de una unión aduanera avanzó con rapidez. Hacia 1965 el área de libre comercio comprendía un poco más del 95% del universo arancelario y se contaba ya

con un Arancel Externo Común que tenía similar cobertura. Siendo estos los dos objetivos fijados por los tratados fundacionales se puede concluir sin margen de error que el proceso centroamericano fue en aquellos años el más exitoso de América Latina.

La acumulación de las crisis económica y política regionales en los años 1980 agrietó severamente el Mercado Común (como usualmente se le conoce). A la profundidad de ambas crisis se agregó la presión de Estados Unidos para disociar a Nicaragua del resto de la región. Pese a todo la integración sobrevivió. El Informe Kissinger admitió explícitamente que "no hay forma de aislar a uno

o dos países miembros (del Mercado Común)" (Kissinger, 1984:50). El punto de partida de la recuperación fue la Reunión de Presidentes de Centroamérica en la ciudad de Esquipulas, Guatemala, en mayo de 1986, mejor conocida como Esquipulas I, en la cual los jefes de Estado manifestaron la voluntad de revisar, actualizar y dinamizar el proceso de integración. En los hechos la empresa privada fue la que dio la principal contribución, pues aun en los años en que la región estaba en el ojo del huracán político hizo lo posible por mantener las relaciones de comercio intrarregional establecidas en años anteriores. Este hecho puso de manifiesto que el principal logro de la integración centroamericana ha sido la creación de una interdependencia real entre los países de la región.

Una vez terminada en 1990 la crisis de las relaciones Estados Unidos-Nicaragua, que afectó a toda la región, se abrió la perspectiva de *reactivar y reestructurar* el proceso de integración, pero en los hechos ha sido más fácil conseguir lo primero que lo segundo. La explicación es que la reactivación responde a la interdependencia existente; es decir, a la necesidad de la industria de contar con el mercado de la región, en tanto que para la reestructuración se requiere tener una idea clara del papel de la integración en la actual coyuntura regional e internacional y de los medios políticos e institucionales que hay que poner a su servicio para optimizar ese papel. Los gobiernos distan bastante de tener esa claridad.

EL RETORNO A LA NORMALIDAD

En cuanto a la reactivación al finalizar el siglo el estado de cosas en la unión aduanera es el siguiente. La zona de libre comercio se ha restablecido. Las restricciones que afectaron el libre intercambio en los años 1970 y las de tipo cambiario, fiscal o administrativo impuestas durante la crisis fueron desmanteladas gradualmente conforme el Programa de Levantamiento de Obstáculos al Comercio. El resultado de las acciones tomadas ha sido el crecimiento sostenido del comercio intrarregional des-

de del fondo al que cayó en 1986 (413 millones de dólares) al nivel de 1,800 millones de dólares en 1997, lo que representa más de una quinta parte del valor de la exportación total de la región centroamericana. Para El Salvador y Guatemala, los dos principales exportadores a la región, el Mercado Común constituye, en cifras redondas, 40% y 30% de su exportación total, respectivamente. Costa Rica, cuya política hacia los mercados exteriores ha sido más consistente, destina al Mercado Común una cuarta parte de su exportación total. El 90% del comercio intrarregional está compuesto de productos industriales (tradicionales e intermedios).

En cuanto al Arancel Externo Común la situación es la siguiente. En virtud de la Resolución 13-95 de los Ministros de Integración, aprobada en diciembre de 1995, los niveles arancelarios se fijaron en 0% para materias primas y bienes de capital y 15% para los bienes finales, con dos franjas intermedias de 5% y 10%. La nueva estructura tarifaria está vigente en Nicaragua desde enero 1997; en El Salvador y Guatemala a partir de enero de 1999 y en Costa Rica lo estará en enero 2000. Honduras tiene en vigor los nuevos aranceles desde mayo y diciembre de 1997, salvo los aplicables a bienes finales que serán efectivos en diciembre de 2000 (SIECA, 1998). Por consiguiente, para esa fecha la uniformidad del Arancel Común para los cinco países se habrá alcanzado nuevamente.

Digamos, por último, que se ha restablecido el funcionamiento normal de los órganos regionales y se avanza en adecuar la normativa comercial regional a los compromisos adquiridos en la Organización Mundial del Comercio (OMC). En integración física el acuerdo de mayor importancia es sin duda el reemplazo de la red de interconexión eléctrica existente entre los cinco países centroamericanos y Panamá por una red de transmisión de alto voltaje con una extensión de 1,800 kilómetros, cuya operación correrá a cargo de una empresa multinacional de propiedad estatal-privada.

La vuelta a la normalidad no sig-

nificó de ninguna manera un simple retorno al status quo anterior a la crisis. La Reunión de Presidentes celebrada en Antigua, Guatemala, en junio de 1990 imprimió al proceso una nueva orientación al decidir que el desarrollo de Centroamérica se impulsará mediante una estrategia conjunta hacia afuera con el propósito de fortalecer la participación de las economías centroamericanas en el comercio internacional (Declaración de Antigua, 1990).

He aquí el nudo de la cuestión. El problema de fondo no es ahora solamente la operabilidad del Mercado Común sino sus perspectivas. Cuando el Estado y las sociedades centroamericanas resienten todavía las consecuencias de las crisis del decenio pasado y la región tiene profundos rezagos y deterioros en su infraestructura física y su institucionalidad, el proceso de integración centroamericano se ve de pronto colocado ante el surgimiento de procesos de regionalización más amplios y desafiantes. El problema ahora se plantea en términos de para qué y cómo integrarse hacia dentro y hacia fuera. Contar con un esquema de integración eficiente, adecuado a las nuevas circunstancias, y saber utilizarlo en la negociación con esquemas de mayor dimensión económica.

LA REESTRUCTURACIÓN FRUSTRADA

La necesidad de dotar al proceso de integración centroamericana de un marco institucional adecuado a las nuevas condiciones creadas por el propio proceso se hizo sentir desde los años setenta. Entre 1973 y 1976 se elaboró el proyecto de un tratado que creaba la comunidad económica y social centroamericana pero en definitiva no fue aprobado. En 1990, una vez tomado el camino hacia la paz en la región, la cumbre presidencial de Antigua retomó la idea de reestructurar la integración centroamericana, "adecuando o rediseñando su marco jurídico e institucional," como reza a la letra la imprecisa redacción del punto. Lo que a todas luces se imponía con fuerza de necesidad era el rediseño y no la simple adecuación; en otras palabras, la reestruc-

turación del Mercado Común para dar paso a un nuevo esquema cuya viabilidad la garantizara el principio de que "lo incorporable no deberá ser todo lo deseable sino sólo lo posible" (CEPAL, 1990:23). En definitiva se siguió completamente otro camino, lo que ha dado lugar a sucesivas readecuaciones.

El primer paso fue rescatar del olvido la Carta de la Organización de los Estados Centroamericanos (ODECA), entidad que había permanecido en estado de profunda hibernación desde su origen en los años 1960. El 13 de diciembre de 1991 los presidentes aprobaron el Protocolo de Tegucigalpa a la Carta de la ODECA e instituyeron el Sistema de Integración Centroamericana (SICA) al que se reconoce como el marco institucional de la integración regional del área. De acuerdo al artículo primero del Protocolo el Sistema "tiene por objetivo fundamental la realización de la integración de Centroamérica para constituir la Región de Paz, Libertad, Democracia y Desarrollo." El artículo incluye una imaginativa lista de propósitos desde la unión económica hasta la seguridad, el tráfico de armas, el narcotráfico, la erradicación de la corrupción, acciones colectivas para preservar y promover la democracia en la región, etc. El SICA nació bajo el mismo signo equivocado de la ODECA, ser una institución de índole fundamentalmente política, lo que en las actuales condiciones es poner la carreta adelante de los bueyes.

Juzgadas las cosas por su apariencia formal e idealmente la creación del SICA constituiría un acontecimiento de gran relevancia al haberle dado a la integración regional la dimensión política de que ha carecido. En lo sucesivo ya no tendría el carácter estrictamente económico que ha tenido desde los años cincuenta y el proceso de integración podría "convertirse en un factor de consolidación democrática de los regímenes que en él participan." (Sanahuja, 1998:25). Si las cosas se juzgan con apego a la realidad la conclusión es radicalmente distinta. Podría objetarse que por algo se tiene

Lo que a todas luces se importa con fuerza de necesidad era el rediseño y no la simple adecuación; en otras palabras, la reestructuración del mercado común para dar paso a un nuevo esquema cuya viabilidad la garantizara el principio de que "lo incorporable no deberá ser todo lo deseable sino lo posible"

que comenzar; el nuevo marco institucional señala la dirección en que hay que avanzar. Pero para alcanzar un objetivo hay que mantener firmemente el rumbo y no es esto lo que se observa en la región. A menudo la grandilocuencia de los acuerdos contrasta con un cínico pragmatismo que antepone el interés circunstancial de un país a los intereses regionales formalmente aceptados. Fuera de la mística de la liberalización comercial y la desregulación lo que uno puede observar en las políticas internas lo mismo que en la reinserción internacional es que no hay una actuación firme y coherente. Se actúa por resonancia de mensajes recibidos del exterior. Y en tanto estos nublados no se despejen los gobiernos no aciertan a saber si la integración les sirve o les estorba (Guerra-Borges, 1998). Por tal razón, al evaluar los propósitos asignados al SICA a la luz de las condiciones existentes en Centroamérica y no de su texto formal llegamos a la conclusión de que "una buena parte de sus propósitos (sobre todo los políticos) no podrá materializarse (...) En Centroamérica lo posible dista mucho de lo deseable, pero los gobernantes están ávidos de vistosidad, no de viabilidad" (Guerra-Borges, 1992:123).

Después de suscrito el Protocolo de Tegucigalpa pronto se advirtió que la integración económica, única realidad hasta el presente, había quedado muy desvaída y en 1993 se procedió a aprobar en Guatemala un Proto-

colo al Tratado General de Integración Económica Centroamericana. El Protocolo de Guatemala culminó la confusión institucional que había introducido el Protocolo de Tegucigalpa al crear nuevos órganos para la integración económica que en varios casos tienen funciones superpuestas a la ya compleja estructura del SICA.

Así las cosas se hizo sentir la necesidad de una evaluación de la situación institucional. Respondiendo a esta necesidad el 30 de marzo de 1995 la XVI Cumbre de Presidentes de Centroamérica decidió pedir a la CEPAL y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) que evaluaran la gestión operativa de los órganos e instituciones de la integración centroamericana a fin de darles mayor eficacia en sus procedimientos y resultados.

La evaluación puso de manifiesto el alto grado de diversidad alcanzado por la institucionalidad centroamericana. Las entidades existentes tienen naturaleza heterogénea por haberse constituido en distintas etapas del proceso de integración. Algunas se crearon en la etapa de cooperación funcional en los años cuarenta y cincuenta. En los años sesenta se crearon los organismos de integración económica de mayor importancia, como la Secretaría Permanente del Tratado General de Integración Económica (SIECA), el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) y la Secretaría Ejecutiva del Consejo Monetario Centroamericano (SE-CMCA). Entre 1960 y 1990 se constituyeron otros organismos o instancias de cooperación funcional, algunos de los cuales han tenido un desempeño sobresaliente como la Corporación Centroamericana de Servicios de Navegación Aérea, la Comisión Técnica Regional de Telecomunicaciones y el Consejo de Electrificación de América Central. Al establecerse el SICA aparecieron nuevos órganos; y, finalmente, con posterioridad a 1991 se incorporaron a la institucionalidad regional nuevas instancias de cooperación funcional y subsistemas, como el de integración social. En re-

sumen, en 1997 existían 34 instancias políticas y administrativas, 6 órganos regionales, 7 secretarías técnicas, 8 instancias de coordinación, 11 instituciones especializadas y 2 órganos de consulta (CEPAL-BID, 1998).

La unificación de los órganos e instituciones que se pretendió lograr con el SICA no puso fin a la dispersión institucional; el Protocolo de Tegucigalpa se limitó a mencionar el principio de coordinación de los órganos e instituciones de la integración, los cuales, según lo estatuye el artículo 8 del Protocolo, "gozarán de autonomía funcional", sin que de ésta se cuente con una definición que ponga orden en la autonomía ni cuente el SICA con el peso de autoridad que sería necesario para conseguirlo.

Con base en la evaluación llevada a cabo, el 12 de julio de 1997 los presidentes aprobaron en Panamá los Lineamientos para el fortalecimiento y la racionalización de la institucionalidad regional, cuyos principales aspectos se indican enseguida. En primer lugar, se dispone unificar las dos secretarías más importantes: la SIECA, cuyo aporte al proceso de integración ha sido decisivo desde su instalación en 1964, y la Secretaría General del SICA. Se unificarían también otras cinco secretarías, a saber: la Secretaría de Integración Social, la del Consejo Agropecuario Centroamericano, la de la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo, la de Coordinación Educativa y Cultural y la de Integración Turística.

Conviene observar que para todo efecto práctico la Secretaría de Integración Social no ha existido más que como mandato del Tratado de Integración Social, pues no obstante la estructura formal relativamente precisa que le confiere el tratado ha tenido problemas para organizarse, los objetivos específicos de la acción regional en materia social no están bien determinados, por lo cual no puede extrañar que la Secretaría de Integración Social ha consistido en un solo funcionario, uno sólo para el desempeño de una función de tan elevada importancia. Algo parecido puede decirse de la Secretaría de In-

tegración Turística que carece de capacidad para cumplir su cometido pues los gobiernos ni siquiera han cubierto los aportes anuales para el presupuesto de una modesta oficina que cuenta con solo cuatro personas.

Además de la compactación antes mencionada, el acuerdo presidencial dispone que la Secretaría General unificada asuma también las funciones de las secretarías de todos los Consejos, Comisiones, Comités y Foros Sectoriales que cuenten con algún tipo de secretariado conformado por Ministros, Viceministros y Directores Ejecutivos de las instituciones nacionales.

La Secretaría unificada se encargaría directamente de los asuntos políticos, jurídicos, de seguridad regional y de comunicación y difusión, y contaría con tres Direcciones Generales de área (la económica, la social y la ambiental). La SIECA pasaría a ser la Dirección General Económica. Los asuntos políticos y de seguridad comienzan hasta ahora a ser considerados y puede anticiparse que, como ocurrió a la ODECA, no se llegará muy lejos. Así se puso en evidencia en la ocasión en que cabía salir a la defensa de la democracia, como fue el frustrado golpe de Estado de Serrano Elías en Guatemala. El SICA, sin embargo, permaneció ausente. Siendo un órgano intergubernamental y no un órgano comunitario supranacional careció de la autoridad para intervenir. Queda, pues, de manifiesto el desequilibrio interno que habrá dentro de la secretaría unificada, a menos que finalmente se reestructure la institucionalidad regional con base en una clara conceptualización de lo que se quiere y para lo que sirve la integración de las economías centroamericanas en el actual período de gran dinamismo integrador en América Latina. Este es el cometido que tiene que llenar el Tratado único previsto en la Declaración de Panamá II.

En ésta se dejó asentado que la creación de la Secretaría General unificada y la readecuación de los órganos e instituciones centroamericanas se hará en un instrumento único, pero

en tanto se cuenta con el Tratado único los órganos e instituciones actuales conservarán sus funciones y entidad actuales. En el camino a conseguirlo la realidad se ha impuesto de nuevo. Costa Rica, el país de mayor tradición democrática, ha manifestado su desacuerdo con la unificación prevista de todas las secretarías en el SICA precisamente porque ésta es un instrumento político. Lejos de pensar que el SICA fortalecerá la democracia en la región, Costa Rica teme que con la unificación se contamine la integración económica. La renuencia costarricense y la gradual reconsideración que de hecho se ha venido haciendo de las decisiones de Panamá, han dejado en suspenso la unificación de las secretarías. La negociación del Tratado único no se ha emprendido todavía y no parece que por el momento haya mayor empeño en poner manos a la obra. Una vez más la reestructuración de la integración centroamericana se ha pospuesto, pero si el paso que se iba a dar evidentemente no era el que podía dar en firme la región, está mejor que así sea.

EL FRENTE EXTERNO

Por ahora las negociaciones comerciales externas absorben toda la atención de los gobiernos. Un breve recuento arrojará luz sobre el particular, dando pie para algunas observaciones finales que relacionen este aspecto con la exposición anterior.

Con relación al Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN o NAFTA), las negociaciones con Estados Unidos han perseguido dos objetivos: en primer lugar, conseguir el tratamiento de paridad con México durante cierto período, como respuesta inmediata a la posibilidad de que el ingreso de este país al NAFTA pudiera erosionar los beneficios de la Iniciativa para la Cuenca del Caribe (ICC), mediante la cual más de dos terceras partes de las exportaciones centroamericanas a Estados Unidos gozan de libre acceso. Nada se ha conseguido a este respecto. No obstante que la paridad ha sido objeto de varias propuestas de congresistas y del propio ejecutivo,

ninguna ha prosperado; ni siquiera se ha discutido. Se trata de una materia muy compleja porque está relacionada con el polémico acuerdo de fast track, el acuerdo sobre la autoridad que se confiere al Ejecutivo para realizar negociaciones de libre comercio, pero hasta ahora el Presidente Clinton ha fracasado en toda la línea en su intento por obtenerla.

El segundo objetivo ha sido suscribir un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos, en lo que han insistido los presidentes centroamericanos no obstante todas las evidencias de que las posibilidades de conseguirlo son más que remotas. La atención se ha desplazado ahora a las negociaciones sobre el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), en las cuales los países centroamericanos tienen durante los primeros 18 meses de negociaciones la presidencia de los grupos de negociación de inversión (Costa Rica) y de servicios (Nicaragua) y las vicepresidencias de los grupos de compras del sector público (Honduras), de economías pequeñas (Guatemala) y de agricultura (El Salvador). En este caso los países centroamericanos decidieron actuar en forma coordinada en vez de hacerlo en forma conjunta, lo que evidentemente hubiera sido preferible dada la marginal influencia que se puede tener en una negociación como la del ALCA que está polarizada por Estados Unidos y el Mercado Común del Sur (MERCOSUR).

Con la Unión Europea los países centroamericanos y Panamá tienen ya una larga tradición de relaciones de nivel ministerial en el marco de las llamadas Reuniones San José, la primera de las cuales tuvo lugar en San José, Costa Rica, los días 28 y 29 de septiembre de 1984. Su institucionalización tuvo lugar en San José II, celebrada en Luxemburgo el 11 y 12 de noviembre de 1985. Actualmente se opera sobre la base de los acuerdos tomados en San José XII en Florencia el 21 de marzo de 1996, ocasión en que se definieron tres ejes prioritarios de la cooperación: la consolidación del Estado de Derecho, el apoyo a las políticas sociales y el

...los países centroamericanos decidieron actuar en forma coordinada en vez de hacerlo en forma conjunta, lo que evidentemente hubiera sido preferible dada la marginal influencia que se puede tener en una negociación como la de ALCA.

apoyo a la integración regional y su inserción en la economía internacional.

El 20 de junio de 1996, el Consejo de Ministros de la Unión Europea aprobó el nuevo régimen del Sistema Generalizado de Precios (SGP) Agrícolas Comunitario que equipara a Centroamérica con los países andinos en términos de las preferencias otorgadas. Además, en octubre de 1998, después de prolongadas negociaciones, la Unión Europea accedió a conceder a los productos manufacturados preferencias arancelarias entre el quince y el cien por ciento en el marco su SGP. Este régimen, de gran importancia para Centroamérica, entró en vigor el 1 de enero de 1999, su vigencia será de dos años y podrá ser prorrogado.

En el marco latinoamericano las negociaciones comerciales que lleva a cabo Centroamérica presentan, muy brevemente, el siguiente escenario: con Chile se marcha a buen paso después de la II Cumbre de las Américas celebrada en Santiago el 17 de abril de 1998, ocasión en que los presidentes de ambas partes emitieron un Comunicado manifestando su voluntad de "acelerar el proceso de integración del Hemisferio" mediante negociaciones directas para celebrar un Tratado de Libre Comercio entre Chile y Centroamérica. En consonancia con lo anterior las negociaciones en el nivel viceministerial se han iniciado ya. La primera reunión se celebró en Nicaragua en agosto de 1998.

Con la República Dominicana se suscribió el 16 de abril de 1998 un Tratado de Libre Comercio que entró en vigor el 1º de enero de 1999.

Con el MERCOSUR se suscribió el 18 de abril de 1998 un Acuerdo Marco de Comercio e Inversión, habiéndose convenido establecer una Comisión de Comercio e Inversión que se integrará por el Consejo del Mercado Común del MERCOSUR, por una parte, y los Ministros Responsables del Comercio Exterior de cada país centroamericano, por la otra. Con Colombia y Venezuela se firmó en febrero 1993 un Acuerdo sobre Comercio e Inversión pero poco después se suspendieron las negociaciones, probablemente porque las partes concentraron su atención en otras metas de más alta prioridad inmediata. Las negociaciones para un acuerdo de libre comercio con Panamá están en curso y según han indicado las partes su propósito es terminarlas en 1999, aunque no parece posible.

Las negociaciones de Centroamérica con México tienen la mayor importancia. En la reunión presidencial que tuvo lugar en Tuxtla Gutiérrez el 10 y 11 de enero de 1991 se acordó establecer una zona de libre comercio entre las partes a más tardar el 31 de diciembre de 1996, pero en la práctica no ha ocurrido así. Costa Rica negoció por separado un Tratado de Libre Comercio con México el cual entró en vigor el 1º de enero de 1995. El tratado está calcado en el formato del NAFTA y, por consiguiente, tiene una amplia cobertura temática. Nicaragua también negoció bilateralmente el Tratado de Libre Comercio, cuya vigencia fue efectiva a partir del 1º de julio de 1998. El Salvador, Guatemala y Honduras (o Triángulo del Norte, como comúnmente se le conoce) han negociado en forma conjunta. La negociación con el Triángulo ha sido más lenta y difícil. Actualmente se ha avanzado en promedio 90% de los textos de la parte normativa. Sin embargo, después de XII Ronda de Negociaciones en octubre de 1998 se produjo un estancamiento en algunos temas. Las negociaciones continúan.

DISPERSIÓN EN LA UNIDAD

Varias son las lecciones que se desprenden de lo apuntado, tanto en lo referente a la integración hacia dentro como en lo que toca a la integración hacia fuera. Centroamérica ha mantenido su cohesión real, basada en la interdependencia creada por la integración económica, pero no ha terminado de entender cómo se concilia el esquema construido y por construir con la apertura comercial y la incorporación a conjuntos mayores de integración. A falta de una clara visión del papel de la integración hacia dentro se ha venido dando traspiés y, en consecuencia, no se cuenta con un esquema institucional fuerte y bien definido, que además de hacer posible un aprovechamiento a la vez extensivo y profundo del potencial económico y humano de la región, realzaría su capacidad de negociación internacional.

En este último aspecto el desconcierto salta a la vista. En múltiples ocasiones Centroamérica actúa como conjunto regional; la intensa actividad de los órganos económicos de la integración en años recientes está centrada, en lo fundamental, en las negociaciones comerciales externas y la adecuación de los instrumentos regionales a los nuevos requerimientos del contexto internacional. Pese a ello las reiteradas declaraciones de voluntad de negociar como entidad regional han quedado en el papel con demasiada frecuencia. Algunas veces los funcionarios, llevados por su idealización de las virtudes de la liberalización comercial, pierden la visión de conjunto, los impacienta la dificultad para llegar a consensos regionales y saltándose las trancas aconsejan a sus gobiernos la negociación bilateral.

La modalidad que se ha venido adoptando en los últimos tiempos es negociar conjuntamente la parte normativa de los tratados y negociar bilateralmente cada país centroamericano con sus contrapartes los programas de desgravación, las reglas de origen y otros anexos. Se argumenta la diversidad de estructuras económicas o arancelarias o de otra índole, argumentos que no pocas

veces son la simple expresión de intereses de empresarios que por lo general reparan en su árbol sin que les importe el bosque. En la negociación con la República Dominicana los países centroamericanos actuaron en forma conjunta, pero contrariamente a lo convenido cada país presentó listas separadas de productos que se acogerían al tratado y, finalmente, lo suscribieron primero tres países por separado de los otros dos. ¿Prisa quizás porque el volumen de comercio de los tres países con la República Dominicana es muy grande, las reservas de los otros eran injustificadas y no era posible llegar a un acuerdo con ellos?... Nada de eso hubo.

La negociación con México deja experiencias aun más reveladoras. Además de la dispersión que dio por resultado dos tratados bilaterales hay en éstos disposiciones violatorias de la normatividad regional centroamericana. Tomando para el caso el de Costa Rica-México se comprueba que varias de sus disposiciones violan los compromisos solemnes asumidos por Costa Rica como suscriptor del Tratado General y otros convenios básicos. Es el caso de la Preferencia Arancelaria Centroamericana y del trato nacional reconocido a las mercancías originarias de países centroamericanos. En el comercio de servicios hay una clara desequiparación de los prestadores centroamericanos respecto a los mexicanos. De igual manera hay un tratamiento desfavorable para los centroamericanos en materia de inversión que coloca a los inversionistas de este origen en desventaja en el mercado costarricense.

Está previsto en el Plan de Acción aprobado en la reunión presidencial de México y Centroamérica (Tuxtla II) que una vez concluidas todas las negociaciones se abra en el menor plazo posible una nueva ronda de todas las partes involucradas para lograr la convergencia en un sólo tratado de libre comercio. Es una disposición sensata pero entretanto habrá divergencias en los convenios con suscritos con México, producto de la dispersión.

Por último, nos parece que se ha puesto demasiadas esperanzas en los

tratados de libre comercio, perdiendo de vista la agenda interna de transformaciones que hay que conseguir para que la integración potencialice los recursos físicos y humanos propios, y se pueda poner a los países en mejor pie de competencia internacional. Pero este esfuerzo, mucho más difícil que abatir aranceles, es el que los gobiernos por lo general no acometen. Cuando llegue la hora de las desilusiones será mucho más difícil recuperar el tiempo perdido. No siempre será posible.

REFERENCIAS

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA (CEPAL) (1990) Reestructuración del sistema centroamericano de integración: bases y propuestas, México LC/MEX/R.273.

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA y BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (CEPAL-BID) (1998) Diagnóstico de la institucionalidad centroamericana en 1996", La integración centroamericana y la institucionalidad regional, México.

Report of the National Bipartisan Commission on Central America (Informe Kissinger), enero de 1984.

SANAHUJA, JOSÉ ANTONIO y JOSÉ ANGEL SOTILLO (coordinadores) (1998) Integración y desarrollo en Centroamérica. Más allá del libre comercio, Los Libros de la Catarata, Madrid.

GUERRA-BORGES, ALFREDO (1992) "Integración centroamericana en los noventa: de la crisis a las perspectivas", Revista Mexicana de Sociología, N° 3/92, Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México, México.

— (1998) "Impacto de los tratados de libre comercio en el Mercado Común Centroamericano: una reflexión preliminar". En La integración centroamericana ante el reto de la globalización, 1ª reimpresión, Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES), Nicaragua.

SECRETARÍA DE INTEGRACIÓN ECONÓMICA CENTROAMERICANA (SIECA) (1998) Programa de desgravación arancelaria de los países centroamericanos, cuadro al 20 de agosto.

** Licenciado en Economía, Maestría en Estudios Latinoamericanos, Candidato a Doctor en Estudios Latinoamericanos. Profesor e Investigador del Instituto de Investigaciones Económicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, México, D.F.*