

Integración centroamericana en los noventa: de la crisis a las perspectivas

ALFREDO GUERRA-BORGES

PRIMERO COMO COLONIA ESPAÑOLA y luego como república federal, Centroamérica tiene una larga tradición de unidad y dispersión. Rota la república federal a mediados del siglo pasado, el “ideal centroamericano o de la Patria Grande” cobró cuerpo de tiempo en tiempo bajo una forma u otra, por lo general de vida efímera y por motivos políticos. Ya muy entrado el siglo XX el ideal transitó la senda de la integración económica, forjando esta vez una interdependencia que hasta entonces Centroamérica desconocía.

Bajo el impacto de la crisis en los años ochenta, la integración se agrietó considerablemente, pero en años recientes la tendencia predominante parece ser el restablecimiento de la cohesión. No es fácil concretar la convergencia, unas veces por la magnitud de los problemas y otras por la diversidad de las circunstancias nacionales. La particularidad sin precedente de la situación actual es que al mismo tiempo que se restablece el esquema de integración “hacia dentro” de Centroamérica, está en curso una integración “hacia fuera” con México y Venezuela. En este artículo se examinará solamente el primero de dichos procesos. Se partirá del debilitamiento de la cohesión para luego examinar los problemas de su restablecimiento y el estado de cosas actual.

LA CRISIS ORGÁNICA DEL PROCESO

Hace pocos años, cuando la obsesiva administración Reagan trataba de aislar a Nicaragua, el Informe Kissinger hizo un reconocimiento de la interdependencia económica alcanzada mediante la integración al afirmar lo siguiente:

Ellos (los países centroamericanos) desarrollaron entre sí un vigoroso comercio de productos manufacturados y desarrollaron gran parte de su infraestructura económica [...] No hay forma de aislar a uno o dos países miembros [del Mercado Común].¹

En buena medida, la cohesión alcanzada se logró en los años sesenta, pero en los años siguientes comenzaron a producirse algunas fisuras. Hacia fines de los

¹ *Report of the National Bipartisan Commission on Central America*, enero de 1984, pp. 42 y 50.

setenta, pero particularmente en la década pasada, pudo hablarse con propiedad de una crisis *orgánica* del proceso de integración, “pues su origen está en la esencia misma del proceso, en su concepción y conformación, y no en situaciones o factores económicos o políticos coyunturales”.² La crisis orgánica de los procesos de integración sólo puede solucionarse reformando su esquema conceptual y operativo, a fin de restablecer la correspondencia entre las demandas de desarrollo del proceso y las formas jurídicas de su encuadramiento.

A riesgo de ser fastidioso, un breve recuento histórico puede aclarar el punto. En Centroamérica, el Tratado Multilateral de Libre Comercio e Integración Económica (1958) y el Tratado General de Integración Económica (1960) trazaron un solo objetivo: crear una Unión Aduanera. El objetivo se alcanzó casi en un cien por ciento (éxito sin paralelo en América Latina), lo que dio lugar a la formación de un mercado de dimensión regional, al desarrollo de una infraestructura de transporte moderna y a la creación de una amplia red de vínculos e instituciones regionales, gracias a lo cual, más una situación favorable en el sector externo, durante los primeros diez años la región registró un proceso de modernización y crecimiento económico muy dinámico, particularmente en el sector industrial.

El esquema de integración definido por aquellos tratados adoleció, sin embargo, de un error fundamental de concepción, que muy pronto se puso de manifiesto: pasó por alto las diferencias existentes de una economía nacional a otra y no incluyó ninguna providencia para hacerse cargo de estas desigualdades, bajo el supuesto (absolutamente falso) de que todas las partes gozaban de iguales oportunidades para beneficiarse de la integración. Honduras, en particular, se dolía de no encontrar en el esquema oportunidades de compensación para sus desventajas relativas, pero aún se estaba lejos de una crisis orgánica de la integración.

Hacia 1969 se tenía ya una conciencia inicial de que era necesario dar mayor cobertura y profundidad al proceso. Una oportuna reforma de los tratados básicos, que plasmara la experiencia de los primeros diez años, hubiera sido suficiente por entonces. La ruptura de relaciones entre El Salvador y Honduras a mediados de dicho año, a raíz de una breve guerra entre ambos países, provocó la primera perturbación seria del Mercado Común, pero sus causas fueron extrínsecas, es decir, no esenciales del proceso. La perturbación, sin embargo, dio origen a nuevas restricciones del mercado regional, a las cuales se quiso responder en 1970 con la definición de un *modus operandi* en tanto se reestructuraba la integración. En el ambiente tenso creado por la ruptura de relaciones entre los dos países las negociaciones no tuvieron éxito, y posteriormente, entre 1974 y 1976, se trabajó en un Proyecto de Tratado que creaba la Comunidad Económica y Social de Centroamérica. El proyecto redefinía por completo el proceso de integración, pero careció de viabilidad política, pues por su avanzada concepción hubiera calzado bien sólo con gobiernos que Centroamérica no ha conocido jamás.

² Alfredo Guerra-Borges, *Integración de América Latina y el Caribe*, México, Instituto de Investigaciones Económicas-UNAM, 1990, p. 33.

Al sobrevenir la crisis económica de los ochenta, los países tomaron unilateralmente medidas que violentaron el ordenamiento jurídico de la integración, el comercio intrarregional retrocedió drásticamente, tanto por efecto de la crisis como del impacto de esas medidas, y las instituciones regionales se debilitaron al sustraerles su apoyo los gobiernos. La crisis orgánica del proceso de integración maduró rápidamente; pronto se hizo evidente que no podría restablecerse la "normalidad" del proceso sin cambios fundamentales del esquema, pero debido a la situación imperante era impracticable un nuevo intento de reestructuración. Fue hasta la presente década que se retomó la iniciativa.

LAS PREMISAS DE UNA RENOVACIÓN

Debido a la interdependencia económica que creó la integración, la crisis económica y la del Mercado Común se reforzaron mutuamente. Las medidas tomadas por los gobiernos para hacer frente a la situación no siempre resultaron adecuadas; su falta de continuidad les restó eficacia, y su adopción tardía debilitó en la práctica sus efectos.³

Al desplomarse las reservas internacionales de todos los países del área (por efecto de la caída de los precios de los productos de exportación y la fuga masiva de capitales), las principales restricciones que se impusieron al comercio intrarregional fueron de tipo cambiario. En consecuencia, como se indicaba en un documento de la CEPAL:

... el problema del libre comercio debe abordarse por la vía de restablecer la capacidad de pagos dentro del Mercado Común [...] Una vez que se consiga ese objetivo, total o parcialmente, debería procederse a una concienzuda revisión de las diversas listas de productos sujetos a restricciones cambiarias, a fin de reducirlas, exceptuando [de las restricciones], en primer lugar, aquellos productos cuya exportación tiene más peso en las ventas totales al Mercado Común.⁴

La solución del problema se complicaba porque las principales corrientes de intercambio se originaban en industrias similares instaladas en tres o cuatro países centroamericanos, lo que daba lugar a presiones de las empresas y medidas de los gobiernos para protegerlas mediante la restricción de las importaciones provenientes de los otros países.

El restablecimiento de la capacidad de pagos de la región dependía de la recuperación de las exportaciones, y en algunos casos, de aliviar la carga de la deuda externa. Para Nicaragua, el principio de toda solución se vinculaba además con el término de la confrontación con Estados Unidos. Más allá de estas premisas

³ Ver: Rómulo Caballeros, "Centroamérica: perspectivas económicas de largo plazo", en *Comercio Exterior*, núm 7, México, 1990.

⁴ Alfredo Guerra-Borges, informe de consultoría para la CEPAL, "Sobre las restricciones al comercio en el Mercado Común Centroamericano", noviembre de 1983 (inédito).

primordiales, la reactivación del Mercado Común dependía de lograr consensos en otras áreas, pues por el efecto combinado de las distintas crisis (políticas y económica) el sistema regional de instituciones de la integración se debilitó seriamente y cambiaron las expectativas de los gobiernos y los empresarios. Se cuestionó el papel que el Mercado Común podía tener en la recuperación económica de la región. Además, las políticas de ajuste y estabilización, en el marco de los condicionamientos del Fondo Monetario y el Banco Mundial, centraron la atención de los gobiernos en los ajustes internos. El menosprecio de esas instituciones por el Mercado Común fue manifiesto.

En resumen, para devolver a la integración regional su dinamismo original era necesario superar la crisis orgánica del proceso, redefiniendo sus objetivos y mecanismos, es decir, reestructurándolo, pero una decisión de tanta trascendencia debía ser precedida, o en todo caso acompañada, de acciones que restablecieran la confianza de los gobiernos y empresarios en que todas las partes estaban animadas por un propósito común.

REACTIVACIÓN Y REESTRUCTURACIÓN: LA DINÁMICA DE LOS CONCEPTOS

El acuerdo tomado por los ministros responsables de la Integración en San Pedro Sula, Honduras, el 7 de octubre de 1989, disponiendo la preparación de "una propuesta concreta para la reestructuración, reactivación y fortalecimiento del Proceso de Integración Económica y Social Centroamericana", abrió un período de deslindes conceptuales. Teniendo en cuenta la situación particular de la región, la CEPAL opinó que:

La reactivación se refiere a medidas para restablecer el mayor grado posible de normalidad en el esquema vigente. La solución de los problemas que aquella plantea incumbe, por lo tanto, a instancias ya constituidas [...] La reestructuración comprende el establecimiento de un nuevo esquema, en mayor o menor medida diferente del actual, por medio del cual se definiría un nuevo marco de interacción a escala regional.⁵

Las medidas que podían devolver al proceso de integración un nivel apreciable de normalidad y confianza incluían el restablecimiento del libre comercio, la reactivación de la Cámara de Compensación Centroamericana y el establecimiento del Sistema Centroamericano de Pagos según el tratado suscrito en septiembre de 1989 entre los gobiernos y los bancos centrales de la región y la Comisión de la Comunidad Europea, la reunificación del Arancel Centroamericano de Importación y otros acuerdos relativos a la industria y el transporte.

En cuanto a la reestructuración, la CEPAL hizo notar que no se trataba de romper con el pasado, sino de reformularlo, rescatando las experiencias positivas ya

⁵ CEPAL, *Reflexiones preliminares en torno a la reestructuración del Mercado Común Centroamericano* (LC/MEX/L.135), México, 1990, p. 3.

consolidadas, como el libre comercio y el arancel externo común, para sólo citar las dos fundamentales del esquema centroamericano.

... a ello se debería incorporar todo aquello que sea posible y que actualice el esquema y lo proyecte al futuro, a condición de que los nuevos elementos cumplan el principio de viabilidad. Lo incorporable no deberá ser lo deseable sino lo posible.⁶

A mediados de 1990 cambió el orden de los factores y se alteró el producto. Reunidos en Antigua, Guatemala, los presidentes de Centroamérica decidieron “reestructurar, fortalecer y reactivar el proceso de integración [...] adecuando o rediseñando su marco jurídico e institucional”.⁷ Así, pues, en lo sucesivo debía entenderse que no habría precedencia entre reactivación y reestructuración; debía procederse en forma simultánea. El fortalecimiento del proceso de integración sería una consecuencia de lo anterior y, por lo tanto, no constituía un tercer plano de acciones como erróneamente lo planteó la declaración presidencial.

¿Qué hizo posible esta decisión que pocos años atrás no hubiera sido imaginable? Dos explicaciones caben, cuando menos. En primer lugar, se había puesto fin a la confrontación entre Estados Unidos y Nicaragua, que de un modo u otro había involucrado a todos los países. En segundo lugar, por convicción o por inducción desde el exterior, los gobiernos habían aproximado el perfil de sus políticas o se disponían a hacerlo.

Hubo algo más, sin embargo, que por lo general se pasa por alto pero que, a nuestro juicio, es necesario tener presente para entender algunas características del proceso de integración en los noventa. Ese algo fue la acción de los empresarios.

LA SOCIOLOGÍA OLVIDADA

La literatura de integración generalmente se ocupa sólo de los hechos económicos y jurídicos del proceso. La bibliografía del derecho de la integración es amplia y rica en contenidos. También lo es la bibliografía económica, pero con menos éxito analítico y más vocación descriptiva. Lo que está ausente en la bibliografía de integración es el enfoque sociológico, la visión de los actores sociales. Sin embargo, en los años de la crisis fueron éstos, concretamente los empresarios industriales, y en parte los comerciantes, quienes contribuyeron a preservar el Mercado Común en mayor medida que los gobiernos. “Gracias a múltiples iniciativas que tomó el sector privado, la caída del comercio intrarregional fue menor de lo que pudo haber sido en las críticas condiciones de la década pasada”.⁸

⁶ *Ibid.*, p. 4.

⁷ *Declaración de Antigua*, punto 26.

⁸ CEPAL, *Reestructuración del sistema centroamericano de integración: bases y propuestas* (LC/MEX/R.273), México, 1990, p. 23.

Ese papel activo se explica en función de los intereses de las empresas por preservar un mercado para el que venían produciendo desde años atrás, pero también, como se desprende de las manifestaciones de numerosos empresarios, el daño causado a las economías centroamericanas por la crisis de los ochenta puso nuevamente de relieve la importancia del Mercado Común. Asimismo, después de un breve período en que algunos círculos consideraron fácil operar un viraje radical en dirección al mercado internacional, las dificultades y limitaciones existentes para conseguirlo los llevaron a la conclusión de que Mercado Común y mercado exterior eran perfectamente compatibles y complementarios.

Ésta era la opinión prevaleciente en todas las cámaras industriales y de comercio, pero lo más significativo fue que dicho criterio era compartido por diversas asociaciones y cámaras de exportadores al mercado mundial. No obstante estar especializadas en operaciones con el exterior, expresaron que “el Mercado Común es un mercado interno ampliado”, particularmente para los productos industriales, pues los productos agrícolas tradicionalmente han tenido poca participación en el mercado regional, debido a que, por lo general, se cultivan desde un principio con vistas a la exportación fuera de Centroamérica.

La situación que atravesaba el sector manufacturero fue claramente expuesta por la Federación de Cámaras y Asociaciones Industriales de Centroamérica en un documento presentado en 1986 a los presidentes de la República, con motivo de su reunión en Esquipulas, Guatemala. La Federación hizo notar que “la reducida dimensión de los mercados nacionales de cada uno de los países no hace viable la utilización del 45% de la capacidad instalada, por lo que resulta indispensable la reactivación del Mercado Común centroamericano”.⁹ Para ello, un primer paso debía ser la eliminación de las restricciones arancelarias y no arancelarias establecidas en los ochenta.

Haciéndose eco del consenso empresarial sobre que el problema de los pagos era el principal obstáculo para la reactivación del Mercado Común, los gobiernos de El Salvador, Guatemala y Honduras suscribieron en 1987 el Acuerdo de Tela (Honduras) para el Fortalecimiento de las Relaciones Económicas y Comerciales entre dichos países, en virtud del cual se autorizó el uso de cualquier forma de pago que se considerara conveniente (monedas extranjeras y nacionales, trueque, etcétera). Con base en el Acuerdo, los empresarios salvadoreños y guatemaltecos incrementaron su intercambio, fijando las formas y los plazos de pago directamente, sin intervención de los bancos centrales, cuyo papel se limitó a registrar los movimientos de mercancías. Esta experiencia, que fue calurosamente saludada por muchos empresarios, es el antecedente directo de un acuerdo reciente suscrito entre los mismos países, del que se tratará más adelante.

Como se advierte en los párrafos anteriores, se tenía una clara percepción de lo que debía hacerse para reactivar el proceso de integración; propiamente, para restablecer los niveles de intercambio existentes antes de la crisis, pero el sector

⁹ Federación de Cámaras y Asociaciones Industriales de Centroamérica, *Exposición a la Reunión de Presidentes de Centroamérica*, Esquipulas, Guatemala, 24 de mayo de 1986.

empresarial no adelantaba criterios para la reestructuración del esquema. La disposición a que ésta se llevara a cabo se tenía en el sector, como lo pudo establecer la CEPAL, pero fue mediante consultas sucesivas que esta institución consiguió que cobraran forma los lineamientos básicos de una propuesta concreta de redefinición.

¿REESTRUCTURAR O RESUCITAR?

La Declaración de Antigua constituyó un punto de partida, pero no alcanzó a definir el camino; dio el mandato de “reestructurar, fortalecer y reactivar el proceso de integración”, pero sin saber a ciencia cierta si “adecuando o rediseñando su marco jurídico e institucional...”. Esta falta de claridad revelaba una insuficiente comprensión del problema, pues si la crisis de integración era orgánica, lo procedente era redefinir el esquema para adecuarlo a las nuevas circunstancias, justificándose la “adecuación” del marco jurídico solamente en caso de que la crisis fuera circunstancial.

En favor de la reestructuración se manifestó la CEPAL, y para construir gradualmente un consenso regional que viabilizara el nuevo ordenamiento, llevó a cabo una extensa consulta, como se indicó antes, en el curso de la cual se puso de manifiesto, sobre todo en el sector empresarial, la preferencia por un esquema de estructura sencilla que pudiera adaptarse a las circunstancias bastante fluidas que caracterizan hoy en día a la región centroamericana. Desde el punto de vista técnico ello era también lo que la razón daba a entender.

Sin embargo, finalmente se optó por la readecuación del esquema y para ello se resucitó una organización que había permanecido en estado cataléptico desde su creación: la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA). Era de esperar que así ocurriera, pues la tesis de la resurrección de la ODECA fue fuertemente promovida a nivel presidencial, particularmente por los ministros de Relaciones Exteriores, en tanto que la propuesta elaborada por la CEPAL se diluyó pasivamente entre otras varias por negligencia del funcionario que debía someterla a consideración de los órganos regionales.

El 13 de diciembre de 1991, los presidentes aprobaron el Protocolo de Tegucigalpa que readecuó la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos. Mediante el Protocolo se constituyó el Sistema de Integración Centroamericana (SICA) al que se reconoce como “el marco institucional de la Integración Regional de Centroamérica”. De acuerdo con el artículo 3, el Sistema “tiene por objetivo fundamental la realización de la integración de Centroamérica para constituirla como Región de Paz, Libertad, Democracia y Desarrollo”.

Consecuente con lo anterior, el artículo citado incluye una imaginativa lista de propósitos, que incluyen desde “alcanzar una unión económica” y “consolidar la democracia” hasta “concretar un nuevo modelo de seguridad regional sustentado en un balance razonable de fuerzas, el fortalecimiento del poder civil, la superación de la pobreza extrema, la promoción del desarrollo sostenido, la protección

del medio ambiente, la erradicación de la violencia, la corrupción, el terrorismo, el narcotráfico y el tráfico de armas”.

IDEAS PARA UNA CRÍTICA DEL SICA

Si el “objetivo fundamental” del SICA es realizar la integración para convertir a Centroamérica en una “Región de Paz, Libertad, Democracia y Desarrollo”, el Sistema es, por tanto, una institución política y el alcance que se asigna a la integración se amplía en forma indebida. Conviene tener presente que la Organización de Estados Centroamericanos nació en 1951 como una institución esencialmente política. Su fracaso, su inoperatividad en el curso de su existencia formal se debió a que en Centroamérica no había condiciones para el funcionamiento de una organización regional de esta naturaleza. Actualmente tampoco las hay.

Para lo que hay condiciones hoy día es para redefinir el programa de integración económica y profundizarla en algunos aspectos. Asimismo, hay condiciones para la cooperación en algunos campos específicos, incluidos algunos de índole política. Hay posibilidad, por ejemplo, e incluso necesidad, de la cooperación regional para preservar el medio ambiente o combatir el narcotráfico. En el orden político es posible y necesario concretar “un nuevo modelo de seguridad regional sustentado en un balance razonable de fuerzas”, lo mismo que erradicar el terrorismo y el tráfico de armas.

Sin embargo, es a todas luces imposible que el Sistema opere cambios que dependen por completo de las condiciones sociales internas de cada uno de los países, como establecer en ellos la democracia o fortalecer el poder civil; o bien, “superar la pobreza extrema” y “erradicar la corrupción”. En el pasado, la integración impulsó el crecimiento de las economías centroamericanas mediante la creación de condiciones que lo propiciaron, pero pese a ello, en vez de superarse la pobreza se produjo un proceso de concentración del ingreso que polarizó aún más a las sociedades centroamericanas. Ello fue debido a la estructura de las mismas. Nada hubiera podido hacer la integración para impedirlo, pues no se trata de un proceso autónomo, sino de la expresión de la voluntad de los Estados participantes, expresión ellos mismos de dichas estructuras.

Por lo que toca a la democracia basta recordar que la integración fue impulsada por gobiernos que casi en su totalidad, y a veces en su totalidad, eran antidemocráticos. ¿Podría alguien haber imaginado jamás que mediante la integración podía implantarse la democracia en la Nicaragua de Somoza? Los cambios operados en años recientes por lo que toca a la democracia no son muy significativos en Centroamérica, a menos que se parta del criterio reduccionista muy en boga hoy en día que define a la democracia por la práctica periódica de uno solo de sus mecanismos: el de elecciones (que, por lo demás, en el pasado no fueron excluidas ni siquiera por los gobiernos militares).

Las acciones colectivas de los países centroamericanos para intervenir en la política interna de unos u otros siempre han estado excluidas, y en este sentido

nada ha cambiado. No debe llamar a engaño la experiencia de la acción colectiva en el caso de la paz en Nicaragua. Sin duda esta experiencia fue muy importante y dejó como saldo positivo el establecimiento de nuevas bases para la cooperación y la integración en Centroamérica. Pero en este caso la acción colectiva fue posible porque Nicaragua la aceptó; y a su vez, esta aceptación estuvo condicionada, en primer lugar, por el hecho de que la confrontación era con Estados Unidos; y en segundo lugar, por el cambio radical que se introdujo en la política exterior de la Unión Soviética.

Después de esta experiencia, los gobiernos centroamericanos han sido totalmente impotentes para poner fin a los conflictos armados en El Salvador y Guatemala. En definitiva, el acuerdo de paz en El Salvador se alcanzó solamente hasta que lo hizo posible el cambio de la política estadounidense en este país. El SICA no lo hubiera conseguido jamás. Guatemala lo confirma.

En conclusión, si el SICA se evalúa desde el punto de vista de los propósitos que se le asignan y de las condiciones existentes en Centroamérica para lograrlos, es forzoso admitir que el Protocolo de Tegucigalpa define un proyecto grandilocuente y demagógico. Una buena parte de sus propósitos (sobre todo los políticos) no podrá materializarse; permanecerán como una hermosa caligrafía que en la práctica será letra muerta. En Centroamérica lo posible dista mucho de lo deseable, pero los gobernantes están ávidos de vistosidad, no de viabilidad.

Con todo, hay en el marco del SICA un repertorio de posibilidades de cooperación y de integración, ante todo en el campo de la integración económica, que en rigor de verdad seguirán siendo los aspectos más operativo del Sistema. Es de temer solamente que en ocasiones la buena marcha de la integración económica pueda ser entorpecida por la estructura institucional bastante engorrosa que tiene el SICA.

Es muy positivo, por otra parte, que el nuevo Sistema incorpore nuevas áreas al temario de la cooperación y la integración regionales. El propósito fundamental del Tratado General de Integración Económica (muy de acuerdo con la mentalidad prevaleciente en los años sesenta, cuando se firmó) fue el establecimiento de la unión aduanera. Ello no obstante, los Estados tomaron diversas iniciativas no contempladas en el Tratado General, las cuales profundizaron la integración y enriquecieron su institucionalidad. Los tiempos han cambiado. Centroamérica ya no es más lo que era al iniciarse el proceso de integración. El contexto internacional ha cambiado también, y por todo ello la agenda de la cooperación y la integración se ha ampliado considerablemente. Queda por ver si el funcionamiento del SICA estará en consonancia con los nuevos tiempos.

RECuento DE LO ACTUAL: UNA ESPERANZA

¿Cuál es el estado actual de las cosas? Como se indicó en un principio, la tendencia predominante parece ser hacia el restablecimiento de la cohesión regional. Así lo indican los hechos que se pasará a examinar enseguida.

En la segunda mitad de la década pasada el comercio intrarregional comenzó a recuperarse y los órganos de la integración se reanimaron, sus reuniones se hicieron más frecuentes y hasta se crearon nuevos foros, algunos de los cuales, en particular la reunión de los vicepresidentes de las Repúblicas, vinieron a ramificar aún más el árbol institucional sin que hubiera una necesidad real que lo justificara. Con lo existente era suficiente.

El aspecto negativo de la reactivación institucional fue que su móvil central no fue propiamente la integración económica sino la gestión de asistencia externa, en particular dentro de las instancias creadas por el Acuerdo de Luxemburgo con la Comunidad Europea. Un sesgo firme hacia la integración lo imprimió la Reunión de Presidentes de las Repúblicas en la población guatemalteca de Esquipulas (Esquipulas I, como pasó a identificarse en lo sucesivo). En su Declaración, los jefes de Estado asentaron: "La voluntad de revisar, actualizar y dinamizar los procesos de integración económica y social del área, para el mejor aprovechamiento del potencial de desarrollo en beneficio de sus pueblos y para mejor enfrentar las serias dificultades que la crisis les deja".

Aquella voluntad no fue posible materializarla de inmediato, pues todas las cumbres presidenciales concentraron su atención en la crisis política regional cuyo epicentro era Nicaragua. En Esquipulas II se acordó el "Procedimiento para establecer la paz firme y duradera en Centroamérica", y para el seguimiento de aquel trascendental acuerdo se llevaron a cabo cuatro cumbres más en Costa Rica, El Salvador y Honduras entre enero de 1988 y diciembre de 1989.

Fue hasta la Declaración de Montelimar en Nicaragua, suscrita el 3 de abril de 1990 (después de las elecciones generales en ese país) cuando los presidentes acordaron "que la consolidación de la democracia, una vez superados los obstáculos de la paz, exige enfrentar con decisión el desafío económico", y actuando en consonancia decidieron que la cumbre siguiente analizara, entre otras cosas, la reestructuración y reactivación de la integración económica regional, así como "la evolución hacia un sistema productivo integrado a nivel de la región". A esa temática, poco más o menos, se abocó la Reunión de Presidentes en Antigua, Guatemala, del 15 al 17 de junio de 1990.

A partir de Antigua, Guatemala, todas las reuniones presidenciales (Puntarenas, diciembre 1990; San Salvador, julio 1991; Tegucigalpa, diciembre del mismo año; y Managua, mayo 1992) han incluido en su agenda asuntos económicos, como son, a guisa de ejemplo: el restablecimiento del libre comercio; la convergencia hacia un nuevo arancel centroamericano de importaciones, con tarifas notablemente reducidas en consonancia con la apertura externa preconizada; la adopción de un Plan de Acción para la Agricultura Centroamericana; la renegociación de la deuda intrarregional de Nicaragua con intereses preferenciales y a largo plazo, a fin de eliminar uno de los obstáculos más importantes para el comercio dentro del Mercado Común; el desmantelamiento de los obstáculos no arancelarios que impiden el comercio en forma fluida entre Panamá y los países centroamericanos; la definición de una política de desarrollo hidroeléctrico regional y la interconexión eléctrica que promueve el Grupo de los Tres (Colombia, México y

Venezuela): la conversión de deuda externa por naturaleza y la cooperación regional en la conservación del medio ambiente; sistema regional de pagos, desarrollo del transporte, negociaciones con Estados Unidos y México, etcétera.

Un balance preliminar de la cumbres presidenciales subrayaría la importancia que han tenido para reafirmar la cohesión regional, en circunstancias de precariedad institucional y deterioro de la autoridad de los órganos regionales. Cabría hacer notar, por otra parte, que las declaraciones presidenciales, en las que se puntualizan los acuerdos y los lineamientos de acción, aparecen sobrecargadas de asuntos y decisiones, lo que induce una actitud escéptica sobre su preparación adecuada y la voluntad realmente existente para cumplirlos. El balance de resultados no desvanece totalmente el escepticismo.

Por último, es de temer que el foro presidencial se desgaste. La frecuencia de las reuniones (cada seis meses) y la sobredosis de resoluciones y de incumplimientos a que ésta da lugar, puede causar descrédito y frustración. Si éste fuera el caso se daría al traste con el SICA, cuyo órgano superior es el foro presidencial, y la integración económica seguramente saldría lesionada.

NOVEDADES DENTRO DE LO NUEVO

Una experiencia interesante se ha comenzado a vivir en la integración centroamericana: se trata de la Reunión de los Gabinetes Económicos de los Países del Istmo Centroamericano (ministros de economía, agricultura, transporte, finanzas y presidentes de los Bancos Centrales). Este foro se originó en el párrafo 37 de la Declaración de Antigua, en el cual se dispuso crear "la Comisión Económica y Financiera como instancia de coordinación y seguimiento del Plan de Acción Económico de Centroamérica. ..."

Han tenido lugar hasta ahora tres reuniones (en julio y noviembre de 1991 y marzo de 1992). En esta última fecha los Gabinetes acordaron poner en marcha un Programa de Acción que, en primer lugar, aprobó la "Agenda Prioritaria para la integración económica centroamericana". La Agenda incluye algunos asuntos de gran importancia, como la vigencia a partir del 1 de enero de 1993 del Protocolo que modificará el Convenio Arancelario y Aduanero Centroamericano. A partir de esa fecha el arancel estará comprendido entre el 5 y el 20%, con franjas intermedias de 10 y 15% por ciento.

Por su parte, los presidentes de los Bancos Centrales acordaron que los pagos de las transacciones comerciales dentro de la región puedan efectuarse en monedas nacionales, dólares u otras formas que no requieran la intervención de los Bancos Centrales. Esto, como se recordará, ya constituyó una experiencia exitosa en el comercio entre Guatemala y El Salvador, pero ahora se aspira a que esta práctica se extienda a toda la región. Además, se incorpora un elemento nuevo: los presidentes de los Bancos Centrales han acordado avanzar en la integración de los mercados de capitales (operación con tratamiento nacional de

subsidiarias de bancos y financieras de un país en los territorios de los demás: integración de las bolsas de valores; revisión de la legislación financiera y fiscal y tratamiento nacional para las inversiones de los demás países del área).

La tarea de los gabinetes económicos es muy pesada y compleja, pero como experiencia inédita en el istmo centroamericano merece la mayor atención. El éxito de este nuevo foro, aunque fuera en un número reducido de asuntos, siempre que éstos sean de importancia fundamental, constituirá una significativa contribución a la integración centroamericana.

En materias como las indicadas hay, finalmente, pasos firmes de tres países: los jefes de Estado de Guatemala, El Salvador y Honduras suscribieron el 12 de mayo de 1992 en Nueva Ocotepeque (Honduras) un Acuerdo sobre Comercio e Inversión, conforme al cual se decidió ampliar su cooperación económica recíproca, restablecer a corto plazo la zona de libre comercio y poner en práctica medidas como las anteriormente indicadas (vigencia de los nuevos niveles arancelarios a partir de enero 1993; integración de los mercados de capitales, etcétera). El acuerdo alcanzado en Nueva Ocotepeque consolida en un solo instrumento los acuerdos bilaterales a que ya habían llegado unos meses atrás los países mencionados.

EPÍLOGO

La dispersión provocada por la crisis en los primeros años de la década pasada, el escepticismo sobre el papel de la integración regional, han llegado a su fin. No se quiere decir con ello que los nublados del día se hayan desvanecido por completo, pero aun admitiendo con crudo realismo que los compromisos asumidos en las Declaraciones presidenciales, así como por los gabinetes económicos y por el SICA sólo se cumplirán en una proporción más bien moderada, ya esto sería ganancia neta.

Por otra parte, ha cambiado profundamente el contexto de estos acuerdos: Centroamérica ha vivido convulsiones políticas muy severas; hasta ahora se ha permitido la acumulación de profundas inconformidades y carencias, pero pudiera ser que los gobiernos centroamericanos no se preocupen sólo del diente al labio de los problemas sociales existentes, sino asuman conciencia de la necesidad de aplicar políticas económicas y sociales que salgan de verdad al encuentro de tales problemas, para darles al menos una salida parcial. En tal caso, la reactivación del Mercado Común y la aproximación creciente de los países centroamericanos que ahora se percibe harán menos dolorosas las transiciones.

Por otra parte, hay además un nuevo escenario internacional y la región está en proceso de readecuarse al mismo. En su vecindad, México pasa también por un proceso de cambio, y como contraparte de su integración con el bloque de América del Norte tiende a proyectarse rápidamente hacia sus fronteras meridionales. En suma, los acuerdos centroamericanos recientes pueden verse como una consecuencia natural del nuevo contexto interno y exterior.

En este contexto es muy probable que Centroamérica consiga concretar objetivos que en el pasado no fue posible alcanzar, o que ni siquiera se plantearon porque no existían las condiciones para ello. Uno de tales objetivos (la libre circulación de mercancías, de personas y de capitales) parece posible en un plazo razonablemente breve. Será muy importante. Por el contrario, la unión económica que se planteó en 1976 en el Proyecto de Tratado de la Comunidad Económica y ahora se ha replanteado en el Protocolo de Tegucigalpa, no parece posible pues implica un alto grado de armonización, e incluso de uniformidad, de las políticas económicas, lo que plantea problemas de prolongada solución. Antes de que ésta se alcance, la integración con México redefinirá una vez más el panorama de la integración regional. Su ámbito rebasará entonces los confines centroamericanos.