Informe Especial sobre Centroamerica

Antecedentes

Los cinco países que conforman el Mercado Común Centroamericano constituyen un conjunto económico de un tamaño similar al de las economías de tamaño mediano de América del Sur. Con una población total de unos 15 millones de habitantes, un producto bruto conjunto de algo más de US$5.000 millones y exportaciones al resto del mundo de US$835 millones en 1971 (Cuadro XIV–1), los cinco países constituyen un grupo económico de importancia en el Hemisferio. Si bien el conflicto de 1969 entre el Salvador y Honduras y sus repercusiones económicas desfavorables, han restado dinamismo al Mercado Común Centroamericano, este sigue representando un experimento importante de integración para los países latinoamericanos.

El mercado común y el crecimiento económico en la década de 1960

El mercado común se inicia formalmente en 1960 con el Tratado General de Integración, paso gigante hacia la integración económica del istmo. Establece el libre comercio entre los países del área, objetivo logrado en su casi totalidad a partir de 1964, y un arancel común de importación hacia el resto del mundo, instrumento que se puso en ejecución para casi todas las importaciones del área a partir de mediados de la década pasada. El mercado común se distin-

CUADRO XIV–1
CENTRO AMERICA: PRODUCTO Y POBLACION

	Total	Guatemala	El Salvador	Honduras	Nicaragua	Costa Rica
Población (millones, 1969)*	14.5	5.0	3.4	2.5	1.9	1.7
Crecimiento anual demográfico, 1960–1969* (%)	3.3	3.1	3.7	3.4	3.5	3.3
PNB (US$ millones 1969)*	4.971	1.754	983	649	728	857
Crecimiento anual, 1960–70* (%)	5.6	5.4	5.7	5.0	7.3	5.9
PNB per cápita (US$ 1969)	340	350	290	260	380	510
Crecimiento anual, 1960–1970** (%)	2.3	2.2	2.5	1.5	4.3	2.6

Fuente: *BIRF. Atlas, 1971
**Secretaría Permanente del Tratado de Integración Económica Centroamericana. SIECA.

CUADRO XIV–2
CENTRO AMERICA–COMERCIO EXTERIOR
(US$ millones)

	Total	Guatemala	El Salvador	Honduras	Nicaragua	Costa Rica
Exportación total, 1971	**1.108**	**283**	**226**	**178**	**187**	**234**
al MCCA	272	93	80	5	48	46
a otros países	835	191	145	173	140	186
Importacíon total, 1971	**1.314**	**310**	**249**	**194**	**210**	**350**
Exportaciones al MCCA como porcentaje del total 1960	7.4	6.5	10.9	12.0	5.4	2.1
1970	27.4	36.7	32.8	11.3	28.1	21.7

gue así de la ALALC, en la cual el libre comercio regional se introduce rubro por rubro, y del Grupo Andino, en el cual el proceso para lograr el arancel externo común es mucho más lento. Además, el mercado común goza desde su principio de un instrumento monetario –la Cámara de Compensación– y de un banco de fomento –el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE)–, institu-

CUADRO XIV–3
COMERCIO DE COLOMBIA CON EL MERCADO COMUN CENTROAMERICANO
(miles de US$)

	Importaciones	Exportaciones	Balanza comercial
1969	163	5.242	+5.079
1970	217	8.691	+8.474
1971	585	8.380	+7.795
1972 (1)	97	3.245	+3.148

(1) hasta junio 30

Fuente: Instituto Colombiano de Comercio Exterior, Registros de importación y exportación.

ciones que iniciaron labores en 1961.

Conviene recordar algunos factores que contribuyeron al logro de estos acuerdos de integración. Uno de los más importantes fue la presencia de un grupo de técnicos y economistas, varios de ellos asociados con la CEPAL, quienes tuvieron un destacado papel en el manejo económico de los gobiernos centroamericanos a fines de la década de los 50. Este grupo de técnicos, con la colaboración de la oficina de CEPAL en México, lograron establecer un diálogo al margen de los conflictos políticos que mantuvieron a los países de Centroamérica divididos después de 1938, fecha en que fracasó el sueño de la unidad política centroamericana intentada después de la independencia. Contribuyó a darle urgencia al diálogo de los técnicos la difícil situación económica de los cinco países en la segunda mitad de la década de 1950, período durante el cual la brusca caída de los precios del café significó el estancamiento de las fuentes tradicionales de expansión económica.

En 1960, después de diversos acuerdos bilaterales y de un tratado multilateral de 1958, entre Guatemala, Honduras y el Salvador, los técnicos lograron constituír la base legal para un mercado común centroamericano. A este tratado se adhieren Guatemala, El Salvador y Nicaragua en 1961, Honduras en 1962 y, después de haber superado la fuerte oposición de su sector industrial, Costa Rica en 1963. La Cámara de Compensación

CUADRO XIV–4
CENTROAMERICA: COEFICIENTES EN RELACION AL PIB
(porcentajes)

	Total	Guatemala	El Salvador	Honduras	Nicaragua	Costa Rica
Inversión bruta						
1960	13.7	10.3	15.4	14.5	14.4	17.8
1970	16.5	13.9	11.9	20.4	19.2	22.9
Ahorro interno						
1969	10.8	7.8	10.6	14.7	12.3	13.4
1970	13.8	13.6	11.8	10.7	14.3	17.9
Carga tributaria						
1960	9.4	7.6	10.9	9.8	8.8	12.2
1970	10.1	8.1	10.4	11.4	8.4	14.1
Sector industrial						
1960	12.9	14.7	13.1	14.0	17.2	14.1
1969	16.4	18.9	16.5	18.8	19.4	17.8

Fuente: Secretaría Permanente del Tratado de Integración Económica Centroamericana (SIECA).

empieza a operar en 1961, ampliándose en 1964 en un organismo monetario multilateral, el Consejo Monetario Centroamericano, el cual goza, en forma semejante a la del Fondo Monetario Internacional, de recursos para programas de estabilización en los países miembros.

El BCIE también empieza a funcionar en 1961, con el aporte de capital de los cinco países, y con un generoso volumen de préstamos de la AID, entonces en pleno auge con motivo del lanzamiento de la Alianza para el Progreso. En su primera década de operaciones, hasta el cierre del ejercicio 1970–71, el BCIE había aprobado $271 millones de préstamos (Cuadro XIV–5), de los cuales $151 millones habían sido desembolsados. En los últimos tres años los nuevos présta-

CUADRO XIV–5
A. BCIE: PRESTAMOS APROBADOS POR SECTORES Y EJERCICIOS
1961–1971 al 30 de junio
(miles de US$)

	SECTORES									
	Industrial		Agropecuario		Infraestructura		Vivienda		Total	
Ejercicio	No.	Monto	No.	monto	No.	Monto	No.	Monto	No.	Monto
1961/1962	7	930	–	–	–	–	–	–	7	930
1962/1963	24	8.382	–	–	1	66	–	–	25	8.447
1963/1964	23	5.082	–	–	1	411	–	–	24	5.493
1964/1965	21	10.562	–	–	8	6.600	6	3.488	35	20.650
1965/1966	23	8.131	–	–	8	26.104	6	5.787	37	40.021
1966/1967	19	6.476	–	–	12	3.536	–	–	31	10.013
1967/1968	13	8.017	–	–	10	26.210	–	–	23	34.227
1968/1969	36	9.031	–	–	23	42.158	1	200	60	51.390
1969/1970	34	13.243	–	–	23	29.948	4	1.650	61	44.841
1970/1971	63	21.481	2	1.350	15	20.465	8	12.140	88	55.436
TOTAL	**263**	**91.336**		**1.350**	**101**	**155.497**	**25**	**23.265**	**391**	**271.448**

Fuente: Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE).

CUADRO XIV–6

B. BCIE: PRESTAMOS APROBADOS POR SECTORES Y PAISES
(miles de dólares)

Países	SECTORES									
	Industrial		Agropecuario		Infraestructura		Vivienda		Total	
	No.	Monto	No.	Monto	No.	Monto	No.	Monto	No.	Monto
Guatemala	49	14.720	–	–	11	28.640	5	2.025	65	45.385
El Salvador	50	20.427	–	–	14	22.743	3	2.600	67	45.770
Honduras	69	23.646	1	75	39	43.230	9	5.819	118	72.769
Nicaragua	55	21.099	1	1.275	19	27.495	4	7.600	79	57.470
Costa Rica	40	11.444	–	–	18	33.389	4	5.221	62	50.054
Centroamérica	263	91.336	2	1.350	101	155.497	25	23.264	391	271.448

Fuente: Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE)

mos del Banco han promediado unos $50 millones anuales, en su gran mayoría dirigidos al sector industrial y a la construcción de la red vial centroamericana. El BCIE constituye uno de los principales éxitos del mercado común, y mantiene en la actualidad su dinamismo tradicional a pesar de los problemas políticos que han afectado el libre comercio entre Honduras y los otros cuatro países. Si bien el éxito del BCIE se debe en parte al apoyo sustancial de la AID y del BID, el aporte de los propios países miembros –$40 millones de los cuales $25 millones han sido pagados– y la calidad de los proyectos financiados por el Banco constituyen testimonios del esfuerzo propio centroamericano.

Indudablemente, el Mercado Común ha sido un factor muy importante en el desarrollo de las cinco economías en la última década, aunque la evolución de las exportaciones tradicionales sigue determinando poderosamente el crecimiento del área. La existencia del Mercado Común contribuyó a la elevada tasa de expansión del Producto Interno Bruto (PIB) en el período 1960–1965, pero luego el descenso de la producción algodonera en Guatemala, El Salvador y Nicaragua desaceleró el ritmo de crecimiento del siguiente quinquenio. En conjunto el crecimiento del PIB real del istmo promedió 5.6 por ciento anual en el decenio. Las exportaciones al resto del mundo retuvieron su importante papel promotor y el crecimiento económico fue fuertemente impulsado en los tres países citados por el cultivo del algodón en la primera mitad de la década y por la importante expansión bananera en Honduras y Costa Rica a finales del decenio. Es difícil establecer en qué medida el desarrollo de las cinco economías hubiera avanzado al ritmo que efectivamente fue logrado si no hubiera existido el mercado común. Pero indudablemente la apertura del libre comercio regional y la protección creada por el arancel externo común fueron factores determinantes en la transformación industrial del área. El

CUADRO XIV–7
COMERCIO INTRACENTROAMERICANO, 1960–71
(US$ millones)

	1960	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971
Total de exportaciones regionales	**32.7**	**135.5**	**174.7**	**214.0**	**258.3**	**249.0**	**299.4**	**275.7**
A. Por países exportadores								
Guatemala	7.3	38.4	55.5	65.7	77.5	86.4	106.4	95.4
El Salvador	12.7	46.2	57.5	75.2	84.9	71.8	75.0	80.1
Honduras	7.4	22.2	21.5	23.5	31.3	23.9	19.1	5.4
Nicaragua	3.4	9.9	14.9	18.6	26.9	30.9	50.2	48.4
Costa Rica	1.9	18.9	25.8	31.0	37.7	36.1	48.7	46.4
B. Por categorías								
Productos alimenticios[1]	14.9	36.2	33.0	47.7	55.6	48.1	55.2	50.2
Bebidas y tabaco	1.1	1.9	1.9	3.3	2.8	2.8	3.9	2.6
Materiales crudos	1.6	4.6	5.8	7.0	8.6	7.3	6.7	6.6
Combustibles	0.1	3.5	3.0	4.2	3.9	2.9	1.8	2.0
Aceites no minerales	1.6	2.5	5.0	5.3	7.2	6.3	5.8	4.7
Químicos	2.4	21.1	25.5	33.0	42.5	43.0	54.6	55.0
Manufacturas por material	6.2	37.1	49.4	63.0	80.2	83.2	99.7	92.3
Maquinaria y equipo de transp.	1.5	5.0	6.3	9.5	12.8	12.8	15.9	14.9
Manufacturas diversas	3.0	23.9	31.8	40.4	44.4	42.3	53.7	47.4
Otros y ajustes estadístico	0.1	–	5.0	0.7	0.2	0.3	2.0	0.1
C. Transacciones Cámara de Compensación Centroamericana	**–**	**112.2**	**153.2**	**180.4**	**222.6**	**227.2**	**279.9**	**276.4**

1 Incluye alimentos procesados.
Fuente: Secretaría permanente del Tratado General de Integración Económica Centroamericana (SIECA).

producto del sector industrial del área pasó del 12.9 por ciento del PIB en 1960 al 16.4 por ciento en 1969, registrándose los mayores aumentos relativos en los casos de Honduras y Guatemala. Al mismo tiempo, el comercio intracentroamericano, constituído en proporción creciente por manufacturas, aumentó de $33 millones en 1960 a un nivel récord de $299 millones en 1970 (Cuadro XIV–7, Virtualmente el total de estas transacciones fueron saldadas a través de la Cámara de Compensación Centroamericana.

El fuerte crecimiento del comercio regional llevó consigo, por supuesto, algunos costos. Entre ellos figura la dependencia de insumos importados y la pérdida fiscal en que se incurrió al sustituírse importaciones de países fuera del área, sujetas al pago de aranceles, por importaciones libres de derechos provenientes de países del área. Con los sistemas tributarios relativamente poco estructurados de la región, salvo el de Costa Rica, en los cuales los ingresos de derechos de importación juegan papel preponderante, el desarrollo del mercado común implicó, inevitablemente, problemas fiscales. Sin embargo, estas dificultades fueron superadas en gran parte a través de impuestos al consumo, los cuales, con la excepción de Nicaragua, se establecieron parcialmente de acuerdo a lineamientos acordados regionalmente. Otro costo importante fue el de la promoción de inversiones en el campo industrial, mediante leyes de fomento y exoneración tributaria. Si bien se acordó en 1962 un régimen regional de incentivos al sector industrial, éste se aplicó sólo parcialmente y durante la mayor parte del decenio de 1960 los países

compitieron entre sí mediante franquicias tributarias para atraer al inversionista foráneo. De ahí surge no sólo un impacto fiscal bastante desfavorable y difícilmente cuantificable, sino también la alta dependencia de la industria centroamericana del inversionista extranjero, principalmente de grandes empresas multinacionales de Estados Unidos.

A pesar de estos costos bastante obvios, y en parte difíciles de evitar en el caso de economías pequeñas y fuertemente dependientes del comercio exterior, cabe señalar que el desarrollo del mercado común no parece haber conllevado un incremento importante de los precios internos dentro del área. Un reciente estudio del BIRF confirma este punto, aunque señala también algunos casos en los cuales el sector agropecuario comercial ha sido adversamente afectado por el aumento en los precios de algunos insumos.

Crisis de la integración

Aparte de los costos financieros citados, el proceso de integración económica se ha visto acompañado de inevitables problemas de índole política. El principal de ellos es el de la distribución de los beneficios de la integración. Costa Rica rehusa ingresar hasta 1963 por causa de los temores de su sector industrial. Luego, a mediados del decenio, la industria nicaragüense, afectada por el rápido crecimiento de las exportaciones de Guatemala y El Salvador, amenaza al mercado común con el posible retiro de Nicaragua. La principal crisis, sin embargo, es la de Honduras: subsiste desde el conflicto de julio de 1969 con el Salvador. Desde esa fecha, el mercado común vive en estado de crisis.

El problema de *Honduras* con el mercado común se origina no sólo en el conflicto político con El Salvador sino también en las quejas del Gobierno Hondureño sobre los beneficios que recibe Honduras en el proceso de integración. Hasta 1968, las exportaciones hondureñas al mercado común, en gran parte ventas de granos y otros alimentos para cubrir el déficit de la producción agrícola Salvadoreña, avanzan mucho más lentamente que las de los otros países. Mientras que en 1960 Honduras tenía aproximadamente el 22 por ciento del comercio regional, esa proporción se había reducido al 12 por ciento en 1968. Al mismo tiempo, debido al efecto del arancel externo común de importación, el cual significó para Honduras un fuerte aumento en relación con su arancel anterior, las importaciones de Honduras se canalizan en proporción creciente hacia productos centroamericanos, creándose así un cuantioso déficit en el comercio de Honduras con Centroamérica. Las autoridades hondureñas han sostenido que los efectos favorables, tales como el rápido crecimiento de su sector industrial y la elevada proporción de préstamos recibidos del BCIE, no han sido suficientes para compensar los resultados negativos del mercado común en su balanza de pagos y en su situación presupuestaria.

A mediados de 1969 Honduras suspende todo comercio directo con El Salvador. En enero de 1971 se establece para los productores centroamericanos el mismo arancel que el arancel externo común aplicable a importaciones de terceros países. Con este último acto Honduras en efecto se retira del comercio regional. La situación planteada por el problema hondureño lleva a los otros países a establecer en 1970 la llamada Comisión Normalizadora. Honduras no participa en esta Comisión pues considera que no es suficiente normalizar el flujo de comercio regional, sino reestructurar al mercado común.

La tendencia centrífuga creada por el caso de Honduras se acentúa en 1971 con las medidas tomadas por *Costa Rica* para defender su balanza de pagos. Dicha situación se origina en una crisis presupuestal que coincide con una reducción en el precio del café y perspectivas menos halagüeñas para la exportación bananera. Costa Rica se ve obligada así a restablecer en junio de 1971 el sistema de cambios múltiples suprimido dos años antes. Se intenta primero dar a los productos centroamericanos el mismo tratamiento cambiario que a los de terceros países. Sin embargo, ante la enérgica protesta de Guatemala, El Salvador y Nicaragua, las autoridades costarricenses deciden otorgar a todas las importaciones provenientes de Centroamérica, independientemente de su categoría económica, el tratamiento cambiario más favorable. Ante esta situación aumentan rápidamente las importaciones del istmo y se crean fuerte presiones en Costa Rica por parte del sector industrial para poner cuotas a dichas importaciones. Después de un breve período de cuotas para algunos productos centroamericanos, se normaliza la situación a fines de 1971, pero con el costo de la acumulación de una deuda creciente del Banco Central de Costa Rica en la Cámara de Compensación Centroamericana. A mediados de 1972 dicha deuda alcanza a más de $22 millones sin perspectiva inmediata de pago, creando así nuevas presiones para controles sobre las importaciones provenientes del mercado común. En la actualidad, se ha logrado un arreglo para el pago de esa deuda, pero existe aún la amenaza de distorsiones en el comercio de Costa Rica con el resto del istmo, mientras subsistan en Costa Rica las dificultades presupuestarias y el tratamiento preferencial del sistema cambiario a las importaciones centroamericanas.

Es indudable también que la falta de dinamismo de las exportaciones tradicionales fuera del área contribuye a las dificultades del Mercado Común Centroamericano. Estas dificultades se originan en la caída y luego el estancamiento hasta 1971 de los precios del algodón —afectando las exportaciones de Guatemala, El Salvador y Nicaragua— y la crisis de superproducción cafetera en Costa Rica y El Salvador, sin grandes perspectivas de poder disminuír costosas existencias del grano. Además, la fuerte disminución de ventas al mercado hondureño ha creado una situación difícil para los exportadores industriales de Guatemala y El Salvador, por lo que se han creado presiones para aumentar las ventas en Nicaragua y Costa Rica, que coinciden con la crisis de balanza de pagos en Costa Rica y un comprensible deseo por parte del gobierno de dicho país de disminuír importaciones.

Por otra parte, existen claras señas de que la exportación de productos centroamericanos hacia el exterior en el futuro inmediato, va a recuperar un nuevo ímpetu. Ello se debe a los elevados precios del café, a la recuperación en los precios del algodón —con el resultado de un incremento en la superficie de producción— y a la situación muy favorable del mercado azucarero.

El nuevo dinamismo de las exportaciones hará mucho más viable un nuevo entendimiento sobre el proceso de integración. Las bases de dicho entendimiento podría ser el establecimiento de un período de aranceles descendientes para Honduras frente a los otros países, junto con una expansión de las actividades del BCIE en Honduras. Como punto principal de los posibles proyectos del BCIE en Honduras puede mencionarse el proyecto de pulpa y papel que viene gestionando el Gobierno de Honduras desde hace varios años; este proyecto, cuyo costo alcanza más de $100 millones, utilizaría grandes reservas coníferas

de ese país para producir pulpa y sus subproductos cuyo mercado, constituído en gran parte por las necesidades de cajas de cartón para las exportaciones bananeras del istmo, estaría virtualmente asegurado. Se trata entonces de conseguir un arreglo financiero, en el cual el BCIE podría tener un papel importante, para hacer factible el proyecto, que convertiría a Honduras en un exportador industrial importante dentro de la región.

Otro aspecto alentador es la posibilidad de un diálogo entre el nuevo Gobierno de El Salvador y el Gobierno del Presidente Cruz en Honduras. Existen indicios de que el nuevo gobierno salvadoreño está dispuesto a tomar una actividad pragmática respecto del problema fronterizo, que envuelve una pequeña superficie, pero que es de importancia legal fundamental para Honduras, cuyo presidente fue durante varios años miembro de la Corte Internacional de Justicia en La Haya.

Conclusiones

Las economías del istmo centroamericano se enfrentan a una de coyuntura favorable en su crecimiento. Ello se debe casi exclusivamente al hecho de que los precios de las exportaciones tradicionales son altos en la actualidad y no a cambios fundamentales en la estructura económica de los cinco países. El cuadro XIV–4 muestra que la carga tributaria en Centroamérica sigue siendo baja, sin que haya variado fundamentalmente en la última década. Con las altas tasas de crecimiento demográfico, y la resultante demanda de servicios públicos, los países tienen que enfrentarse a la necesidad de aumentar considerablemente el ahorro del sector público. Salvo el caso de Costa Rica, el nivel de la inversión pública, especialmente en los sectores sociales, sigue siendo muy bajo. La distribución del ingreso, parecida a la de la mayoría de los países latinoamericanos, es probablemente aún más regresiva en el caso de varios de los países del istmo. Según la CEPAL, por ejemplo, en el caso de El Salvador, el 50 por ciento de la población recibe aproximadamente el 16 por ciento del ingreso, mientras que el 5 por ciento recibe 33 por ciento; las cifras comparables en el caso de Colombia son de 20 por ciento y 30 por ciento respectivamente, mostrando una distribución menos desigual[1]

Las perspectivas de los países difieren por supuesto según las circunstancias de cada uno. En *Guatemala* el Gobierno del Presidente Arana ha iniciado un esfuerzo de fortalecimiento institucional en la agricultura y en los sectores sociales. Estos esfuerzos se verán fortalecidos por la mejora fiscal que surgirá a raíz de la recuperación de las exportaciones. En la actualidad, queda aún por definirse el importante proyecto de una mina de níquel, el cual podría a largo plazo significar un fortalecimiento importante de las exportaciones. En el caso de *El Salvador,* la relación cada día más desfavorable entre tierra y población dicta la necesidad de una estrategia de exportación industrial. Hasta la fecha, el horizonte de los industriales salvadoreños ha sido el del mercado común, pero hay indicios de que los acontecimientos de los últinos años llevarán a ensanchamiento de ese horizonte. *Honduras* es el único país que no se beneficiará en el futuro inmediato con el auge de los precios del café, el algodón y el azúcar, pues no es exportador importante de esos productos. Las perspectivas de crecimiento económico inmediatas son por lo tanto poco halagüeñas, aunque los grandes recursos forestales mencionados ofrecen una oportunidad importante para el futuro. El caso de *Nicaragua* es similar

[1] CEPAL. *Informe económico de América Latina 1969*, capítulo III.

en cierta medida a los de Guatemala y el Salvador, países en los cuales el avance social merece atención urgente. En el futuro inmediato Nicaragua se beneficiará con el renacimiento de la industria bananera mediante un proyecto de la Standard Fruit Co. para exportación al mercado de California. Los problemas de *Costa Rica* han sido en cierta medida distintos de los de los otros países, pues se deben en parte a la ambición del Gobierno de fomentar programas sociales y de inversión pública que a veces sobrepasan las posibilidades de financiamiento. El Gobierno del Presidente Figueres sin embargo, introdujo a principios del presente año un programa de estabilización, que incluye como principal componente un aumento en la carga tributaria. A más largo plazo, Costa Rica goza de amplios recursos para su desarrollo; entre ellos cabe mencionar un cuantioso depósito de bauxita, para el cual la empresa ALCOA ha elaborado un proyecto de inversión.