

La crisis centroamericana y el Mercado Común: desintegración regional?

Edelberto Torres Rivas*

EXAMINA EL DESARROLLO RECIENTE DE LA EXPERIENCIA DE LA INTEGRACIÓN ECONÓMICA CENTROAMERICANA Y ANALIZA LAS PERSPECTIVAS INMEDIATAS DEL PROCESO DE INTEGRACIÓN REGIONAL. PLANTEA QUE ES IMPREDECIBLE EL FUTURO DE CENTROAMERICA POST-CRISIS, Y UNO DE LOS PASOS INMEDIATOS PARA ENFRENTARLO ES LOGRAR LA PAZ.

Los hechos económicos admiten diversos análisis sobre todo cuando se les juzgaba aisladamente como tales, como si ellos no fueran hechos sociales que se producen en contextos políticos que los explican. En épocas de crisis, como la que afecta tan agudamente a la región centroamericana desde hace una década, los fenómenos económicos adquieren una significación política contradictoria, según la óptica particular del analista.

El desarrollo reciente de la experiencia de la integración económica centroamericana y sus perspectivas inmediatas dividen irreconciliablemente la visión optimista del técnico o la catastrófica del reformador. El examen del desarrollo de la crisis centroamericana, en cuyo interior debe examinarse el proceso de integración regional, de-

bería apoyarse en ciertos resultados hoy día indiscutibles, algunos de los cuales son los siguientes:

El primero de ellos es que la crisis política, definida como una profunda alteración del orden político tradicional y como una amenaza a los recursos normales de la autoridad, ha sido en Centroamérica un fenómeno que antecedió al apareamiento de los fenómenos de crisis económica en sentido estricto. En otras palabras, no es el "mal" funcionamiento del sistema económico el que se tradujo en desajustes que derivaron en movimientos populares de protesta armada en Nicaragua, El Salvador y Guatemala. Aunque no se postula la independencia funcional de las diversas "esferas" que componen y explican analíticamente a una sociedad, tampoco es posible admitir una explicación mecánica y reduccionista de la política.

El segundo de tales resultados, vinculado a lo anterior, es que la crisis

* Sociólogo. Secretario General de FLACSO.
enero-junio/1989

política *strictu sensu* tampoco es resultado del estancamiento económico. Numerosos trabajos se han encargado de demostrar que, en los años que precedieron a la tormenta, el conjunto de la economía centroamericana se movió a un ritmo de crecimiento del 5% anual entre 1950 y 1975,¹ y que en algunos momentos o para algunos de los países en particular, este crecimiento fue aún mayor. En consecuencia no es la inmovilidad económica sino la dirección, el estilo del desarrollo, lo que causó la acumulación de problemas que están en buena medida en el origen de la crisis.

En tercer lugar, los procesos de "integración económica" centroamericana, que se iniciaron lentamente en los 50 como intercambios bilaterales y que cobraron forma regional a comienzos de los 60, solo muy difícilmente podrían ser calificados técnicamente como produciendo efectivamente integración. El proyecto de mercado común, tal como adelante se indica, fue elaborado para establecer ciertos niveles de colaboración inter-centroamericana y no produjo ni fue su propósito, homogeneizar economías nacionales desiguales. En consecuencia, conviene tener presente cuáles fueron los propósitos explícitos del programa integracionista, para poder entender la naturaleza de la crisis de ese programa. No pueden imputársele fracasos de metas que no tuvo, como la falta de desarrollo social, cuando el

propósito central fue la colaboración comercial.

Ocurre, sin embargo, que a la mitad de la década de los 70 se fue instalando en tres de los países de la región una crisis política que desembocó en lo que hemos llamado² una crisis armada, de masas, del orden político tradicional, que tuvo profundos efectos en el orden económico y en consecuencia, tuvo que afectar de diversa manera el funcionamiento ya debilitado del "Mercado Común". Ocurrió, también, que a finales de la mencionada década se hicieron sentir de manera permanente los efectos del desorden económico internacional. De hecho, la economía centroamericana había sufrido el embate del aumento en los precios del petróleo (1972-73), las dificultades financieras subsiguientes y un debilitamiento en la demanda de sus productos agrícolas de exportación (1975). Pero lo macizo y definitivo de la crisis económica sólo se hizo sentir en todos sus efectos después de 1980, constituyendo éste un nuevo factor de debilitamiento de la integración económica centroamericana.

Algunos elementos de la historia integracionista

Los debates iniciales en la temprana postguerra, tanto en la CEPAL como en algunos lugares académicos de la región revelaron que en materia de innovación económica no hay modelos a seguir. También demostraron que las propuestas originales contenían una percepción idealizada de la vida económica y política y especialmente

1. CEPAL, en *El crecimiento de la economía centroamericana en la postguerra*, México, 1978, cuadro 1.

2. Hay numerosos trabajos sobre este tema. Ver en especial las publicaciones del ICADIS, y E. Torres-Rivas. *La crisis del poder en Centroamérica*, EDUCA, San José, 1982.

una visión sesgada de la realidad, de la que la CEPAL ha sido durante largos años responsable: así, la economía se mueve en un plano propio y desde su interior es posible reordenarla y volverla más previsible. La integración como utopía supuso, en sus orígenes, a la planificación como posibilidad.

Fue con base en este doble supuesto -autonomía de la economía desligada de la política y programación a voluntad- que se elaboraron los documentos y las políticas que permitieron crear el programa de integración económica centroamericana. Las condiciones que permitieron dar este paso trascendental no fueron, por cierto, económicas. La más importante de todas, sin duda, fue la existencia de gobiernos centroamericanos amigos entre sí, la que algunos califican como un alto grado de homogeneidad política.³ El punto de partida económico era diverso, pero la compatibilidad intergubernamental supuso una voluntad de crecimiento económico con costos compartidos. En el ambiente de la década de los 50 la industria era sinónimo de modernización, así como los ferrocarriles fueron años atrás el espejismo de progreso.

Hay que decir que se percibía la implantación de una base local industrial como la plataforma desde la cual, sin tocar la propiedad agraria y sin ampliar los mercados internos, se podría acceder a una demanda regional ampliada. El pacto agrarioindustrial supuso, además, dos componentes de naturale-

za sociopolítica: el proceso de crecimiento económico estuvo desde los inicios dirigido por los empresarios y no por el estado, aunque los exégetas del mercado común nunca han dicho lo contrario. El otro componente fue el control del descontento popular, más aún, la garantía de un orden autoritario capaz de disciplinar (por la fuerza) la mano de obra necesaria para la aventura integracionista.

El papel del estado ha sido señalado en muchas oportunidades, pero se trató siempre de un rol subsidiario en el que la representación de los intereses privados fue asegurada y practicada en las reuniones multilaterales, en los organismos institucionales y en todos los ámbitos donde se decidieron problemas relativos al mercado común.

La presencia activa de una fracción burguesaempresarial, con iniciativa múltiple, no sólo sirvió para "empujar" los procesos de cooperación económica en la dirección deseada, sino para lograr una integración orgánica de los intereses empresariales a través de la fundación de gremios por ramas y subramas de actividad, en el nivel nacional y regional, que a la altura de 1980 se había completado. De hecho, el modelo de crecimiento económico que se impulsó en la región -la sustitución de importaciones y la modernización relativa con diversificación de la agricultura de exportación- no situó en el centro del mismo al estado, como equivocadamente se ha dicho, sino al sector privado. El conjunto de medidas proteccionistas frente a una industria que daba los primeros pasos se convirtieron en el *modus vivendi* de las

3. G. Rosenthal, *Algunas lecciones de la integración económica en América Latina: el caso de Centroamérica*, en *Comercio Exterior*, No. 12, México, 1983, 1p. 1144 y sigs.

relaciones entre el sector público y privado.⁴

El programa de cooperación que ahora conocemos como integración económica centroamericana fue el resultado de un acuerdo tácito entre empresarios -nacionales y, sobre todo, extranjeros- y los estados de la región. La política económica estatal se diseñó para proteger por todos los medios al sector privado, desde las barreras arancelarias hasta la exoneración de impuestos, así como la creación de incentivos que no sólo fueron fiscales sino financieros y monetarios. Las modalidades adoptadas por la gestión estatal favorecieron la dinámica de la acumulación más allá de lo que la propia energía del mercado expansivo podría suponer. Hubo, en consecuencia, una relación del estado con la economía en la que la política se puso abiertamente al servicio de esta última. Esta es una manera elegante de decir que los intereses privados, especialmente extranjeros, presionaron a favor de políticas que los gobiernos desarrollaron liberalmente.

Este modelo de crecimiento capitalista, políticamente estimulado y protegido, fue posible no solamente por la naturaleza de las alianzas políticas que expresaba el estado sino porque el ciclo expansivo en Centroamérica, que se asocia en la década de los 60 a los éxitos del Mercado Común, se basó en factores de corto plazo, de naturaleza

exógena y por lo tanto que no hacían sino ratificar el carácter extraordinariamente abierto y vulnerable de estas sociedades. Habría que mencionar, en primer lugar, que las políticas de sustituir importaciones tenía una amplia base en una demanda permanentemente insatisfecha que fue acompañada por un crecimiento relativo del ingreso medio; en segundo lugar, los flujos de capital extranjero llegaron en la forma de inversión directa o asociada, traslado de tecnología (obsoleta por lo general en los países de origen y una veloz generalización del consumo de marcas, etiquetas o nombres extranjeros diseminados por la expansión de los medios de comunicación de masas; en tercer lugar, la capacidad para importar se sostuvo, a pesar de algunos momentos críticos, apoyada sobre todo por la diversificación agropecuaria y los volúmenes de venta y no tanto por la relación misma de intercambio.

Pero el pecado original del proyecto integracionista resultó, como lo indican las Escrituras, de la naturaleza del parto mismo. La manera como oficialmente fue concebido y como se le enseñó a dar los primeros pasos. En otro lenguaje que no abandona la metáfora, diríamos que en el seno mismo del proyecto integracionista estaban latentes las causas de su debilitamiento. Concebido finalmente como un esquema de cooperación, que se limitaba como experiencia a veinte años plazo y cuyo propósito era liberalizar el comercio intrazonal, hoy día puede decirse, en una visión estrictamente administrativa y liberal, que el programa cuando cumplió sus bodas de porcelana, cumplió sus objetivos mínimos escritos e interpretados al pie de la letra.

4. Benjamín L. Crosby, *Crisis y fragmentación: relaciones entre los sectores público-privado en América Central*, Ocasional papers series, Florida International University, No. 10, mayo 1985, p. 11.

También hubo condiciones económicas favorables en el período inicial, probablemente irreproducibles ahora. Las más importantes fueron, por un lado un período importante de exportaciones agrícolas en ascenso, en volumen y precios. Una reorganización del mercado internacional revaloró los productos primarios y se produjo una afluencia de recursos del exterior, que variaron su destino. Esta vez ya no fueron a la agricultura ni a los servicios sino a la inversión industrial. Los llamados términos de intercambio también fueron favorables y la capacidad para importar aumentó más allá de lo razonable. Sin embargo, fue la recuperación del sector externo, en los primeros años de los 60, lo que más favoreció el ánimo para el establecimiento del mercado común. Deben tomarse en cuenta todas estas circunstancias, económicas y políticas a la hora de examinar las causas del debilitamiento actual. La ausencia de tales condiciones que no alcanzaron a ser satisfechas por otras, vendría a demostrar que el agotamiento del dinamismo del sector externo nunca logró ser sustituido por un potencial regional interno.

En el seno de este clima favorable, algunas medidas institucionales y de política económica fueron establecidas. Existen numerosos trabajos sobre este aspecto, de tal manera que sólo las mencionamos rápidamente, a manera de un resumen necesario. Recordemos, en primer lugar que el gran compromiso fue perfeccionar una zona de libre comercio, que fue a lo que finalmente se redujo el llamado "mercado común". La creación de este espacio económico libre de tarifas nacionales requirió además de una gran barrera

enero-junio/1989

arancelaria regional: el arancel común. Al suscribirse el Tratado General, (1961), entró a libre comercio el 81% de los productos originarios de los países signatarios, porcentaje que aumentó hasta el 96% en 1971. Abatir tarifas fue una operación relativamente fácil, convirtiéndose el proyecto en un factor que dinamizó básicamente al sector comercial y de transportes y con más lentitud al sector productivo industrial. Las exportaciones intrarregionales aumentaron a una tasa promedio del 29% en todo el decenio de los 60%; después, a partir de 1970, la evolución del comercio fue más modesto e irregular, especialmente por el rompimiento entre Honduras y El Salvador y por los problemas de la recesión internacional (1974-75), cuya magnitud no ha sido suficientemente considerada.

No obstante todo lo anterior, el valor del comercio intrazonal continuó aumentando hasta alcanzar en 1980 el nivel más alto. Hoy día se encuentra en un promedio bianual de 500.00 millones de dólares, lo que revela la dimensión comercial de la crisis (ver Cuadro 1).

Algunos otros aspectos relativos a este tema son tal vez más importantes, tales como la importancia relativa del comercio intrazonal en el monto total de las exportaciones de Centroamérica. En el momento de suscribirse el Tratado Multilateral de Libre Comercio, el intercambio intercentroamericano fue del 4% del total y subió al 26% en 1968, lo que revela, en esta perspectiva, la importancia que adquirió para el conjunto regional el comercio interno. Guatemala y El Salvador, que durante los primeros quince años se mantuvieron a la cabeza de la producción industrial y realizaron el mayor volumen de ventas,

CUADRO 1

II -CENTROAMERICA: EXPORTACIONES INTRACENTROAMERICANAS FOB, 1970, 1975, 1980-85 (en millones de US dólares)

Año	Centroamérica	Guatemala	El Salvador	Honduras	Nicaragua	Costa Rica
1970	266.3	102.4	73.8	18.0	46.1	46.1
1975	536.4	186.2	141.8	26.6	92.6	107.2
1980	1.129.2	403.7	295.8	83.9	75.4	270.3
1981	936.8	355.5	206.5	65.9	70.9	238.0
1982	765.5	320.1	174.2	51.9	52.1	167.2
1963	766.6	308.7	164.9	61.3	33.5	198.2
1984 a/	706.9	291.4	157.2	49.4	37.1	171.8
1985 b/	538.0	227.8	106.1	29.7	21.3	153.1

a/ Cifras preliminares

b/ Estimaciones de la SIECA

Fuente: INFORPRESS CENTROAMERICANA, 4 de diciembre 1986, No. 718

tuvieron porcentajes del 35 y 40%, respectivamente. En otras palabras, para estos países las ventas a Centroamérica cobraron tanta importancia como las que se realizaban al resto del mundo.

Los cambios estructurales

También es importante señalar la calidad de este intercambio, que tiene que ver, indirectamente con las transformaciones estructurales en el sector industrial. En el decenio de los 60 los productos con mayor participación en el intercambio, fueron todos componentes de exportaciones no tradicionales, de carácter industrial, aunque constitui-

dos por bienes de consumo no duradero (alimentos, textiles, ropa y calzado), cosméticos y productos farmacéuticos. Años más tarde, en los 70 la composición cambió paulatinamente y cobraron importancia productos intermedios (vidrio y productos de vidrio, químicos industriales, productos de cartón y metalmecánicos y otros). En todo este intercambio comercial, las ventajas nacionales estuvieron en función de los diversos puntos de partida. La integración no fue homogeneización de estructuras productivas ni complementariedad industrial, de tal manera que la gran ganadora fue la industria guatemalteca hasta 1982, en que Costa Rica se puso a la cabeza. El Salvador tuvo también muchos años una posición superavitaria (por el calzado y los textiles,

que después perdieron importancia), pero la guerra con Honduras primero, y la guerra civil después, terminaron con estas ventajas.

La crisis actual ha renovado la discusión acerca de lo que debió hacerse hace veinticinco años, con un programa de desarrollo que terminó siendo solamente un proyecto de cooperación regional. ¿Se trata de un fracaso de la política económica en su aplicación o en su concepción misma? En 1950 los países centroamericanos estaban saliendo de un largo período de estancamiento y tenían todas economías atrasadas, eran, de hecho, sociedades agrarias que no habían sino iniciado dificultosamente su proceso de modernización capitalista. La integración económica, en la experiencia europea, tenía como punto de partida sociedades altamente industrializadas, cuya cooperación aseguraría mayores niveles de crecimiento. En Centroamérica, llegó a pensarse que era necesario, previamente, realizar urgentes cambios estructurales (la reforma agraria, por ejemplo) para luego acceder a un programa de integración regional. Aquí es donde deben considerarse los factores políticos. El dominio político de los terratenientes/comerciantes y de sectores sociales atrasados era total. La cultura oligárquica no admitió nunca la realización de reformas sociales y con la reactivación de la post-guerra, lo único que hizo fue beneficiarse de situaciones que no había ni previsto ni creado.

En aquella época, un elenco de técnicos relativamente modernos accedió a puestos importantes en los gobiernos centroamericanos. Los gobiernos militares no fueron más progresistas que las fuerzas civiles conservadoras en enero-junio/1989

ninguna de las experiencias hoy día conocidas; antes bien, después de la derrota arbencista en 1954, ningún proyecto de renovación estructural fue planteado, pero la dinámica del comercio intrazonal y algunas medidas de promoción industrial que estaban en la lógica de los tiempos, fueron admitidas. Hoy es evidente que el desarrollo de las fuerzas productivas entre 1960 y 1980 fue importante, que la propuesta de mercado común no pospuso los cambios estructurales demandados por las fuerzas de izquierda, y que, por el contrario, el llamado mercado común acompañó o facilitó otros cambios en el conjunto de la sociedad. Sin duda que ninguno de estos cambios fue satisfactorio y la crisis actual, como se dejó asentado en las primeras páginas de este trabajo es, en buena medida, el resultado de la orientación o del estilo de crecimiento económico impulsado; pero constituye una necesidad decir que no hubo cambios estructurales en el interior de las economías nacionales. Sucedió que los cambios habidos no tuvieron los efectos sociales y políticos esperados, entre otras razones, porque las fuerzas populares no fueron capaces de influir en la dirección deseada.

Por ejemplo, es importante el conjunto de medidas que impulsaron el crecimiento industrial. El primero de los instrumentos regionales en esta dirección fue el convenio sobre el Régimen Centroamericano de Industrias de Integración (1958), que se propuso como un mecanismo de promoción selectiva de industrias de alcance centroamericano. El propósito explícito era crear una estructura productiva complementaria, con industrias nuevas, no tradicionales, con una economía de escala superior a

las existentes y con un control nacional razonable. Desde sus inicios este convenio no fue aprovechado y, de hecho, sus efectos quedaron anulados al entrar en vigor el Tratado General;⁵ además, tuvo la oposición cerrada de la AID norteamericana y las sospechas antiestatales de los asustadizos empresarios locales. La falta de aplicación de este convenio constituye uno de los hitos decisivos en la explicación de cómo el mercado común no se propuso la homogeneización estructural de la región.

En verdad, tal vez esa dificultad solamente es el resultado de una ausencia total de política industrial, coherente, desarrollada por las instituciones de la integración centroamericana; pero ausente también en las políticas económicas de cada uno de los países de la región. El Convenio Centroamericano de Incentivos Fiscales al Desarrollo Industrial, puesto tardíamente en aplicación (después de 1968) había sido precedido por una abigarrada cantidad de legislación nacional sobre fomento industrial. El convenio resumió tales experiencias otorgando exoneraciones de derechos de importación (materias primas y bienes de capital), tanto en el inicio de una empresa como en largos

períodos de tiempo posterior. La equiparación de beneficios por parte de casi todas las empresas industriales existentes, solicitadas al amparo de una protección indiscriminada, bajó la competitividad del mercado industrial y dio margen para que los empresarios se habituaran a ganancias desproporcionadas a su inversión y a su esfuerzo... en indudable perjuicio de los recursos que el estado dejaba de recoger.

Ya se dijo que el sector industrial fue el más dinámico en el período de veinte años que termina en 1980. La tasa real promedio del 7%, tuvo efectos importantes y constituye un indicador decisivo a la hora de examinar qué cambios se produjeron en la estructura de un sector que fue artesanal hasta bien iniciado el proceso industrial. La desintegración de la manufactura artesanal fue silenciosa y constituye un capítulo olvidado de esta historia.⁶ Se ha dicho con razón que la década de los 60 fue la década de oro del crecimiento económico regional, pues en ese trecho el producto industrial creció al 8.4%, en tanto que en el decenio siguiente bajó a un promedio de 5.5% hasta caer a un 2% a comienzos de los 80, ya gravemente afectado por la crisis.

Debe señalarse, como importante, la implantación de industria ligera relativamente más sofisticada que la de productos alimenticios. Los bienes de consumo no duradero aumentaron y se diversificaron en manera apreciable, pero fue relativamente más importante la de las industrias intermedias y metalmecánicas que aumentaron a tasas superiores del 9%. Como ha quedado señalado, el intercambio comercial se hizo con base en productos manufactureros, lo que equivale a decir

5. A. Guerra Borges, *Hechos, experiencias y opciones en la integración económica centroamericana*, Conferencia ICADIS-CRIES, San José, mayo, 1986, p. 35.

6. A principios de 1960 la producción artesanal constituía un 34.4% de la producción industrial en tanto que a mediados de los 70, había bajado a un 19%. Los censos industriales, a veces poco comparables, clasificaban las industrias con base en cierto número, la empresa se califica como artesanal, asumiendo que el poco número de trabajadores corresponde a una escasa división del trabajo.

que, más que el mercado local, el mayor atractivo para los empresarios era la potencial demanda centroamericana. La ampliación de la demanda interna sólo se logró parcialmente, cuando la distribución del ingreso alcanzó a los estratos medios de la sociedad. La dimensión horizontal fue importante ya que desde el inicio más de un 25% de la producción industrial se distribuía en países centroamericanos distintos del productor y en algunos casos, ese porcentaje fue mayor y creciente, hasta alcanzar a finales de la década de los 70, más del 63% de la exportación total de manufacturas. En este período se inició también la exportación de productos industriales centroamericanos a terceros países (es decir, al resto del mundo), aunque la proporción fue siempre menor.

Todo cuanto se ha dicho en estas líneas empieza a convertirse en historia que espera repetirse y que constituye por lo tanto un antecedente importante en la acumulación de experiencia manufacturera. Hoy día ni el volumen ni la calidad de la producción son los mismos. En su "momento de gloria", Guatemala fue el primer exportador del mercado común (con productos químicos, textiles, alimentos procesados y productos de vidrio). Fue el país que desarrolló una mayor diversificación productiva y exportadora. De hecho no hubo especializaciones nacionales. El Salvador, hasta la guerra con Honduras, fue el que destinó su mayor producción industrial al mercado común, especialmente en textiles de diverso tipo, calzado y vestuario, así como productos plásticos y cajas y envases de cartón. Finalmente, Costa Rica, ocupó el tercer lugar como abastecedor regio-

enero-junio/1989

nal subiendo su participación al 21% en 1976, especialmente por la venta de productos químicos, maquinaria y productos metálicos, así como textiles y vestuario.

Pero debe decirse que la lista de los productos intercambiables es esencialmente la misma, los productos textiles y los químicos, por ejemplo, competían regionalmente dando la impresión de que eran manufacturas nacionales aunque en verdad eran simplemente diversas etiquetas de empresas transnacionales, cuya rivalidad internacional se trasladaba al pequeño espacio centroamericano; además, se daba la imagen de un mercado dinámico que reproducía las prácticas del mercado internacional.

Así como puede decirse que no hubo nunca una política industrial regional, tampoco se formuló una política común sobre la inversión extranjera directa. El problema de base es el del financiamiento para la implantación industrial. El capital privado centroamericano no solamente ha sido escaso, sino débil o tímido en lo que son inversiones de mediana y larga maduración. Recuérdese que el Convenio sobre Régimen de Industrias Centroamericanas de Integración, que debió movilizar el ahorro interno para que el 50% del capital social de las industrias regionales fuera centroamericano, sólo tuvo éxito en tres limitados ejemplos.

La ausencia de políticas nacionalistas tuvo como contrapartida -por ausencia normativa- una libertad casi anárquica para el trasiego de capital extranjero, de la más diversa naturaleza. Las informaciones estadísticas son imprecisas en este punto por las dificultades para definir lo que es hoy día una

CUADRO 2
CENTRAL AMERICAN EXPOSURE OF EIGHT LARGEST
U.S. BANKS: 1978-1980
(Millions of dollars)

	Total exposure		
	June 1978	June 1979	June 1980
Total Latin America/Canadá	38.818.7	45.339.6	52.434.1
Honduras	320.8	337.9	225.8
Guatemala	267.7	242.7	331.9
Costa Rica	474.3	369.3	357.5
Nicaragua	338.8	265.9	221.8
El Salvador	205.0	238.1	95.1
Total Central America	1.808.8	1.453.9	1.232.1
Central America as Percentage of Latin America/Canada	4.1%	3.2%	2.3%

Note: The exposure of the top eight banks normally represents 75-80 percent of total U.S. Bank exposure.
Source: Federal Reserva

inversión extranjera. Se sabe que la inversión acumulada extranjera ascendió a 800 millones de dólares, de los cuales unos 630 correspondían a capital norteamericano.⁷

Más próximo a estas fechas, se ha calculado que la inversión subió a los mil millones de dólares pero que en el período de esta década de los ochenta, el *exposure* bancario internacional pasó a ser más importante que la inversión. De esta suerte el endeudamiento privado internacional pasó a ser

decisivo en relación con la tradicional inversión.

En el período de esplendor del comercio (que a su vez dinamizó la capacidad industrial ociosa y hasta estimuló nuevas industrias) se produjo una feroz competencia entre los gobiernos para atraer capital foráneo. Esta puja de casino constituye un capítulo antológico de cómo está ausente el sentido nacional y la conciencia burguesa en las élites políticas y empresariales. Constituye, en todo caso, una negociación del *dictum* marxiano de que no hay burguesía si no hay independencia nacional.

Finalmente, hay un tema obligado: la sustitución de importaciones. Los
enero-junio/1989

7. En este tipo de datos es siempre obligado citar el trabajo de G. Rosenthal, *The role of private foreign investment in the Central American Common Market*, Guatemala, 1970.

CUADRO 3
US. DIRECT INVESTMENT IN CENTRAL AMERICA: 1974-1979
(Millions of dollars)

	1974	1978	1979
Total Central America*	...	783	895
Total Latin America	...	32.662	36.834
Honduras	186	202	..
Guatemala	170	221	..
Costa Rica	181	143	..
Nicaragua	87	121	..
El Salvador	71	111	..
Central America as Percentage of Total Latin America	...	2.4%	2.4%

* Excludes Panama.

Source: U.S. Department of Commerce

decenios de experiencia integracionista permiten afirmar que la sustitución de productos artesanales fue la primera consecuencia de la sustitución de bienes importados; que éstos, se empezaron a producir localmente sin que hubiera en muchos casos una demanda preexistente. No obstante, esa política imprimió un notable impulso al crecimiento industrial centroamericano, especialmente en los primeros años y fue paralelo a la disminución del coeficiente de importación. Con posterioridad, la situación cambió. En algunas ramas industriales el coeficiente de importaciones aumentó y la producción

fue más lenta. No se ha hecho una valoración técnica de este problema. Pero las políticas de sustitución de importaciones lo que han hecho en verdad es sustituir las importaciones de bienes de consumo por las importaciones de bienes intermedios, aumentando así la vulnerabilidad de la economía.⁸

Que éste haya sido el resultado en varias experiencias (coeficientes de importación que cae y luego se recupera) latinoamericanas no nos exime de la responsabilidad de una política económica que debería cuidar más -en todo caso- la naturaleza de las importaciones, así como el grado de elaboración de lo que se produce en función de lo que se importa. Tal relación y los "linkages" hacia adelante y hacia atrás, son los mejores criterios para apreciar el grado de industrialización alcanzada. Y de los verdaderos cambios estructurales logrados. Y también, de la homogeneización económica, que en última instancia se busca alcanzar.

El tema de sustituir importaciones por otras importaciones está vinculado a un debate mal planteado: la cuestión de las industrias de "toque final". Con toda razón tienden a confundirse en esta calificación peyorativa tanto los procesos de producción como el problema de los insumos importados. La polémica deriva de un conjunto de fenómenos evidentes: el aumento de la importación de materia prima y de bienes industriales semiterminados que concurren en la formación del producto final local. ¿Qué tiene de nacional la producción de una industria cuyos procesos son de empaque, tableteado, ensamble o diluido de lo que llega de afuera? Lo decisivo es la magnitud del proceso de transformación, es decir, el grado de va-

8. Luis R. Cáceres, *Integración económica y subdesarrollo en Centroamérica*, FCE, México, 1980, p. 195.

lor agregado localmente en la elaboración del producto final. Las relaciones interindustriales son decisivas en el mundo industrial, y no debe olvidarse que a mayor dependencia de materia prima/bienes semiterminados de origen externo, menor desarrollo industrial. Falta aún un estudio detallado de la estructura productiva implantada con ocasión del "mercado común". No hay duda que hubo éxitos importantes en la industrialización regional, pero también extremas simplificaciones. Esto último explica que numerosas empresas -en el vendaval de la crisis- buscarán en estos años climas menos tormentosos empacando sus pertenencias sin el menor respeto a la legislación nacional. Hay fenómenos de desindustrialización que no siempre son de relocalización productiva.

La crisis ¿desintegración regional?

El mejor balance para apreciar los procesos integracionistas ya no puede ser el que retrotrae las referencias a sus orígenes, a los años 60, a sus factores favorables y a sus logros iniciales. Asumida la crisis política y económica en la región, es razonable preguntarse por las posibilidades actuales y futuras. De ninguna manera hay un entierro a la vista; solamente un enfermo grave sobre todo por los poderosos virus que llegan del exterior.

En los últimos dos años ha habido acontecimientos que dieron un relativo impulso al proceso; tal vez habría que decir, que ratificaron una vez más lo que nunca ha estado ausente: la voluntad de

colaboración interregional. Los gobiernos de Costa Rica, El Salvador, Guatemala y Nicaragua suscribieron (1984, dic.) finalmente el Convenio sobre el Régimen Arancelario y Aduanero, que establece las condiciones normativas para un nuevo arancel común, cuya vigencia se inicia en enero de 1986. Este nuevo arancel común rebaja las diferencias de la protección entre los distintos países y vuelve más homogénea las condiciones para que Centroamérica negocie en bloque con el resto del mundo. El futuro ingreso de Costa Rica al GATT -medida unilateral tomada a mediados de 1986- constituye una debilidad de esta medida de colaboración regional

También son importantes dos iniciativas, de resultados aún inciertos. Una, el acuerdo de cooperación firmado entre la Comisión Económica Europea, que inicialmente no es más que una declaración de buenas intenciones, pero que puede convertirse en un apoyo efectivo a ciertas iniciativas integracionistas, a condición de que se fortalezca la voluntad política regional de los centroamericanos. Otra, ha sido la constitución de los Derechos de Importación Centroamericanos (DICAS) que forman un complemento a los sistemas de pagos existentes y que hoy día están en crisis por la falta de divisas. Las dificultades comerciales intrazonales ya no lograron resolverse con base en la forma tradicional como operaba la Cámara de Compensación Centroamericana, deduciendo los saldos de cada país y pagándolos en dólares. El mecanismo multilateral entró en crisis en 1982 por la acumulación inmanejable de saldos. Los "DICAS" están propuestos y aceptados como formas de resolver

enero-junio/1989

problemas de pagos en situaciones cambiarias difíciles (para evitar la utilización directa de divisas en el comercio intrarregional).⁹

De todas maneras, la crisis económica internacional, que arreció a comienzos de esta década, se presenta como un factor desintegrador en el doble aspecto de dificultar la cooperación regional y de volver difíciles los mecanismos de articulación nacional, que también estaban en marcha. De las causas y efectos de la crisis en la economía centroamericana mucho se ha dicho. No es posible cuantificar los resultados perniciosos en relación con el mercado común, cuyo brutal debilitamiento también obedece a factores políticos. Es difícil poder determinarlos, pero lo cierto es que los elementos que volvieron propicio el esquema integracionista han desaparecido del ámbito exterior. Ya no existe una homogeneidad política razonable ni las exportaciones agrícolas producen las divisas necesarias para fortalecer la implantación industrial. El comercio intrazonal está disminuido al mínimo, no tanto por las dificultades para producir como por las dificultades para comerciar.

La inversión extranjera se retrajo totalmente y en su lugar, aparece la deuda externa, cuyos montos obligan a un servicio que jamás fue imaginado cuando se pagaban regalías, *royalties* y dividendos. Los cambios en el mercado internacional de materias primas deprimen cualquier capacidad para importar. La sangría de divisas para cubrir

mínimos porcentajes de los intereses de la deuda han terminado por liquidar el ahorro interno, que nunca fue ni abundante ni audaz. Las experiencias de los años de "integración" han demostrado que la concentración del ingreso y de la riqueza social en Centroamérica, facilitó que los empresarios se convirtieran en exportadores permanentes de capital. Los pequeños grupos empresariales millonarios, con escasa propensión al compromiso industrial nacional o de largo plazo, financiaron sus negocios de especulación e importación de bienes de consumo, con capital extranjero. La causa más importante del endeudamiento externo reside en que sólo una pequeña cuota del ahorro interno se canalizó hacia el empleo productivo inmediato.

La crisis política, las inseguridades para la inversión actual por efectos de la crisis, pero sobre todo la propensión histórica a depositar en el exterior las utilidades, explican la cuantía de los recursos que la burguesía centroamericana tiene en bancos extranjeros. Una muestra de ese movimiento se aprecia en el cuadro anterior. Hay recursos que no pueden ser detectados por los métodos que utilizan exclusivamente las cuentas nacionales, y hay formas diversas para retener ganancias en los bancos extranjeros.

Para terminar, subrayemos una vez más que desde 1980 Centroamérica es una región no sólo estancada económicamente, sino que está afectada por un movimiento de involución en casi todos los órdenes y en casi todos los países. Todos los índices, en relación con 1979 son negativos en el crecimiento industrial, el comercio, la producción agrícola, etc. El comercio

9. Un útil resumen de este aspecto en J. A. Fuentes, *La integración económica centroamericana: nuevas perspectivas a partir de la turbulencia*, a mimeógrafo, USAC, Cuadernos de Investigación, 1986, p. 29.

CUADRO 4
FUGA DE CAPITAL
CENTROAMERICANO (SEGUN
DISTINTOS METODOS)
(Total acumulado de dólares
entre 1977-1984)

	Cuddington	Doodley	Morgan
Guatemala	- 392.6	626.7	563.4
El Salvador	- 745.0	1.118.9	814.9
Honduras	- 78.9	275.2	188.9
Nicaragua	- 697.1	1.951.2	945.4
Costa Rica	209.7	- 147.4	- 336.4
Total	- 1.700.9	3.824.6	2.196.2

Fuente: BCIE: La fuga de capital en Centroamérica. 1977-1984 Plan 040/EE (10 ver. 1/30 junio 86).

Intercentroamericano ha caído de mil millones a cuatrocientos y en lugar del promedio del 25% de las ventas totales, éstos se han rebajado a menos del 10%. Algunas iniciativas entre las cuales la más conocida es la de la Cuenca del Caribe (CBI) constituye hoy día el mayor fiasco de cuanto proyecto

alguno ha sido intentado. Las ventas centroamericanas estimuladas por la CBI y las exportaciones no tradicionales que se intentaron fomentar, no constituyen ni el 4% del comercio exterior de la región.¹⁰

Las tendencias desintegradoras en esta época de crisis se han acentuado por presiones del exterior y especialmente de los Estados Unidos. La relación lograda por dos décadas de esfuerzos realizados en el plano económico se intentan destruir -con base en las dificultades provocadas por la recesión- por motivos políticos. Terminada la supuesta "homogeneidad" política, el aislamiento de Nicaragua es el punto de convergencia de nuevas propuestas, que tienen por base la relación bilateral y directa con los Estados Unidos. Ese ha sido el espíritu de la iniciativa de la Cuenca del Caribe y especialmente de las recomendaciones que en materia económica formuló el Informe Kissinger.

La región centroamericana es hoy día la parte latinoamericana más afectada por la crisis económica y el sitio donde menos éxito pueden tener las políticas de estabilización. En conjunto, la región se ha empobrecido a niveles que estadísticamente expresan un retroceso de quince años. El ingreso per cápita en 1986 ha sido el mismo que se tuvo en 1971, pero para Nicaragua y El Salvador, la caída es superior a los 20 años.¹¹ En términos igualmente globales, el producto por habitante de Centroamérica ha descendido por octavo año consecutivo y mientras el Producto Interno Bruto de América Latina aumentó el año pasado en un 3.4%, la economía centroamericana se estancó nuevamente en un 0.3%.

10. Las exportaciones de Centroamérica a Estados Unidos (sin incluir a Nicaragua) crecieron entre 1983-84 en un 13.6% promedio, del total de 1.690.1 millones de dólares (1984), el 14 por ciento corresponde a exportaciones que utilizaron el formulario de la ICC. Henry Gill, "Aspectos comerciales de la iniciativa estadounidense para la Cuenca del Caribe", en: *Capítulos del Sefé*, No. 9, enero-julio 1985.

11. M. A. Gallardo, *Centroamérica: la crisis en cifras*, Cuadro No. 1, p. 49, FLACSO-IICA, Costa Rica, 1986.

Aparte del conflicto político, que tiene paralizadas partes importantes de la geografía económica de Centroamérica, que obliga a gastos militares cuantiosos y que tiene la región al borde mismo de la guerra, la economía se encuentra "acogotada" por el peso de la deuda externa, que a finales de 1985 llegó a 16.8 millones de dólares y cuyo servicio -de poder hacerse- significaría un desembolso anual de 9 mil millones de dólares (aproximadamente el 40% de las exportaciones de los cinco países).

¿Opciones frente a la crisis?

Las dificultades de la integración centroamericana son hoy día las dificultades para alcanzar nuevos momentos de crecimiento económico. Las políticas de estabilización si tuvieran éxito y hasta ahora en ningún país de la región lo han tenido- apenas pondrían a estas sociedades en un nuevo punto de partida. Es esto lo que debe subrayarse: cualquier iniciativa futura tiene que realizarse sobre bases renovadas o nuevas. Sin embargo, lo que más sorprende a unos y otros es el alto grado de interdependencia económica alcanzado en el área y que constituye un hecho objetivo que sirve de base para que se esbozen algunas iniciativas posibles. De no existir presiones externas centrípetas -lo que significa dejar en manos exclusivas de los centroamericanos el destino actual- la cooperación intercentroamericana podría reiniciarse sobre bases inéditas y exitosas.

Las razones políticas e ideológicas que operan en el ámbito internacional no pueden ser desestimadas. Pero suponiendo que ellas tuvieran optimistamente un peso menor, estamos convencidos que las economías de la región son altamente sensibles a reaccionar frente a estímulos de cooperación regional. Es decir, es previsible imaginar que cada sociedad nacional es susceptible de aceptar propuestas e iniciativas tomadas dentro del ámbito centroamericano, al punto que casi no cabe preguntarse si estas economías no se han vuelto definitivamente interdependientes.

De hecho no hay tendencias internas a la disgregación. Algunos grupos de empresarios muy vinculados a partidos de extrema derecha confían en que la relación bilateral con los Estados Unidos ofrecen la única alternativa, dada la existencia ahí de un "mercado ilimitado". Las acciones proteccionistas de los últimos años de este mercado demuestran que no solamente no es ilimitado sino que es crecientemente limitativo. Intelectuales y políticos en su gran mayoría creen que no hay alternativa en la desunión. Que la viabilidad nacional es económica si es regional. Ninguna estrategia aislada puede tener éxito a largo plazo. Pero aún juntos y armados de una vigorosa voluntad política las dificultades son mayúsculas. Es impredecible el futuro centroamericano en el período post-crisis en la medida que es impensable cómo será la futura división internacional del trabajo. Pero hay pasos inmediatos que dar. Lograr la paz es uno de ellos