

Centroamérica: Controversia Sobre Políticas de Desarrollo*

Alfredo Guerra-Borges*

Introducción

Es ya un lugar común decir que en el periodo de posguerra, entre 1950 y 1980, se operaron en Centroamérica cambios sustanciales en la economía, la estructura social y el espacio político. En el orden económico, que es al que se circunscribe el presente ensayo, hubo dos hechos fundamentales nuevos: uno fue el establecimiento del Mercado Común Centroamericano y el otro fue el proceso de industrialización, que se apoyó, principalmente, en el Mercado Común, pero en parte también en la expansión de la demanda interna, como consecuencia del incremento del ingreso por exportaciones al mercado mundial.

De igual manera ya es un lugar común decir que la economía centroamericana en los años ochenta se encuentra sumida en una profunda crisis. En este caso la situación se agrava debido

* Este trabajo fue escrito a solicitud del Centro Latinoamericano y del Caribe de la Universidad Internacional de Florida, Estados Unidos, y fue presentado en el Centro al participar el autor como conferencista en el Programa de Investigación Centroamericana, bajo el patrocinio de la Fundación Tinker y de la mencionada Universidad, 26-30 de enero, 1987.

• Investigador titular del Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM y Director de la Revista Problemas del Desarrollo.

a la concurrencia de crisis sociales en algunos países y a la crisis política que engloba a toda la región a consecuencia de la política norteamericana en Centroamérica.

En un escenario de tales características son muchas las interrogantes sobre el futuro de Centroamérica. Terminó ya la tranquila y prometedora "época victoriana" del desarrollo regional, y hay que elegir los caminos por los que se transitará en los años venideros. Dentro de los límites del presente ensayo se examinarán dos posiciones contrastantes: una, de cara al mercado mundial, y la otra consistente en una reconsideración del desarrollo industrial y la integración económica centroamericana. En ambos casos se destacarán sucintamente las ventajas y las limitaciones de cada opción.

La elección de ambas alternativas no es arbitraria; se basa en entrevistas realizadas por el autor a líderes empresariales y a funcionarios públicos, y la propia argumentación se beneficia del hecho de haberla puesto a prueba en discusiones y seminarios de nivel técnico en los que el autor ha participado en 1985-86.

Primera Parte

La Opción Exportadora

En el crítico cuadro que presenta la economía centroamericana en los años ochenta ha cobrado fuerza en algunos sectores la preferencia por la exportación al mercado mundial, volviendo la espalda al Mercado Común Centroamericano. Esta opción se presenta como la mejor alternativa en el juego de respuestas a la crisis. Incluso, se va más lejos al identificar las exportaciones al mercado mundial como la mejor alternativa de la política de desarrollo económico en el futuro.

La elección de esta alternativa responde con frecuencia al creciente escepticismo sobre las perspectivas del Mercado Común, pero también es inducida por la AID, el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional. Se parte en este caso de posiciones neoliberales que revitalizan el principio de las ventajas comparativas de la teoría clásica del comercio internacional.

La Cámara de Industrias de Costa Rica, a la que pertenece un gran número de empresarios que se hicieron de sólidas posiciones gracias al Mercado Común Centroamericano, argumentaba en un documento público que: "Si la estabilidad (económica) es todavía un objetivo, no puede pensarse en el crecimiento de la demanda interna como una opción viable. Por lo tanto, la única posibilidad radica en el aumento de las exportaciones[...]",¹ * agregando que esa posibilidad descansaba en la Iniciativa de la Cuenca del Caribe, las propuestas del Banco Interamericano de Desarrollo para que se abrieran los mercados de México, Venezuela y Colombia y los acuerdos bilaterales que Costa Rica había suscrito con la República Dominicana, Argentina e Italia. Ninguna referencia a Centroamérica.

La Fundación Salvadoreña de Desarrollo Económico y Social (FUSADES), creada y apoyada por la AID, hizo público en fecha reciente un documento en que propone un nuevo modelo económico para El Salvador. En el documento se contrastan los modelos de sustitución de importaciones y de promoción de exportaciones, y se afirma que el primero está ya agotado en ese país. Por tanto, "[...] la alternativa para el futuro es un ambicioso programa de fomento y diversificación de ventas al exterior que complementen y refuercen a las exportaciones tradicionales".² En otra parte FUSADES asienta que "los objetivos del modelo económico propuesto son alcanzar a largo plazo un crecimiento sostenido de la economía y elevados niveles de empleo, con base en la diversificación y aumento de la producción exportable[...]"³

En una reciente recopilación de estudios sobre el Banco Mundial y el FMI se dice lo siguiente:

"Un número creciente de personas en el gobierno de los Estados Unidos, en los países europeos, en los círculos académicos influidos por el paradigma neoclásico y en el Banco Mundial bajo la presidencia de Tom Clausen han atacado el modelo

* Ver notas al final del artículo

de desarrollo 'orientado hacia adentro' o la estrategia de industrialización basada en la sustitución de importaciones".⁴

Con referencia a las políticas de estabilización y de ajuste estructural implantadas por el FMI y el Banco Mundial en Jamaica, una evaluación de esa experiencia señala que el programa de ajuste se basa en una apreciación negativa de las políticas llevadas a cabo en ese país después de su independencia:

"Tanto las políticas económicas de sustitución de importaciones de la década de los sesenta, como la estrategia de redistribución económica de los setenta se culpan de la declinación económica experimentada en 1974-1980. En consecuencia, la nueva política económica, concebida originalmente para llevarse a cabo en un periodo de 3-5 años, consiste en una serie de medidas para reorientar la estructura de la economía hacia la promoción de exportaciones y darle al sector privado el papel de 'promotor del crecimiento' ".⁵

Roberto Mayorga-Cortés, exDirector Ejecutivo Alterno del Banco Mundial, en un documento enviado a los Gobernadores de dicho banco por Centroamérica y Panamá hacía notar que desde marzo de 1980 se habían hecho exposiciones en el Directorio Ejecutivo señalando

"la necesidad de evitar, a través de los préstamos de ajuste estructural, la implantación de un modelo específico de desarrollo [...] Dicho modelo (Bolivia, Jamaica, Filipinas) se fundamentaría en la liberalización de las importaciones a través de diversas medidas, particularmente por la vía de una reducción de la tarifa arancelaria y conduciría esencialmente a la entronización de un tipo de crecimiento sustentado de manera casi exclusiva en el sector exportador tradicional. Se trataría, por consiguiente, de un retorno a la aplicación a ultranza de la teoría de la división internacional del trabajo: producir materias primas y alimentos para impor-

tar bienes intermedios, de consumo durable y de capital".⁶
(Lo subrayado aparece así en el texto citado).

Finalmente, para no extendermos más en esto, es interesante destacar la declaración que hizo la delegación norteamericana a la Conferencia Extraordinaria de la Comisión Económica para América Latina, celebrada en México del 19 al 23 de enero de 1987. Al mismo tiempo que rechazaba la opinión general de la Conferencia Extraordinaria sobre la crisis económica de América Latina, la deuda externa y las políticas seguidas por la países industrializados, la delegación de los Estados Unidos declaró, entre otras cosas:

"Observamos con agrado que diversas delegaciones que representan a países en desarrollo miembros de la CEPAL, se pronunciaron favorablemente sobre el papel que desempeñan los mecanismos del mercado y del sector privado para estimular el crecimiento económico y el desarrollo. Tal reconocimiento representa un cambio favorable con respecto a la estrategia de desarrollo, cada vez más anticuada, basada en la sustitución de importaciones y orientada hacia el sector público, que a menudo obstaculizó las perspectivas del desarrollo económico de América Latina y el Caribe en los últimos 40 años".⁷

Hay, pues, una visión específica de lo que deben hacer los países en desarrollo, en este caso Centroamérica, para apoyar su crecimiento económico por una vía distinta de la seguida en decenios anteriores. Para conseguir la reorientación de la política económica no ha sido suficiente el empleo de los convenios que han suscrito algunos países con la AID, el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, sino se ha llegado a reestructurar la organización misma del sector empresarial.

"El resultado ha sido que en los últimos tres años, la AID raramente ha trabajado a través de las organizaciones 'tradicionales' del sector privado. Más bien ha prestado apoyo,

tanto organizativo como financiero, a la creación de una nueva serie de organizaciones que sirven para realizar funciones presumiblemente inexistentes en los grupos más viejos".⁸

En vista de lo expuesto se pasará enseguida a examinar el pro y contra de centrar la política de desarrollo en las exportaciones. Nos referiremos exclusivamente a las exportaciones al mercado mundial, pues es en éstas, precisamente, en las que se deposita todo el potencial de crecimiento, sin hacer la menor referencia al intercambio de los países centroamericanos en el Mercado Común.

Innegable importancia de las exportaciones

Vistas las cosas en perspectiva histórica está fuera de duda que las exportaciones al mercado mundial han tenido tradicionalmente una importancia primordial. Se argumenta, con razón, que el propio proceso de industrialización —el crecimiento hacia adentro, como suele decirse— fue posible en medida considerable gracias al ingreso generado por las exportaciones agrícola.

A este respecto debe tenerse en cuenta que el "proceso de modernización" se realizó sin cambios estructurales que mejoraran sustancialmente la distribución del ingreso; antes bien, las políticas seguidas situaron a la mayor parte de la población en un nivel de extrema pobreza, como lo atestiguan los estudios llevados a cabo por la CEPAL.⁹ En esas condiciones, las exportaciones agrícolas aportaron una buena parte del ahorro que se requirió inicialmente para la inversión industrial.

El prolongado periodo de expansión económica de los países industrializados, y en particular el rápido crecimiento del comercio mundial, crearon condiciones muy favorables para las exportaciones centroamericanas, sobre todo en la década de los sesenta y algunos años del decenio siguiente. Tomando en cuenta exclusivamente las exportaciones de Centroamérica al mercado mundial, éstas pasaron, a precios corrientes, de 410 millones de dólares en 1960 a un total de 812 millones en 1970 y 3 639 millones en 1979. La tasa media anual de crecimiento

en ese periodo de 19 años fue 12.2 por ciento, en tanto que la del PIB fue 10.5 por ciento.¹⁰

En los años ochenta Centroamérica se encuentra en una situación que puede resumirse de la siguiente manera: no cabe esperar en los próximos años un financiamiento externo sustancial (créditos e inversión extranjera directa); la asistencia financiera que vienen recibiendo algunos países puede interrumpirse en cualquier momento, pues está ligada a políticas coyunturales, como son las de la administración Reagan con respecto a Nicaragua; no es posible comprimir las importaciones más allá de cierto límite, pues la región es altamente dependiente del suministro externo de materias primas y bienes de capital; y no es posible tampoco reducir más aún el gasto interno en consumo e inversión, pues el primero ya está muy deprimido, y la inversión, en términos reales, ni siquiera alcanzaba en 1985 los niveles que tuvo diez años atrás.¹¹

En consecuencia, elevar el nivel de ingreso externo mediante el aumento del volumen de las exportaciones y la recuperación de su valor unitario, que ha caído a muy bajos niveles en años recientes, constituye un objetivo de alta prioridad.

Cabe señalar, por último, la importancia que específicamente tienen las exportaciones para el desarrollo industrial de Centroamérica, la cual podríamos resumir de la siguiente manera:

- Complementan la producción para el mercado interno y, en consecuencia, permiten un nivel más alto de aprovechamiento de la capacidad instalada;
- Tienen efectos sobre la eficiencia y la calidad, pues lo que se busca es reducir costos y precios y tener competitividad internacional;
- Abren una posibilidad de aprovechar los recursos naturales, si lo que se busca es competir internacionalmente con base en una determinada ventaja comparativa.

Posibilidades de exportar al mercado mundial

¿Cómo se ven las posibilidades de exportar y qué es lo que se considera posible colocar en el mercado internacional, particularmente en el de los Estados Unidos? En los años recientes se

han redoblado los esfuerzos para identificar posibilidades. He aquí algunos ejemplos.

El Informe de Carlos Manuel Castillo preparado por encargo del Instituto para la Integración de América Latina para su consideración por el Banco Interamericano de Desarrollo, indica que "hay consenso en que las oportunidades más inmediatas radican en las industrias de reexportación [maquila], el turismo y algunos productos de la agricultura. Las industrias de maquila avanzan primero y con mayor rapidez[...]", en tanto que, según el Informe, la demanda externa de servicios turísticos, lo mismo que la colocación de productos agrícolas (frutas y legumbres), no podrá concretarse hasta en el mediano plazo.¹²

El Informe Castillo subraya que los éxitos que se pudiera tener en los tres rubros indicados "no deben conducir a descuidar, en ningún sentido, la tarea central a mediano plazo, cual es la orientación del aparato productivo existente hacia el objetivo de formar aquella nueva economía [la 'nueva economía exportadora', como se le llama, AGB]".¹³ En este caso las posibilidades de producción exportable se vinculan al proceso de redespigue industrial en rubros como los alimentos, las prendas de vestir, la madera y el cuero, y dentro de una perspectiva más amplia se sugiere la posibilidad de incorporar productos basados en el aprovechamiento de recursos naturales y algunos otros de industrias dinámicas que no se identifican todavía. Se advierten también posibilidades de transformar materias primas de algunos países de América Latina (por ejemplo, bauxita de Venezuela y cuero de Argentina), en lo cual estarían interesados esos países para tener acceso al mercado de los Estados Unidos.

Aproximadamente los mismos rubros antes indicados aparecen con posibilidades de exportación en un estudio realizado en 1985 sobre reestructuración industrial en Costa Rica,¹⁴ que es el país de Centroamérica con más tradición en materia de promoción de exportaciones.

Por último, para no extendernos más, un estudio realizado en 1983 por encargo de la AID identificó 460 productos con diferente grado de potencialidad exportadora, correspondiendo a Guatemala, El Salvador y Costa Rica alrededor de un 24 por

ciento del total para cada país, aproximadamente, y una cuarta parte restante que compartirían Honduras y Nicaragua. De nuevo encontramos en ese estudio productos que genéricamente pertenecen a los grupos ya indicados, más algunos otros de la industria de minerales no metálicos (vidrio, en concreto) y de algunas industrias metalmeccánicas.¹⁵

Limitaciones de las exportaciones centroamericanas

Por mucho que cambien las cosas, Centroamérica seguirá dependiendo, en gran medida, de sus exportaciones de productos primarios. El concepto, de acuerdo con el criterio de la Oficina de Estadística de las Naciones Unidas, incluye no sólo los productos agrícolas y minerales sin elaboración, sino igualmente productos con cierto grado de procesamiento industrial (carnes refrigeradas, azúcar, combustibles y aceites y grasas de origen vegetal, entre otros).

Un factor muy importante de la rápida expansión de las exportaciones en los años sesenta fue la incorporación de nuevos productos agrícolas a la exportación tradicional, como fueron el azúcar y la carne, y la consolidación de las exportaciones de algodón. Como resultado del rápido incremento de las ventas externas se alcanzaron importantes posiciones en la exportación total de América Latina: hacia 1975 Centroamérica realizaba el 21 por ciento de la exportación latinoamericana de café; el 41 de las exportaciones de algodón; el 58 de las ventas de banano y el 30 por ciento de las ventas de carne.¹⁶

Sin embargo, el efecto expansivo de esa incorporación se debilitó ya en los años setenta, debido a que la carne y el azúcar están sujetas a cuotas en el mercado norteamericano, y el algodón retrocede ante la competencia de las fibras sintéticas.

En los años ochenta la caída de los precios de los productos básicos ha sido espectacular, general y prolongada. "Esta baja de los precios resulta aún más grave si se la considera en términos de dólares constantes. Los precios reales de un número importante de productos fueron en 1982 inferiores a la mitad de los niveles alcanzados en 1950 y algunos de ellos ni siquiera llegaron al nivel de los años treinta".¹⁷ En el periodo siguiente la situación siguió deteriorándose. Como apunta otra

fuelle, "para septiembre de 1985 el precio internacional de las materias primas se encontraba 2 por ciento por debajo de los niveles registrados en la crisis de 1982".¹⁸

Para juzgar las perspectivas deben tenerse en cuenta elementos como los que enseguida se indican. Uno de ellos son los cambios estructurales que tienen lugar hoy día en los países desarrollados, lo que ha dado por resultado un insumo menor de materias primas por unidad de producto. Otro elemento es el cambio que se ha operado también en esos países en las preferencias de los consumidores, los cuales actualmente tienden a desplazar alimentos y bebidas como el café, el cacao, el banano y el azúcar por productos con un contenido más bajo de calorías o carbohidratos. Un tercer elemento es la competencia de las exportaciones de algodón, carne y cereales de los países industriales, apoyadas mediante cuantiosos subsidios. Un cuarto elemento son las políticas de los países industriales que afectan el comercio agropecuario, por ejemplo, la Ley de Seguridad Alimentaria de 1985 de los Estados Unidos, conocida como Ley Agrícola; la Política Agropecuaria Común de la Comunidad Económica Europea, en vigor desde muy poco después de la creación de la CEE en 1957, y finalmente, la Ley Básica Agropecuaria de 1961 en el Japón. Lo anterior significa que los tres principales mercados para las exportaciones agropecuarias latinoamericanas tienen en vigor políticas que restringen severamente el intercambio.¹⁹

No cabe esperar, por consiguiente, una pronta y mucho menos rápida recuperación de los precios de los productos primarios de exportación, ni una eliminación sustancial de las barreras no arancelarias que bloquean el acceso a los principales mercados. Por el contrario, las tendencias de las exportaciones agrícolas en los últimos 10-15 años indican que "los principales exportadores —Argentina, Brasil, Colombia y Centroamérica— se encaran a un periodo de intensa competencia en materia de cultivos de clima templado y de ganadería, y de precios reales descendentes en la mayoría de los productos tropicales".²⁰

La iniciativa de la Cuenca del Caribe

Ante un cuadro tan desolador, ¿qué es entonces lo que alienta el optimismo de la opción exportadora? El lado amable de la alternativa de exportar para crecer son las ventas de productos industriales, y en relación a esto las expectativas de la "nueva economía exportadora" se hacen depender, en lo fundamental, de la Ley de Recuperación Económica para la Cuenca del Caribe (Título II de la Ley Pública 98-67), conocida generalmente como Iniciativa de la Cuenca del Caribe. En ésta cobró cuerpo en 1984 la política comercial de los Estados Unidos para los países de dicha Cuenca.

El incentivo más importante de la Iniciativa es el otorgamiento de franquicias arancelarias para los productos originarios de los países de la Cuenca que hayan sido designados beneficiarios por el Presidente de los Estados Unidos. La franquicia es aplicable a cualquier artículo que se cultive, produzca o fabrique en un país beneficiario, si satisface determinados requisitos y no se encuentra excluido por disposición expresa de la Ley de Recuperación Económica, como es el caso del petróleo y otros productos.

Para tener una idea del potencial de exportación que podría generar la Iniciativa haremos las siguientes consideraciones: en 1980 las exportaciones no petroleras de Centroamérica con destino a los Estados Unidos, que estaban sujetas a gravámenes arancelarios en el territorio aduanero de este país, y que, en consecuencia, podrían haberse beneficiado de la franquicia otorgada por la Iniciativa, totalizaron 280 millones de dólares. El total no incluye las exportaciones de Nicaragua por no ser país beneficiario. Por otra parte, las exportaciones de Centroamérica hacia los Estados Unidos (excluidas las de Nicaragua) alcanzaron en el año citado un total aproximado de 1 612 millones de dólares. En consecuencia, las exportaciones que potencialmente se habrían beneficiado en 1980 con la franquicia constituyeron el 17 por ciento del total.²¹

El porcentaje anterior constituye una aproximación al límite del potencial de exportación que se puede vincular a la Iniciativa de la Cuenca del Caribe.

Con relación específicamente a las exportaciones industria-

les podemos decir lo siguiente. Un estudio realizado por encargo de AID para determinar el valor total de los bienes que los Estados Unidos podrían importar desde la Cuenca, identificó diez categorías de productos como las más importantes, de acuerdo a su valor en 1982.²² Si no se toma en cuenta los relojes, por estar expresamente excluidos por la Ley de Recuperación Económica, tenemos que el valor de las importaciones correspondientes a las nueve categorías restantes, que son representativas de productos industriales, ascendía a 1 207 millones de dólares. Por otra parte, la importación total de productos propiamente industriales que en 1979 realizó Estados Unidos con procedencia de Centroamérica tuvo un valor de 80 millones de dólares (sin excluir a Nicaragua). Esto es un poco menos del 7 por ciento del valor de las importaciones correspondientes a las nueve categorías seleccionadas y sólo 5 por ciento de la importación total de los Estados Unidos con origen en Centroamérica.²³ Téngase en cuenta que aún ese modesto valor de exportaciones industriales se realizó, en su totalidad o en alguna medida, al amparo de diversos tipos de libre comercio (por no estar gravadas en el Arancel de Aduanas de los Estados Unidos, por la Cláusula de la Nación más Favorecida o por el Sistema General de Preferencias de los Estados Unidos), de manera que en el mejor de los casos sólo una parte de esas exportaciones podría haberse beneficiado de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe.

La objeción principal a las estimaciones y comentarios anteriores es que parten del comercio ya establecido, mientras que la Iniciativa tiene previsto generar nuevas corrientes de exportación, al menos durante 12 años de vigencia de la Ley de Recuperación Económica. La objeción es válida, pero aún así nuestro optimismo es moderado por las razones que pasamos a exponer.

El aprovechamiento del potencial de exportación generado por la Iniciativa depende, ante todo, de la estabilidad política y de las facilidades o de los factores de atracción que brinden los países beneficiarios no centroamericanos, así como países no beneficiarios (México, Colombia y Venezuela en la Cuenca del Caribe o algunos países del Lejano Oriente).

La Iniciativa estimulará sobre todo la instalación de empre-

sas maquiladoras, pero no hay motivos para esperar cambios espectaculares en la localización geográfica de una actividad como la maquiladora, que sigue concentrada, y tiende a ampliarse todavía más, en la región fronteriza México-Estados Unidos. Además, "la maquila es una actividad inestable y de precaria existencia, al menos inicialmente, pues corre peligro de desaparecer si pierde su ventaja en la competencia entre márgenes salariales muy reducidos".²⁴

Sin embargo, no todo depende de que un país tenga la "ventaja" de un bajo nivel de salarios. El Presidente de una empresa norteamericana decía no hace mucho lo siguiente: "Quizás ya es tiempo de estudiar por qué empresas que operan en la región realmente no obtienen grandes utilidades, incluso después de pagar algunos de los salarios más bajos del mundo."²⁵ En respuesta a esta cuestión, el empresario citado enumeró 19 componentes de costo en la Cuenca del Caribe que comprimen los salarios a fin de compensar el impacto de dichos componentes, a los cuales se les puede ver igualmente como desventajas comparativas respecto a otras regiones y países. A título ilustrativo mencionaremos un solo ejemplo, el de los costos de transporte marítimo, que son mucho más altos que en las rutas de Oriente de tráfico intenso. "El costo de mover un contenedor de 40 pies de Taiwán a Missouri es casi el mismo que de Honduras a Missouri, que se encuentran a un tercio de la distancia."²⁶

Por otra parte, no todo el potencial de exportación puede realizarse, pues en muchos casos no se satisfacen los requisitos para gozar del libre comercio. La experiencia del Sistema General de Preferencias es muy elocuente a este respecto. Un indicio de esas dificultades es el hecho de que, según el Departamento de Comercio de los Estados Unidos, las importaciones que en 1984 ingresaron a ese país al amparo de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe tuvieron un valor de 578 millones de dólares equivalente al 15 por ciento del total de importaciones elegibles dentro de la Iniciativa.²⁷

Finalmente, hay que recordar que desde antes de entrar en vigor la Iniciativa ya gozaban de libre comercio un poco más de las cuatro quintas partes de las exportaciones de Centroamérica a los Estados Unidos, por lo que cabe preguntarse

si lo que antes no se pudo hacer al amparo de esas franquicias se va a poder hacer en el futuro. Sin duda hay un margen de expansión, entre otras razones por un cambio de mentalidad exportadora, pero las expectativas no están exentas de incertidumbre. Una razón para ello, entre otras, es el nuevo tratamiento que recibe el Sistema General de Preferencias en la Ley de Aranceles y Comercio de los Estados Unidos (1984).²⁸ Un hecho completamente nuevo podrá llegar a ser que la robotización u otros avances tecnológicos, como sería la aplicación de la microelectrónica en la industria del vestido, cambien el sentido del redespigue industrial: en lugar de montar empresas en países de bajo costo de operación debido a los bajos salarios, puede resultar más conveniente retener la producción en los Estados Unidos. En tal caso, ya ni la miseria constituiría una ventaja comparativa.

Segunda Parte

La opción de profundizar el desarrollo industrial y la integración económica

La opción exportadora que hemos venido comentando surge de un cuestionamiento de las estrategias de desarrollo seguidas en el pasado, las cuales fueron, en lo fundamental, dos: la industrialización por la vía de sustituir importaciones y la integración económica regional. Una conclusión de este cuestionamiento es considerar agotadas esas estrategias y de ello se deduce que es indispensable elegir otra muy distinta. Se cuestiona el pasado para romper con él.

Pero hay otro cuestionamiento de las estrategias de desarrollo pasadas, un cuestionamiento que busca en el balance crítico de sus errores y aciertos los elementos para replantearlas. Se cuestiona el pasado para formularlo y de ello se deduce una opción alternativa de la anterior. De esto vamos a ocuparnos enseguida, y el primer paso será hacer un breve balance crítico de las estrategias mencionadas.

La industrialización centroamericana: un breve recuento

A partir de los años sesenta el crecimiento industrial de Centroamérica, basado en la sustitución de importaciones, cobró impulso. En términos reales, el producto industrial regional creció a una tasa promedio anual de 7 por ciento en el periodo 1960-79, en tanto que el producto interno bruto, medido también en términos reales, creció a razón de 5.4 por ciento en el mismo periodo.²⁹

El cambio estructural más importante fue la ampliación del grupo de industrias intermedias, cuya participación en el producto industrial centroamericano, en términos reales, pasó de 22 a 36 por ciento en el periodo 1960-78.³⁰ Entre el 50 y el 71 por ciento de las empresas de las industrias de papel, del caucho, de químicos intermedios, de minerales no metálicos y las metálicas básicas comenzaron a operar en los años sesenta.³¹

En las industrias tradicionales (alimentos, textiles, calzado, madera y otras más), donde ya se contaba con cierta capacidad instalada, el crecimiento anual fue menos intenso, pero en todas ellas tuvo lugar una importante expansión de capacidad, se diversificó la producción y se incorporó tecnología moderna.

Como resultado de la industrialización el comercio intracentroamericano cambió radicalmente su composición; desde los años sesenta pasó a ser en su casi totalidad un comercio de productos industriales (el 93 por ciento del intercambio total de 1979 valorado en 905 millones de dólares).³²

Por efecto de la competencia dentro del Mercado Común y por el avance en materia tecnológica y eficiencia, la industria centroamericana mejoró en muchos casos su competitividad. Según el Banco Mundial: "Para un número sustancial de bienes de consumo no duradero, los precios de los productos fabricados en la región son competitivos en relación a los producidos en las áreas desarrolladas..."³³

En los años sesenta el interés de los empresarios por exportar fuera de Centroamérica fue bastante débil, lo que se explica porque las oportunidades que brindaba el Mercado Común eran de rentabilidad más atractiva y de más fácil aprovechamiento. En la siguiente década comenzaron a cambiar las

cosas, en parte por los problemas que se fueron acumulando en el Mercado Común, y en parte también, al menos algunos años, como respuesta a la demanda del mercado mundial. En 1979 la exportación de productos propiamente industriales (es decir, excluyendo las ventas de carnes refrigeradas, el azúcar, los aceites vegetales y otros) tuvo un valor de 1 051 millones de dólares, habiéndose destinado a los mercados extrarregionales el 22 por ciento.³⁴

Es importante señalar que la composición de las exportaciones industriales fue distinta según el destino de las mismas: a fines de los años setenta las exportaciones agroindustriales (carnes, azúcar, madera, etcétera) se dirigieron en un 96 por ciento al mercado mundial, en tanto que las exportaciones de productos propiamente industriales se canalizaron en un 78 por ciento al Mercado Común.³⁵

El lado oscuro de la experiencia de industrialización

No obstante haber sido muy notables los progresos de la industrialización regional, es indudable que el potencial de desarrollo manufacturero se utilizó sólo en forma parcial; la sustitución de importaciones pudo haber ido mucho más lejos, con lo que el sector industrial hubiera alcanzado una mayor articulación intra e intersectorial, como fue el objetivo planteado desde un principio por la CEPAL y la Secretaría Permanente del Tratado General de Integración Económica (SIECA).³⁶ Se hubiera podido avanzar mucho más en la especialización y la complementación industrial de unos países con otros. Se pudo haber aprovechado la capacidad instalada y la experiencia adquirida para salir al mercado mundial, pero para todo ello se careció de las políticas adecuadas.³⁷

Quizás suene paradójico, pero lo que conspiró contra una mejor calidad de la industrialización fue la alta rentabilidad de las empresas. Concentrada la inversión en los proyectos de más altas tasas de retorno, en un mercado protegido cuyo tamaño favorecía la formación de oligopolios, no hubo estímulos para canalizar capitales hacia proyectos que profundizaran el des-

arrollo industrial llevándole adelante tanto en sentido horizontal como vertical. El Estado fue incapaz de crear condiciones para inducir en ese sentido las inversiones; su principal instrumento de política industrial fue el otorgamiento de incentivos fiscales, pero la concesión de éstos llegó a ser completamente irracional.³⁸

El modelo de industrialización que se siguió se caracterizó por su total indiscriminación. Debido a esa ausencia de selectividad se permitió, e incluso se favoreció, el establecimiento de industrias de "toque final", cuyo aporte al desarrollo industrial es irrelevante. La ausencia de selectividad se manifestó igualmente en la actitud de las autoridades centroamericanas en relación a la inversión extranjera, a la que se disputaron ofreciéndole más incentivos de los que hubiera necesitado para establecerse en la región. Más de una vez esas mismas autoridades fueron objeto complaciente del manipuleo de las empresas transnacionales.³⁹

La estrategia de integración económica

La segunda estrategia fundamental puesta en práctica desde los años cincuenta fue, como se dijo ya, la integración centroamericana. Concebida en el contexto de la política de desarrollo, la integración económica es una manera de establecer interdependencias entre países, entre sectores económicos y dentro de los propios sectores, a consecuencia de lo cual se logran tasas más altas de crecimiento económico y, en el mejor de los casos, un auténtico desarrollo de los países que se integran. Lo anterior es válido para todos los países, pero es particularmente cierto en el caso de los medianos y pequeños, pues los países de mayor dimensión económica, como Argentina, Brasil y México en el caso latinoamericano, pueden apoyarse en mayor medida que los pequeños en su mercado interno y en sus más amplios nexos con la economía internacional.

Las exportaciones al mercado mundial tienen un efecto diferente en el desarrollo económico si se realizan desde una región integrada o fuera de un esquema de integración. En presencia de un debilitado proceso de integración o en ausencia del

mismo las exportaciones al mercado mundial disocian, vigorizan la tendencia a seguir políticas nacionales individualizadas; se oscurece la necesidad de la cooperación. Por el contrario, en el marco de un conjunto económicamente integrado la exportación al mercado mundial genera posibilidades de acción común y de entrelazamiento de las actividades productivas, al mismo tiempo que se potencia la capacidad de negociación internacional.

El proceso de integración económica regional impulsó el desarrollo de la infraestructura de transporte; avanzó en el campo de las telecomunicaciones, de la interconexión eléctrica y el desarrollo portuario; dio origen a un conjunto importante de instituciones centroamericanas; creó condiciones para la industrialización y estableció muy importantes corrientes comerciales entre los países del área.

Por todo lo anterior se creó entre los países centroamericanos una interdependencia que no habían conocido nunca antes, la cual hasta la fecha ha resistido la dura prueba de los acontecimientos de los últimos años. Por efecto de la integración económica las fuerzas productivas de cada país centroamericano se desarrollaron no sólo internamente sino además se regionalizaron, es decir, se vincularon a través de las fronteras. Por lo general, este aspecto se pasa por alto, sin embargo, constituye uno de los elementos que explican la simultaneidad de las crisis en Centroamérica e induce a pensar que puede haber un "efecto de vasos comunicantes" cuando se encuentren las soluciones.

La opción industrializadora e integracionista

Ahora ya podemos enunciar la alternativa que reformula la experiencia pasada. Brevemente, esta opción considera que exportar y sustituir importaciones son dos vertientes de una acertada política industrial, pero en el caso centroamericano y en el contexto económico internacional contemporáneo el énfasis debe ponerse en lo segundo y no en lo primero. En consecuencia, esta opción —que presupone la integración económica regional—, asigna a las exportaciones al mercado mundial un

papel complementario de la industrialización sustitutiva regional. ¿Por qué este orden de prioridad? Las razones son las siguientes:

1. Las exportaciones agrícolas tradicionales siguen un curso errático, y su efecto en el ingreso y la demanda interna es tan pronto expansivo como recesivo. En años recientes vienen siendo afectadas negativamente por cambios estructurales en la demanda de los países industrializados, lo que oscurece sus perspectivas.
2. Las exportaciones agrícolas no tradicionales no podrán sustraerse de la inestabilidad inherente a los mercados de productos primarios. Además, tanto en este caso como en el anterior se tropieza con las políticas agrícolas de los países desarrollados.
3. Las exportaciones industriales son, sin duda, la línea de acción principal, pero tienen restricciones importantes. Desde el lado de la oferta está el hecho de que la producción industrial fue concebida para servir al mercado centroamericano; sólo parte de la capacidad industrial podrá reconvertirse con vistas a exportar. Además, una tercera parte de la capacidad industrial instalada en Centroamérica pertenece a empresas de capital extranjero,⁴⁰ cuyo establecimiento no respondió a un propósito de utilizar a la región como base de exportaciones al mercado mundial. Desde el lado de la demanda la principal restricción la constituye el proteccionismo de los países industrializados. En los casos en que las barreras son eliminadas, el horizonte de expansión tiene límites prefijados, como ocurre con el Sistema Generalizado de Preferencias; o tiene un espectro de oportunidades cuya concreción es cuestionable, como ocurre con la Iniciativa de la Cuenca del Caribe.
4. A modo de balance podría decirse que las exportaciones tradicionales seguirán teniendo la principal importancia en el total de las ventas al exterior, y aunque sus perspectivas dan poco margen para el optimismo, se trata de un campo de batalla en que no cabe pensar en la

rendición. Las nuevas actividades de exportación, tanto agrícolas como industriales, partirán de cero o de niveles muy bajos; por tanto, en el mejor de los casos las tasas de crecimiento podrían ser altas, pero no hay razones válidas para pensar que dejarán de ser un componente de menor magnitud que las exportaciones tradicionales.

Aún más: parece posible conjeturar que, no obstante la caída del comercio intrarregional en 1981-86, las exportaciones industriales al mercado mundial, que actualmente son de menor valor que las exportaciones al Mercado Común, lo seguirán siendo también en el futuro. Lo anterior implica varias hipótesis: la primera, que la curva descendente del comercio intrarregional tiene un mínimo y que, aún antes de alcanzarlo, la curva tendrá un punto de inflexión y se recuperará el intercambio. La segunda es que la reorientación de las empresas hacia la exportación fuera del Mercado Común tendrá lugar sólo en cierto número de firmas, por lo que las restantes —que serán la mayoría— seguirán orientadas hacia el Mercado Común. La tercera hipótesis es que los problemas de acceso a los mercados internacionales serán más grandes que los que implica reactivar el Mercado Común.

El lejano ejemplo del Lejano Oriente

El argumento que con más frecuencia se contrapone a las anteriores reservas sobre el potencial de la “nueva economía exportadora” es el de la industrialización de algunos países del Lejano Oriente. Lo que allí se hizo hay que reproducirlo en Centroamérica. La fortuna es de los audaces. No compartimos ese entusiasmo, pero en obsequio a la brevedad nos limitaremos a señalar ciertas condiciones fundamentales del éxito de esos países que *no existen en Centroamérica*. De esta manera se obviará los comentarios, pues estarán implícitos en la exposición.⁴¹

- Durante la ocupación japonesa de Corea se destruyó a la antigua aristocracia terrateniente y durante la ocupación

norteamericana de Corea del Sur (1945-52) se llevó a cabo la reforma agraria. Lo anterior imprimió un fuerte impulso al mercado interno y favoreció la acumulación de capital en el sector industrial.

- La ocupación norteamericana de Corea del Sur y la importancia estratégica de Taiwán dieron lugar a muy importantes flujos financieros que estimularon la demanda interna y favorecieron el desarrollo de algunos sectores industriales que posteriormente se convirtieron en exportadores.
- El periodo de expansión de las exportaciones de productos intensivos en mano de obra coincidió con el periodo de auge del mercado mundial, cuando había una gran demanda de esos productos en los países industrializados y prácticamente eran inexistentes las barreras proteccionistas. Al cambiar este cuadro los países del sudeste asiático pusieron en práctica una nueva estrategia de industrialización. A partir de 1973 Corea del Sur estimuló la sustitución de importaciones en industrias intensivas de capital. En 1979, Singapur inició una política de altos salarios para desalentar las industrias intensivas en mano de obra y orientar la inversión hacia la alta tecnología. Taiwán actuó en el mismo sentido.
- El papel del Estado ha sido determinante en los países mencionados. En Corea del Sur, no obstante que existen corporaciones privadas gigantescas, que incluso vienen instalando plantas industriales en Estados Unidos y Europa para burlar el proteccionismo, el papel del Estado ha sido determinante en la creación de la industria pesada y de alta tecnología; en la canalización de la inversión privada conforme las prioridades definidas en los Planes Quinquenales y en la promoción de exportaciones, a las que se fijan metas por empresa, rama industrial, producto y mercados extranjeros. En Taiwán, a falta de grandes corporaciones privadas, con mayor razón se hizo cargo el gobierno de gran parte de los proyectos de la industria pesada. En Singapur, el gobierno ha jugado un papel destacado en la realización de inversiones en industrias intensivas en capital. La única excepción de los llamados

“cuatro tigres” del Lejano Oriente ha sido Hong Kong, que ha seguido fiel a su tradición poco intervencionista.

El resultado, en las actuales condiciones del mercado internacional, ha sido una pérdida gradual de importancia del sector industrial y un incremento de la importancia de los servicios financieros y de almacenamiento. Este curso de la economía es conveniente a Hong Kong, pues en un clima internacional desfavorable le abre la posibilidad de aumentar sus intercambios con la República Popular China, a la que proporciona “servicios de alta tecnología que van desde la medicina y el mantenimiento de aeronaves hasta las computadoras[. . .]”⁴²

- Corea del Sur, lo mismo que Taiwán, enseñan que “no cabe hacer un corte abrupto entre la sustitución de importaciones y la producción de bienes exportables”.⁴³ Otro autor apunta que:

“Contrariamente a lo que sugieren las versiones ‘vulgares’, la política comercial seguida por estos países ha tenido un componente no despreciable de sustitución de importaciones, la que, a diferencia de lo ocurrido en América Latina, ha tenido un carácter extremadamente selectivo a nivel sectorial, que se ha ido modificando paulatinamente con el tiempo, adecuándose a las modificaciones que experimentaban las prioridades sectoriales de la política industrial”.⁴⁴

- En cuanto al reiterado “consejo” y las presiones para que Centroamérica se abra mucho más al exterior: “En general [en Corea] se sostiene que la liberación comercial ha de emprenderse cuando las condiciones internas y externas sean más favorables[. . .]”,⁴⁵ como fue el caso de Alemania Occidental, Japón y Taiwán en los años cincuenta, sesenta y setenta respectivamente. Tales condiciones favorables, según la fuente citada, fueron las siguientes: “[. . .] rápido crecimiento del PNB y de las exportaciones, situación favorable de la balanza de pagos, estabilidad interna de precios, escasa desocupación, veloz aumento del comercio mundial, dominio general de la ideología del libre comer-

cio, y otras similares”. En otras palabras, lo inverso de la situación actual.

Aún podría decirse más, pero la conclusión esencial es que entre Centroamérica y los “cuatro tigres” del Lejano Oriente hay más diferencias que semejanzas. Anticipar un futuro promisorio de las exportaciones centroamericanas haciendo referencia al ejemplo de aquellos países constituye una falacia.

La cuestión de la selectividad

Del balance crítico de la experiencia pasada se desprende que la opción industrializadora deberá regirse por el principio de la selectividad. El beneficio final de la industrialización sustitutiva dependerá de la corrección de los excesos de indiscriminación en que se incurrió en el pasado. El apoyo que reciba la industria ya establecida deberá estar en razón de su importancia para avanzar hacia nuevos espacios de sustitución de importaciones, deberá servir para que la nueva capacidad productiva tenga una mayor coherencia intersectorial y aproveche en mayor medida los recursos internos, hasta donde ello sea posible.

El principio de selectividad deberá estar presente en la política de exportaciones al mercado mundial, y en razón de ello deberá atemperarse el entusiasmo que hoy día tienen algunos sectores y gobiernos por la alternativa de la industria maquiladora. Constituye una ilusión, que la práctica desmentirá, creer que las empresas maquiladoras proliferarán en razón de sus mínimos requerimientos de instalación. Más importante que eso es que las condiciones que ofrece Centroamérica para instalarlas son equiparables o inferiores a las de otros países de la Cuenca del Caribe. Se trata, en consecuencia, de oportunidades de inversión muy diversificadas. Basta tener en cuenta que habiendo transcurrido ya el 25 por ciento del periodo de vigencia de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe, sus resultados en Centroamérica son insignificantes. Aparte de esto, no hay que olvidar que se trata de inversiones inestables; el empleo es inseguro debido a la elevada rotación de la mano de obra,⁴⁶

y la demanda de materias primas nacionales es prácticamente nula.

Si no hubiera selectividad en la política de exportaciones y se diera prioridad a la maquila, al cabo de algunos años la capacidad industrial de Centroamérica distaría mucho de lo que necesita la región para ampliar y consolidar sus posibilidades de crecimiento endógeno. Puede afirmarse sin temor a equivocación que esa capacidad industrial no correspondería en absoluto al objetivo principal que se asignó a la industrialización cuando se sentaron las bases de la integración económica regional.

En la controversia sobre la mejor opción futura de desarrollo industrial se han vuelto a oír antiguos reparos a la profundización de ese desarrollo. Se hace referencia, ante todo, al tamaño del mercado y las economías de escala. El argumento es inconsistente: numerosos estudios han precisado cuáles son las industrias básicas que pueden establecerse sin sacrificar la eficiencia.⁴⁷ Asimismo, en fecha reciente, los organismos de integración centroamericana han revelado atractivas posibilidades de complementación industrial que podrían aprovecharse mediante inversiones de magnitud muy accesible.⁴⁸ Hay, pues, oportunidades para avanzar y no se debe retroceder ante las desventajas iniciales, cuando las haya. Si el criterio de selección no parte de las ventajas comparativas estáticas sino del principio de las ventajas comparativas dinámicas, que fue el que presidió la política industrial de los países hoy día desarrollados, la eficiencia y la competitividad son simple cuestión de tiempo y de contar con los instrumentos de promoción adecuados.

Replantear la integración

Sin integración económica no podrá llevarse adelante la industrialización que Centroamérica necesita para ampliar la base de sustentación de su desarrollo. En la práctica, la recuperación crítica de la experiencia se complica, pues hoy día se ve interferida por la situación del Mercado Común. Empezaremos entonces por referirnos al momento actual.

La crisis económica y las crisis políticas han agrietado los

compromisos de la integración y han contribuido a la caída del comercio intrarregional. El nivel más alto del intercambio se alcanzó en 1980 (1 100 millones de dólares, en cifras redondas), pero el resultado estuvo fuertemente influido por una demanda extraordinaria de Nicaragua a raíz de su revolución. Como término de referencia sería mejor entonces el nivel del comercio en 1981 (937 millones de dólares) que puede considerarse más ajustado a la tendencia histórica. Con relación a dicho año el intercambio comercial en 1986 representó el 43 por ciento solamente.⁴⁹ El factor principal de la contracción ha sido la pérdida de capacidad de pagos, cuyo origen está en el sector externo y no en el interior del Mercado Común.

En esta situación se dan dos posiciones contrapuestas: la de quienes opinan que la crisis de la integración regional es irreversible, por lo que hay que volver los ojos hacia otras soluciones, y la de quienes pensamos que la crisis puede revertirse y que los motivos que dieron origen al proceso de integración siguen siendo válidos.

En el segundo caso caben, asimismo, dos posiciones: la de quienes limitan sus perspectivas a restañar las heridas del esquema vigente basado en el Tratado General de Integración Económica, y la de quienes pensamos que la integración económica debe replantearse globalmente.

Por último, en cuanto al establecimiento de la integración en el marco vigente, caben también dos posiciones: la de quienes se limitan a la revitalización del comercio intrarregional, dando por sentado que no hay condiciones para mucho más, y la de quienes pensamos que aún en la crítica situación actual hay intereses de los países que pueden dar lugar a muy diversas acciones de integración.

De inmediato, la principal acción de rescate de la integración consiste en resolver el problema de pagos. Con esta finalidad se puso en vigor este año el Derecho de Importación Centroamericano (DICA), instrumento financiero que se utilizará como un mecanismo *ad-hoc* de pago, con carácter transitorio y en forma complementaria de los sistemas de pago vigentes. Queda por ver si opera como está previsto.

En cuanto a la posibilidad de nuevas acciones de integración del orden jurídico actual, es conveniente recordar que desde el

preámbulo mismo del Tratado General, la integración fue concebida como un programa que tiene por objeto “[...]unificar las economías de los países e impulsar en forma conjunta el desarrollo de Centroamérica[...]”. Para la ejecución del programa los Estados reservaron para sí la potestad normativa, lo que otorga una gran flexibilidad a la generación del derecho positivo de la integración. Así lo confirma un buen número de realizaciones que se han concretado mediante la suscripción de convenios que no se originaron en los tratados básicos del proceso (la Comisión Centroamericana de Telecomunicaciones, la Corporación de Servicios a la Navegación Aérea, la interconexión eléctrica, la Cámara Centroamericana de Compensación, el Fondo Centroamericano de Estabilización Monetaria, etcétera).

No obstante la flexibilidad del esquema actual, se hace necesario replantear la integración. Ello significa, ante todo, redefinir los objetivos del proceso y reformular las vías y modalidades concretas que asumirá su consecución. Esto último es muy importante. De acuerdo con la teoría tradicional de la integración ésta debe cubrir sucesivamente diversas etapas, cada una de las cuales implica compromisos más y más amplios. La experiencia enseña que no es posible tal avance lineal y que cuando éste se pretende se violenta la capacidad de adaptación de los países, en cuyo caso los acuerdos de integración se disocian de los intereses de dichos países.

En consecuencia, hay que partir de una concepción distinta del proceso de integración. Una vez definidos los objetivos e incorporados explícitamente múltiples espacios de integración al nuevo compromiso regional, el avance debe realizarse en la dirección a donde apunte el consenso, o sea, hacia donde en cada caso concurra la mayor suma de intereses de los países participantes.

Lo anterior no significa que el compromiso de integración sería tal modo impreciso que no se sepa a ciencia cierta hacia donde se encamina el proceso. En un ambiente de incertidumbre la inversión se retraería y los Estados mismos se sentirían tentados a elegir formas específicas de cumplir los compromisos, según su particular conveniencia. Indudablemente, se tiene que contar con programas de acción y fijarse metas y plazos,

pero es de fundamental importancia evitar la rigidez que ha sido característica de todos los esquemas de integración hasta el presente. Si los programas expresan la concurrencia de intereses de los Estados signatarios, como se indicó en el párrafo anterior, la fijación de metas y de plazos no será más que la expresión operativa de dichos programas.

¿Es factible lo que se propone?

Lo dicho sobre la opción industrializadora e integracionista tiene coherencia lógica desde el punto de vista de la teoría del desarrollo, pero hay que preguntarse: ¿Es políticamente viable dar contenido real a esa construcción formal? ¿Es posible pasar de la teoría a la práctica? En la situación actual, definitivamente no. Pero en el futuro creemos que sí, una vez se supere la profunda crisis económica que afecta a los cinco países centroamericanos y la crisis política regional originada por las acciones de la Administración Reagan respecto a Nicaragua.

Esto último hay que subrayarlo. Ninguna opción, cualquiera que ésta sea, puede hoy día considerarse seriamente en Centroamérica haciendo abstracción de la intervención de los Estados Unidos en Centroamérica. Las principales decisiones de los Estados centroamericanos se ven interferidos por esa intervención. En particular, es notorio que la capacidad de decisión soberana de dichos Estados se ha reducido a niveles que no tienen antecedente en toda la historia republicana (1821-1987).

En presencia de la crisis política regional no existe hoy día ninguna posibilidad de replantear la integración, pues el replanteamiento implica compromisos de gran alcance que no se pueden asumir en un ambiente de grandes tensiones y de aguda desconfianza recíproca. Además, en tanto los gobiernos del área consideren, aunque con diversos grados de convicción, que el gobierno sandinista será derrocado mediante la intervención norteamericana directa, ninguno estará en disposición de negociar un nuevo compromiso global de integración.

Cosa distinta será si la intervención norteamericana no tiene lugar —lo que de ninguna manera se puede descartar— y se llega a algún tipo de solución negociada. Seguramente ello

coincidiría con cierto desencanto acerca de las realizaciones de la "nueva economía exportadora", al ver que los logros no llegaron a ser tan grandes como las ilusiones. La integración volvería a revelar sus potencialidades.

Todo ello, sin embargo, no conduciría automáticamente al replanteamiento de la integración. Después de pacificada la región posiblemente transcurrirá un periodo de reajuste político; de cambios en los equipos gobernantes, sin que haya razones para hacerse muchas ilusiones sobre el particular. La solución negociada en Nicaragua tendría un impacto directo en el desenlace de la guerra civil en El Salvador, sin que sea posible anticipar cuál sería la expresión concreta de ese desenlace.

Así las cosas puede ocurrir que en un principio se tienda a restaurar la integración de los daños sufridos en los últimos años; o a introducir algunos cambios y ajustes al esquema vigente. Pero será inevitable que más adelante, quizás más temprano que tarde, se suscriba un nuevo compromiso de integración. En primer lugar, porque Centroamérica es hoy día muy diferente, y lo será aún más después que se superen las crisis, a lo que era cuando se suscribió el Tratado General de Integración Económica Centroamericana. En segundo lugar, debido a los problemas de inserción en la cambiante economía internacional; el mundo exterior se encargará de que Centroamérica vea hacia su interior.

Cuando se habla del futuro de la integración es frecuente que se pregunte si el nuevo esquema incluiría una "Nicaragua socialista". Se corren muchos riesgos al dar una respuesta simplificada, pero para no esquivar la cuestión he aquí algunos comentarios.

1. Ante todo, hay que considerar la cuestión independientemente de si Nicaragua llegará a ser o no socialista. Nicaragua necesita de Centroamérica. Por decir lo menos, Centroamérica es y seguirá siendo el mercado de la producción industrial exportable nicaragüense. Además, el hecho de ser parte del complejo institucional construido por la integración a lo largo de muchos años, tiene indudables ventajas y beneficios para Nicaragua.

Por otra parte, para los restantes países es de fundamen-

tal interés un esquema de integración de cinco participantes. La exclusión de Nicaragua escindiría la región en dos partes, quedando Costa Rica completamente aislada. Lo anterior crearía serios problemas para el comercio intrarregional y restaría viabilidad a diversos proyectos de infraestructura, sobre todo cuando las economías de escala fueran la condición necesaria y suficiente para llevarlos a cabo. Por supuesto, la cuestión de la viabilidad se plantearía por igual a Nicaragua y los demás países sobre todo en relación a los proyectos industriales.

2. En el supuesto de que Nicaragua llegara a ser socialista, las relaciones con los demás países adquirirían características inéditas en varios aspectos, aunque no necesariamente en todos. No es posible anticipar con detalle lo anterior, pues todo dependería de las modalidades que tuviera la planificación económica nicaragüense (de su flexibilidad o de su centralidad). Sin embargo, si el nuevo esquema de integración regional tuviera la versatilidad que hemos preconizado, la inserción de una Nicaragua socialista no presentaría dificultades insalvables. La principal objeción que se nos ha hecho es que el establecimiento del libre comercio intrarregional tropezaría con diversos problemas, que algunos llegan a considerar insuperables. Pensamos, sin embargo, que el libre comercio es solamente uno de los planos de la integración regional, y, en segundo lugar, nadie ha pretendido excluir a Honduras por el hecho de no tener libre comercio con los demás países centroamericanos desde 1971.
3. En la hipótesis de una Nicaragua revolucionaria no socialista, los problemas de su pertenencia al esquema de integración regional serían mucho menores que en el supuesto anterior. Quizás el problema principal fueran las suspicacias y animadversiones políticas, el malestar que causaría a los demás gobiernos la convivencia con esa Nicaragua. Pensamos, sin embargo, que se sobrepondrían los intereses económicos. La historia ofrece múltiples ejemplos de que el comercio es más fuerte que la ideología.

Observación final

La puesta en práctica de cualquier opción de desarrollo descansa siempre en determinados fundamentos políticos, y el principal de ellos, el fundamento político por excelencia, es el Estado; son los gobiernos que deben asumir la responsabilidad de realizar los fines de aquél. Dentro de los límites de este ensayo no fue posible abordar esta materia, pero por la estrecha relación que tiene con la cuestión de la viabilidad de las opciones, por lo menos hay que dejar brevemente anotado un juicio sobre el particular.

Del examen del panorama que presenta Centroamérica se puede sacar la conclusión de que hoy día no existe en la mayoría de países capacidad gobernante para llevar a la práctica la opción industrializadora e integracionista, pues en ésta el Estado tiene un rol muy importante. ¿Quiere decir lo anterior que dicha opción queda reducida, en consecuencia, a un simple ejercicio teórico? No, la conclusión no necesariamente es esa. Pensamos, como se dijo anteriormente, que al superarse la crisis política regional vendrá un periodo de ajuste político y de cambios en los equipos gobernantes. Por la vía revolucionaria o por la vía evolutiva tendrá que operarse ese reajuste político. No puede anticiparse la forma y profundidad de tales cambios, pues, por una parte, salta a la vista que actualmente la mayoría de países centroamericanos no presenta un síndrome de cambios revolucionarios en el corto y mediano plazo; pero, por otra parte, es de tal manera perentoria la necesidad de tomar decisiones para dar salida a los problemas acumulados, que es de esperar una fuerte presión social para originar cuando menos algunos cambios, y ello repercutirá en la política de desarrollo industrial e integración. La premisa, sin embargo, sigue siendo una salida de la crisis política regional.

Notas

¹ Cámara de Industrias de Costa Rica, *Crisis económica en los 80. Características, perspectivas y soluciones*, marzo 1985, p. 28.

² Citado por Luis René Cáceres, *¿Será El Salvador otra Corea del Sur? Comentarios al modelo de promoción de exportaciones*, Latin American and Caribbean Center, Florida International University, 1986, p. 5 (Occasional Papers Series No. 19).

³ *Ibid*, p. 6.

⁴ Edmar Lisboa Bacha y Richard Feinberg, "El Banco Mundial y el ajuste estructural en América Latina", en: SELA, *El FMI, el Banco Mundial y la crisis latinoamericana*, México, Siglo Veintiuno, 1986, p. 94.

⁵ Luca Barbone y Susan M. Collins, "Ajustes estabilizadores y estructurales a corto plazo: la economía de Jamaica en el década de los ochenta", en SELA, *op. cit.*, p. 294.

⁶ Roberto Mayorga-Cortés, *Memorandum a los Gobernadores del Banco Mundial por Centroamérica y Panamá*, febrero 18, 1983, pp. 9 y 10.

⁷ Declaración de la delegación de los Estados Unidos a la Conferencia Extraordinaria de la Comisión Económica para América Latina, México, 19-23 de enero de 1987, incluida como "Observaciones a la Declaración de México", reproducida en *Comercio Exterior*, No. 2, México, 1987, p. 86.

⁸ Benjamín L. Crosby, *Crisis y fragmentación: relaciones entre los sectores público-privado en América Central*, Latin American and Caribbean Center, Florida International University, 1985, p. 38 (Occasional Papers Series No. 10).

⁹ Según la OEPAL, la incidencia de la pobreza a fines de los años setenta era, como promedio para Centroamérica, el siguiente: en "estado de pobreza" el 65.2% de la población total (74.2% de la población rural). Dentro de la categoría anterior se encontraban en estado de "extrema pobreza" el 42.1% de la población total (el 53.7% de la población rural). Ver: Gert Rosenthal, "Principales rasgos de la evolución de las economías centroamericanas desde la posguerra", en: *Centroamérica: crisis y política internacional*, México, Siglo Veintiuno, 1982, p. 37. Ver también: OEPAL, *Notas sobre la evolución del desarrollo social del Istmo Centroamericano hasta 1980*, 1982, p. 21.

¹⁰ Exportación de 1960: OEPAL, *Centroamérica: evolución económica desde la posguerra 1970 y 1979* según OEPAL, *Dirección y estructura del comercio latinoamericano*, Volumen III, 1985; PIB según SIECA, *Series Estadísticas Seleccionadas de Centroamérica*, No. 17.

¹¹ Estimación con base en OEPAL, *Notas para el estudio económico de América Latina*, varios años.

¹² Carlos Manuel Castillo, *La integración económica de Centroamérica en la siguiente etapa: problemas y oportunidades*, 1986, pp. 37-39.

¹³ *Ibid.*, p. 40.

¹⁴ Asesoría Económica Internacional, S.A., *Reestructuración y modernización del sector industrial en Costa Rica*, (s.1.), 1985.

¹⁵ ECOAGRO/ROCAP, *Identificación de empresas manufactureras industriales en Centroamérica con capacidad para exportar a países fuera del área*, Guatemala, 1983. Nota: ROCAP es la Oficina Regional de la AID para Centroamérica.

¹⁶ OEPAL, *Centroamérica: evolución económica desde la posguerra*, 1980, p. 67.

¹⁷ OEPAL, *Las relaciones económicas internacionales y la cooperación regional en América Latina*, 1984, p. 8.

¹⁸ Fernando de Mateo y Eduardo Gitli, "Reflexiones en ocasión del XX Aniversario de la UNOTAD", *Comercio Exterior*, México, 1986, No. 2, p. 141.

¹⁹ Ver, entre otras fuentes: Banco Interamericano de Desarrollo, *Progreso Económico y Social en América Latina*, Washington, 1986, en particular el capítulo IX; OEPAL, *El desarrollo de América Latina y el Caribe: escollos, requisitos y opciones*, p. 142, documento presentado a la Conferencia Extraordinaria de la OEPAL, México, 1987; OEPAL, *Balance preliminar de la economía latinoamericana*, 1986; F. Mateo y E. Gitli, *op. cit.*

²⁰ Banco Interamericano de Desarrollo, *op. cit.* p. 87.

²¹ Una evaluación de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe se hace en: Alfredo Guerra-Borges, *Introducción a la economía de la Cuenca del Caribe*, México, Instituto de Investigaciones Económicas, Universidad Nacional Autónoma de México, 1985.

²² Ver *Caribbean Today*, december 1983, p. 20.

²³ Exportaciones de productos propiamente industriales con destino a los Estados Unidos en OEPAL, *Centroamérica: las exportaciones de productos industriales y las políticas de promoción en el contexto del proceso de integración económica*, 1983, cuadro 12; y exportación total de Centroamérica a los Estados Unidos en OEPAL, *Dirección y estructura del comercio latinoamericano*, Vol. III, 1985.

²⁴ Carlos Manuel Castillo, *op. cit.*, p. 37.

²⁵ Lionel Hastings, President, Civic Supply Company, "Factor that influence low Wages in the Caribbean Basin", *Caribbean Today-El Caribe de Hoy*, Vol. 2, No. 2, p. 4.

²⁶ *Idem.*

²⁷ Secretaría Permanente del Sistema Económico Latinoamericano, *The Caribbean Basin Initiative: an evaluation of first-year results*, 1985, p. 58.

²⁸ Ver, Secretaría Permanente del Sistema Económico Latinoamericano, *América Latina y la Ley de Comercio y Aranceles de Estados Unidos*, 1985, capítulo II.

²⁹ Crecimiento del producto industrial calculado con base en OEPAL, *Industrialización de Centroamérica 1960-1980*, Santiago de Chile (Colección Estudios e Informes de la OEPAL, No. 30); y crecimiento del PIB calculado con base en OEPAL, *Anuario Estadístico de América Latina*, 1984.

³⁰ Calculado con base en OEPAL, *Industrialización...* p. 19.

³¹ SIEOA, *El desarrollo integrado de Centroamérica en la presente década*, Anexo 3, Buenos Aires, Instituto para la Integración de América Latina, 1974, p. 23.

³² Estimado con base en OEPAL, *Centroamérica: las exportaciones de productos industriales...*, p. 83, p. 10.

³³ World Bank, *Central America: Special Report on the Common Market*, 1980, p. 48.

³⁴ OEPAL, *Centroamérica: las exportaciones...*, p. 11 y cuadro 10.

³⁵ *Idem.*

³⁶ OEPAL-SIEOA, "Los problemas de la política industrial centroamericana", documento presentado a la Sexta Reunión Extraordinaria del Consejo Económico Centroamericano, reproducción en *Boletín Económico de América Latina*, Vol. IX, No. 1, 1964.

³⁷ Un balance de la integración se puede encontrar en: SIEOA *El desarrollo integrado...* Anexo 3; OEPAL, *Industrialización en Centroamérica...*, 1983; Alfredo Guerra-Borges, "El desarrollo industrial de Centroamérica: sus problemas y perspectivas", en: *Industrialización en América Latina: crisis y perspectivas*, Edelberto Torres-Rivas y Erckhard Deutscher compiladores, Costa Rica, 1986; World Bank, *Economic Development and Prospects of Central America*, Vol. IV: *Industry*, 1967; World Bank, *The Common Market and its future*, Vol. I, 1972.

³⁸ Ver Alfredo Guerra-Borges, "Obsolescencia de los instrumentos centroamericanos de política industrial", *Comercio Exterior*, México, 1980, No. 1; y Alfredo Guerra-Borges, "Notas sobre el régimen de incentivos fiscales al desarrollo industrial", *Revista de la Integración*, Buenos Aires, Instituto para la Integración de América Latina, 1975, No. 18.

³⁹ Análisis de un conflicto de dos transnacionales y disposiciones del Mercado Común sobre inversión extranjera, ver: Alfredo Guerra-Borges, "Algunos aspectos de la experiencia del Mercado Común Centroamericano en materia de inversiones extranjeras", *Integración Latinoamericana*, Buenos Aires, INTAL, 1979, No. 39.

⁴⁰ Gert Rosenthal, *The role of private foreign investment in the Central American Common Market*, Guatemala, 1970 (Inédito).

⁴¹ Esta parte se basa en: Chong Hyun Nam, "Política comercial y desarrollo económico en Corea", *Comercio Exterior*, México, 1986, No. 1; Marta Bekerman, "Reflexiones sobre la experiencia coreana", *Comercio Exterior*, México, 1986, No. 8; Fernando Fajnzylber, *La industrialización trunca de América Latina*, México, Editorial Nueva Imagen, 1985; William D. Sharpe, " 'Four tigers' may yet reproduce economic miracles", *The Wall Street Journal*, enero 27, 1986, p. 27, reproducido en *Contextos*, México, No. 70, 1986; Phillips Bowring, "Los problemas que oculta la prosperidad de Hong Kong", *Ibid*; Paul Ensor y Anthony Rowley, "Los gemelos estrella en un grave aprieto", *Ibid*.

⁴² Phillips Bowring, *op. cit.* p. 15.

⁴³ Marta Bekerman, *op. cit.* p. 724.

⁴⁴ Fernando Fajnzylber, *op. cit.* p. 116.

⁴⁵ Chong Hyun Nam, *op. cit.* p. 20.

⁴⁶ Ver sobre el particular, Jorge Carrillo, "Conflictos laborales en la industria maquiladora de exportación", *Comercio Exterior*, México, 1986, No. 1. Hemos tenido a la vista también: María Patricia Fernández-Kelly, *For we are sold, I and my people, Women and industry in Mexico's frontier*, United States of America, State University of New York Press, 1983; Javier Delgadillo, "Industria y maquiladora en la frontera norte de México", *Momento Económico*, Instituto de Investigaciones Económicas, México, febrero 1985; María de la Luz Bibriesca Godoy, *Las maquiladoras en México*, Tesis de licenciatura en Relaciones Internacionales, México, 1976.

⁴⁷ Ver entre otros: SIECA, *Identificación de algunas industrias que podrían incluirse en un sistema de programación industrial regional*, documento presentado al Décimo Periodo de Sesiones del Comité de Cooperación Económica del Istmo Centroamericano, 1975; SIECA, *Posibilidades de desarrollo de una industria integrada de fertilizantes en Centroamérica*, 1977.

⁴⁸ SIECA, *La complementación industrial en Centroamérica*, 1986.

⁴⁹ Estimación con base en SIECA, *El comercio intracentroamericano en el periodo 1980-1986*, enero 1987.