

La crisis de la integración centroamericana

HÉCTOR DADA HIREZI

INTRODUCCIÓN

Es común en estos últimos tiempos hablar sobre la crisis de la integración centroamericana. En verdad, es indiscutible que el funcionamiento del Mercado Común Centroamericano tiene más de una década de anormalidad; para dar un solo dato, el mecanismo bilateral que utiliza Honduras para comerciar con Guatemala, Nicaragua y Costa Rica, con negación de los mecanismos multilaterales, refleja bastante claramente esa situación. Las causas que se destacan por diversos autores suelen ser: el conflicto El Salvador-Honduras, la falta de voluntad política de los distintos gobiernos, la mala distribución de beneficios entre los distintos países, etcétera. Algunos llegan a hablar del fracaso de la integración. Otros, sin embargo, ponen el acento en el hecho de la subsistencia de un intercambio comercial entre los países de la región, y el continuado funcionamiento de organismos como el Banco Centroamericano de Integración Económica, el Consejo Monetario, etcétera. Esto los lleva a plantear una reestructuración del Mercado Común sobre bases que serían, en el fondo, las mismas que le dieron vida en 1960.

El problema de la mayoría de esas interpretaciones es querer juzgar el proceso de integración prácticamente al margen de la propia dinámica de las economías que se integran. Si bien se hace referencia a la situación económica de cada uno de los países que componen el Mercado Común, el proceso de éstos no constituye la base de la explicación de los fenómenos desfavorables a un desarrollo integrado de esas mismas economías.

La integración centroamericana, a nuestro juicio, fue el resultado de la evolución de las economías centroamericanas de la postguerra; la forma que tomó, muy diferente al modelo académico de la CEPAL, no hace más que reflejar los intereses de las burguesías en ese momento (y los equi-

librios al interior de los grupos de poder de las distintas naciones), en concordancia con intereses del capital norteamericano.

El crecimiento del producto industrial, posibilitado en parte por la ampliación de la dimensión de mercados que permitió el Mercado Común, generó un indiscutible desarrollo de las fuerzas productivas en el área, una buena dosis de transformación de las burguesías locales, y una profunda internacionalización del mercado centroamericano. A pesar de ello, la dependencia marcada que esas economías presentan con respecto al sector agroexportador se vio debilitada pero no superada.

Evidentemente, el desarrollo capitalista genera contradicciones. El enfrentamiento bélico El Salvador-Honduras debe ser visto desde esta perspectiva, lo mismo que la transformación que sufren los conflictos sociales. El estancamiento del proceso de integración —que los agudiza— no encuentra su génesis principal en el mismo proceso, sino en los límites que las estructuras de las formaciones sociales imponen a sus economías (estructuras que suponen una forma determinada de inserción en el mercado mundial capitalista).

En el decenio que está por terminar, muchos esfuerzos se han hecho por dar un nuevo ímpetu a la integración. Sin embargo, esto no se ha logrado; ella tampoco ha sido el centro de las políticas económicas de los distintos países, que han intentado, en buena medida, fundar su desarrollo fuera de ella (por ejemplo la maquila, la exportación de maquinaria fuera del área, etcétera). Pero las cifras del comercio intra-centroamericano han crecido sostenidamente, mostrando lo que la CEPAL llama “persistencia de la interdependencia”.

En el año 1979, la Revolución sandinista generó un tipo de economía en la que el Estado tomaba en sus manos un alto porcentaje de la producción y de las finanzas, antes pertenecientes al sector somocista de la burguesía, dentro de un proyecto de economía mixta bajo la dirección del Estado. En El Salvador, la intensidad de la lucha social y la incapacidad del bloque en el poder de legitimarse, generan el escenario de serias reformas estructurales que —haciendo a un lado por el momento su contexto político militar— dan también al Estado un amplio poder sobre la economía, dentro de otro proyecto de economía mixta.¹ Los demás países centroamericanos presentan asimismo transformaciones, aunque menos dramáticas. En este contexto, ¿cuál es el destino de la integración?

No pretendemos tener una respuesta a esa interrogante, pero intentaremos avanzar al final de este pequeño trabajo algunas hipótesis que esperamos sean útiles.

¹ No intentamos caer en el simplismo de equiparar los dos proyectos.

1. ANTECEDENTES DE LA INTEGRACIÓN ²

Al inicio de la postguerra, la rápida expansión del sector agro-exportador produce excedentes acumulables en manos de las burguesías centroamericanas, que ante la reducida posibilidad de ser absorbidos por el mismo sector, generan beneficios convertibles en capital de inversión potencialmente transferibles a otros sectores. Simultáneamente se produce un crecimiento acelerado de otros sectores de la economía por la demanda de la burguesía agroexportadora, juntamente con una progresión de los gastos gubernamentales posibilitada por el aumento de los impuestos recaudados sobre el comercio exterior. Una demanda creciente del sector urbano es su consecuencia, así como una rápida expansión de las relaciones mercantiles y del trabajo asalariado. La relación de precios de intercambio, por su parte, abarataba el costo de los bienes de capital, expresados en producto nacional, así como de los insumos industriales importados.

Todo ello se da en momentos en que la nueva división internacional del trabajo que surge de la guerra impulsa a un cierto grado de industrialización de la periferia. Las naciones centroamericanas, y en especial Guatemala y El Salvador, inician un serio esfuerzo de industrialización, que sin embargo (a pesar de ser impulsado por la expansión del sector agroexportador) encuentra grandes limitaciones, dado que la estructura social que sostiene ese tipo de economía reduce aún más un mercado de por sí reducido por las solas razones demográficas. ³

La burguesía salvadoreña es la primera en ver el libre comercio con sus vecinos centroamericanos como una forma de paliar esas dificultades. En 1951 firma un tratado con Nicaragua liberando el comercio de un buen porcentaje de productos manufacturados, y nueve meses después, en diciembre del mismo año, lo hace con Guatemala; en octubre de 1953 toca el turno a Costa Rica, y en 1957 concluirán las negociaciones de revisión del tratado bilateral con Honduras que databa desde 1918. Las características de esos tratados son todas similares y se basan en la conocida teoría de las ventajas aduaneras: la creación de libre comercio entre los dos países signatarios —que comienza con una lista especificada que puede ser ampliada a través de la vigencia del tratado— debe ser el inicio de un proceso que al más breve plazo posible conducirá a la creación de una unión aduanera completa donde bienes, capitales y personas puedan circular libremente.

² Este acápite está escrito teniendo como base nuestro trabajo *La Economía de El Salvador y la Integración Centroamericana (1945-1960)*, uca Editores, San Salvador, 1978.

³ Ver Salama, P.: *Un procès de sous-développement: Le cas de l'Amérique Latine*, Maspero, París, 1975; en Dada Hirezi, H. *Op. cit.*, se aplica esta tesis al caso de la economía salvadoreña entre 1945 y 1960 (Ver sección 2:2).

A partir de la firma del tratado con El Salvador, Guatemala —que con aquel son los dos países más industrializados de la región en ese momento— inicia también su ofensiva bilateralista, llegando a acuerdos con Costa Rica en diciembre de 1955 y con Honduras en agosto de 1956.

Esta política rindió sus frutos; si en 1950 el comercio entre los 5 países llegaba a 8,3 millones de dólares —de los cuales 3,9 corresponden al que se realizaba entre Honduras y El Salvador— en 1960 llega a cuadruplicarse, hasta los 32,7 millones,⁴ pasando el PIB producido en el sector secundario de 14.6% del PIB de toda Centroamérica a 16.3 en las mismas fechas.⁵

Al mismo tiempo que ese sistema de tratados bilaterales se desarrollaba, otro modelo de integración se abría paso a través de estudios y de reuniones “de alto nivel”: el modelo de integración de la CEPAL. Su concepción era muy diferente a la de los tratados de libre comercio, respondiendo a las ideas sobre desarrollo que dicho organismo internacional había desarrollado bajo la dirección de Raúl Prebisch: búsqueda del desarrollo “hacia adentro” y de una programación que “rija deliberadamente las fuerzas del desarrollo”. Esta búsqueda de un desarrollo con cierto nivel de autonomía implicaba una integración de países cuyos mercados estrechos eran vistos como un obstáculo para la creación de un complejo industrial que “interiorizara” su dinámica y se convirtiera en centro de la economía.

Con estas ideas y bajo la dirección de CEPAL, un grupo de jóvenes tecnócratas van a orientar todo un esquema de integración centroamericana a través de casi un decenio de esfuerzos que se inician en 1951. Frente a la precariedad que se percibía en el auge del valor de las exportaciones agrícolas, tanto por grupos hegemónicos locales como por los tecnócratas, la única salida se veía en la industrialización, y la integración era un factor indispensable para su viabilidad. Pero no una integración basada en el libre comercio, pues “[...] si bien es una aspiración generalizada de los pueblos y gobiernos del Istmo centroamericano alcanzar la integración completa de sus economías lo antes posible, dadas las condiciones que actualmente prevalecen, conviene concentrar sus esfuerzos en una integración económica gradual y limitada a determinados campos agropecuarios e industriales [...] desarrollando programas conducentes a esa finalidad, con base en la comunidad de aspiraciones y en los principios de cooperación mutua y recíproca”;⁶ esto implica planificación, limitación del comercio libre a las industrias creadas de acuerdo a los progra-

⁴ Datos tomados de Fuentes Mohr, A: *La creación de un Mercado Común: apuntes históricos sobre la experiencia en Centroamérica* BID/INTAL, Buenos Aires, 1973, p. 42 y SIECA, *El desarrollo integrado de Centroamérica en la presente década*, BID/INTAL, 1973, tomo 3, p. 35.

⁵ CEPAL, *Centroamérica: Evolución económica desde la post-guerra, mimeo*, Enero de 1980, p. 8.

⁶ Primera Reunión del CCE (Comité de Cooperación Económica del Istmo Centroamericano), 27 de agosto de 1952 (E/CN.12/AC.17/9).

mas de localización industrial, integración de la agricultura con la industria,⁷ participación limitada y controlada del capital extranjero, etcétera.

La integración, pues, vive dos caminos en el decenio 1951-1960: el bilateralismo y el multilateralismo. Aun cuando estos caminos no son necesariamente contradictorios, el multilateralismo a la manera de la CEPAL no sólo irá en contra del bilateralismo impulsado por las burguesías de El Salvador y Guatemala, especialmente, sino que en definitiva iba a ceder el paso a una forma de multilateralismo que no era sino una profundización de éste. La contradicción, en el fondo, es la del libre cambio contra la planificación, que es la expresión de los intereses de distintos grupos sociales. Lo que se ha dado, en definitiva, es un proceso real que consiste en una red de convenios bilaterales en los que el libre comercio es la primera base de una unión aduanera a largo plazo a la par de un proceso casi "académico" en el que se concibe "la política de desarrollo industrial sobre bases multinacionales" primero, y el libre comercio progresando gradualmente, como su aditamento. Mientras los gobiernos y las burguesías, así como el gobierno de los Estados Unidos⁸ desarrollaban su política "liberal" de acuerdo a sus intereses, los tecnócratas buscaban una forma de integración que les parecía más adecuada "científicamente", satisfaciendo a la vez sus deseos de "éxito profesional".⁹ Para las burguesías guatemalteca y salvadoreña, las más poderosas de Centroamérica, el liberalismo, el libre comercio intra-centroamericano que desatara las fuerzas del mercado al interior de un espacio económico más amplio, era coincidente con sus intereses a condición de que se acompañara de un proteccionismo que garantizara que esas fuerzas jugarían a su favor; para

⁷ Ante la precariedad de la agro-exportación se predica una reconversión de la agricultura, dedicándola preferentemente a la producción de materias primas industriales.

⁸ E. Lizanos señala, por ejemplo, que "en 1959, el subsecretario de Estado dio un apoyo general a la integración, señalando las condiciones que ésta debía cumplir para merecerlo: a] los programas debían CREAR y no DESVIAR comercio; b] eliminación en un plazo fijo de los obstáculos al comercio intra-regional; c] la liberación del comercio regional debería realizarse de manera que ésta fuera acorde con la liberación mundial del comercio; d] aumento del grado de competencia entre los países miembros; e] libre movilidad de los factores de producción; f] que el comercio se financiara en monedas convertibles". "El Proceso de Integración Económica" en E. Torres Rivas y otros, *Centroamérica Hoy, Siglo XXI*, México, 1975, p. 200. (Las mayúsculas son nuestras) Véase la coincidencia de estos principios con el contenido de los tratados bilaterales firmados por El Salvador con todos los países centroamericanos. La insistencia en la libre movilidad de los factores satisface una vieja preocupación de la burguesía salvadoreña, agobiada por problemas de población.

⁹ Según Alberto Fuentes Mohr, que participa activamente en la elaboración del modelo cepalino, "[...] el mercado común (según la CEPAL) fue impulsado principalmente por un grupo de profesionales celosos de su éxito profesional, y no por una burguesía industrial incipiente sin proyecto de clase, ni por los intereses de los Estados Unidos, ni por el convencimiento de los gobiernos". (*Op. cit.*, pp. 79-80).

el capital extranjero, esa ampliación del espacio económico lejos de estorbar debía estimular la internacionalización del mercado centroamericano.

Con graves conflictos entre las dos tendencias, el Tratado Multilateral de Libre Comercio es firmado en la ciudad de Tegucigalpa en 1958, pero sólo después que los alcances de las disposiciones conflictivas fueron mitigados; fue ratificado un año después por los gobiernos de Guatemala, El Salvador y Nicaragua. Pero aún así, las burguesías de los dos primeros países conjugan su presión con la acción diplomática de los Estados Unidos para conducir a un nuevo tratado, el Tratado General de Integración Centroamericana, firmado en Managua en diciembre de 1960. En él, la mayoría de las ideas cepalinas desaparecen: el 90% del intercambio entre los países firmantes es liberado de inmediato.

Como vemos, el proyecto integracionista de la CEPAL —fruto de su “acción mesiánica”, afirma Lizano— no llegó nunca a ser reflejo de los grupos hegemónicos de los países económicamente más poderosos en el área en ese momento; él debió ceder el paso a un modelo que respondía más a las dinámicas generadas en esas economías desde varios años atrás, coincidiendo con intereses del capital extranjero. Por “científico” que fuera el modelo de la CEPAL, el proceso real del desarrollo de las formaciones sociales centroamericanas no pudo menos que imponerse sobre él.

2. EL DESARROLLO INTEGRADO

El mercado común, que surge de la dinámica de evolución del capitalismo centroamericano, genera a su vez un fuerte impulso a la industrialización de esos países, al abrir posibilidades de acumulación rentable afectando lo menos posible las estructuras de propiedad en ellos existentes. No vamos a hacer una prolija descripción de ese proceso, sino que nos limitaremos a señalar los hechos que muestran el desarrollo y la modernización del capitalismo que se dio en Centroamérica a partir de 1960.¹⁰

a) *La expansión inicial*

El PIB conjunto de Centroamérica creció a un ritmo promedio de 5.9% durante el primer decenio de libre comercio, después que entre 1955 y

¹⁰ Una buena descripción de la evolución de las economías centroamericanas entre 1960 y 1970 puede encontrarse —con los sesgos teóricos normales— en SIECA, *El Desarrollo Integrado de Centroamérica en la Presente Década*, BID/INTAL, Buenos Aires, 1973, 11 tomos. De este trabajo, y del documento de CEPAL *Sugerencias para reactivar a corto plazo la integración económica centroamericana* (E/CEPAL/CCE/367/Rev. 3, junio de 1975) extraemos la mayor parte de cifras que usamos en este acápite.

1960 había crecido al 4.3% y que al final de este lustro se dibujaba un relativo estancamiento.¹¹ En este crecimiento el sector más dinámico es el manufacturero pasando su participación en el PIB de 13.7% en 1960, a 15.8% en 1965 y a 17.7% en 1970, señalando la tendencia a la industrialización que muestran las economías centroamericanas a pesar de un buen comportamiento del sector agropecuario en los dos tercios iniciales del decenio en mención.

Esta expansión industrial fue permitida en gran parte por una ampliación del mercado y por las barreras aduaneras que limitaban la competencia de productos de consumo fabricados fuera del área. El comercio intra-regional pasó de 32.7 millones de pesos centroamericanos¹² en 1960 (casi un tercio de ellos corresponden al intercambio Honduras-El Salvador) a 258.3 en 1968, multiplicándose por 8 y llegando a casi \$ c.a. 300 millones en 1970 después de un ligero descenso en 1969. Este creciente flujo comercial se convirtió en un elemento cada vez más importante en las economías del área; la dependencia de cada uno de los mercados nacionales de la producción de sus negocios y la dependencia de la industria de cada país de la posibilidad de venta en los mercados de sus socios, van creciendo paralelamente. Si en 1960 sólo el 5.7% de las importaciones totales de bienes y servicios de los países centroamericanos provenían de ellos mismos, esta proporción aumenta a 13.5% en 1965 y asciende a 21.3% en 1970; si en 1960 las exportaciones de los países centroamericanos a sus socios significaron el 7.5% de las exportaciones totales, ellas llegan a 17.7% en 1965 y a 26.9 por ciento en 1970.

Como dice la CEPAL, “[...] la formación del Mercado Común y el estrechamiento de los vínculos de interdependencia económica en el ámbito centroamericano [...] hizo posibles ciertos avances que no se hubieran logrado de haber faltado un foco relativamente autónomo de dinamismo como el que constituyó la demanda centroamericana”.¹³

Naturalmente, este crecimiento no pudo darse sin un proceso de inversión; en efecto, ésta creció a un ritmo superior al 10% de 1960 a 1965, siendo la causa principal de este incremento la inversión privada tanto nacional como extranjera. En palabras de la SIECA “[...] el proceso de acumulación del capital fijo fue creciente y sostenido durante el período 1960-1965 para todos los países y la región en su conjunto, debido en parte, a los crecientes márgenes de ahorro externo, especialmente a través de la absorción de préstamos e inversiones externas”.¹⁴

Por su parte, la inversión pública —como es normal en este tipo de desarrollo— estuvo destinada en buena medida a generar “economías externas” tanto a la producción como al comercio intra-regional, favore-

¹¹ Hablamos de crecimiento en términos reales, a precios de 1960, salvo señalamiento en contrario.

¹² Equivalentes a dólares.

¹³ CEPAL, *Op. cit.*, pág. 21.

¹⁴ SIECA, *Op. cit.*, tomo 2, pág. 16.

ciendo directa o indirectamente la rentabilidad de las inversiones industriales.

Una alta dosis de modernización se generó en Centroamérica, que se veía de inmediato con sólo observar el vertiginoso crecimiento de las ciudades (con todo lo que ello conlleva de actividades económicas), el crecimiento y diversificación del sector bancario y financiero, las formas que adquiere la publicidad, la ampliación rápida de "clases medias urbanas", etcétera. El sector público mismo, si bien no aumentó su participación porcentual en el PIB, adquirió una creciente complejidad y extensión que le permitía dar impulso al modelo.

Una amplia monetarización se da en toda la región, que afecta principalmente a los países más atrasados del área, así como una reciente proletarización al pasar muchas producciones de talleres familiares a empresas de claro carácter capitalista.

b] *Tendencias al estancamiento e inicio de la crisis*

Sin embargo, al mediar el decenio el impulso de crecimiento disminuye. Los límites anti-industrializantes de esas economías centradas en la agroexportación comienzan a mostrar su presencia a pesar de que parecían superados por el Mercado Común. De 1960 a 1970, escribimos arriba, las economías de los cinco países en su conjunto habían crecido a una tasa media de 5.9%; pero si desglosamos ese período, como lo hace la CEPAL, encontramos que de 1960 a 1966 el crecimiento promedio anual es de 6.3%, mientras desciende a cerca del 5% entre 1966 y 1970; la inversión, cuyo aumento promedio de 1960 a 1965 fue de 10.3% desciende a 4.2% en el segundo lustro del decenio; la expansión del comercio intrarregional en el primer quinquenio fue de 32.9% anual, pasando a sólo 17.2% en el segundo.

Muchas son las causas que originan este descenso del crecimiento y que vamos a indicar someramente. Primero, debemos decir que aunque el Mercado Común era visto como una forma de sustituir al sector agroexportador como centro motor de la economía, encontramos una clara correlación entre el comportamiento de este sector y el del comercio intrarregional: las exportaciones al resto del mundo crecieron a un ritmo de 10.4% anual entre 1960 y 1965, mientras en el siguiente lustro sólo lo hicieron al 5.2%.¹⁵ El sector agroexportador continuó siendo el más importante de esas economías y la fuente principal de capitales acumulables, además de generadora indirecta de demanda para el sector industrial.

La balanza de cuenta corriente del área centroamericana tuvo una tendencia cada vez mayor a ser deficitaria; si para el período 1961-1965 el déficit acumulado de los cinco países fue de \$ c.a. 439.3 millones, en el lustro 1966-1970 fue de más del doble, ascendiendo a \$ c.a. 918.9 millones. En el primer lapso, la entrada de capitales privados permitió compensar

¹⁵ Crecimiento medido a precios corrientes.

en gran medida ese déficit, pero ello fue menos importante porcentualmente en el segundo período. Hay que señalar que la rigidez que la estructura de importaciones tendía a adquirir, dado que se pasaba de bienes finales a bienes intermedios y de inversión, limitaba grandemente las medidas a tomar para evitar esos déficits.

Gran parte de la responsabilidad de este estancamiento, por otro lado, provenía de la incapacidad de la estructura de la mayoría de los países centroamericanos para observar una alta dosis de "democratización" económica y política. Si bien en la primera etapa los beneficios llegaron a "sectores medios", si en ella pudo incrementarse la demanda a través de una participación mayor en los ingresos, pronto los límites de participación son alcanzados y aun son reducidos por la disminución del crecimiento del sector externo.

La industrialización, por su parte, se dio a través de técnicas intensivas en capital, lo que ocasionó que la generación de empleo fuera mucho menor que la tasa de crecimiento del sector, y aún menor que el incremento vegetativo de la mano de obra. Desempleo y marginación crecen a la par del desarrollo del mercado común. Las luchas reivindicativas son cada vez más intensas, preferentemente en El Salvador que presenta los mayores índices de proletarización del área.

Como todo desarrollo capitalista, los "beneficios" de la integración no se distribuyen equitativamente entre las burguesías de los distintos países. A medida que el proceso integrador avanza, la balanza comercial con el resto del área va siendo favorable para El Salvador y Guatemala (los países que comienzan con más desarrollo industrial) mientras se torna fuertemente desfavorable para el resto de los países. Entre 1960 y 1966, el mejor período de expansión del comercio intracentroamericano, fue El Salvador el que creció más rápidamente, pues dice CEPAL: que su "base industrial, comparativamente más desarrollada, le permitió asimilar en mayor proporción que el resto de los países las ventajas que supuso el mercado ampliado".¹⁶

La modernización capitalista produjo además cambios en la naturaleza de los grupos hegemónicos, esencialmente en Honduras y Nicaragua. En el primero, al intentar pasar de una economía de enclave a un proceso de industrialización se fue generando una necesidad cada vez mayor de dominio de su territorio geográfico, que hasta entonces no había existido en forma tan apremiante. Eso llevará a la burguesía hondureña a una lucha por arrebatar a la empresa salvadoreña un espacio económico que, situado en Honduras, ésta consideraba como extensión normal de su propio espacio nacional. La "guerra inútil", como algunos la han llamado, tiene como objetivo para la burguesía hondureña la destrucción de la presencia dominante de la empresa salvadoreña, que la pone en desventaja

¹⁶ CEPAL, *Op. cit.*, pág. 21. El crecimiento de Nicaragua fue superior al de El Salvador en ese período (9.0 contra 6.9) pero de origen esencialmente agro-exportador.

para aprovechar las oportunidades abiertas por la integración. La guerra, en definitiva, no es más que la sangrienta expresión de intereses burgueses en pugna (que se agudiza por la disminución del ritmo de crecimiento) en la que el ejército salvadoreño gana las batallas y la burguesía hondureña gana la guerra.

Evidentemente, dentro de este conjunto de elementos de crisis, ante la exigencia de buscar formas de salir del impasse, generado por la tendencia al estancamiento del mercado común, ante la profundización de la crisis que origina el conflicto hondureño-salvadoreño, nuevas políticas económicas serán diseñadas para superarla.

El mercado común, en síntesis, ha generado crecimiento y modernización capitalistas, pero no podía hacerlo sin arrastrar contradicciones que le son intrínsecas, que van a afectar seriamente su comportamiento.

3. LA INTEGRACIÓN EN CRISIS

Al inicio del presente decenio el proceso integrador se encuentra en un estado de gran anormalidad. Señalemos algunos indicadores: Honduras, después del conflicto bélico, cierra sus fronteras a todo tráfico de bienes o personas salvadoreños, aun en tránsito a Nicaragua o Costa Rica, a pesar de que permite la permanencia en su territorio de la gran mayoría de los salvadoreños que allí residían; en la práctica, a través de convenios bilaterales con los otros tres países mantiene con ellos lo esencial del libre comercio mientras se aísla de la presencia empresarial salvadoreña. La inversión privada, que ya presentaba tendencias al estancamiento el quinquenio anterior, reducía aún más su ritmo de crecimiento global para los cinco países centroamericanos, llegando a niveles cercanos al 2% entre 1970 y 1972. El sector público se vio obligado a acrecentar su papel de generador de demanda interna, aumentando apreciablemente su inversión física, pero llegando a déficits fiscales muy grandes. En síntesis, los síntomas de deterioro que fueron señalados en el acápite anterior, y sus efectos sobre el Mercado Común, se agravaron.

Pronto iban a agregarse las consecuencias de la crisis mundial del sistema capitalista, con lo que tasas de inflación inusuales en el área comenzaron a presentarse, junto a la permanencia de crecientes déficits en la balanza de pagos. Y siguiendo la tendencia de la mayoría de los países subdesarrollados en esta época, los gobiernos centroamericanos se vieron obligados a recurrir a créditos de organismos privados extranjeros, y al incremento de la deuda interna, para paliar los problemas fiscales y de pago al exterior que se presentan.

a] *La integración en la nueva política económica*

La integración deja de ser el centro de las políticas económicas de estos países, especialmente en los más industrializados (El Salvador y Guatemala). La búsqueda de exportaciones al resto del mundo parece el norte de la estrategia de desarrollo, en la que toma su papel la maquila; hacia ésta se atrae, con grandes protecciones, a los capitalistas extranjeros tratando de suplir con ella la poca creación de puestos de trabajo que originó la industria para los mercados centroamericanos. Además es una época en que se realizan grandes esfuerzos por modernizar el agro, con serios aumentos de productividad en los bienes tradicionales de exportación. En El Salvador, especialmente, se van a hacer intentos de transformar la tenencia de la tierra como forma de democratizar relativamente la distribución de ingresos y dar impulso a la agro-industria; ante el estancamiento del modelo y frente a la crisis social que se intensificaba en esa transformación, era vista por el gobierno la respuesta, pero fue resistido por la oligarquía terrateniente y se abandona el proyecto.¹⁷

A pesar de todo esto, el comercio intercentroamericano creció hasta \$ c.a. 925 millones para 1978 o sea más de 3 veces la cifra que presentaba en 1970; aun cuando parte del incremento señalado es fruto del aumento de los precios a partir de 1972, hay no sólo una persistencia de las relaciones de comercio en el área, sino también un sostenido —aunque más lento— crecimiento de la circulación de mercancía en la zona. Es más, tanto la SIECA como la CEPAL constatan que la naturaleza de los bienes que se comercian presenta ciertos cambios, tomando mayor importancia relativa el comercio de manufacturas no tradicionales. Sin embargo, es indudable que el intercambio entre los países centroamericanos disminuye su participación en la exportación total de ellos, así como el porcentaje de la producción que se destina al mercado común. Si bien no podían prescindir del intercambio generado entre ellos (así como no habían superado antes —ni lo harán en este decenio—, su naturaleza básica de economías agro-exportadoras), las economías centroamericanas no estaban en condiciones de transformarse estructuralmente como para poder permitir un avance en profundidad de la integración.

La CEPAL expresa que “se puede afirmar que entre los problemas principales que afronta el Mercado Común, muchos no son propios de la integración económica, sino más bien expresiones de las crisis fiscales, de balanza de pagos, y, en general, del estilo de desarrollo característico de pequeñas economías agro-exportadoras”.¹⁸ Dicho desde otra perspectiva, la integración económica —como dijimos más arriba— permitió ampliar el espacio de desarrollo limitado por las formas de propiedad existentes

¹⁷ Tanto la Revista *ECA* como el Boletín de Ciencias Económicas y Sociales, ambas de la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas de El Salvador, han publicado diversos artículos que analizan este conflicto.

¹⁸ CEPAL, *Centroamérica: Evolución económica desde la post-guerra*, mimeo. de circulación restringida, CEPAL/México/34, enero de 1980.

en el área, sin afectar significativamente a ésta; pero ante la conjugación de cierta pérdida de dinámica de esas posibilidades, y la internalización de la crisis del capitalismo, la problemática anterior volvió a aparecer con características aún más agudas que antes. Los grupos económicos que empujan la industrialización tienen que compartir el poder con grupos agrarios cuyos intereses están mayoritariamente ligados a la agro-exportación. Cuando el ciclo económico es desfavorable —como en la época que analizamos— estos grupos tienen mayores dificultades de compaginar sus intereses: la necesidad de un patrón ampliado de distribución económica se vuelve más imprescindible para los primeros, pero es más inaceptable para los segundos. A la par de ello, las transformaciones que el desarrollo capitalista ha permitido en las sociedades centroamericanas, producen frente a las dificultades económicas una movilización creciente de las masas con reivindicaciones difícilmente tolerables por la estructura social, preferentemente en Guatemala y El Salvador.

b] *La integración y los grupos en el poder*

Las burguesías centroamericanas se plantean un problema en dos dimensiones: las alianzas al interior de cada formación social deben ser recondicionadas frente al ciclo desfavorable, y a su vez deben resolver a nivel intrarregional un funcionamiento de la integración que permita la compaginación de los intereses de todas ellas. Evidentemente, ambas dimensiones no están desligadas; todo avance de la integración exigía pasar a etapas de mayor profundidad en la industrialización, lo que asumía la necesidad de cambios en los grupos de poder nacionales.

Esfuerzos por replantearse el Mercado Común se hacen repetidamente; quizá los más serios sean el trabajo de la SIECA¹⁹ y el largo proceso de reuniones que partiendo de él realiza el Comité de Alto Nivel (CAN). Sin embargo, parece poco discutible que a pesar de la seriedad de los esfuerzos, de la solemnidad de las promesas de reestructurar la integración, poco o nada se logra en el sentido de hacer avanzar el proceso hacia etapas más allá del libre comercio. En verdad, es claro que la estructura de los grupos en el poder en los países centroamericanos privilegiaba intereses que no se veían representados en un avance de la integración. Es lo que algunos han llamado “falta de voluntad política”, que para nosotros no es la simple carencia de un interés en la integración, sino la expresión —por la vía negativa— de las contradicciones señaladas. Si el proyecto del Mercado Común fue apoyado como un compromiso entre los grupos interesados en la industrialización y los grupos agrarios hegemónicos, cuando avanzan en la integración exigía reformas serias a esa estructura casi intocable. La integración tendría que salir perdiendo por incapacidad de encontrar compromisos en ese sentido. Como dicen Guidos y Mena con respecto a El Salvador “[...] la inviabilidad de montar un modelo de

¹⁹ SIECA. *Op. cit.*

acumulación alternativo desde esa situación de poder compartido [...], por la misma debilidad de los grupos industrializantes y por los extendidos intereses económicos intersectorializados de toda la clase dominante, parece rechazar una ruptura que favorezca más enérgicamente la modernización del sistema".²⁰

La respuesta fue clara, y, además, acorde con las tendencias del capitalismo internacional: las industrias centroamericanas debían buscar nuevos mercados, a la vez que se favorecía la maquila como forma de absorción de la mano de obra. Esto no suponía la liquidación del intercambio existente, sino su mantenimiento en el estado en que se encontraba.

Una expresión clara de los conflictos entre los grupos dominantes de los distintos países es la permanencia del *statu quo* post-bélico entre Honduras y El Salvador, que cierra para los productos y las personas originarias de este último el tránsito por el territorio del primero. Por sobre la supuesta profundidad de conflictos territoriales, la decisión de mantener en situación desventajosa a la burguesía que fue más "agresiva" durante la primera etapa de la vida del Tratado General vuelve imposible durante esta década la solución al diferendo; los capitalistas salvadoreños deben enfrentar no sólo sus problemas internos sino condiciones desiguales de competencia al interior del mercado centroamericano que los van a afectar seriamente.

c] *Los conflictos internos*

Los enfrentamientos al interior de las formaciones sociales se van a expresar de distinta manera en los diferentes países. Tal vez el caso donde se ve con más claridad es el de El Salvador, donde después de resolverse el conflicto inter-burguesía a favor de los sectores agrarios, una agudización de la ilegitimidad en el ejercicio del poder dentro del marco de una radical lucha de clases genera una crisis del sistema. En efecto, a pesar de un precario equilibrio dentro del bloque en el poder, a partir de 1972 se inicia una fuente ofensiva para transformar la propiedad en el agro, vista tanto como un obstáculo a un desarrollo capitalista industrializante, como una fuente de conflictos sociales. En la segunda mitad de 1973 se da un serio intento de aprobar una reforma agraria, de acuerdo a los lineamientos del Plan de Desarrollo 1973-1977 que la "...considera un programa indispensable en la política económica, tanto para alcanzar los objetivos en el propio sector agropecuario, como en la economía en general". Sin embargo, toda esta acción transformadora se queda en el vacío cuando en septiembre de 1973 se destituye a los ministros más comprometidos en ella, ante el feroz combate de los sectores que serían afectados. No obstante y ante la continuada crisis del sector exportador y la incapacidad creciente

²⁰ Guidos V., R. y D. Mena, mayo de 1979, "Crisis y violencia en la sociedad salvadoreña", en *Boletín de Ciencias Económicas y Sociales*, Universidad Centroamericana J. S. Cañas, Nº 12, mayo de 1979, p. 93.

del gobierno de responder a las reivindicaciones de las masas, entre 1975 y 1976 se procede a aprobar un conjunto de leyes que —si bien dentro de límites estrechos— constituyen el marco de realización de una reforma agraria, llamada por el mismo presidente Molina²¹ como un seguro de vida del capitalismo y de los capitalistas. De nuevo, los sectores agrarios convierten su poder económico en hegemonía política y el gobierno echa marcha atrás, abandonando su proyecto de “transformación nacional” y entrando en una política económica donde el Estado pierde rápidamente su capacidad de orientación de la economía.

La lucha de las masas va a irrumpir violentamente en escena, mientras al interior de la burguesía el conflicto de hegemonía parece encontrar una solución clara con sus secuelas de represión cada vez mayor. Una ilegitimación de la forma de dominación originada en el deterioro de la capacidad adquisitiva de las masas, en el aumento pronunciado de desposeídos de la tierra incapaces de convertirse efectivamente en proletarios, en el empobrecimiento de pequeños productores, etcétera, genera una creciente crisis del poder.

La interacción entre la incapacidad del modelo de desarrollo de absorber las reivindicaciones populares, y la incapacidad de encontrar legitimación política van a llevar al país a una dinámica de profundización de los problemas, a una crisis de autoridad en la que ningún grupo, a pesar de que domine, puede dirigir políticamente al resto de la sociedad.

Ciertamente el caso salvadoreño presenta una agudización mayor que el de los otros países,²² pero ilustra con claridad los límites del desarrollo industrial de los países centroamericanos, y los conflictos a los que ha conducido un desarrollo modernizante incapaz de sustituir las viejas estructuras de poder fundadas en estructuras de propiedad y esquemas de dominación que no permiten sino reducidas posibilidades de transformación. Nótese, además, que no es casual que el mismo país sufra con mayor gravedad el conflicto entre burguesías nacionales, a la vez que presenta el caso límite de conflictividad social en la zona: su antigua proletarización, su modelo de dominación, el grado mayor de universalización de las formas capitalistas, etcétera, lo colocaban lógicamente en esa situación de privilegio.

d] *Integración como desarrollo del capitalismo*

Estas crisis no son ajenas al proceso de integración. Esperamos haber mostrado que ésta es una necesidad de la propia dinámica de esas forma-

²¹ Su discurso del 15 de septiembre de 1976 es uno de los documentos más condenatorios de la estructura de propiedad agraria que conocemos. Recomendamos su lectura.

²² Un sintético tratamiento del caso de Nicaragua se puede encontrar en nuestro trabajo “Nicaragua: componentes económicos en la crisis política”, *Boletín de Ciencias Económicas y Sociales*, UCA. N° 4, septiembre 1978, pág. 31. Nótese las diferencias entre este proceso y el de El Salvador.

ciones sociales, y simultáneamente se convierte en un elemento de esa dinámica. Cuando hablamos de crisis de la integración, debemos ubicarnos en la perspectiva de saber cómo este proceso compagina objetivamente con el desarrollo de las sociedades que se pretende integrar; o, en última instancia, determinar si ella compagina (o cómo compagina) con los intereses concretos de los grupos dominantes en ella. Es indiscutible que todo desarrollo capitalista genera burguesías con niveles de autonomía dentro de su formación social, la que a su vez supone una necesidad de dominio sobre su espacio económico; compartir éste significa compromisos, es decir relación de fuerza, con otros grupos burgueses a través de la satisfacción de ciertos equilibrios en el reparto de beneficios. La integración centroamericana generó mayor interdependencia, es verdad, pero simultáneamente generó su contrario al ser incapaz de satisfacer esos requisitos. Todo desarrollo capitalista es a la larga concentrado y no es achacable a la integración como tal que lo haya sido.

A su vez, no es imputable a ella que los conflictos internos de los países centroamericanos se hayan agudizado. Salvo que pueda culpársele de haber ayudado a llevar a esas economías y en especial a la salvadoreña al límite en que los equilibrios al interior de los grupos burgueses no podían continuar invariados. Es innegable que la integración como tal —es la forma en que fue diseñada— caminó rápidamente hasta que su éxito exigió transformaciones inaceptables para los grupos dominantes en estos países.

Por todo esto, más que de crisis de la integración debemos hablar de crisis de las formaciones sociales centroamericanas. Ningún esquema integrador es posible sin antes encontrar un nivel de relativa estabilidad en los equilibrios de hegemonía al interior de ellas, y también entre ellas. Si no, ¿a qué intereses va a responder un proceso integrador? Por más que ciertos economistas pretendan encontrar beneficios en abstracto de ciertos modelos de política económica, éstos no tienen sentido si no responden a intereses reales de grupos en el poder.

4] *Perspectivas*

Es muy arriesgado en estos momentos hacer predicciones sobre las perspectivas de la integración centroamericana, dada la inestabilidad actual de la región, las transformaciones que sufren las formaciones sociales cuyas economías están dispuestas a ingresar en ese proceso. La situación anormal del Mercado Común, como vimos más arriba, es a la vez consecuencia y causa del deterioro de las economías centroamericanas, afectadas hasta hace muy poco tanto por su incapacidad de romper sus estructuras de poder como por los efectos que en ellas producen las situaciones de la

economía internacional; esto dentro de un marco de graves tensiones sociales que economías en crisis no ayudan a aliviar y que van a dar paso a serias transformaciones en el área. Un ejemplo claro de ello es el triunfo del Frente Sandinista en Nicaragua; una victoriosa guerra de liberación ha hecho variar sustancialmente la estructura de poder de ese país; por otro lado, las reformas hechas en El Salvador —si bien enmarcadas en un esquema militar intentando contener la creciente sublevación popular— han incidido seriamente en los intereses de sectores oligárquicos. En ambos casos, sistemas de economía mixta con distinta orientación, pero los dos con amplia participación estatal, se han generado. En los otros países también, con menos dramatismo por el momento, amplias luchas sociales están en mayor o menor grado presentes. Centroamérica está cambiando, pero la tendencia definitiva de los cambios aún no aparece clara, reduciendo los límites ya estrechos de toda predicción.

Lo que sí parece definido es que tanto en Nicaragua como en El Salvador (sea cual sea la forma final de salida del actual enfrentamiento entre el gobierno represivo y el pueblo sublevado), una política económica con altas dosis de programación va a consolidarse, teniendo el Estado un papel esencial en la reconstrucción de ambas naciones.²³ Dejando de lado las diferencias fundamentales que las realidades de estos dos países presentan, es indiscutible que las políticas económicas de ambos contrastan con las que siguen los grupos de poder en Guatemala y Costa Rica, centradas mucho más en la acción del sector privado.

Estas distintas orientaciones económicas, sumadas a las diferencias políticas, parecen, en principio, un obstáculo al comercio libre entre los países centroamericanos, elemento fundamental del moribundo Tratado General. Sin embargo, es indiscutible que toda reactivación de las economías del área tiene que considerar como un elemento importante el mercado centroamericano, en su doble aspecto de oferente y demandante. Un buen ejemplo de ello lo da Nicaragua, país que en el proceso de superar la situación en la que lo dejó la guerra, se convierte en un importante cliente de los otros cuatro países, de los que proviene un porcentaje muy alto de sus importaciones.

No creemos nosotros que pueda prescindirse del comercio intra-centroamericano en cualquier proyecto de desarrollo, así como tampoco puede liquidarse por decreto la realidad agro-exportadora fundamental de estos países. La misma complementaridad industrial que se iba estructurando en el área²⁴ impulsa aún más a creer que no será fácil dejar de lado el

²³ Evidentemente, el grado de intervención estatal no es medida suficiente para calificar el carácter de un gobierno. En El Salvador la Junta Revolucionaria de Gobierno actual sirve intereses muy distintos que a los que serviría, por ejemplo, el Frente Democrático Revolucionario, lo que orientaría a distintos objetivos la acción del Estado. No podemos aquí profundizar en estas diferencias.

²⁴ Para citar sólo un ejemplo: la producción de polímeros en Nicaragua ha sido destinada mayormente a los otros países centroamericanos, mientras la producción de plásticos de El Salvador es muy dependiente de ese insumo nicaragüense.

intercambio regional. Ello exigirá mantener ventajas tarifarias a los productos centroamericanos, que garanticen ventajas sobre las manufacturas de terceros países.

Sin embargo, con el comercio exterior en manos del Estado cuando menos en uno de los países, con estructuras tan diferenciadas, parece bastante improbable que pueda continuarse con el esquema del tratado de Managua, y la necesidad de una integración más programada, que contenga algunos de los elementos del proyecto de CEPAL de unas décadas atrás —mutatis mutandi— es lo que a nuestro juicio va a darse.²⁵

Nada podrá precisarse mientras continúe sin resolverse el problema de la hegemonía política en varios de los países del Istmo; mientras no se aclaren los intereses de los grupos en el poder, mientras no estén representados en el bloque hegemónico intereses objetivos en una forma concreta de integración, todo intento de demostrar la conveniencia de incorporarse a un proceso integrado, todo intento de diferenciar la forma futura de la integración, será un salto en el vacío.²⁶

²⁵ Ver primer acápite.

²⁶ En este contexto la resolución de los Ministros de Economía hace unos días en Guatemala, recomendando la incorporación de República Dominicana y Panamá como forma de revitalizar la integración no conduce más que a ampliar el problema; no sólo agrega las dificultades de conjugar con los cinco países centroamericanos una economía como la panameña, sino que tiene que armonizar un mayor número de intereses.