"CENTROAMERICA: CRISIS, INTEGRACION Y APERTURA COMERCIAL"

Alfredo Guerra Borges

La crisis y sus secuelas

Es bien sabido que en la década pasada Centroamérica sufrió la crisis económica más profunda desde los años 30, cuyas repercusiones se harán sentir a lo largo de la presente década, en el curso de la cual la región deberá reelaborar sus estrategias de desarrollo. Teniendo esto presente no está de más volver a recordar los factores que desencadenaron la crisis y la naturaleza misma que ésta tuvo.

En cuanto a lo primero el Banco Mundial puntualiza cuatro factores desencadenantes: una prolongada declinación de los precios de los bienes primarios, con la consiguiente caída del valor de las exportaciones agrícolas; el incremento de los precios de los hidrocarburos en 1979, el alza sin precedente de las tasas internacionales de interés, al mismo tiempo que se cerró el acceso a los préstamos externos, y el inicio de los conflictos armados y de las turbulencias políticas en la región⁽¹⁾.

No obstante la validez de lo anterior y la importancia que tiene el sector externo en economías tan abiertas como las centroamericanas, es indudable que no radica ahí la explicación de los graves sucesos que han tenido lugar en Centro-

américa. Para entender lo que ha ocurrido en ella y anticipar los rasgos originales que pueda tener su recuperación, es necesario reconocer que la crisis tuvo un carácter estructural, lo que explica la explosiva combinación sin precedentes de una crisis económica asociada a una profunda crisis política.

La aceptación de que la crisis tuvo un carácter estructural implica el reconocimiento de que el modelo de desarrollo de 1960-1980 agotó sus capacidades de expansión, por lo que es necesario introducir cambios (de naturaleza económica y política) en el modelo. Si esta vez se quiere que la recuperación económica sea duradera y estable, la reorientación de la economía tendrá que acompañarse de un proceso de democratización que institucionalice los canales de expresión de los distintos sectores sociales, particularmente de aquéllos que son más afectados por la readecuación de las economías.

La asociación de la crisis económica y de la crisis política tuvo consecuencias de larga duración, que no será fácil remontar. Por mucho tiempo se harán sentir las consecuencias de las graves perturbaciones sufridas por la población. En cifras redondas, unos 200,000 centroamericanos han perdido la vida; se han refugiado en distintos países, principalmente en México y Estados Unidos, más de 2,000,000

(1) World Bank, *Trade liberalization and economic integration in Central America*, 1989, p.11.

de personas(2); la desocupación ha afectado a millón y medio de jóvenes, mujeres y jefes de familia, y la desocupación se ha estimado en otros tres millones.

Volviendo a lo apuntado por el Banco Mundial es conveniente dejar anotados algunos rasgos de la crisis cuya influencia se dejará sentir también en la presente década. Tenemos presente, en primer lugar, la caída del valor de las exportaciones.

No cabe duda que en tanto Centroamérica no remedie su dependencia casi absoluta de la exportación de productos cuyos precios están sujetos a violentas oscilaciones, su economía estará expuesta a ritmos de crecimiento muy irregulares. Lo que se desea destacar es que en los años ochenta las tensiones políticas agravaron el impacto de la caída de los precios. La contracción de los ingresos por exportación en Guatemala, El Salvador y Nicaragua, que han sido escenarios de conflictos armados, se debió no sólo al deterioro de los precios internacionales de los productos agrícolas, sino también a que se redujo el volumen de las exportaciones, lo cual fue consecuencia de los daños sufridos en la capacidad de exportación y la infraestructura económica de esos países a causa de los conflictos, así como de la reorientación de los fondos públicos hacia fines militares. Por el contrario, Costa Rica y Honduras, no obstante la fuerte caída

de los precios unitarios de las exportaciones, pudieron elevar el valor total de sus ventas al exterior mediante un significativo incremento de su volumen.

Si bien la caída de los ingresos por exportación fue muy significativa, la pérdida de la capacidad regional de pagos respondió, asimismo, a ciertos factores que fueron comunes a todos los países, los cuales no sólo profundizaron la crisis sino además dificultarán en el futuro la superación de sus consecuencias. Uno de ellos fue el acelerado crecimiento de la deuda externa, que se triplicó en pocos años, y que a pesar de las renegociaciones llevadas a cabo sigue pesando en las perspectivas de la región, pues entraña un fuerte drenaje de ahorro hacia el exterior.

El otro factor fue la fuga de capitales. Es difícil calcular su monto, pues las estimaciones varían según el método de estimación empleado. Cálculos que toman en cuenta tanto el concepto convencionalmente aceptado de fuga de capital como una forma encubierta de la misma que es la subfacturación de exportaciones o importaciones, arroja una cifra de 7,264 millones de dólares en el período 1978-1987(3).

La suma de todo lo anterior tornó imperiosa la necesidad de captar recursos externos. Durante algunos años, que no se repetirán, la astringencia de recursos se

(2) Inter-american Dialogue, *The Americas in 1988: a Time for Choice; a Report of the Inter-American Dialogue*, Washington DC, Aspen Institute for Humanistic Studies, 1988.

(3) Luis René Cáceres, *Notas sobre la fuga de capital en Centroamérica*, Honduras, Cuaderno No. 12, Banco Centroamericano de Integración Económica, 1990, cuadros 8 al 12.

compensó parcialmente mediante transferencias del exterior, en particular de la Agencia Internacional de Desarrollo de Estados Unidos. "En el período 1981-1987 los Estados Unidos gastaron más de US\$ 5.3 mil millones (equivalente al 65 por ciento de la asistencia total de Estados Unidos a América Latina) en una región que tiene sólo el 6 por ciento de la población latinoamericana"(4). Se trata de una suma elevada, pero lamentablemente no ayudó a Centroamérica a superar su crisis; en primer lugar, porque se concentró en sólo dos países, y en segundo lugar porque de estos dos países solamente uno pudo utilizar la quinta parte de esa suma en su proceso de ajuste. Las otras cuatro quintas partes estuvieron asignadas a fines militares.

El sector más afectado por la crisis fue la industria, debido a su alta dependencia de los insumos importados y de las exportaciones al Mercado Común Centroamericano. Suele decirse hoy día que el problema ha sido que la industria fue sobreprotegida y que por ello no alcanzó a ser competitiva. Sin duda hay mucho que hacer en materia arancelaria, pero de acuerdo al Banco Mundial las diversas estimaciones que se han hecho del nivel de las tarifas indican que el nivel promedio de la protección nominal ha sido relativamente bajo (21%, aproximadamente). El problema que ha presentado el arancel centroamericano no es

la altura de las tarifas sino la dispersión de las mismas, que se viene corrigiendo aceleradamente.

El Instituto de Estudios Sociales de La Haya ha señalado que: "El problema de la industria centroamericana no ha sido tanto la sobreprotección como la subcapitalización(5), con lo cual se quiere indicar, en otras palabras, que en promedio la maquinaria industrial tiene un alto grado de obsolescencia. Este aspecto se agravó en los años ochenta debido a que la contracción de las inversiones privadas llegó al punto de restringir incluso el gasto de mantenimiento. Superar esta subcapitalización de la industria (el sector más dinámico de la economía centroamericana) va a requerir un esfuerzo de gran magnitud.

Ante la crisis económica todos los países aplicaron programas de ajuste, con grandes diferencias de diseño de unos países a otros. El énfasis de las políticas implantadas se puso en la restricción de las importaciones mediante el establecimiento de controles de cambio y la reducción del gasto público. Por el contrario, hubo gran resistencia a devaluar las monedas, lo que en la práctica condujo a su revaluación, con el efecto consiguiente de contrarrestar en alguna medida la contención de las importaciones. Por lo general, las devaluaciones se decidieron extemporáneamente, lo que redujo su potencial correctivo.

El objetivo de reducir las importaciones se alcanzó en un alto grado; en

(4) Institute of Social Studies, *Central America: economic performance during the 1980s and perspectives for the period 1989-1995*, Report to the European Commission, The Hague, December, 1988.

(5) Instituto de Investigaciones Sociales, op.cit, p.27

promedio su valor se redujo en más de una tercera parte hacia 1987, pero el precio pagado fue muy elevado. En primer lugar, por el desabastecimiento del sector productivo, principalmente en términos de materias primas. En segundo lugar, porque la reducción del déficit fiscal en una región caracterizada por muy bajas tasas de recaudación tributaria, se tradujo ante todo en una reducción del gasto de inversión, dado que el gasto corriente es menos elástico. En tercer lugar, las medidas tomadas no sólo tuvieron repercusiones internas sino también sobre los demás países de la región, por el hecho de pertenecer a la zona centroamericana de libre comercio. En consecuencia, se abrió un círculo vicioso con efectos multiplicadores negativos, pues la restricción de las importaciones en cada país redujo las exportaciones de los otros socios, con lo cual se debilitó todavía más su capacidad de pagos y crecieron sus niveles de endeudamiento. Como lo han apuntado en repetidas ocasiones la CEPAL y otros organismos internacionales, entre ellos el Banco Mundial, "La crisis económica de principios de los 80 y la declinación del Mercado Común Centroamericano se reforzaron mutuamente"⁽⁶⁾.

El imperativo de reestructurar el Mercado Común.

Tocamos así el segundo tema de nuestra exposición: la reestructuración del Mercado Común Centroamericano. Después de algunos años en que el interés

en la integración regional se debilitó, en años recientes las actitudes, tanto gubernamentales como sobre todo empresariales, han cambiado significativamente. En los medios empresariales hay una revaloración del papel del mercado común. Sus ventajas se perciben de nuevo claramente, sin por ello subestimar las que tienen las exportaciones al resto del mundo.

En esta nueva actitud se reflejan dos experiencias: por una parte, se han constatado las dificultades existentes para abrirse paso en el mercado mundial. Ya se marchitaron las ilusiones exageradas que en un principio abrigaron algunos círculos de reproducir en Centroamérica la experiencia exportadora de los "cuatro tigres" del Lejano Oriente. Ahora está claro para todos que los países desarrollados que preconizan la apertura permanecen ellos mismos muy cerrados.

Por otra parte, los empresarios han constatado que en el mercado común recuperan sus costos, lo que les permite exportar a precios que de otra manera no podrían soportar. De ahí que se haya generalizado entre los empresarios la percepción de que el mercado común es un "mercado interno ampliado", expresión que sobre todo hemos escuchado en las cámaras y asociaciones de exportadores de productos no tradicionales. Lo anterior sintetiza la nueva forma de percibir la integración en años recientes: integrarse no excluye exportar; el proceso de integración debe ser complementario de las exportaciones al resto del mundo, de igual manera que la integración regional es recíprocamente complementaria

(6) World Bank, *Trade Liberalization...*, p.11.

del esfuerzo nacional de desarrollo.

Cabría preguntarse: ¿para qué la integración centroamericana en un ambiente de apertura general y de nuevas oportunidades de integración en ambientes más amplios? ... A esto puede responderse con los argumentos que presidieron la integración de América Latina en los años 50 y 60, y que tienen un significado aún mayor en nuestros días. En primer lugar, la integración regional es necesaria para que Centroamérica redimensione su capacidad de negociación internacional. En segundo lugar, la integración es necesaria para incorporar tecnologías que eleven la productividad y la competitividad de la región, de manera que se incremente su capacidad para exportar. En tercer lugar, la integración es necesaria para optimizar el uso del potencial de cambio de las economías centroamericanas. Las consecuencias de la dispersión de las políticas de ajuste, así como la incongruencia de los instrumentos empleados para encarar la crisis, pusieron de manifiesto, *contrario sensu*, la importancia de la concertación regional de esfuerzos para superar los efectos de la crisis y reinsertarse en la economía latinoamericana e internacional.

Durante los veinte años transcurridos desde la firma del Tratado Multilateral de Libre Comercio en 1958, la integración centroamericana fue el proceso más exitoso en América Latina, pero en el nuevo ambiente internacional el perfil que tiene hasta ahora el mercado común es inadecuado e insuficiente. De ahí la necesidad de su reestructuración, a fin de ade-

cuarlo a las nuevas exigencias tanto internas como externas.

Es de lamentar, sin embargo, que después de la Declaración de Antigua, aprobada por los presidentes de Centroamérica el 17 de junio de 1990, en la que se asentó el compromiso de los gobiernos de reestructurar el proceso de integración, no se haya concretado todavía esa meta. El vino nuevo sigue en odres viejos, y no es extraño entonces que haya tantos y tan frecuentes escurrimientos, que inhabilitan a la región para participar eficientemente en las nuevas circunstancias.

Entretanto, la apertura

No obstante los rezagos apuntados Centroamérica avanza en su apertura externa, que hacia el interior de la región se concreta hasta ahora en el compromiso de reducir el arancel de importación a 20% como techo a fines de 1992; y hacia el exterior se manifiesta en tres dimensiones, cuando menos: el esfuerzo para incrementar las exportaciones no tradicionales al mercado mundial; los acuerdos con la Comunidad Europea, y los acuerdos de cooperación e integración con México.

La exportación al mercado mundial constituye una necesidad y un reto. Una necesidad primordial porque ante la debilidad o la insuficiencia de las inversiones extranjeras y el acceso restringido a la banca internacional, las exportaciones de bienes y servicios constituyen el medio principal y más estable para adquirir los

medios de pago que requiere el desarrollo.

Al mismo tiempo, la exportación al mercado mundial constituye un reto formidable, porque hay que elevar la eficiencia de las empresas y lograr que tengan la competitividad internacional indispensable. No parece, sin embargo, que los países centroamericanos cuenten todavía con una estrategia de exportación. Hasta ahora todo se ha hecho depender de la readequación de los aranceles, pero se carece todavía de algunos elementos fundamentales de tal estrategia, como son las políticas o instrumentos que deben apoyar la readequación de las empresas mismas y la del sistema económico y administrativo nacional.

Para tener éxito en la exportación, la eficiencia debe ser una característica inherente de la estructura productiva en su conjunto. Ciertamente no hay que esperar todo del Estado, pero tampoco hay que esperar todo de las empresas. Las numerosas deficiencias de la infraestructura y de la administración pública, ostensibles para cualquier observador, son lo bastante considerables como para invalidar el éxito que dentro de su propia empresa pueda alcanzar un empresario innovador.

En lo tocante a los acuerdos con países desarrollados el aspecto que merece destacarse es la cooperación con la Comunidad Europea. Podría parecer que incurro en una omisión importante al no referirme a la Iniciativa para las Américas, pero por algún tiempo habrá que esperar que se materialice. Washington no

se dará prisa hasta no ver los resultados de sus acuerdos con México.

Las bases para la cooperación entre Centroamérica y la Comunidad Europea se echaron en San José, Costa Rica, en 1984 y los vínculos se han desarrollado con buenos resultados en el marco del *Acuerdo de Cooperación entre la Comunidad Europea y los países integrantes del Tratado de Integración Centroamericana y Panamá*, suscrito en Luxemburgo en noviembre de 1985. En el aspecto político la cooperación europea ha sido muy importante. En el período en que se hicieron sentir con mucha fuerza las presiones desde el exterior para disolver los vínculos históricos entre los países centroamericanos, la Comunidad Europea se mantuvo firmemente apegada al principio de tratar a Centroamérica como una sola entidad, sin exclusión de ningún país. En el aspecto económico, la Comunidad ha sido también perseverante en su apoyo a la integración regional; sus contribuciones financieras han sido oportunas y han venido en aumento, aunque todavía distan bastante de lo que cabría esperar.

En cuanto a la apertura de canales comerciales los resultados han sido hasta ahora muy limitados. No hay progresos significativos en el acceso al mercado comunitario. No obstante, para Centroamérica es de gran importancia la relación comercial, pues una cuarta parte de sus exportaciones se dirigen al mercado de la Comunidad.

En el futuro Centroamérica deberá seguir prestando una prioridad muy alta a

sus relaciones políticas, comerciales, financieras y técnicas con la Comunidad Europea, teniendo en cuenta que a partir de enero de 1993 pasará a ser el mercado más grande y vigoroso del mundo, con una capacidad de expansión y absorción todavía mayor por el hecho de entrar a operar en esa misma fecha el Area Económica Europea, de la que forman parte los doce países de la Comunidad y además los miembros de la Asociación Económica de Comercio: Austria, Finlandia, Islandia, Noruega, Suecia y Suiza, a los que se ha sumado Liechtenstein.

En cuanto a la dimensión en que se inscriben las relaciones de Centroamérica con México, quisiera dejar anotado, sin embargo, que el cumplimiento de los acuerdos de Tuxtla, suscritos a principios de año, deberá constituir uno de los puntos nodales de la política de apertura de los países centroamericanos. Se quiere significar con esto que Centroamérica deberá prepararse cuidadosamente para las negociaciones con México, de tal manera que ambas partes tengan firme asidero en la definición de los campos de cooperación. Está en el interés de Centroamérica la aplicación eficiente del Acuerdo General de Cooperación, y en el interés de México que la economía y la administración de los países centroamericanos se modernice, de tal modo que la región en su conjunto sea más atractiva política, económica y financieramente.

Abrigamos la confianza en que esta vez el concepto de geopolítica, que a menudo suscita temores y suspicacias, conllevará un nuevo mensaje para nuestros países y para nuestros destinos frente

al resto del mundo. No obstante no haberse disipado todavía los nubarrones que oscurecen un tanto las perspectivas de recuperación económica y de estabilidad política, creemos que hay base para esperar un ingreso seguro de Mesoamérica en el nuevo orden económico y político internacional.