

Solon L. Barraclough

Integración en América Central

SOLON BARRACLOUGH es director internacional del Instituto de Capacitación e Investigación de la Reforma Agraria (ICIRA), Santiago. También es profesor de Economía Agraria de la Universidad de Cornell, Nueva York.

GROWTH AND INTEGRATION IN CENTRAL AMERICA. Carlos H. Castillo. *New York: Praeger, 1966. 188 pp.*

En abril de 1967 se reunieron en Punta del Este, Uruguay, los mandatarios de aquellos países americanos que participan en la Alianza para el Progreso, a fin de evaluar los adelantos alcanzados durante los últimos cinco años y trazar planes futuros. Como resultado de esta reunión se promulgó la "Declaración de Presidentes Americanos". La Carta de Punta del Este, que sirvió de base a la Alianza para el Progreso en 1961, insiste especialmente en la necesidad de una mayor integración nacional, una mejor planificación del desarrollo y reformas estructurales. En notable contraste con ella, la Declaración de 1967 da alta prioridad a la creación de un mercado común latinoamericano, aunque no antes de 1970, cuando la mayoría de los mandatarios firmantes esperan haber cumplido sus respectivos períodos.

Este cambio de prioridades es significativo para el futuro de la Alianza. En efecto, significa un repudio a la premisa básica de la Carta de Punta del Este en el sentido de que una integración regional real debe seguir

y no preceder un progreso substancial en las reformas institucionales básicas y desarrollo nacional. La reforma agraria, las reformas tributarias, políticas y educacionales ya no son consideradas como una necesidad inmediata sino más bien como vagos objetivos para un futuro lejano.

Considerando que hoy los estadistas de América estiman más urgente para la Alianza una reducción en los gravámenes aduaneros que la reforma agraria, resulta desconcertante el hecho de que casi no existen estudios sobre la que realmente implicó un mercado común regional. El libro de Carlos Castillo, si bien muy oportuno, no puede llenar este vacío. Su análisis se limita a cinco pequeños países centroamericanos. No obstante, aquellos que sueñan con un mercado común para América latina en un futuro no muy lejano, deben leer cuidadosamente este estudio sobre los problemas de la integración económica de Centroamérica.

Los problemas de una integración económica son menores para América Central que para América latina como conjunto, pero, no obstante, son de la misma índole y, sin exagerar, formidables. Castillo es abierto defensor de la integración regional y su entusiasmo a veces lo lleva a hacer

extravagantes predicciones sobre su efectividad. Es, sin embargo, demasiado buen economista y conocedor de los problemas latinoamericanos para argüir que el libre comercio podría substituir las reformas internas. Sin embargo, algunas de sus advertencias con respecto a la eficacia del mercado común como herramienta de desarrollo, podrían escapar fácilmente a quien lea su libro en forma superficial.

La historia económica de América Central tiene mucha similitud con la de otros países de América latina. Castillo anota: "El objetivo fundamental y casi exclusivo de la política colonial era crear y mantener corrientes de comercio recíprocas entre el centro colonial y cada una de las provincias". El intercambio de mercancías en una base intrarregional se impedía y limitaba en toda forma posible. Un intento abortivo de unión política y económica en Centroamérica luego después de la independencia de España terminó en completo fracaso.

Los pequeños países centroamericanos habían alcanzado una independencia política nominal, pero económicamente se mantenían dependientes de los mercados e intereses extranjeros. Después de la ruptura con España, el poder político y económico de los Estados Unidos crecía rápidamente en el área. Castillo recuerda al lector la ocupación de Nicaragua por las fuerzas armadas de Estados Unidos durante las décadas del 10 al 30 —una de las muchas intervenciones armadas en el Caribe.

Las reformas liberales que se iniciaron a fines del Siglo XIX tuvieron como objetivo principal fomentar la producción primaria para exporta-

ción, básicamente café y bananas. La tierra estaba disponible a muy bajo costo para empresarios interesados en producir para la exportación y las carreteras, ferrocarriles, créditos de importación y exportación, todos se planificaron con miras a satisfacer las necesidades de una economía de plantación. La mano de obra no tuvo otra alternativa que trabajar para estas grandes plantaciones comerciales. "El pago de salarios en dinero sirvió de atractivo principal para que los trabajadores rurales se trasladaran a las plantaciones, junto con todo un aparato legal ideado para impedir a la población rural el libre acceso a la tierra, tal como la creación de grandes unidades de propiedad". El autor podría haber agregado que en Guatemala la mano de obra campesina pudo ser legalmente obligada a trabajos forzados hasta el año 1945. Aun hoy, en muchas áreas de América Central y América del Sur los sindicatos campesinos se controlan por medio del terror y el asesinato.

El monopolio de la tierra, así como el uso de la fuerza policial son todavía común, no sólo en algunos países de Centroamérica sino en gran parte de América latina, para asegurar una fuerza de trabajo dócil y barata. Castillo insinúa que "... los salarios en dinero tuvieron que fijarse a niveles relativamente bajos para hacer posible que un determinado sector de la población disfrute de los patrones de consumo de sociedades más avanzadas, aún viviendo en un sistema mucho menos productivo".

Sería erróneo pensar en América Central como un grupo de pequeños países homogéneos. Las diferencias históricas, así como sus dotaciones de recursos diferenciados han causado

variaciones significativas en sus estructuras económicas, políticas y sociales. Costa Rica, donde el ejército permanente está prescrito por la constitución, es uno de los pocos países latinoamericanos donde realmente funciona una democracia parlamentaria. Guatemala, donde menos del dos por ciento de las familias campesinas controla las tres cuartas partes de la tierra agrícola y sesenta por ciento de la tierra cultivada, tiene una población indígena extensa, en su mayor parte analfabeta. El Salvador, densamente poblado contrasta con Nicaragua y Honduras, ambos con una población escasa, si bien, tanto estos tres países como Guatemala, tienen estructuras de poder controladas por pequeñas oligarquías apoyadas por el ejército. Los gobiernos inestables, las crisis económicas, golpes militares y contragolpes han sido la regla más bien que la excepción durante gran parte de la historia de la región.

Castillo sostiene que Centroamérica ha alcanzado prácticamente el límite de desarrollo económico basado en la producción primaria para exportación. La mayoría de su población es todavía rural, sumamente pobre y prácticamente excluida de la economía de mercado. Concluye que Centroamérica debe encaminarse hacia un nuevo tipo de crecimiento, basado en la industrialización y la técnica moderna.

Según el autor, esta próxima etapa de desarrollo centroamericano dependerá en gran parte de una mayor integración económica. Esúma en primer lugar, que debe aumentar la capacidad del mercado interno para permitir a la nueva industria disfrutar los beneficios de las economías

externas y de escala. Sólo así se lograría un buen uso de los limitados recursos físicos y mano de obra especializada de la región. Cita algunos estudios que demuestran que muchas industrias modernas requieren de un mercado de por lo menos 10 a 15 millones de consumidores para poder competir. Esta sería la capacidad potencial actual del mercado común centroamericano, asumiendo que los agricultores de subsistencia y la población urbana de escasos ingresos pueda en alguna forma ser incorporada al mercado como productores y compradores.

En segundo lugar, Castillo afirma que la integración económica conduciría a una independencia económica y política progresiva y, tal vez, eventualmente, a una unión política. Estima el autor que la unión política es necesaria si la comunidad económica centroamericana pretende competir con el poder económico de países industrializados. Castillo escribe: "...la integración económica puede contribuir al desarrollo político, facilitando la reconstrucción que requieren los sistemas nacionales para su estabilización". Sugiere, esperanzado, que con una integración y crecimiento económicos, los gobiernos autoritarios tenderían a desaparecer.

Finalmente, Castillo confía que la integración daría un fuerte impulso psicológico a la población de América Central. Se abrirían nuevos horizontes y la región comenzaría a salir del relativo estancamiento en que hoy se encuentra.

Castillo dedica varios capítulos a un comentario detallado sobre el desarrollo del mercado común centroamericano. Su vasta experiencia con la Comisión Económica para Améri-

ca latina y su presente cargo de Secretario Ejecutivo del Tratado General de Integración Económica lo hacen la persona ideal para hablarnos del esmerado progreso del mercado regional que en ciertos aspectos resulta impresionante.

Un comercio regional más libre trae consigo una cantidad de complicaciones. Es necesario delinear una política arancelaria común para el comercio con los otros países. Se deben estabilizar las monedas de las naciones participantes en el mercado, así como modificar las políticas fiscales y tributarias a fin de evitar que industrias ineficientes, hasta ahora protegidas por barreras aduaneras, continúen protegidas a través de instrumentos fiscales. El sistema de transportes, históricamente destinado a servir solamente las necesidades de un mercado de exportación, deberá reconstruirse para atender al mercado interno. Se deben tomar las medidas necesarias para permitir el libre intercambio no tan sólo de productos sino también de capital y fuerza de trabajo. Se debe negociar cuidadosamente un plan racional para la asignación de nuevas industrias y expansión de las ya existentes, a fin de distribuir los beneficios de la integración entre los países participantes en la forma más equitativa posible.

Todo esto requiere de nuevas instituciones regionales tales como bancos de crédito, centros de capacitación, agencias de planificación y hasta una oficina regional de procedimientos y "standards". Castillo informa sobre problemas y adelantos. Aunque esta exposición podría parecer demasiado técnica para muchos lectores no especializados, es quizás la parte más valiosa del libro para aquellos

profesionales realmente interesados en los aspectos prácticos de la integración latinoamericana.

Si bien el Dr. Castillo cree que la integración es necesaria, admite que no es suficiente para el progreso futuro. Los escépticos preguntarán, sin embargo, si la atomización económica es el obstáculo primordial para el desarrollo de la región. Y de ser así, si serviría el mismo argumento para el resto de América latina.

Sin duda, la capacidad limitada del mercado interno centroamericano algunas veces frena el crecimiento de la industria. Guatemala, que es el país más poblado de los cinco, apenas alcanza el número de habitantes de Chicago y sus suburbios. Menos de un cuarto de la población tiene entradas suficientes para adquirir algo más que los alimentos esenciales. Situaciones similares prevalecen en los otros cuatro países, aunque en menor grado en Costa Rica. La integración permitiría contar con un mercado regional de más o menos 15 millones de personas. El mercado inmediato, no obstante, sería mucho más pequeño, apenas suficiente para proporcionar economías de escala a las industrias más simples.

Aunque la capacidad limitada del mercado potencial podría ser un verdadero obstáculo para el desarrollo de Centroamérica, éste no parecería ser el caso en muchos de los otros países latinoamericanos. Perú por sí solo tiene una población casi igual al total de la comunidad Centroamericana y la población de Brasil es más de cinco veces superior. En estos países, tal como en la mayoría de las naciones de América latina, el crecimiento económico no ha sido mayor que en América Central durante los últimos

años. De hecho, es difícil encontrar cualquiera correlación entre los índices de crecimiento económico corrientemente aceptados y la población. Esto alienta la sospecha de que hay otros factores limitantes que serían obstáculos cruciales para un desarrollo inmediato.

La creencia de que un comercio más libre conducirá automáticamente a una integración política puede aceptarse sólo con algunas reservas. Habría que asumir que las estructuras políticas nacionales en la zona de libre comercio son tales que aquellos grupos con verdadera fuerza política en cada país verían ventajas mutuas en una cooperación política más estrecha. Sin embargo resulta difícil suponer de antemano que aquellos gobiernos altamente autocráticos tengan los mismos intereses con respecto a la Comunidad Centroamericana que otros gobiernos más democráticos como el de Costa Rica. En el primer caso, se considerarían solamente los intereses de las pequeñas oligarquías gobernantes, mientras que en el segundo, el impacto del mercado común en los pequeños productores y trabajadores, podría ser un factor político decisivo. Puede llegar el día en que el león se eche amigablemente junto al cordero; sin embargo, dada la realidad de nuestra época, el cordero bien podría ser devorado por el león si es tan tonto como para aceptar tal invitación.

Lo que se requiere, y Castillo no intenta hacer, es un análisis de los efectos que el mercado común tendría en los diferentes grupos y clases de cada uno de los países participantes y cómo éstos, a su vez, repercutirían dentro del sistema político de cada nación. Sólo entonces sería posible

un pronunciamiento significativo sobre el impacto que probablemente tendría el mercado común en la estructura política de la Comunidad Centroamericana. Sin este análisis, la afirmación de que un comercio libre conduciría a un "desarrollo político" y lograría atrofiar los "gobiernos indeseables", no pasaría de ser una esperanza piadosa.

Puede afirmarse, casi sin lugar a controversias, que un auténtico libre comercio beneficiaría eventualmente a casi todos los grupos sociales, siempre que se cumplan las otras condiciones básicas propias de los modelos competitivos de los economistas clásicos. Sin embargo éste no es el caso en América Central u otra parte. Ni las personas ni los productos de una nación pueden circular libremente en países extranjeros como si éstos fueran el suyo propio. El monopolio es la regla y no la excepción. El empleo completo no existe. La migración libre de mano de obra no es una realidad ni siquiera dentro de algunos países centroamericanos, por no mencionar lo que sucede al nivel intrarregional. No hay igualdad de oportunidades y el acceso a la educación y factores de producción está sumamente restringido.

Es fácil suponer entonces que el libre comercio beneficiaría a algunos grupos, pero no necesariamente a la masa de la población. Esto es especialmente verídico en el caso de artesanos y pequeños productores quienes sentirían de inmediato el impacto de la competencia de las regiones más favorablemente dotadas, la tecnología moderna y el "dumping". Sin una mayor integración interna y una estructura política regional capaz de compensar a quienes se perjudicarían

con un sistema de libre comercio, el mercado común podría conducir a fuertes tensiones sociales.

Castillo reconoce estas dificultades, y observa que el proceso "... se desarrollará en medio de fuertes conflictos a medida que chocan los intereses divergentes". Sin embargo, no examina el problema con mayor profundidad.

Es de suponer que quienes obtendrían mayor beneficio a corto plazo serían los industriales modernos más poderosos y los grandes intereses comerciales y financieros. Estos, en gran escala, pertenecen o están estrechamente vinculados a los Estados Unidos u otras corporaciones extranjeras. A este respecto Castillo escribe: "... Existe, por supuesto, la posibilidad de que el mercado común sea utilizado por firmas extranjeras para mantener sus exportaciones a estos países estableciendo una red de industrias "fantasmas" que importen los mismos productos con diversos grados de elaboración y transformación... Los efectos centrífugos de este tipo de actividades pondrían en peligro la mera posibilidad de que un proceso de integración económica subsista". Espera, sin embargo, que el problema pueda aminorarse "si se usa un enfoque correcto".

Las dificultades pueden ser mayores de las que él supone. El poder del enorme conglomerado económico moderno, basado en las complejas economías de los Estados Unidos y otros países desarrollados, es enorme. La práctica de exportar bienes y capital a los países pobres dependientes de sus economías, a la vez que adquieren de ellos materias primas en base a una serie de normas que tienen muy poca relación con las de los mode-

los clásicos de competencia, es costumbre bien arraigada. No se puede esperar que un mercado libre entre unos pocos países en desarrollo altere el resultado substancialmente.

El tipo de libre comercio que podría equilibrar más rápidamente la balanza de pago de los países de América latina, aunque no necesariamente el desarrollo, consistiría en una reducción de los aranceles y otras restricciones sobre las exportaciones de sus productos a los mercados de los países industrializados. Sin embargo, para que los beneficios de mejores mercados de exportación tengan algún impacto en el desarrollo económico de América latina, así como en el bienestar de la mayoría de su población, sería necesario realizar previamente reformas internas.

Los problemas que obstaculizan la integración centroamericana, que parecen enormes, son aún mayores en el caso de América latina. ¿Sería posible que un gobierno de Chile, país relativamente democrático, permita que sus pequeños productores de trigo, hortalizas, remolacha, carne y productos lácteos se arruinen debido a la importación de productos a menor precio provenientes de Argentina o Perú? ¿Autorizaría un gobierno de Venezuela, con su gran cantidad de pequeños productores de arroz con un precio y estructura de costos muy superiores a los de los países vecinos, la importación relativamente libre de este producto? Seguramente no sin serias repercusiones políticas, a menos que el mercado común se complemente con programas de compensación y reajuste bien elaborados; lo que implicaría, sin embargo, una mayor integración política previa tanto al nivel regional como nacional. Da-

das las estructuras económicas, sociales y políticas existentes en América latina, un mercado común traería como consecuencia daños irremediables a muchos grupos de personas que, en mayor o menor grado en cada país, están políticamente inarticuladas.

El mercado común latinoamericano debe ser necesariamente un objetivo a largo plazo, el cual no suscitará gran entusiasmo popular. Las condiciones necesarias para lograr una integración económica regional que beneficie a todos los sectores de la población y no a unos pocos privilegiados deben ser analizadas mucho más profundamente que hasta la fecha.

El que suscribe ve dos claras posibilidades para que el mercado común latinoamericano sea una realidad. La primera sería imponerlo a través de una alianza de las pequeñas oligarquías gobernantes de América latina con los intereses económicos de los

Estados Unidos y otros países desarrollados. La segunda requeriría que los países latinoamericanos alcancen un progreso suficiente con respecto a reformas internas y desarrollo que permita negociar una integración regional entre gobiernos representativos de todos los grupos sociales. Las naciones latinoamericanas tendrían entonces poder suficiente para resistir las presiones de los países industrializados y no se verían obligadas a hacer concesiones inconvenientes, pudiendo incluso obtener algunas concesiones de los países desarrollados.

Esto no quiere decir que un comercio libre entre las naciones latinoamericanas no pueda o deba intentarse. Sin embargo, sólo un optimista incurable podría pensar que éste podría substituir, aunque fuera parcialmente, las reformas estructurales internas y una planificación efectiva del desarrollo nacional.