

Comentarios

¿Expira el Tratado General de Integración Económica?

Sin mucha pena ni gloria se nos ha anunciado el término del Tratado de Integración Económica, que por dos décadas ha regido el funcionamiento del Mercado Común Centroamericano, y que, según los mismos responsables de la política integracionista, no ha logrado en mayor medida las metas que inspiraron su creación. A partir del pasado tres de junio cualquiera de los miembros que firmaron el documento constitutivo podrá declarar su voluntad de separarse del proceso. Sin embargo, la denuncia del Tratado por un miembro no tendría efectos inmediatos sino hasta dentro de cinco años. El Tratado continuaría en vigor indefinidamente para los otros países, mientras por lo menos dos de ellos se mantengan adheridos al acuerdo.

En el comunicado oficial se reconoce que los economistas e integracionistas de la región concuerdan en que, a pesar de que el régimen de intercambio fue apuntalado con numerosos acuerdos, tratados, cartas constitutivas y protocolos, en la práctica persiste la misma debilidad estructural que mostró desde el comienzo de su vigencia. Y aunque la prensa dé a entender que "por la tensión política fracasa el M.C.C.A.", la verdad es que el tratado nació sietemesino tanto por la filosofía u orientación económica que estaba a la base¹ como por el objetivo interesado que buscaban los grupos de poder económico².

Guatemala, El Salvador, Nicaragua y Costa Rica se han mantenido como miembros del Mercado Común, en tanto que Honduras se separó del régimen de libre comercio (1969) por sus

problemas limítrofes con El Salvador, y ha continuado fuera del Mercado Común pese a reiterados esfuerzos de los otros miembros para lograr su reincorporación. A los veinte años de vigencia del Tratado General de Integración Económica los problemas estructurales se han agravado ahora por las tensiones políticas en Nicaragua primero, en El Salvador después y recientemente en Guatemala. Hay conciencia común no sólo de que el proceso de integración no se ha realizado en medida notable, sino también de la necesidad de modificar el Tratado General para adecuarlo a las verdaderas necesidades del istmo en la próxima década. Y aunque la denuncia oficial de parte de los miembros no signifique un cese inmediato de la operatividad y obligatoriedad del Tratado, que continuaría por otros cinco años, tal decisión daría tiempo a optar por la verdadera vocación integracionista a favor de las mayorías olvidadas y no tanto a beneficio de los países más fuertes o de los grupos más poderosos dentro de cada país. Esto se olvidó en el pasado y con ello se postergó cuanto era posible las reformas estructurales que al presente se reclaman en forma clamorosa y progresiva.

La llegada al poder en los años 1950 en Guatemala, El Salvador y Costa Rica de nuevos grupos gobernantes, integrados por jóvenes tecnócratas, dio impulso a un nuevo proceso de integración centroamericana. Bajo la influencia de la CEPAL se preparó un marco diferente integracionista: tratados bilaterales (1951-1958), Tratado Multilateral de Libre Comercio e In-

tegración Económica C.A. (1958) y el Tratado General de Integración Económica a fines de 1960. Se quiso impulsar y desarrollar el proceso de integración centroamericana por la vía económica, dando por adelantado que ello provocaría indudablemente la unidad política. La atención se centraba en el Mercado Común de manera que el interés lucrativo, que significaba la ampliación de mercados para los productos de cada país centroamericano, convirtió de hecho al sector empresarial en el motor que asumió dinámicamente la dirección del proceso.

Ello generará un fuerte incentivo a la inversión privada o acumulación de capital en el proceso de industrialización, nacido de esta yuxtaposición de mercados. Apuntando a los aspectos positivos, no se puede negar que al final de la primera década se lograron vínculos más estrechos entre los Estados del istmo y que hubo un cierto proceso de sustitución de importaciones, con la consecuente industrialización. Pero el modelo integracionista no había creado nuevos mercados, ni se dieron las reformas que ampliaran el mercado interno de cada país, y ella será una de las causantes que dieron al modelo su incapacidad de autosostenerse. Esta suma de mercados significó para casi todos los países tasas de crecimiento claramente mayores que las tenidas antes y después de esa primera década. Y desde este punto de vista es El Salvador quien mejor aprovechó la apertura del Mercado Común, sustituyendo la creación de un mercado interno para sus productos industriales por los mercados de los otros países centroamericanos.

Esta opción lucrativa derivada de la suma de mercados atrajo la inversión extranjera, que se duplicara con creces entre 1960-1965, y que a diferencia de anteriores tendencias se dirigirá a actividades de carácter manufacturero. "Todos estos elementos apuntan al hecho de que la dependencia de cada uno de los países del área con respecto al resto —en cuanto al crecimiento económico y posibilidades de acumulación de capital— fue claramente mayor al final de la década de los sesenta que al comienzo del proceso, y en este sentido hubo una relativa integración de las economías centroamericanas"³.

Sin embargo, a fines de la misma década comienzan a percibirse los síntomas de la crisis y el estancamiento de la integración. Surgen los conflictos entre los industriales de cada país y se acentúan los desequilibrios entre los países centroamericanos. Dos son los problemas funda-

mentales: la saturación del mercado regional y la concentración de los beneficios del esquema integracionista en algunos países de mayor desarrollo. La propia intencionalidad del esquema integracionista de expandir la producción en base a la captura de mercados ya existentes, sin que mediaran reformas estructurales en orden a ampliar cada mercado interno, llevó muy pronto a agotar estos viejos y restringidos mercados. Incluso ciertos industriales nacionales comenzaron a quejarse de los problemas de mercado que les creaban otras industrias más poderosas, generalmente controladas por inversionistas extranjeros. "Tanto a nivel interno como regional se observó que 'el pez grande se come al chico', es decir, que las grandes industrias marginaban a las medianas y pequeñas, y en algunos países —colocados en condiciones desventajosas para el intercambio comercial— se intensificaba la convicción de que éste aumentaba la brecha que los separaba de los de economía industrial más desarrollada"⁴. Tal era el mal endémico que se derivaba de la óptica desarrollista que estaba a la base del proceso de integración.

Sobre estas débiles premisas, la conjunción de las economías se vio afectada por el conflicto Honduras-El Salvador, que aparte de cerrar por diez años las puertas a todo vínculo político, diplomático, económico y humano, vino a reducir el área de intercambios. Con la salida de Honduras el Mercado Común se redujo al libre comercio entre los otros cuatro países, y aun ello dificultado por el corte de algunas vías de comunicación. Por añadidura este conflicto hizo más invariable la Resolución-54, adoptada por el Consejo Económico Centroamericano (marzo-1969), que establecía las siguientes necesidades: 1) la creación de una Unión Aduanera en forma gradual y progresiva; 2) la coordinación y armonización de las políticas nacionales en materia industrial, agropecuaria, monetaria y de infraestructura, según las necesidades del Mercado Común y de la Unión Aduanera; 3) la creación de un Mercado Común de Capitales y la implantación de la libre movilidad de la mano de obra a nivel regional; 4) la defensa conjunta de las exportaciones del área y el mejoramiento de las relaciones económicas con el exterior.

Tampoco tuvieron más éxito las tres comisiones: 1) el Grupo Bilateral de Trabajo para solucionar las diferencias surgidas entre Honduras y El Salvador; 2) la Comisión Ad-Hoc, integrada por juristas y economistas, con miras a analizar y

reformular nuevas bases del Sistema Institucional C.A.; 3) el Modus Operandi, que buscaba además de una acción pacificadora la reanudación de actividades de los órganos del Tratado de Integración Económica C.A. y —quedando constituidos en Consejo Económico— encontrar las nuevas vías para completar y fortalecer el proceso integracionista. Estas buenas intenciones llevarían a que los cuatro ministros de economía se decidieran a crear la Comisión Normalizadora del M.C.C.A. (junio-1971), “con el propósito de coadyuvar al restablecimiento de la normalidad del Mercado Común y a su perfeccionamiento..., e intensificar sus esfuerzos para dar al programa de Integración Económica C.A. una proyección que contribuya a acelerar el desarrollo económico y social de los países que la integran y a elevar el nivel de vida de su población”⁵.

La repetición iterada de tan buenos propósitos pone más de manifiesto la debilidad de los lazos y compromisos integracionistas. Desde hacía algunos años funcionaba también el Consejo Monetario Centroamericano para determinar y ejecutar políticas uniformes y se había establecido una Cámara de Compensación de Pagos Inter-Centroamericana. Pese a todo ello, y a modo de botón de muestra, la deficitaria situación comercial y de pagos de Costa Rica dio motivo para que su Banco Central aplicara a los otros socios tasas de cambio no preferenciales. La medida indujo a los otros países socios a cortar las débiles amarras que unían el Mercado Común y cerraron sus fronteras a productos provenientes de Costa Rica.

Este serial de protocolos seguidos de otros tantos conflictos nos lleva al punto de partida: “El ‘desarrollismo’ en un marco capitalista, donde el libre juego de los grandes intereses es el amo y señor que determina las reglas, se convierte en la concepción más ingenua e inútil. Y esto es política y política económica que no puede ignorarse”⁶. Porque incluso una política desarrollista supone un alto grado de intervención estatal y de planificación regional; si no se da esta condición, la integración sólo sirve a consolidar la estructura que se pretendía cambiar. De ahí la reacción de muchos elementos críticos y reflexivos: integración ¿para quién?... Era obvio que los más beneficiados serían los grandes industriales (en buena medida también grandes terratenientes) y el capital extranjero. De hecho se había incrementado la dependencia externa y había crecido la brecha entre ricos y pobres. La década de los

setenta será también la década de la oposición a los intentos de transformación agraria, poniendo así de manifiesto la contradicción del desarrollo sin cambios internos de estructuras. Con ello el Mercado Común estaba avocado a la saturación de productos y a la competencia desigual capitalista.

En consecuencia no es de extrañar que a partir de 1965, y sobre todo de 1968, se perciba un decrecimiento en las tasas de exportación al interior del M.C.C.A. y en el nivel de inversión industrial con miras a la sustitución de importaciones, aunque la actividad económica general siguiera creciendo⁷. No fue sólo el conflicto de Honduras-El Salvador quien vino a frenar el desarrollo integracionista, puesto que el retroceso arriba indicado se había presentado antes de lo esperado y sin mayor beneficio para las grandes mayorías.

Los encargados de preparar el nuevo Tratado Marco (1976), conscientes de estos problemas, implementaron una cantidad de medidas que ampliarían el mercado regional para los productos industriales y beneficiarían a los países de menor desarrollo relativo; pero las premisas socio-económicas, por recatadas que eran, no encontraban terreno preparado en los países de la zona. “La concepción económico-social del Proyecto del Tratado puede calificarse de desarrollismo reformista-neocapitalista, subyaciendo en ella más o menos difusa la concepción política que en las burguesías occidentales se conoce como democracia-social. No obstante sus limitaciones, su realización supondría un avance cualitativo respecto a las actuales sociedades coercitivas y desigualitarias con una élite del tipo “societas-scleris” de la mayoría de los países centroamericanos”⁸.

Con esa base socio-económica el Tratado exigía ajustarse a una cierta planificación de la producción, aceptar transformaciones agrarias, una cierta ubicación para la industria, limitaciones de mercado, convivir con una mayor intervención del Estado y de los organismos regionales... La reacción queda netamente reflejada en un comunicado de la A.N.E.P.: “en materia industrial se introduce un acentuado dirigismo estatal en lo relativo a la ubicación y los volúmenes de inversión, artículos por producirse y limitaciones a los incentivos... Para que estos factores (capital, mano de obra, tierra y capacidad empresarial) puedan ofrecer la rentabilidad debida, es fundamental que su libre movilidad sea

efectiva... El Tratado sólo pretende financiar el desarrollo de la región a costa de aquellos que se han preocupado por mejorar su situación productiva... La política de transformación Agraria no merece mayores comentarios... Dejamos constancia de que nuestra entidad ha analizado todo el contenido del Proyecto de Tratado y considera que no existen en él los elementos viables para sustentar una Comunidad Económica y Social Centroamericana”⁹.

El Tratado Marco nacía con la oposición de quienes antes más habían propiciado el proceso integracionista y más se habían beneficiado del mismo. Cerradas violentamente las puertas a las reducidas reformas sociales y saturados los mercados con la producción industrial existente, la inversión y la acumulación de capital buscarán alternativas lucrativas en el campo de la “construcción” (cuya inversión se triplica en diez años), en el desarrollo de la infraestructura turística (con amplio apoyo estatal), en el comercio extraregional de exportaciones no tradicionales (con la creación del Instituto Salvadoreño de Comercio Exterior), y en el regreso a la agroexportación con sistemas modernizados, que absorben un elevado porcentaje del crédito agrícola en la década de los setenta. Ello implica y explica la resistencia a todos los intentos de transformación agraria, fuesen ellos oficiales y aun beneficiosos para incrementar la demanda al sector industrial. El capital extranjero seguirá los mismos rumbos invirtiendo en mercados extraregionales, como las zonas francas, o en proyectos turísticos.

Por estas razones hemos acogido sin pena ni gloria el anuncio de la expiración del Tratado General de Integración Económica. Las tensiones políticas de Nicaragua, El Salvador, Guatemala... ocupan primordialmente nuestra atención, porque en 1980 nos están diciendo en forma clamorosa y progresiva lo que no se supo escuchar ni aceptar hace dos décadas. A la pregunta formulada en La Prensa Gráfica (2-junio-81) “¿Qué hacer con el Tratado General?”, la

respuesta consecuente es que los gobiernos denuncien su inviabilidad actual y se tomen el tiempo de reflexión suficiente para escuchar las voces latentes en el creciente conflicto socio-político, que integra a las mayorías centroamericanas.

En un marco internacional en que los países fuertes del hemisferio norte se fortalecen aún más en mercados comunes, asociaciones de libre cambio, entendimientos trilaterales..., ejerciendo un “efecto-dominación” sobre el hemisferio sur, sumado ello al hecho de la crisis económica mundial que induce a cada país y grupo a mirar por su propia salvación, se impone a nuestros países del istmo replantear la constitución de la integración económica y social. Cada país por sí mismo es económicamente inviable y la integración de los cinco o seis miembros también es política y socialmente inviable, si se vuelve a relegar al olvido la suerte humana y económica de las mayorías desposeídas. Quizás la tarea es más compleja porque se trata de reconstruir una ideología, una intencionalidad, una óptica simplemente desarrollista. Pero las tensiones políticas que estamos viviendo en el área en forma ascendente nos fuerzan a concluir que la tarea más difícil es la más necesaria.

Notas

- 1 Editorial: “La Crisis Permanente del M.C.C.A.” ECA. 1972.
- 2 Menjivar O.: “El Proceso de Desintegración C.A.”. ECA 1977; pp. 33-44.
- 3 Menjivar O.: Art. cit.; p. 36.
- 4 Editorial: “La Crisis Permanente del M.C.C.A.” ECA. 1972; p. 642.
- 5 De Sola Fco.: “La Comisión Normalizadora del M.C.C.A.” ECA ; julio-1971; pp. 472-474.
- 6 Editorial , ECA. 1972; p. 645.
- 7 Menjivar O.: Art. cit. ECA. 1977; pp. 36..
- 8 Mariscal N.: “Integración y el Proyecto de Tratado Marco”. ECA; enero-febrero, 1977; p.77.
- 9 Menjivar O. Art. cit. p. 39.

F.J.I