

ARTURO GRIGSBY

Pequeños barcos en la marea creciente: Centroamérica y el libre comercio

La voluntad de los gobiernos de América Central de integrarse en la zona de libre comercio bajo el liderazgo de EE UU guarda una serie de peligros para sus economías. De hecho, las políticas neoliberales aplicadas siguiendo las sugerencias del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional han producido efectos en la estructura productiva, el empleo, el medio ambiente, y la sociedad centroamericana en general que ponen en duda que el modelo de economías exportadoras sea beneficioso. Por otra parte, las alternativas a este modelo están poco articuladas y no abordan la cuestión global de la macroeconomía.

"La marea creciente puede (...) hacer zozobrar a los barcos pequeños".
Owen Arthur, primer ministro de Barbados, en la Cumbre de las Américas, sobre los peligros de una rápida liberalización del comercio para las pequeñas economías del Caribe y de Centroamérica.

La liberalización del comercio y la creación de una zona de libre comercio con Estados Unidos se considera ahora la panacea para los problemas económicos de Latinoamérica. Del mismo modo que cuando los líderes latinoamericanos adoptaron las políticas proteccionistas en las décadas de 1950 y 1960 como solución holística a los problemas del desarrollo, actualmente existe entre ellos un consenso general de que un pacto de libre comercio con EE UU es la respuesta a los crecientes problemas económicos de la región. Los presidentes centroamericanos han adoptado plenamente este enfoque. Durante su primera reunión con el presidente Clinton el pasado año, subrayaron su deseo de unirse a la NAFTA (*North American Free Trade Area*) lo antes posible.

Arturo Grigsby es investigador del Centro de estudios económicos NITL PAN, de la Universidad Centroamericana. Este ensayo, que se publica con la autorización del autor, fue presentado en la conferencia "Centroamérica en el nuevo contexto mundial", organizada por el Instituto Católico de Relaciones Internacionales (CIIR), Londres y Bruselas, enero de 1995. Traducción: Berna Wang.

El principal factor de la apatía norteamericana es que la economía latinoamericana ya está abierta para las empresas estadounidenses.

Sin embargo, EE UU no siente el mismo entusiasmo que los líderes latinoamericanos ante las perspectivas de una zona de libre comercio y aún menos ante la incorporación de las naciones centroamericanas a la NAFTA. En la Cumbre de las Américas celebrada en Miami (9 al 11 de diciembre, 1994) EE UU sólo accedió a fijar una fecha para concluir las conversaciones sobre un pacto de libre comercio para toda América después de recibir grandes presiones latinoamericanas; y esa fecha es el 2005, bastante lejana en el futuro. Además, el objetivo era finalizar las conversaciones, no reducir en la práctica las barreras comerciales en sí.

El principal factor de la apatía norteamericana es que la economía latinoamericana ya está abierta para las empresas estadounidenses. Latinoamérica es la única región donde EE UU disfruta de un superávit comercial. A finales de la década actual, ese país espera exportar más a México que a Japón, y a Latinoamérica que a Europa occidental. Por otra parte, Latinoamérica está pagando un alto precio por esta apertura: la crisis actual de México ha sido provocada principalmente por un enorme déficit comercial y, en los últimos dos años, el déficit comercial global de los países americanos se ha duplicado.

El desarrollo neoliberal

La apertura latinoamericana es en gran parte resultado de la puesta en práctica de los programas de estabilización y de ajuste estructural del FMI-Banco Mundial tras la crisis de la deuda externa de la década de 1980.¹ En Centroamérica, el conflicto geopolítico de dicho decenio aplazó la plena implantación de estos programas, pero con el avance del proceso de paz, prácticamente todos los países centroamericanos están llevando a cabo actualmente programas de estabilización y de ajuste estructural bajo supervisión de los bancos multilaterales.

El FMI y el Banco Mundial han desempeñado un papel decisivo en la definición del camino hacia la reconstrucción en Centroamérica, con el apoyo de una nueva hornada de tecnócratas y políticos neoliberales que llegó de forma arrasadora al poder a principios de la presente década. Los gobiernos de Cristiani (El Salvador), Chamorro (Nicaragua), Callejas (Honduras), Serrano (Guatemala) y Calderón (Costa Rica) compartían la creencia común de que la única vía para Centroamérica era seguir las recomendaciones políticas de las instituciones multilaterales.

El FMI-Banco Mundial y los gobiernos centroamericanos han promovido una estrategia de desarrollo basada exclusivamente en el sector de la exportación, así como en la liberalización y privatización de la economía. Además, junto con los avances del proceso de paz, han apoyado el establecimiento de una zona de libre comercio en Centroamérica, en lugar de una renovación del proyecto de integración económica de la década de 1960.

El proyecto de integración económica de la década de 1960 llevó a la creación del Mercado Común Centroamericano (CACM), que promovió con limitado éxito

¹ Ver José A. Sanahuja, "Globalización y democracia: propuestas para democratizar las instituciones financieras internacionales", *Papeles de cuestiones internacionales de paz, ecología y desarrollo*, Nº53, 1994, pp.49-61.

un proceso de industrialización y de sustitución de las importaciones en toda la región, pero que se derrumbó en la década de 1980. El colapso se debió a la fuerte caída del valor de las exportaciones tradicionales, que comenzó en 1981, cuando la economía mundial comenzó a sufrir una recesión. Pero el golpe de gracia fue el conflicto geopolítico que aisló a Nicaragua del resto de los países centroamericanos.

El enfoque del FMI-Banco Mundial considera dicha estrategia desfasada y ve como la mejor vía la plena integración de la economía centroamericana en la economía mundial. Por tanto, contempla el establecimiento de una zona de libre comercio en Centroamérica como parte de la transición hacia este objetivo.

La reactivación de la economía centroamericana en los últimos años podría parecer una prueba de que esta estrategia de desarrollo funciona de hecho. El PIB per cápita centroamericano, después de caer en un 15% durante la última década (1981-1990), ha aumentado en un 3,1% entre 1991 y 1993. Por otra parte, todos los países centroamericanos han experimentado un crecimiento positivo del PIB per cápita con la excepción de Nicaragua. Pero se espera incluso que la economía nicaragüense crezca en 1994 por primera vez en los últimos diez años.

Además, el paquete de medidas de estabilización del FMI-Banco Mundial ha logrado reducir las tasas de inflación de las economías centroamericanas. El éxito más sorprendente fue el obtenido en Nicaragua, donde se ha derrotado por fin la hiperinflación. Guatemala, Honduras y Costa Rica también han reducido de forma significativa la inflación. Mientras en 1990 la tasa de inflación anual estaba por encima del 30%, en los últimos tres años se ha reducido en dos tercios.

Fuentes de crecimiento

Hay varios factores que explican este giro radical en la economía centroamericana. El más importante es el rápido crecimiento de las exportaciones no tradicionales, la reactivación del comercio intra-centroamericano y el sustancial incremento de las remesas familiares enviadas por miles de centroamericanos residentes en Estados Unidos. Además, El Salvador y Nicaragua han recibido un flujo excepcional de ayuda exterior para apoyar los procesos de paz y de democratización que tienen lugar en ambos países, los más afectados por los conflictos de la pasada década.

El rápido crecimiento de las exportaciones no tradicionales se viene basando principalmente en la expansión de las industrias maquiladoras y, en menor grado, en el fomento de nuevos cultivos para la exportación. Las exportaciones no tradicionales, que hace tan sólo un decenio desempeñaban un papel menor, representan ahora casi un tercio del total de las exportaciones centroamericanas. El bajo coste de la mano de obra, el acceso al mercado estadounidense, la legislación laboral y las normas financieras y una infraestructura barata han atraído el establecimiento de industrias maquiladoras de propiedad extranjera. Estas industrias están muy débilmente integradas en las economías centroamericanas, pero proporcionan unos puestos de trabajo muy necesarios a la región.

Los inversores de Asia oriental se han visto especialmente atraídos por la cuota textil centroamericana para el mercado estadounidense. La mayor parte de su

En 1993 los gobiernos centroamericanos firmaron un nuevo Tratado de Integración que abarca el comercio y la coordinación de las políticas macroeconómicas y financieras y otro servicios.

inversión ha ido a parar a Guatemala y a El Salvador, que tienen la mayor mano de obra industrial de la región. En Guatemala, por ejemplo, los inversores surcoreanos en la industria textil están aprovechando las habilidades artesanas de los indígenas del país.

Sin embargo, también se les ha acusado de cometer abusos generalizados contra sus empleados centroamericanos, especialmente las mujeres. Sus fábricas tienen jornadas de trabajo muy largas y condiciones laborales deficientes, y a algunos de sus directores se les acusa de imponer la disciplina laboral con malos tratos físicos y de infligir abusos sexuales a sus empleadas.

Las exportaciones no tradicionales han crecido también en el sector agrario, aunque su proporción dentro de las exportaciones totales es sólo significativa en Guatemala y Costa Rica. Las exportaciones agrícolas no tradicionales de Guatemala son principalmente verduras frescas para el mercado estadounidense, mientras Costa Rica exporta piñas, plantas y flores a EE UU. En Honduras se ha producido un desarrollo sustancial de los criaderos de gambas merced a la inversión extranjera. Nicaragua y El Salvador, en cambio, no han desarrollado aún un sector de exportaciones agrícolas no tradicionales fuerte.

No obstante, la principal desventaja de estas nuevas exportaciones agrarias es su excesiva dependencia de la tecnología importada, que también provoca la degradación ambiental. Los daños más notables son causados por el uso indiscriminado de productos químicos en la agricultura, que contaminan el agua, y la destrucción de delicados ecosistemas costeros centroamericanos por el desarrollo de los criaderos de gambas a gran escala. Además, son sobre todo los agricultores ricos y los inversores extranjeros quienes han podido aprovechar estos nuevos mercados para la exportación. Por tanto, la introducción de cultivos para la exportación no tradicionales ha reforzado un modelo de desarrollo agrario sumamente desigual en Centroamérica.

Otro factor clave de la reactivación económica en Centroamérica ha sido la reapertura del comercio regional, que ha proporcionado un importante estímulo para el sector industrial nacional, prácticamente estancado desde la ruptura del Mercado Común Centroamericano a principios de la década de 1980. Según la ECLA, en los últimos cinco años, el valor de las exportaciones comercializadas dentro de la región se ha duplicado, y ya representa una cuarta parte del total de las exportaciones para los países centroamericanos.²

Por otra parte, en 1993 los gobiernos centroamericanos firmaron un nuevo Tratado de Integración que abarca el comercio y la coordinación de las políticas macroeconómicas y financieras y otro servicios. El Tratado establece el libre comercio entre miembros y un Arancel Común (CET), que se fijó a un nivel lo suficientemente bajo como para cumplir las condiciones impuestas por el FMI-Banco Mundial. Este nuevo Tratado también concede un trato preferencial a Nicaragua, reflejando sus especiales circunstancias, y abre las puertas a la inclusión de Panamá.

² Salvo que se indique lo contrario, todas las estadísticas incluidas en este estudio proceden de la Comisión Económica para América Latina (CELA).

Sin embargo, la reactivación del comercio en Centroamérica ha beneficiado sobre todo a Costa Rica y a Guatemala, mientras que Nicaragua y Honduras han desarrollado un importante déficit comercial con los demás países centroamericanos. Dado que tienen un sector industrial menos desarrollado, las exportaciones nicaragüenses y hondureñas a los demás países centroamericanos representan menos de la mitad de sus importaciones de estos países. Así pues, este modelo de reactivación podría crear el mismo tipo de dificultades que las que sufrió el Mercado Común Centroamericano durante su primera fase en la década de 1960, y que finalmente provocaron la salida de Honduras.

Junto con el crecimiento de las exportaciones no tradicionales y la reactivación del comercio regional, se ha producido un aumento sustancial de las remesas familiares enviadas por miles de centroamericanos que han emigrado a Estados Unidos. El Salvador, Guatemala y Nicaragua recibieron juntos un total de más de mil millones de dólares USA en remesas en 1992, lo que representa unos ingresos de divisas iguales a los obtenidos de las exportaciones de café, el producto de exportación más importante de la región desde la independencia de España.

El déficit comercial

Sin embargo, la reactivación económica derivada en gran medida de estos tres factores no ha impedido el rápido aumento del déficit comercial centroamericano con respecto al resto del mundo. Según CELA, entre 1991 y 1993, prácticamente se duplicó el déficit comercial de la región.

El aumento del déficit comercial centroamericano ha sido provocado tanto por las medidas de liberalización comercial como por el deterioro de la relación entre precios de importación y exportación. La apertura comercial ha promovido, a muy corto plazo, una virtual avalancha de importaciones, mientras que la expansión y la diversificación de la exportación son mucho más lentas y sólo se alcanzarán a largo plazo. El aspecto más destacado de esta avalancha de importaciones es que en su mayoría son bienes de consumo de lujo destinados a los sectores sociales con ingresos más altos. Esto, al mismo tiempo, ha producido una explosión de la actividad comercial en la región. Así, el valor de las importaciones aumentó un 35% entre 1991 y 1993, mientras que el de las exportaciones lo hizo sólo un 14% en el mismo periodo.

Por otra parte, la relación entre precios de importación y de exportación en Centroamérica con el resto del mundo se redujo en un 15% durante el mismo periodo. El deterioro de la relación entre precios de importación y de exportación se debió sobre todo a la caída de los precios internacionales para las exportaciones tradicionales de Centroamérica (café, plátano, algodón, azúcar y carne de vacuno). Sin embargo, esta tendencia se invertirá en un futuro próximo debido al reciente aumento de los precios internacionales del café.

Centroamérica ha podido sostener este tipo de reactivación económica porque ha recibido un flujo relativamente alto de ayuda exterior y de préstamos en los últimos años. Hasta ahora, la excepcional ayuda exterior destinada a El Salvador y Nicaragua, junto con los préstamos de instituciones multilaterales como el FMI, el Banco Mundial y el Banco del Desarrollo Interamericano, han financiado los crecientes déficits comerciales.

El 70% de la población de la región vive actualmente en la pobreza. Los salarios reales continúan disminuyendo, el gasto social se ha reducido aún más y los niveles de desempleo son más altos que nunca.

Pero ya hay indicios claros de que Nicaragua y El Salvador no seguirán recibiendo niveles relativamente altos de ayuda externa, y también existe un límite a la cantidad que los bancos multilaterales están dispuestos a prestar. Además, aunque todos los países centroamericanos se han beneficiado de la reciente renegociación de su deuda externa, la persistencia de unos déficits comerciales relativamente grandes sugiere que aún no han superado el círculo vicioso de endeudamiento externo que caracteriza a las economías de América Latina.

En efecto, Nicaragua y Honduras siguen teniendo unos niveles altos de endeudamiento externo. Probablemente Nicaragua tiene la mayor deuda externa de cualquier país del mundo en términos relativos. Su deuda equivale a treinta veces el valor de sus exportaciones anuales. El valor de mercado de la deuda nicaragüense es sólo una décima parte de su valor nominal. De hecho, los acreedores de Nicaragua reconocieron que el país es incapaz de pagar su deuda. Sin embargo, hasta ahora se han mostrado reacios a ofrecer un alivio sustancial ya sea en forma de una condonación parcial o total de la deuda externa.

El peso del servicio de la deuda es también grande para Honduras, que tiene que pagar el equivalente al 40% de sus exportaciones anuales. La deuda externa de Honduras representa tres veces el valor de sus exportaciones anuales, y su valor de mercado es un tercio de su valor nominal. Por tanto, el abrumador peso de la deuda externa debilita las perspectivas de recuperación económica en Nicaragua y Honduras, que ya son los países más pobres de Centroamérica. La debilidad económica de Nicaragua y Honduras puede hacer naufragar de hecho la reactivación del Mercado Común Centroamericano y, por tanto, la recuperación económica de toda la región en su conjunto.

La pobreza

El problema de la sostenibilidad de la actual recuperación económica no sólo guarda relación con los crecientes déficits comerciales y el aumento de los niveles de endeudamiento externo. También tiene relación con el incremento de los niveles de pobreza que ha tenido lugar junto con esta modesta recuperación económica, aumentado la enorme deuda social acumulada durante muchas décadas.

Según las Naciones Unidas, el 70% de la población de la región vive actualmente en la pobreza. Los salarios reales continúan disminuyendo, el gasto social se ha reducido aún más y los niveles de desempleo son más altos que nunca. La emigración, la economía sumergida urbana, el tráfico de estupefacientes y la delincuencia son las válvulas de escape de la crisis.

En varios países centroamericanos (El Salvador, Guatemala y Nicaragua), el número de emigrantes que se han incorporado al mercado laboral estadounidense en los últimos años es mayor que la población que se ha incorporado al mercado laboral local en cada uno de dichos países. Sin embargo, es probable que el éxodo centroamericano a EE UU se haga más lento debido a las medidas anti-inmigratorias aprobadas recientemente tanto en el estado de California, donde

viven la mayoría de los inmigrantes centroamericanos, como por el Gobierno federal de EE UU.

Otra válvula de escape ha sido la expansión de la denominada economía urbana sumergida, donde, todos los días, miles de centroamericanos luchan por la supervivencia en todo tipo de pequeñas actividades comerciales y de servicios. Pero hay aún otros que han optado por el tráfico de estupefacientes o la delincuencia. Centroamérica es hoy día un punto intermedio ideal para el narcotráfico entre Suramérica y Estados Unidos.

Además, el aumento de la pobreza es paralelo al aumento de la contaminación ambiental. En las barriadas pobres, la basura se acumula y las aguas residuales circulan abiertamente, ensuciando ríos, lagos y lagunas. La contaminación se ve agravada por la ausencia total de leyes que regulen el establecimiento de industrias en las ciudades, así como por el uso de pesticidas en la agricultura. Además de todo esto, la región ha recibido en los últimos años unas 20 propuestas diferentes de Estados Unidos para servir de vertedero de residuos tóxicos y de otros residuos, aparentemente no tóxicos, a cambio, claro está, de unas divisas muy necesarias.

El avance de la pobreza golpea las zonas rurales aún con más dureza, empeorando el problema ambiental más grave de la región: la rápida deforestación del bosque tropical. Todos los años, miles de campesinos emigran a las zonas de bosque en busca de una parcela de tierra donde sembrar cereales básicos para sobrevivir. Se calcula que anualmente se destruyen 4.000 kilómetros cuadrados de bosques como consecuencia de esta agricultura migratoria.³ Además, la destrucción de los bosques situados en las laderas de los volcanes y montañas de la región está provocando una grave erosión del suelo, que afecta a más de la mitad de la tierra cultivable existente. En otras palabras, al incremento de la deuda externa y de la deuda social de la región, se añade el crecimiento de su deuda ecológica.

En síntesis, la naturaleza exclusiva de la actual estrategia de desarrollo promovida por las instituciones multilaterales y los gobiernos centroamericanos la hace incapaz de hacer frente a los desafíos del desarrollo económico de Centroamérica para el próximo siglo. Las medidas económicas están excluyendo de nuevo a las mayorías empobrecidas de Centroamérica. En el mejor de los casos, se entra en otro ciclo de crecimiento económico como el que experimentó la región después de la II Guerra Mundial, y que culminó en una explosión social en la década de 1980. En el peor, estamos presenciando el principio de un largo período de estancamiento económico y desintegración social. En cualquier caso, es evidente que el gobierno de la región y las instituciones multilaterales no han aprendido aún las lecciones de la historia centroamericana.

Alternativas desde la base

No obstante, hay también una legión de organizaciones populares y no gubernamentales que están luchando por la democratización del modelo de desarrollo, así

³ J. Karliner, "Central America's Other War" ("La otra guerra de Centroamérica"), *World Policy Journal*, Vol.6, N°4, 1989.

Determinadas fuerzas sociales vienen exigiendo un papel en el diseño de la integración centroamericana, con una visión que complemente una perspectiva económica con otra política, social y cultural.

como institutos de investigación y universidades comprometidas con el análisis y promoción de medidas encaminadas a erradicar la pobreza y promover el desarrollo con equidad.

Estas fuerzas sociales vienen exigiendo un papel en el diseño de la integración centroamericana, con una visión que complemente una perspectiva económica con otra política, social y cultural. Todas estas organizaciones regionales se reunieron en octubre de 1993 para presentar ante la cumbre presidencial de Guatemala su Iniciativa Cívica por la Integración Centroamericana (ICIC). Era la primera vez que surgía de sectores tan diversos el debate y la elaboración de una propuesta para el proceso de integración.

En la ICIC confluyen la Confederación Centroamericana de Trabajadores (COCENTRA), la Confederación de Productores Agrícolas (ASOCODE, CCC-CA y UPROCAFE), la Confederación Centroamericana de Pequeñas y Medianas Empresas (CONCAPE), la Federación Centroamericana de Organizaciones Comunitarias (FCON) y la agrupación centroamericana de organizaciones para el desarrollo (CONCERTACION).⁴

Estas organizaciones regionales vienen insistiendo, entre otras cosas, en el vínculo orgánico entre la política social y la económica, las transformaciones en la estructura tributaria y la transferencia de recursos de los presupuestos de defensa a programas diseñados para enfrentarse a la pobreza estructural, el verdadero enemigo que persigue los programas de pacificación. Sus demandas también subrayan la necesidad de una redistribución de los recursos, especialmente del crédito, en favor de los pequeños y medianos productores agrarios e industriales, así como el acceso a los mercados exteriores y el desarrollo de tecnologías adecuadas para reducir los niveles de dependencia externa.

También insisten en una política ecológica que prohíba el uso de Centroamérica como sede de empresas que produzcan residuos tóxicos o como vertedero tóxico, en una armonización legislativa que acepte los acuerdos y recomendaciones de la OIT, y en el funcionamiento efectivo del Consejo Centroamericano de Integración Social como foco de una concertación tripartita permanente.

Sin embargo, sus demandas no forman parte hasta ahora de una estrategia de desarrollo alternativa coherente, ni se ocupan de las cuestiones macroeconómicas clave de la estabilización y el endeudamiento externo. En cambio, aúnan las demandas de diferentes sectores sociales, pero no ofrecen un enfoque de conjunto a la crisis permanente de Centroamérica. Sin este enfoque, no es probable que lleguen muy lejos.

No obstante, la Iniciativa Cívica para la Integración Centroamericana proporciona una nueva voz regional para las organizaciones de base. Esta regionalización centroamericana desde abajo constituye una nueva fuerza en la sociedad civil que combatirá por una democracia participativa, una y otra vez olvidada por los partidos políticos tanto de la izquierda como de la derecha. Esta fuerza amplía, a un nivel nuevo y más general, la lucha por el derecho -tanto tiempo negado a las mayorías- de participar en el desarrollo.

⁴ Ver Guiomar del Ser, "Centroamérica: ¿hay futuro para los campesinos?", *Papeles para la Paz*, Nº 47/48, 1993, pp.201-206.