

EL INTERÉS NORTEAMERICANO EN LA INTEGRACIÓN ECONÓMICA CENTROAMERICANA

JACK J. ROSENBLUM *

SI LE PREGUNTÁRAMOS a un funcionario del Departamento de Estado por qué Estados Unidos ha apoyado con tanto entusiasmo los esfuerzos orientados hacia la realización de la integración económica centroamericana, es probable que respondiera que la razón de ese apoyo es que esta integración es económicamente buena para los centroamericanos. El propósito de este ensayo no es discutir si la creación del Mercado Común Centroamericano ha producido beneficios económicos para algunos centroamericanos, sino subrayar y definir el verdadero interés norteamericano en la creación e implementación del MCCA.

Al definir ese interés no sostenemos que las ideas de los planificadores del Departamento de Estado se hayan delineado en algún momento conforme a las directrices que exponemos. Esa hipótesis tendrá que ser examinada a partir de los comunicados, memoranda y otros documentos del Departamento de Estado relevantes al caso. Lo que afirmamos es que independientemente de las racionalizaciones o explicaciones que se hayan dado, Estados Unidos tiene fuertes intereses económicos y políticos en la integración económica de la región.

Los puntos principales de este ensayo son: 1) que el interés político de Estados Unidos en el MCCA reside en su deseo de aumentar su control y mantener su papel de poder dominante en el área; 2) que el MCCA resulta un ingenioso instrumento de lo que pudiera llamarse la contrarrevolución preventiva en la consecución de los fines mencionados; 3) que el interés económico de Estados Unidos en el MCCA reside en el aumento de la dependencia de capital y de mercados de Centroamérica con respecto a Estados Unidos; la creación de nuevas oportunidades de inversión y mercados en la región, para los inversionistas y productores norteamericanos; y el flujo sostenido de materias primas baratas; 4) que básicamente, el MCCA ha favorecido estos intereses a corto plazo, y 5) que ello se ha traducido en ciertos costos sociales para los centroamericanos.

Es fácil detectar el apoyo que el gobierno norteamericano ha dado en hechos y en palabras al MCCA. Cuando el presidente Kennedy pro-

* El autor se ha especializado en Estudios Latinoamericanos en la Universidad de Nueva York. Es egresado de la Escuela de Derecho de Yale. Actualmente presta sus servicios a una compañía norteamericana de entrenamiento y planeación de recursos humanos. Traducción del inglés: Soledad Loeza.

puso la Alianza para el Progreso, su discurso incluía el apoyo a “toda integración económica que es un paso genuino hacia mercados más amplios y mayor oportunidad competitiva. La fragmentación de las economías latinoamericanas es un serio obstáculo al crecimiento industrial. Proyectos como el del MCCA y las áreas de libre comercio en América del Sur pueden ayudar a la eliminación de estos obstáculos”.¹

Más aún, la “Declaración de los Pueblos de América”, incluida en la Carta de Punta del Este, que es el marco de la Alianza para el Progreso, urgía la aceleración de “la integración de América Latina para estimular el desarrollo económico y social del continente”.²

Este deseo se repitió y se hizo más específico en Centroamérica en la “Declaración de Centroamérica”, adoptada en marzo de 1963 en la reunión de los presidentes de los cinco países centroamericanos con el presidente Kennedy en San José de Costa Rica, donde se establece que “la mejor expectativa para el desarrollo de la región la constituye la integración económica”.³

La administración Kennedy respaldó estas palabras de apoyo al MCCA con hechos tales como la asignación de importantes fondos para cubrir diversos aspectos de la integración económica; por ejemplo, cuando se creó el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) Estados Unidos proporcionó dos de los nueve millones de dólares iniciales.

El apoyo norteamericano es bastante claro; ahora la pregunta que se plantea es ¿por qué? ¿En representación de qué intereses? Nuestro argumento es que el interés político norteamericano en el MCCA reside en el deseo de aumentar su control sobre la región y de mantener lo que ha dado en llamarse una relación “país dominante-país cliente” con los países centroamericanos.

El concepto de “dominación” y la terminología relativa se derivan del penetrante libro de Norman A. Bailey *Latin America in World Politics*.⁴ Bailey divide a los Estados latinoamericanos en cuatro categorías de acuerdo con las relaciones de poder que mantienen entre sí. Estas categorías son: “país dominante”, “país subdominante”, “cliente” y “oscilante”. Hemos elegido este sistema de categorías y esta terminología porque en nuestra opinión son los más adecuados para obtener: 1) un marco relativamente objetivo para el análisis de las relaciones internacionales, y 2) un modelo de tipos ideales discernibles, entre los que podemos localizar con alguna precisión a la mayoría de los estados-nación. No adoptamos la terminología de los teóricos de la dependencia que

¹ John R. Hildebran, “The Central American Common Market: Economic and Political Integration”, *Journal of Inter-American Studies*, N° 9, p. 388, cita del *Public Papers of the Presidents, John F. Kennedy, 1962*. Washington, United States Government Printing Office, 1963 p. 173.

² *Idem*, cita del “Text of the Declaration of the Peoples of America”, *Department of State Bulletin*, 45, septiembre 11, 1962, p. 462.

³ *Idem*, cita del “Text of the Declaration of Central America”, *Department of State Bulletin*, N° 48, abril 8, 1963, p. 515.

⁴ Norman A. Bailey, *Latin America in World Politics*, Nueva York, Walker and Co., 1967.

contraponen las "metrópolis" a los "países periféricos" o "colonias", puesto que ellos parecen asumir como axiomáticas las cuestiones que este ensayo pretende analizar.

Bailey define como "países dominantes" a "aquellos Estados que se mantienen independientes en la formulación de su política exterior, no por su posición geográfica ni por el equilibrio de poder en un momento histórico dado, sino en virtud de su propia capacidad para mantener una acción autónoma".⁵ Estados Unidos y la Unión Soviética son "países dominantes" con respecto a China, o al menos pueden llegar a serlo. "Subdominantes" son los Estados que encabezan subjerarquías bajo la dirección general del país dominante. El tratamiento al que han llegado países como Gran Bretaña y Francia con sus antiguas colonias es el de sus respectivas subjerarquías. Puede decirse que en América Latina México ocupa el *status* de país subdominante en el área del Caribe, y Brasil y Argentina se disputan ese papel en el cono sur.

Según Bailey "debajo de los países dominantes y subdominantes están los países clientes que siguen las directrices más o menos detalladas de política exterior de los primeros. El país dominante puede ampliar su esfera y abarcar el ámbito de la política interna del país cliente, aunque esto no es esencial (y algunas veces resulta hasta nocivo) para la relación. Cuando más flexible es, el país dominante establece los parámetros de la actuación en el escenario internacional, mismos que el país cliente no puede rebasar sin correr el riesgo de una sanción (represalia) por parte del país dominante. Este último presta asistencia y protección a los países clientes quienes a cambio apoyan la política exterior de los primeros".⁶

En el sistema de Bailey los países "oscilantes" son los que logran mantenerse el margen de cualquier sistema de dominación. Tal vez India, Pakistán y Yugoslavia sirvan como ejemplo de este tipo de países.

La constante pesadilla de un país dominante es que un país cliente se separe de su sistema. Esto es precisamente lo que sucedió con Cuba y Estados Unidos, y lo que con tanto ruido se evitó en Guatemala y en República Dominicana. La Unión Soviética adoptó medidas similares para prevenir la separación de Hungría y de Checoslovaquia de su sistema.

América Latina ha sufrido tres etapas de dominación: la de España-Portugal hasta 1824; la de Gran Bretaña hasta el arbitraje norteamericano de una disputa entre ella y Venezuela en 1896; y a partir de entonces la de Estados Unidos.⁷ También puede afirmarse que de 1856 a 1896 Estados Unidos disfrutó de un cierto tipo de *status* de condominio co-dominante en la zona del Caribe, según lo señalara el mismo Disraeli en 1856, a raíz del Tratado Clayton-Bulwer de 1850.⁸ Sea lo que sea existe consenso en cuanto a que a partir de 1896 y todavía más después

⁵ *Idem*, p. 4.

⁶ *Idem*, pp. 4-5.

⁷ *Idem*, pp. 38-54.

⁸ *Idem*, p. 42.

de la guerra Hispano-americana, Estados Unidos ocupaba la posición dominante en el hemisferio, con todos los problemas que implica mantener esa posición.⁹

Dentro del marco conceptual del sistema de dominación, los actos de política exterior de Estados Unidos en América Latina se muestran como claras manifestaciones de un poder conservador que teme la separación de sus países clientes y trata desesperadamente de mantener su posición. Políticas que van desde el corolario Roosevelt (a la Doctrina Monroe) hasta la Alianza para el Progreso, y acciones que abarcan desde las intervenciones del Gran Garrote de Teodoro Roosevelt hasta el empleo de instrumentos más sofisticados como la cuota del azúcar, el precio del azúcar o la asignación de entrenamiento militar y de equipo a los gobiernos represivos, sólo pueden ser entendidos en términos de la propensión norteamericana al mantenimiento de su sistema de dominación sobre los países clientes. El MCCA, como después lo veremos, es un ejemplo particularmente ingenioso de esos instrumentos y consistente con sus precursores históricos.

Por lo tanto, es natural que desde que en 1896 Estados Unidos se convirtió en el país dominante del hemisferio haya ejercido una profunda y persistente influencia contrarrevolucionaria en América Latina. Pero no es tan natural si pensamos que la esencia misma de la revolución hace que su eventual resultado sea casi totalmente impredecible e incontrolable por parte del país dominante. Es en tales circunstancias cuando la amenaza de separación de un cliente es mayor. La idea de una revolución violenta era anatema para la política exterior norteamericana mucho antes de que tales acontecimientos empezaran a adquirir los matices de la Guerra Fría.

Durante todo el siglo xx Estados Unidos ha experimentado un gran temor ante el tipo de acontecimientos que registró la década de los sesenta, principalmente la separación de Cuba de su sistema de dominación, y su incorporación al de la Unión Soviética. Ese temor se expresa en particular en Centroamérica dada su proximidad geográfica con Estados Unidos y las subsecuentes implicaciones para su seguridad nacional.

Estados Unidos estaba dispuesto a utilizar una gran variedad de medios y métodos para prevenir la revolución y promover la estabilidad, de los cuales tal vez los desembarcos de los "marines" fueron los que recibieron más publicidad. En 1921 la administración del presidente Harding apoyó la unificación política de los países centroamericanos, la Federación Centroamericana, en virtud de que el Departamento de Estado pensaba que "un gobierno central disminuiría las probabilidades de golpes de Estado y de revoluciones".¹⁰

La política del no reconocimiento fue una estrategia de contrarrevolución más importante y duradera que la anterior. Contrariamente a lo

⁹ *Idem*, p. 44.

¹⁰ Kenneth J. Grieb, "The U.S. and the Central American Federation", *The Americas*, N° 24, octubre 1967, p. 113.

que se pensaba, esta política no fue un arma diplomática inventada por Woodrow Wilson para enfrentarse al presidente mexicano Victoriano Huerta, sino que se inició mucho antes, en 1907.

Es casi desconocida la participación de Estados Unidos en dos tratados con las naciones centroamericanas en los que se acordó no reconocer a los gobiernos que hubieran llegado al poder a través de un golpe de Estado, de una revolución o de otros medios ajenos al proceso constitucional regular. El primer tratado, firmado en 1907, fue el Tratado General de Paz y Amistad en el cual México y Estados Unidos no fueron signatarios formales de la convención, aunque respaldaron conjuntamente la conferencia y acordaron, aunque de manera informal, actuar conforme a las estipulaciones de la cláusula de no reconocimiento.¹¹ El segundo pacto fue el nuevo Tratado General de Paz y Amistad de 1923, que reiteró y fortaleció la política de no reconocimiento.¹² Esta última versión, en la cual Estados Unidos sí apareció como signatario, tuvo una duración de diez años y amplió la política de no reconocimiento aun a gobiernos constitucionalmente reorganizados, pero que incluyeran a los jefes de una revolución o a gentes relacionadas con alguno de ellos.¹³

La política anterior fue conocida como la Doctrina Tobar, nombre del ministro ecuatoriano del exterior que la creó.¹⁴ Durante 26 años, de 1907 a 1933, esta fue la doctrina oficial en la política exterior del gobierno norteamericano hacia Centroamérica. Su trayectoria como tal fue irregular y con algunos detalles divertidos. De hecho, el Departamento de Estado llegó a juzgar y a expresar su aprobación o desaprobación de los candidatos que intervenían en la lucha electoral de las naciones centroamericanas. Si alguno de ellos estaba contaminado por haber participado en un golpe de Estado o en una revolución, era probable que no recibiera la aprobación del Departamento de Estado y, por lo tanto, el reconocimiento del gobierno norteamericano. Naturalmente que esta política gozaba del entusiasta apoyo de los presidentes centroamericanos en el poder que de esta manera se veían más protegidos frente a las acciones de sus rivales políticos.¹⁵

Por lo general, el no reconocimiento norteamericano era suficiente para derrocar al presidente centroamericano "ofensor". El presidente de Costa Rica Federico Tinoco fue una de las víctimas de la Doctrina Tobar.¹⁶ No obstante, esta formulación perdió importancia por su misma inconsistencia en los últimos años de la administración Hoover, cuando el presidente de El Salvador, Maximiliano Martínez, que había entrado en conflicto con ella y que por lo tanto no había recibido el reconocimiento norteamericano, tuvo la temeridad de mantenerse en el poder.¹⁷

¹¹ C. L. Stansifer, "Application of the Tobar Doctrine to Central America", *Americas*, N° 23, enero, 1967, p. 255.

¹² *Idem*, p. 261.

¹³ *Loc. cit.*

¹⁴ *Idem*, p. 253.

¹⁵ *Idem*, pp. 256-272.

¹⁶ *Idem*, p. 260.

¹⁷ *Idem*, p. 270.

El eventual reconocimiento norteamericano y el lapso de diez años que marcaba la duración del tratado puso fin a la Doctrina Tobar como política oficial de Estados Unidos, y el Departamento de Estado dejó de desempeñar las funciones de oficina de personal de candidatos presidenciales centroamericanos¹⁸ (aunque todavía interviene en esta actividad).

Si la Doctrina Tobar era un instrumento torpe y obvio para el mantenimiento del sistema de los países clientes, había otros que eran más sutiles. El apoyo norteamericano al fortalecimiento del sistema interamericano era una manera de organizar y reunir a los países clientes del sistema de dominación norteamericano, utilizando la misma unidad geográfica e histórica de estos países para beneficio de su posición y de su seguridad nacional. A partir de todo esto resulta fácil descubrir que el objeto del MCCA es el mismo. Políticamente, mientras más íntimos fueran los lazos entre los países centroamericanos, más difícil sería que aceptaran separarse unos de otros. De esta manera, el MCCA, en la medida en que tendía a unir a las cinco naciones y a aumentar la mutua interdependencia, tendría por efecto el reforzamiento del control del país dominante.

El MCCA es esencialmente un acuerdo más económico que político, aunque algunos de sus adherentes esperan que sea también un primer paso hacia la unificación política de la región. Establece una tarifa externa común y una zona de libre comercio con sólo algunas excepciones, la distribución entre los cinco participantes de quasi monopolios en industrias específicas, y procedimientos para negociar pasos o problemas futuros. Los objetivos económicos de los Estados centroamericanos se refieren a mercados más amplios, a economías de escala y a la división internacional del trabajo conforme a las exigencias de una mayor eficiencia y del desarrollo económico regional.

También Estados Unidos tiene importantes intereses económicos en el MCCA en términos de mayores oportunidades de inversión, mercados más amplios y, aunque en menor grado, una oferta sostenida de materias primas alimenticias baratas. Algunos de estos intereses norteamericanos no son sólo de carácter económico sino que se encuentran íntimamente ligados al interés político de Estados Unidos de mantener su sistema de clientela y proteger su seguridad nacional.¹⁹ Así, pueden observarse los siguientes fenómenos:

Primero. El MCCA aumenta el mercado de un país a cinco para la mayoría de los bienes producidos en cualquiera de ellos.²⁰ Esto significa que ahora las industrias existentes financiadas en parte o totalmente

¹⁸ *Idem*, pp. 270-271.

¹⁹ Estas son construcciones hipotéticas puesto que el lapso es insuficiente para que datos empíricos ilustren (o refuten) estos puntos. Para un análisis más completo de los intereses económicos que favorece el MCCA ver el excelente artículo de David Tobis, "The Central American Common Market: The Integration of Underdevelopment", *NACLA Newsletter*, Vol. III, N° 9, enero, 1970, pp. 1-8.

²⁰ *Idem*, p. 4.

por inversiones norteamericanas pueden vender sus productos libremente a través de la región, sin tener que enfrentarse a ningún arancel proteccionista. Así, el MCCA aumentó el valor de algunas inversiones norteamericanas existentes (aunque en otros casos la disminución de las barreras arancelarias puede perjudicar a inversiones que antes eran provechosas).

Segundo. Uno de los resultados de la expansión del mercado a cinco países es el aumento de las oportunidades de inversión para el sector privado norteamericano. Actualmente las economías de escala tienden a fomentar el interés de compañías que antes no deseaban invertir, por ejemplo, en facilidades productivas para Nicaragua (2 millones de habitantes), o arriesgar inversiones en los mercados combinados de Guatemala, El Salvador, Nicaragua, Honduras y Costa Rica (14 millones de habitantes). De esta manera actualmente Centroamérica es un campo mucho más fértil que antes para la inversión norteamericana, simplemente por la ampliación del mercado.

Tercero. Resultado a su vez de las economías de escala derivadas del MCCA, es el aumento de la dependencia centroamericana con respecto al capital norteamericano. Exige mucho más capital norteamericano. Exige mucho más capital construir una planta capaz de satisfacer un mercado de cinco países que el de un solo país. Es un hecho bien conocido que en Centroamérica, como en cualquier otra región subdesarrollada, el capital es el recurso más escaso. Dada la actual estructura de dominación del sistema, la única fuente del capital que tanto necesita Centroamérica es Estados Unidos y así es como la creación del MCCA tiende a reforzar la dominación norteamericana, aumentando la dependencia del desarrollo de su economía de los recursos norteamericanos y de las decisiones de inversión de capital que se toman en Estados Unidos.

Cuarto. En la medida en que las economías de escala funcionan en las industrias productoras de bienes de exportación hacia Estados Unidos, o en la medida en que se aumente la oferta de bienes de exportación, Estados Unidos puede beneficiarse del MCCA en términos de un costo menor por unidad de los bienes centroamericanos que importa. En última instancia, si todos los factores permanecieran iguales, el consumidor norteamericano cosecharía el beneficio de precios finales más bajos.

Quinto. Como la economía centroamericana crece a un ritmo acelerado, Estados Unidos se beneficia de la mayor capacidad de los centroamericanos para comprar productos norteamericanos; ese aumento en el consumo tiende a crear un tipo de dependencia más sutil. Para mencionar algunos ejemplos obvios de este fenómeno ¿es posible ensamblar partes sueltas checas o soviéticas en vigas o presas norteamericanas, en Chevrolets o en televisiones Zenith? (No obstante, parece que las baterías norteamericanas se adaptan fácilmente a los radios japoneses de transistores). De esta manera el MCCA tiende a hacer de los Estados centroamericanos mejores compradores que cada vez son más dependientes de las exportaciones norteamericanas.

Sexto. El MCCA tiende en la práctica a ligar a los cinco Estados

centroamericanos a una economía de mercado de libre empresa; puesto que ahora la planeación económica nacional de cada uno de ellos tiene que proceder a partir de la base de un mercado de cinco países, sería mucho más difícil establecer una economía totalmente planeada en la que el gobierno controlara estrechamente los niveles de consumo e inversión (como en el modelo cubano). De hecho, las oportunidades de inversión que abre el MCCA profundizan el compromiso que representan las decisiones económicas que se tomen con base en consideraciones de ingreso beneficio marginal (esto es, de mercado). Estados Unidos tiene un fuerte interés económico y político (al menos a corto plazo) en mantener a las economías centroamericanas estrechamente ligadas al mercado regional e internacional, y al capitalismo como medio para la signación de recursos.

Séptimo. Al aumentar el número y la importancia de empresas mixtas de nacionales centroamericanos y de inversionistas norteamericanos, Estados Unidos está creando socios comprometidos con los intereses económicos norteamericanos. Como el MCCA abre nuevas posibilidades a tales arreglos, la clase capitalista centroamericana tiende a ganar poder e influencia. Ese grupo constituye una fuerza política que generalmente se opone vigorosamente a políticas tales como la nacionalización de los medios de producción, el comercio con el bloque comunista, y a la existencia de fuerzas políticas radicales dentro de sus propios países. Esta nueva clase de empresarios centroamericanos actuará cada vez más como Caballo de Troya de la política norteamericana dentro de sus propios países, con suficiente interés en el actual sistema económico como para hacer prohibitivo (para ellos) el costo de una revolución violenta. Éste es el principio conforme al cual han actuado desde siempre las compañías de seguros: extendiendo el riesgo y minimizándolo.

El artículo de Tobis citado en párrafos anteriores señala algunos puntos adicionales. Por ejemplo, el establecimiento del MCCA provocó una creciente pérdida de importaciones europeas y japonesas para el mercado centroamericano, al permitir que las firmas norteamericanas capitalizaran, conforme a leyes favorables de inversión, y actuaran luego protegidas por tarifas externas muy altas. El MCCA también ha aumentado las dificultades de la competencia del capital local con el capital norteamericano: "puesto que las firmas norteamericanas en el exterior tienden a ser gigantes que cuentan con una tecnología muy avanzada y con eficientes facilidades de mercado, y pueden producir y vender con costos menores a los de las pequeñas firmas centroamericanas".²¹

Eventualmente pueden absorber las pérdidas, controlar el precio de venta y expulsar del área al competidor. Pueden conseguir préstamos con mayor facilidad y obtener un seguro de la AID contra devaluación o expropiación.

Como resultado de todo esto el capital norteamericano domina cada vez más la economía centroamericana y cada vez más el capital centroame-

²¹ *Idem*, p. 5.

ricano se deposita en bancos europeos o norteamericanos, o se utiliza como fondo de inversión para las firmas norteamericanas.²²

El MCCA también tiende a promover la dominación de Estados Unidos a través de la identificación y de la toma de decisiones regionales que resultan en un colapso del nacionalismo, que siempre ha sido el lazo de unión de los movimientos antiimperialistas en América Latina.²³ La otra cara de la moneda es el Consejo de Defensa Centroamericana (CONDECA), en el que Estados Unidos "aportará entrenamiento, equipo y apoyo a la creación de una fuerza militar de poderío creciente, formada por centroamericanos... Tal organización militar hará más eficiente y económica para Estados Unidos la defensa militar de su control sobre Centroamérica".²⁴

Es obvio que el entusiasmo que Estados Unidos ha mostrado en apoyar al MCCA, lejos de ser un acto de desinteresada benevolencia está íntimamente relacionado con sus intereses políticos y económicos. Más específicamente, de la larga serie de instrumentos que Estados Unidos ha empleado para mantener su sistema de clientela, el MCCA es el más moderno y el más sofisticado y no implica tantos riesgos como sus ruidosos precursores: la Doctrina Tobar y la política del Gran Garrote. La integración económica de las cinco naciones centroamericanas es como la maternidad. ¿Cómo oponerse o sospechar del gran vecino del norte que apoya esa integración? Precisamente ése es el problema, como en ciertos tipos de maternidad de cuya vigorosa influencia nunca puede deshacerse plenamente la prole.

Aunque el MCCA está en actividad desde 1952, no fue hasta 1963 que los cinco países ratificaron el Tratado General Centroamericano de Integración Económica. Así pues, resulta prematura una evaluación, con base en datos empíricos, de su éxito en cuanto a cada uno de los interesados en juego que hemos mencionado. Sin embargo, después de haber rechazado este esquema de integración es interesante examinar cuidadosamente algunos de los datos de que disponemos y reflexionar en torno a la que parece ser la orientación del MCCA.

Políticamente los años posteriores a 1963 parecen ser un período relativamente estable. En 1963 se registraron dos golpes militares: uno en Guatemala, en donde una Junta militar depuso al presidente Miguel Ydígoras Fuentes, y otro en Honduras, en donde los militares expulsaron al presidente Villeda Morales. Ambos acontecimientos se produjeron poco antes de que se realizaran las elecciones en las que los favorecidos parecían ser los candidatos de la izquierda. A partir de entonces, los gobiernos centroamericanos han mantenido las apariencias de constitucionalidad; de manera que, dada la caótica historia de golpes y contra-golpes de los cinco países, este es un record que hace que este sea un lapso extraordinariamente estable, aun cuando el precio de esa estabi-

²² *Loc. cit.*

²³ *Idem*, p. 6.

²⁴ *Idem*, p. 7.

lidad haya sido el establecimiento de gobiernos reaccionarios y aun represivos.

El punto sobresaliente en este período es que ni siquiera remotamente se vio amenazada la dominación norteamericana. Estados Unidos no ha tenido que enfrentarse en esta región a otro Fidel Castro, Jacobo Arbenz, o siquiera a un gobierno populista que le fuera hostil. Aun cuando el MCCA no reciba todo el "crédito" por esta situación política, puede adelantarse como hipótesis para futuras investigaciones y estudios el que probablemente su influencia ha sido un factor de mucha importancia.

De hecho, el principal conflicto político de este período fue interestatal, esto es, el inicio de las hostilidades entre Honduras y El Salvador. Obviamente este acontecimiento afectó el funcionamiento del MCCA, los hondureños tienden a no comprar productos manufacturados en El Salvador,²⁵ y algunas compañías antes establecidas en ese país se están trasladando a Guatemala.²⁶ Pero seguramente el MCCA superará esta crisis, como lo han hecho los dos gobiernos en ella implicados, y, en todo caso, la posición norteamericana no se ha visto amenazada por esta pequeña escaramuza entre dos de sus países clientes.

Además de que la situación política actual favorece al sistema y a los intereses norteamericanos de seguridad nacional, parece que los factores económicos también favorecen a los intereses económicos norteamericanos tal y como estaba previsto, aunque como ya lo hemos señalado sería prematuro tratar de sacar algunas conclusiones.²⁷ De 1965 a 1967 el Producto Nacional Bruto de Centroamérica creció a una tasa promedio anual del 5.4% (frente al 3.2% del crecimiento de la población), el consumo privado al 5.7%, el consumo público al 7.7%, la inversión privada al 7.4%, la inversión pública al 3.4%, las importaciones al 4.1%, las exportaciones al 1.3%, el comercio intra-zonal al 25.5%, la producción de los principales productos agrícolas al 7.8%, la producción de manufacturas al 8.2%, la energía eléctrica al 13.0%, la generación de energía eléctrica al 10.4%, los pagos efectivos del gobierno central al 8.3%, los ingresos efectivos del gobierno central al 2.3% y las reservas internacionales a menos del 4%.²⁸

Sobresalen algunos otros puntos específicos como el hecho de que entre 1965 y 1967 Centroamérica aumentó sus exportaciones a Estados Unidos de 279 millones de dólares a 293 millones y sus importaciones norteamericanas de 363.2 millones de dólares a 410.2 millones. En términos relativos, Estados Unidos aumentó su participación en el comercio

²⁵ Vincent Cable, "The 'Football War' and the Central American Common Market", *International Affairs*, N° 45, octubre, 1969, p. 665.

²⁶ Conversación con el gerente de la sucursal guatemalteca de una firma norteamericana de farmacéuticos.

²⁷ Nótese que, por ejemplo, en muchos casos los datos estadísticos del BCIE que hemos citado difieren de los del Fondo Monetario Internacional citados por David Ramsett en su libro *Regional Industrial Development in Central America: A Case Study of the Integrated Industry Scheme*, Nueva York, 1969. Incluyo ambos datos.

²⁸ Estadísticas Centroamericanas 1968, Banco Centroamericano de Integración Económica.

Cuadro 1

PRODUCTO NACIONAL BRUTO ANUAL DE LOS CINCO PAÍSES CENTROAMERICANOS
1957-1967*(En millones de dólares a tasas fijas de cambio)*

Año	Guatemala	El Salvador	Honduras	Nicaragua	Costa Rica
1957	933.0	530.7	343.5	345.1	352.1
1958	962.0	552.0	358.0	347.4	380.9
1959	983.0	532.8	374.5	351.1	396.5
1960	1010.0	564.4	389.5	555.4	419.9
1961	1031.0	575.2	396.5	378.5	434.1
1962	1080.0	641.6	418.5	412.7	474.6
1963	1200.0	678.0	434.0	466.5	516.8
1964	1311.0	747.6	466.5	513.7	551.5
1965	1316.0	794.4	504.0	570.8	595.1
1966	1379.0	854.0	536.0	600.1	633.5
1967	no disponibles	882.0	576.0	640.7	674.4

Fuente: International Monetary Fund, *International Financial Statistics*, XX, N° 3, marzo, 1967 y XXI, N° 11, noviembre, 1968. Ver también: David Ramsett, *Regional Industrial Development in Central América: A Case Study of the Integrated Industry Scheme*. Nueva York, 1969, p. 22.

Cuadro 2

PRODUCTO NACIONAL BRUTO PER CAPITA ANUAL PARA LOS CINCO PAÍSES
CENTROAMERICANOS*(En cientos de dólares a tasa fija de cambio)*

Año	Guatemala	El Salvador	Honduras	Nicaragua	Costa Rica
1957	270	234	203	263	342
1958	271	237	208	261	352
1959	269	223	208	254	350
1960	265	230	205	251	359
1961	265	228	200	261	356
1962	266	244	202	275	374
1963	287	250	202	303	385
1964	304	265	211	321	397
1965	296	271	221	346	415
1966	301	280	227	348	425
1967	—	280	232	360	424

Fuente: International Monetary Fund, *International Financial Statistics*, XX, N° 3, marzo, 1967 y XXI, N° 11, noviembre, 1968. Ver también: David Ramsett, *Regional Industrial Development in Central América: A Case Study of the Integrated Industry Scheme*. Nueva York, 1969, p. 23.

Cuadro 3

IMPORTACIONES REGIONALES Y TOTALES DE LOS CINCO PAÍSES CENTROAMERICANOS
POR AÑO, 1960-67*(En millones de dólares)*

Año	(1) Importaciones Intra-zonales	(2) Importaciones Totales	Porcentaje de importaciones inter-zonales en las importaciones totales
1960	\$ 32.7	\$ 514.2	6.4%
1961	36.8	495.9	7.4
1962	50.8	552.1	9.3
1963	72.1	651.6	10.2
1964	106.4	769.0	13.7
1965	136.0	867.8	15.6
1966	173.9	942.9	18.4
1967	214.2	1,030.6	20.8

Fuente: Tomado de Guatemala, Secretaría Permanente del Tratado de Integración Económica Centroamericana, *Anuario Estadístico Centroamericano de Comercio Exterior*, Guatemala, octubre 12, 1966 y Guatemala, 1967. Ver también: David Ramsett, *Regional Industrial Development in Central America: A Case Study of the Integrated Industry Scheme*. Nueva York, 1969, p. 28.

Cuadro 4

TASAS DE CRECIMIENTO DEL PNB Y DEL PNB PER CAPITA EN LOS CINCO PAÍSES
CENTROAMERICANOS. PERÍODO DE CINCO AÑOS, 1957-1967

	PNB Total		PNB Per Cápita	
	1957-62	1962-67	1957-62	1962-67
Guatemala	3.7%	6.3%	-4%	3.2%
El Salvador	4.8	8.3	1.0	3.5
Honduras	5.1	8.3	-1	3.5
Nicaragua	4.6	11.6	1.1	7.0
Costa Rica	7.7	9.2	2.2	3.2

Fuente: Tomado de International Monetary Fund, *International Financial Statistics*, XX, N° 3, marzo, 1967 y XXI, N° 11, noviembre, 1968. Ver también: David Ramsett, *Regional Industrial Development in Central America: A Case Study of the Integrated Industry Scheme*. Nueva York, 1969, p. 29.

al incrementar sus compras de exportaciones centroamericanas del 44.6% al 45.6%, y su proporción en las importaciones centroamericanas del 48.1% al 50.2%. El comercio intrazonal se ha elevado aceleradamente de 45 millones de dólares en 1960 a 135 millones en 1965 y de 214 millones de dólares en 1960 a 135 millones en 1965 y a 214 millones de dólares en 1967, para constituir un alentador 20.7% del total de las importaciones. En la cuenta de capital las inversiones directas aumentaron de 36.4 millones de dólares en 1965 a 67.6 millones en 1967. El monto de esta nueva inversión incluye 55 compañías norteamericanas.²⁹

El cuadro 4 muestra, entre otras cosas, que entre 1962 y 1967 el PNB *per capita* es marcadamente superior a la cifra correspondiente de 1957 a 1962 para los cinco países centroamericanos. El cuadro 5 muestra que en la región la inversión privada extranjera aumentó de 22.3 millones de dólares en 1958 a 80.4 millones en 1967.

El cuadro 6 por su parte, muestra que el porcentaje de la inversión norteamericana en Centroamérica dedicado a las manufacturas aumentó del 4.2% en 1959 al 15.2% en 1968. Y en el cuadro 7 vemos que, al menos para 1964, el aumento de la inversión en el sector manufacturero no ha producido el aumento correspondiente en el porcentaje de la población económicamente activa empleada en ese sector.

El cuadro 8 nos permite ver que el incremento de la inversión norteamericana en el sector manufacturero tampoco ha incidido en los patrones de exportación, sino que aun para 1965 casi todos los países de la región dependían tanto (dos de ellos más todavía) como antes de la creación del MCCA, de uno o dos productos agrícolas para obtener ganancias por concepto de exportación.³⁰

Otro factor que interviene en la evaluación de los efectos del MCCA es el estado de la balanza de pagos. En 1961 el flujo acumulativo del déficit de la cuenta de los cinco países centroamericanos con respecto al mundo, se hallaba cercana al equilibrio.³¹ En 1967 el déficit para toda la región se aproximaba a los 300 millones de dólares.³² Honduras, Guatemala y El Salvador tenían el récord de los déficits de la posguerra, con 40, 80 y 50 millones de dólares respectivamente.³³

Podríamos explicar este fenómeno con base a que la inversión norteamericana en el sector manufacturero se orienta principalmente a plantas de acabado final, y que el ahorro de divisas derivado de la sustitución de importaciones así como el valor añadido de los productos de exportación, son menos importantes que el costo en divisas de: 1) la importación de maquinaria para las plantas y 2) la importación de productos semiterminados y de tecnología "por terminar". Cualquiera que sea la explicación a esto, un déficit permanente en la balanza de pagos aumenta la dependencia con respecto al país acreedor.

²⁹ *Idem.*

³⁰ Tobis, *op. cit.*, p. 7.

³¹ Cable, *op. cit.*, p. 67.

³² *Loe. cit.*

³³ *Loc. cit.*

En todo caso, el patrón económico que surge de este embrollo de estadísticas es el de lazos económicos más íntimos y de una mayor dependencia con respecto a Estados Unidos, así como de una cohesividad económica cada vez mayor entre los cinco países centroamericanos. Estos factores, sumados a la estabilidad política que hemos señalado, tienden a apuntar que el MCCA no perjudica la dominación norteamericana y es probable que la esté reforzando.

A pesar del crecimiento económico, la mayoría de los centroamericanos ha pagado un precio muy alto por los "beneficios" de la dominación de Estados Unidos: los beneficios se han limitado a la clase capitalista de la región y el nivel de vida de los campesinos y de los habitantes de los barrios pobres de las ciudades sigue siendo ínfimo y aun desesperado.³⁴ Las estadísticas económicas citadas en párrafos anteriores muestran crecimiento, pero no necesariamente desarrollo. Puesto que gran parte de la nueva inversión es capital intensivo su efecto en el nivel de vida de los asalariados es pequeño y en el de los campesinos carece de importancia. Por ejemplo, en El Salvador el 75% de las familias campesinas tiene un ingreso semanal menor de cinco dólares, y la familia Somoza de Nicaragua posee un sorprendente porcentaje de la mejor tierra cultivable del país y lo gobierna como si fuera su propio feudo. Uno de los costos de la dominación norteamericana en general, y del MCCA en particular, lo constituye el que los recursos disponibles han sido asignados en beneficio de la clase capitalista gobernante y no de la mayoría centroamericana que se mantiene pobre, analfabeta, enferma, subalimentada y subo desempleada. Es importante notar que los "beneficios" del MCCA no se dan en el vacío, sino que su precio es muy alto en términos de alternativas prioritarias para el mejoramiento del nivel de vida de la mayoría.

La Alianza para el Progreso, otro instrumento diseñado para mantener el sistema de clientela norteamericano, hablaba de reforma agraria y tributaria, pero con la ingenua esperanza de que la oligarquía impondría estas medidas en detrimento de sus prerrogativas. La revolución era definida en los términos de la Guerra Fría y había de evitarse a cualquier precio, puesto que se consideraba un riesgo inaceptable para el mantenimiento del sistema. La clase gobernante centroamericana, formada por grandes terratenientes y por militares, no se opuso a las imposiciones de la política norteamericana, después de todo ellos eran los clientes serviles que Estados Unidos mantenía con tanto empeño.

Una estrategia alternativa para la promoción del desarrollo económico es lo que ha dado en llamarse la "frontera agrícola", que ha sido ensayada en Cuba con la política de "el azúcar de caña primero y la industria después" y que exige una fuerte centralización de la economía.³⁵ Desde luego que este patrón de desarrollo queda automáticamente ex-

³⁴ *Idem*, p. 660.

³⁵ Por ejemplo, Edward Boorstein, *The Economic Transformation of Cuba*, Nueva York, 1968. Leo Huberman y Paul M. Swezy, *Socialism in Cuba*, Nueva York, 1969. George Volsky, "Cuba" capítulo del libro *The United States and the Caribbean*, Tad Szulc ed., Englewood Cliffs, 1971. José Yglesias, *In the First of the Revolution*.

Cuadro 5

INVERSIÓN PRIVADA EXTRANJERA EN CENTROAMÉRICA, AÑOS SELECCIONADOS, 1956-67
(En millones de dólares)

	1956	1958	1960	1962	1964	1965	1966	1967
Guatemala	10.9	17.2	19.4	16.7	39.6	42.8	5.8	38.4
El Salvador	-1.3	5.7	9.6	12.1	27.8	17.3	14.9	15.4
Honduras	-.6	-.7	-7.9	2.9	7.6	11.1	9.3	14.5
Nicaragua	.2	.7	.8	2.4	2.3	3.8	2.8	3.1
Costa Rica	.6	.6	.7	3.2	2.1	5.0	5.4	9.0
Total	9.8	22.3	22.6	37.3	79.4	80.9	38.2	80.4

Fuente: Tomado de International Monetary Fund, *International Financial Statistics*, XX, N° 12, diciembre, 1967 y XXI, N° 4, abril, 1968. Ver también: David Ramssett, *Regional Industrial Development in Central America: A Case Study of the Integrated Industry Scheme*. Nueva York, 1969, p. 31.

Cuadro 6

DESGLOSAMIENTO DE LA INVERSIÓN NORTEAMERICANA TOTAL EN CENTROAMÉRICA *
(Porcentajes)

	1959	1961	1963	1966	1968
Manufacturas	4.2	4.6	5.8	11.9	15.2
Comercio	3.8	4.2	4.2	5.4	5.6
servicios Públicos	27.0	23.8	24.9	22.6	18.4
Minas y Petróleo	35.6	28.2	28.0	28.8	29.0
Otros	29.4	39.4	36.0	30.2	30.6
Total (millones de dólares)	473	483	537	682	795

Fuente: *Survey of Current Business, International Commerce*, varios números. Citado por Tobis, "The Central American Common Market: The Integration of Underdevelopment", *NACLA Newsletter*, Vol. III, N° 9, enero, 1970, p. 3.

* Las cifras incluyen la inversión en las Indias Occidentales puesto que el *Survey of Current Business* no las desglosa.

Cuadro 7

POBLACIÓN ECONÓMICAMENTE ACTIVA POR SECTOR, 1950-64

(Porcentajes)

Sector	Guatemala		Salvador		Honduras		Nicaragua		Costa Rica	
	1950	1964	1950	1964	1950	1964	1950	1964	1950	1964
Agricultura	68.2	--	63.8	59.4	76.8	63.5	67.7	58.7	55.6	48.7
Servicios	10.0	--	12.8	14.0	7.3	16.5	10.6	14.5	15.5	18.1
Manufacturas	11.7	--	12.3	12.8	9.4	8.5	11.4	11.7	11.5	11.6

Fuente: United Nations, *Evaluación de la Integración Económica en Centroamérica*, 1966, pp. 235-6. Citado por Tobis, "The Central American Common Market: The Integration of Underdevelopment", *NACLA Newsletter*, Vol. III, N° 9, enero, 1970, p. 7.

Cuadro 8

CONCENTRACIÓN DE LOS BIENES DE EXPORTACIÓN

(Porcentaje del total de las exportaciones de dos grandes cosechas: café y plátanos o algodón, dependiendo del país)

	1959-61	1964-65
Costa Rica	77	71
El Salvador	80	72
Guatemala	73	64
Honduras	59	58
Nicaragua	62	63

Fuente: Tobis, "The Central American Common Market: The Integration of Underdevelopment", *NACLA Newsletter*, Vol. III, N° 9, enero, 1970, p. 7.

cluido por el mismo sistema de dominación norteamericana imperante; y aun así, numerosos autores han comprobado que el plan cubano de desarrollo, independientemente de sus limitaciones, ha proporcionado a todos los cubanos, incluidos los obreros y los campesinos, pleno empleo, educación y atención médica gratuitas y con frecuencia alojamiento y alimentación también gratuitos en los sitios de trabajo. Los campesinos de Guatemala, Nicaragua, El Salvador, Honduras y Costa Rica no gozan de estas prestaciones, de manera que para ellos la distracción de los recursos nacionales a otros proyectos que benefician además a otras personas, representa un *costo*.

El hecho de que el MCCA tienda a fortalecer a la actual clase dominante tanto económica como políticamente, y que por lo mismo ciertas estrategias como la reforma tributaria, agraria, la inversión masiva en servicios sociales o el comercio con los países comunistas, quedan excluidas aun de una seria consideración, puede ser válidamente definido como un costo más del MCCA.

En la introducción a su libro *La Vida*, Oscar Lewis sugiere un costo más puesto que al excluir al socialismo y aceptar los llamados beneficios del MCCA y de la dominación norteamericana se está aceptando la cultura de la pobreza:

Con base en mi limitada experiencia en un país socialista —Cuba— y en mis lecturas, me inclino a creer que en los países socialistas no existe la cultura de la pobreza. Me imagino que la cultura de la pobreza florece y se generaliza en la primera etapa del capitalismo de libre empresa y que también es un mal endémico del colonialismo.³⁶

Lo que estamos tratando de sugerir aquí es que un cuidadoso análisis costo-beneficio del MCCA puede demostrar que Centroamérica, entendiéndolo por ello a la mayoría centroamericana, está dando más de lo que recibe a cambio, y creemos que esto es así por la evidencia que hemos encontrado.

Por otra parte, si para Estados Unidos los intereses políticos y económicos son los mismos que ya hemos señalado, el MCCA resulta un éxito, al menos a corto plazo. Es un arma de primera categoría para el mantenimiento del sistema de clientela y para la prevención de la revolución, que aporta además beneficios económicos para el país dominante y para algunos clientes el MCCA. Reviste la hegemonía política y económica con apariencias de tecnocracia, funciona y saca buen jugo de Centroamérica. Combinación difícil de vencer.

Desde luego que a pesar de las estadísticas la situación política y económica de la región es muy deprimente. El MCCA es un instrumento muy hábil, pero no es ni de cerca el tipo de cambio radical que exige la incorporación del campesino centroamericano a la vida del siglo xx. Puede ser que la dominación norteamericana haya neutralizado efectiva, aunque temporalmente, la inquietud política, pero tal parece que en la

³⁶ Óscar Lewis, *La Vida*, Nueva York, 1965, pp. ix-1.

medida en que otras alternativas de cambio permanezcan cerradas, aun los dóciles centroamericanos habrán de recurrir cada vez con mayor frecuencia a los medios violentos para lograr el cambio.

Estamos seguros de que la observación de que el sistema de dominación sigue provocando conflicto en el mundo, en la medida en que países dominantes rivales chocan en las fronteras de sus respectivos sistemas al tratar de separar a los países clientes del otro sistema y de evitar que los suyos se separen, no es totalmente novedosa. Para ello recurren a métodos ingeniosos de control como el COMECON y el MCCA, pero en última instancia este juego resulta costoso y peligroso, puesto que representa una constante amenaza para la supervivencia humana e impide que se lleven a cabo verdaderos esfuerzos para el mejoramiento de las condiciones de vida de la mayoría.

El país dominante tiene poder y está dispuesto a utilizarlo para imponer sus objetivos a sus países clientes en detrimento de estos últimos. En el caso del MCCA justo es preguntarse quién es el beneficiario de aranceles más altos, de no comerciar con los países comunistas, de imponer tasas muy altas a los beneficios de la industria, del boicot a Cuba, etcétera. Hasta ahora la evidencia apunta a que las grandes firmas norteamericanas y los capitalistas centroamericanos son los principales beneficiarios. A pesar de la retórica oficial del MCCA, el mejoramiento de los campesinos y de los habitantes de los barrios pobres de las ciudades centroamericanas simplemente no es el objetivo prioritario del MCCA. Es probable que el MCCA sea favorable a los intereses de la dominación norteamericana, pero dudamos que la dominación norteamericana sea favorable a los intereses centroamericanos o a los de cualquiera.