

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIOLOGÍA



TESIS DOCTORAL

**Intentos de reestructuración de la integración
centroamericana, 1969-81**

MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR
PRESENTADA POR

Nicolás Mariscal Berastegui

DIRECTOR:

Antonio Truyol y Serra

Madrid, 2015

Nicolás Mariscal Berástegui

TP
1983
110



* 5 3 0 9 8 6 1 1 9 4 *
UNIVERSIDAD COMPLUTENSE

x-53-316562-7

ÍNTENTOS DE REESTRUCTURACION DE LA INTEGRACION CENTROAMERICANA
1969-81



BIBLIOTECA

Departamento de Estudios Internacionales
Sección de Ciencias Políticas
Facultad de Ciencias Políticas y Sociología
Universidad Complutense de Madrid
1983

Colección Tesis Doctorales. Nº

110/83

© Nicolás Mariscal Berástegui
Edita e imprime la Editorial de la Universidad
Complutense de Madrid. Servicio de Reprografía
Noviciado, 3 Madrid-8
Madrid, 1983
Xerox 9200 XB 480
Depósito Legal: M-13739-1983

INTENTOS DE REESTRUCTURACION DE LA INTEGRACION
CENTROAMERICANA, 1969-81

Tesis
presentada a la
Facultad de Ciencias Políticas y Sociología
de la
Universidad Complutense de Madrid

por

Nicolás Mariscal Berástegui

para optar al grado de Doctor en Ciencias Políticas

1981

INDICE GENERAL

INDICE DE CUADROS	vi
INDICE DE FIGURAS	viii
PREFACIO	ix

INTRODUCCION

CAPITULO I.- LA INTEGRACION REGIONAL CENTROAMERICANA EN LA DECADA DE LOS SESENTA.	1
A. ANTECEDENTES.	1
B. ASPECTOS ECONOMICOS.	4
C. ASPECTOS POLITICOS.	14
D. ASPECTOS POLITICOS Y ECONOMICOS INTERNACIONALES.	23

PRIMERA PARTE

CAPITULO II.- EVOLUCION DE LAS TEORIAS DE LA INTEGRACION REGIONAL EN LA DECADA DE LOS SETENTA.	31
A. EVALUACION CRITICA DE LAS TEORIAS PRECEDENTES.	31
B. NUEVOS APORTES TEORICOS EN LOS SETENTA.	35
1. Del Neo-funcionalismo a la Interdependencia.	35
2. Del Transaccionalismo al Concordancismo.	40
3. El Nuevo Eclecticismo Europeo.	43
4. Las Teorías de la Integración entre Países Subdesarrollados.	46
C. CONCLUSIONES.	52

CAPITULO III.- CONCEPCIONES SISTEMICAS.	54
A. CONCEPCIONES Y MODELOS SISTEMICOS.	56
1. Easton: El Sistema Político y sus Procesos Básicos.	56
2. Jaguaribe: Las Estructuras de los Sistemas Sociales.	62
3. Nye: Un Modelo Sistémico del Proceso de Integración.	67
4. Bourne: Modelos de Colaboración Regional en Centroamérica.	69
B. CONCLUSIONES.	75
CAPITULO IV.- MODELO SISTEMICO Y DISEÑO ANALITICO DE LA INTEGRACION CENTROAMERICANA EN SU "SEGUNDA DECADA", 1969-1981.	79
A. MODELO SISTEMICO.	79
1. La Integración Centroamericana en su "Segunda Década", 1969-81.	79
2. Un Modelo Sistémico.	81
3. Propiedades y Uso del Modelo.	89
B. DISEÑO ANALITICO.	90
1. Explicación de Resultados: Proposiciones Generales.	90
2. El Fracaso de los Intentos de Reestructuración: Hipótesis.	94
3. Método y Fuentes de Información.	97

SEGUNDA PARTE

CAPITULO V.- GERMENES REESTRUCTURADORES EN ESFUERZOS DE "RE-FUNCIONAMIENTO".	107
A. LA RESOLUCION 54 DEL CONSEJO ECONOMICO.	108
B. EL "MODUS OPERANDI".	109
1. Los Gobiernos y los Técnicos Regionales.	113
2. Las Minorías Industriales y Comerciantes.	134
3. Las Mayorías.	141
C. LA COMISION NORMALIZADORA .	143
D. CONCLUSIONES .	147

CAPITULO VI.- EL GRAN INTENTO REESTRUCTURADOR: TECNICOS REGIONALES Y DELEGADOS GUBERNAMENTALES.	153
A. LA PROPUESTA DE LA SIECA.	156
B. LOS GOBIERNOS: RODAJE Y PRIMERA ETAPA DEL CAN.	166
1. El Salvador.	170
2. Honduras.	177
3. Costa Rica.	183
4. Guatemala.	187
5. Nicaragua.	191
6. Cuadro Resumen.	193
C. EL ANTEPROYECTO DE TRATADO MARCO.	193
D. LOS GOBIERNOS: ETAPAS SEGUNDA Y FINAL DEL CAN.	206
1. El Salvador.	212
2. Honduras.	216
3. Costa Rica.	219
4. Guatemala.	222
5. Nicaragua.	226
6. Cuadro Resumen.	228
E. EL PROYECTO DE TRATADO.	230
 CAPITULO VII.- EL GRAN INTENTO REESTRUCTURADOR: LAS MINORIAS INDUSTRIALES Y COMERCIANTES Y LAS MAYORIAS.	 249
A. LAS MINORIAS INDUSTRIALES Y COMERCIANTES.	252
1. Salvadoreñas.	252
2. Hondureñas.	260
3. Costarricenses.	266
4. Guatemaltecas.	271
5. Nicaragüenses.	276
6. Regionales.	281
7. Resumen.	286
B. LAS MAYORIAS.	294
1. Hondureñas.	294
2. Costarricenses.	300
3. Regionales.	302
4. Resumen.	309
C. CONCLUSIONES.	312

v	
CAPITULO VIII.- PUDRIMIENTOS ESTATALES Y DESESTRUCTURACION DE LA INTEGRACION.	320
A. LOS GOBIERNOS Y LOS TECNICOS REGIONALES.	321
1. El Enterramiento del Proyecto de Tratado Marco, 1977-78.	321
2. Un Primer Rebrote Fallido de Reestructuración, 1978-79.	328
3. Un Segundo Rebrote Fallido: La Disolución de la Reestructuración, 1980-81.	332
B. LAS MINORIAS INDUSTRIALES Y COMERCIANTES.	351
1. Industriales.	352
2. Comerciantes.	357
3. Empresariales.	360
C. LAS MAYORIAS.	362
D. CONCLUSIONES.	363
 CONCLUSION	 369
 APENDICES	 374
 BIBLIOGRAFIA	 382

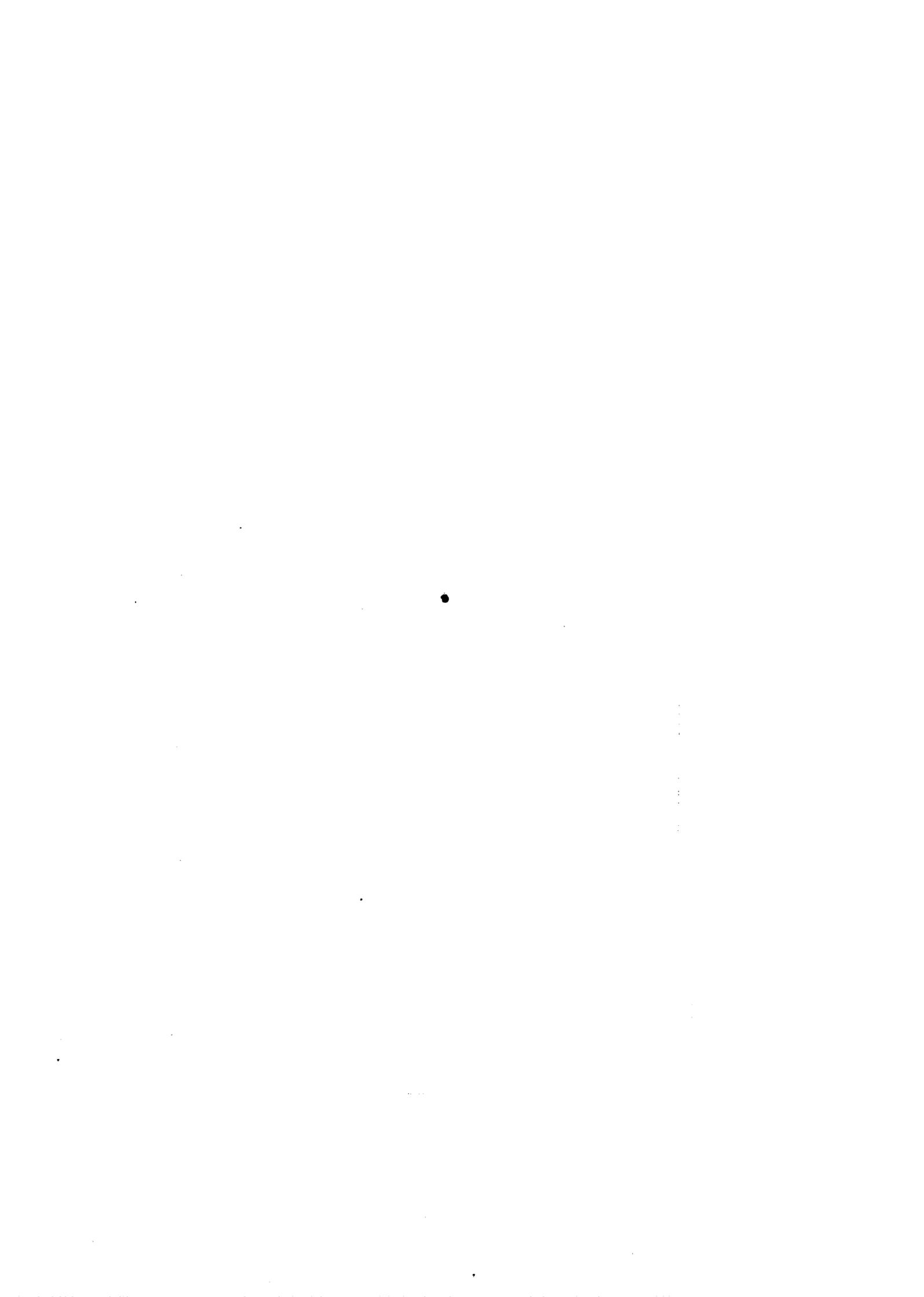
INDICE DE CUADROS

I-1	Centroamérica: Datos Básicos, 1960 y (1970).	5
I-2	Participación Relativa de los Países en el Comercio Intrarregional, Años 1960-1970.	9
I-3	Participación Relativa de los Países en el Producto Interno Bruto Total de Centroamérica, a Precios de 1960.	13
I-4	Intercambio Interno y Externo: Cocientes de Comercio, 1965 (entre Importaciones (y Exportaciones) de los Países no Miembros e Importaciones (y Exportaciones) dentro del Grupo Subregional).	27
I-5	Inversión Extranjera Total y en Industria, para 1959 y 1969.	28
I-6	Estructura Externa del Poder Potencial: Cocientes entre los Totales del MCCA y los Actores Externos de acuerdo con Indicadores Seleccionados, 1970.	30
IV-1	Escala de Estilos de Negociación.	104
V-1	(Coeficiente de Aportación y de Utilización del Fondo por parte de los Países Centroamericanos, durante su Primer Quinquenio).	123
V-2	(Beneficio de los Países Centroamericanos por cada Peso Centroamericano aportado por cada uno de ellos al Fondo).	124
V-3	Participación Sectorial en las Delegaciones Nacionales del "Modus Operandi".	140
V-4	Población Económicamente Activa - PEA - Ocupada, Número de Sindicalizados y Coeficiente, 1973.	142
VI-1	Tasa de Crecimiento Estimado del PIB según Dos Hipótesis, a Precios Constantes de 1960.	158

VI-2	Posiciones Tendenciales de las Delegaciones Gubernamentales en la Primera Etapa del CAN.	194
VI-3	Posiciones Tendenciales de las Delegaciones Gubernamentales en la Segunda Etapa del CAN.	229
VII-1	Aprobación de las Disposiciones del Proyecto de Tratado y Posiciones Tendenciales de las Minorías Industriales, Comerciantes y Empresariales.	287
VII-2	Aprobación de las Disposiciones de las Propuestas Reestructuradoras (Propuesta, Anteproyecto y Proyecto) y Posiciones Tendenciales de las Mayorías.	310
VIII-1	Centroamérica: Tasa de Crecimiento del PIB, 1977-80.	328
VIII-2	Centroamérica: Datos Básicos, 1980.	348

INDICE DE FIGURAS

III-1	Un Modelo de Respuesta Dinámica del Sistema Político.	63
III-2	Un Modelo Estructural del MCCA.	71
III-3	Un Modelo Revisado.	76
IV-1	Modelo Sistémico de la Integración Centroamericana, 1969-81.	83
IV-2	Proceso de Conversión.	86
IV-3	Proceso de Conversión.	86
IV-4	Proceso de Adaptación-Transformación.	87
IV-5	Proceso de Adaptación-Transformación.	87



PREFACIO

Cuando en los primeros meses de 1979 comencé la presente investigación, la situación social y política de varios de los Estados de Centroamérica era altamente conflictiva. Esa situación continuó tensionándose a lo largo de los dos años y medio de duración de este estudio, alcanzando momentos de intenso dramatismo y llegando incluso a ocasionar la muerte violenta de miles de personas en Nicaragua, El Salvador y Guatemala. En medio de esos pudrimientos estatales, la integración regional se fue degradando y las tendencias desintegradoras cobrando creciente fuerza.

No ha sido fácil llevar a cabo el presente trabajo mientras las situaciones socio-políticas se polarizaban y decenas de miles de hombres y mujeres de Centroamérica caían víctimas de conflictos sangrientos. Sin embargo, el convencimiento de que la división, pequeñez y creciente inviabilidad de estos países han sido factores de su subdesarrollo y dependencia - raíces estructurales de los conflictos actuales -, y la fe, surgida de la racionalidad, en que la utopía de la unión centroamericana acabará encontrando lugar en nuestra realidad histórica, alentaron el esfuerzo científico que ahora se presenta.

Ni en el pasado ni en el presente han faltado centroamericanistas, pero por una u otra razón Centroamérica no ha llegado a consolidarse como tal. Los intentos de integración económica regional, cuyos logros en los años 50 y 60 suscitaron expectati-

vas de una unión progresiva eventualmente culminante en la integración política, hicieron crisis. Los doce años que van de mediados de 1969 a mediados de 1981 han sido de esfuerzos de revitalización, de volver a dinamizar la integración centroamericana. Dado el diagnóstico sobre la naturaleza estructural de la crisis de ésta, esos esfuerzos fueron concebidos como reestructuración. Hoy sabemos que no consiguieron establecer una nueva estructura para el funcionamiento de la integración, y en ese sentido fracasaron. ¿Por qué? Investigar los factores determinantes del fracaso de los intentos de reestructuración de la integración centroamericana entre 1969 y 1981 constituye la inquietud y objeto fundamental del presente estudio.

Una panorámica sobre la integración regional centroamericana en la década de los 60 sirve de introducción al tema propiamente dicho. Ya dentro de éste, la Primera Parte está dedicada a teoría y metodología. En el capítulo I se recorre la evolución de las teorías de la integración regional en la década de los 70, y juzgándolas insuficientes se torna la atención en el III a las concepciones sistémicas; en el capítulo IV se elabora un modelo sistémico y un diseño analítico para el estudio de la integración centroamericana, y más específicamente, de los intentos de su reestructuración entre 1969 y 1981. En la Segunda Parte se lleva a cabo el análisis empírico. Se trata de ir trazando la actuación de diversos actores: gobiernos, técnicos regionales, minorías industriales y comerciantes, y mayorías en

varios Intentos más o menos reestructuradores: Resolución 54, "Modus Operandi" y Comisión Normalizadora (capítulo V), de la Propuesta de la SIECA al Proyecto de Tratado Marco (capítulo VI y VII), el enterramiento de ese Proyecto y nuevos rebrotes (capítulo VIII). En la Conclusión se intenta una explicación e interpretación del fracaso de los reiterados intentos de reestructuración en base a la actuación negativa de los gobiernos y a la inaceptabilidad de las propuestas reestructuradoras para las minorías industriales y comerciantes - socios en la coalición política doméstica dominante -, hipotetizadas en el capítulo IV.

Finalmente, es una grata obligación dejar constancia de mi agradecimiento a las numerosas personas y a las instituciones que de diversos modos me ayudaron en la elaboración de este estudio. En primer lugar a mis compañeros de la West Side Jesuit Community de Nueva York, la Residencia Rafael Landívar de Guatemala y la UCA II de San Salvador, entre quienes siempre encontré comprensión y aliento y a quienes espero no haber aburrido demasiado con las naturales obsesiones de todo doctorando. Mi agradecimiento también a la Universidad de Columbia, la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas y la Fundación Ford, sin cuyo apoyo económico no hubiera sido posible realizar esta tesis. Desde un ángulo más específicamente intelectual tuve la suerte de contar con la ayuda generosa y sincera de los profesores Douglas Chalmers, Donald J. Puchala y Walter Miller Bourne

de la Universidad de Columbia, del profesor Antonio Trujol y Serra de la Universidad Complutense de Madrid y del personal de la SIECA en Guatemala. Entre tantos como en esta última me prestaron su colaboración no puedo dejar de mencionar expresamente a los señores Dante G. Ramírez, Secretario General Adjunto, Guillermo Noriega Morales, Asesor de la Secretaría General, Hugo Ordoñez, Asesor Jurídico, y Francisco Vásquez, del Centro de Documentación e Información. La señora Mirian de Figueroa, de la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas de San Salvador, con paciencia y esmero realizó la transcripción final del manuscrito.

INTRODUCCION

CAPITULO I

LA INTEGRACION REGIONAL CENTROAMERICANA

EN LA DECADA DE LOS SESENTA

A. ANTECEDENTES

Al comienzo de la década de los 50, el reordenamiento político-económico del mundo occidental, la toma de conciencia de la insuficiencia del modelo agro-exportador centroamericano y los precios coyunturalmente favorables de las exportaciones tradicionales de Centroamérica provocados por la Guerra de Corea convergieron con la percepción de algunas personalidades políticas y técnicas centroamericanas sobre la necesidad de promover el desarrollo económico-social de la región, con ciertas aspiraciones democráticas de una emergente clase media, el atractivo ofrecido por los nuevos modelos europeos de integración regional y el influjo de la Comisión Económica para América Latina de las Naciones Unidas (CEPAL). La convergencia de esos factores permitió el inicio en el Istmo centroamericano de un proceso de más estrecha cooperación

entre los países de la región eventualmente conducente a una integración.¹

Ese proyecto de cooperación regional se enfocó inicialmente con una doble vertiente:

La integración se vió, pues, originalmente en Centroamérica como una alternativa u opción para acelerar el desarrollo económico y social de los países individualmente y de la región en su conjunto; y desde una perspectiva política, como una vía para reencauzar y orientar los esfuerzos tendientes a la unidad de los países del Istmo. Dos objetivos fundamentales han estado, pues, presentes en la concepción del programa centroamericano. Uno, básicamente económico, y el otro político.²

La vertiente económica estuvo a cargo del Comité de Cooperación Económica del Istmo Centroamericano, creado con el apoyo y dentro de la orientación de la CEPAL. La vertiente política se encomendó a la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA), inspirada en la Carta de las Naciones Unidas, la de la Organización de Estados Americanos (OEA) y el Consejo de Europa. Posteriormente, en la década de los 60, aparecería la vertiente militar con la formación del Consejo de Defensa Centroamericano (CONDECA).

¹ Sobre los orígenes de la integración centroamericana puede verse Mario Monteforte Toledo, Centroamérica: Subdesarrollo y Dependencia, Vol. 1, UNAM, México, 1972, pp. 316-319; en Eduardo Lizano F. (comp.), La Integración Económica Centroamericana, Vol. 1, Fondo de Cultura Económica, México, 1975, los trabajos de Eduardo Lizano, Introducción (pp. 1-24), CEPAL, "Alcances y Requisitos de una Política de Integración y Reciprocidad Económicas" (pp. 29-39), Carlos M. Castillo, "El Por Qué de la Integración Económica Centroamericana" (pp. 40-50), Jorge Sol Castellanos, "El Proceso de nuestra Integración Económica" (pp. 51-61), y Alberto Fuentes Mohr, "Surgimiento y Orientación del Programa Multilateral, 1951-52" (pp. 82-100); y Edelberto Torres Rivas, "La Integración Económica Centroamericana y su Impacto Regional", Revista Mexicana de Sociología, Vol. 37, No. 3, Jul.-Sept. 1975, pp. 631-639.

² Francisco Villagrán Kramer, Teoría General del Derecho de la Integración Económica, EDUCA, San José, 1969, pp. 27-28.

Schmitter señala la importancia para el desenvolvimiento ulterior de la integración centroamericana de esa compartamentalización en campos de acción separados, a la que califica de "bases esquizofrénicas".³

En el presente capítulo introductorio se ofrece una panorámica de la vertiente económica o Mercado Común Centroamericano entre 1960 y 1970. En el Cuadro 1-1 pueden verse algunos datos básicos para ambos años.

Conviene, sin embargo, recordar que el período 1960-69, conocido como etapa de integración, estuvo precedido por una etapa inicial de cooperación (1951-58), caracterizada por tratados bilaterales de cooperación económica entre los países centroamericanos, y por otra de transición (1958-60), basada en tratados multilaterales. Esa década de los 50 se desarrolló bajo la inspiración industrializante de la CEPAL para América Latina, que en el caso centroamericano, dada la pequeñez de los mercados nacionales, enfatizó la necesidad de la integración regional:

Tres rasgos principales caracterizan la estrategia de CEPAL en Centroamérica: la separación de lo económico y lo político, una integración gradual en vez de total, y la implementación del programa a un costo mínimo para cada país.⁴

En esas condiciones, que parecían prometer industrialización y desa-

³ Philippe C. Schmitter, "La Dinámica de Contradicciones y la Conducción de Crisis en la Integración Centroamericana", Revista de la Integración, No. 5, Nov. 1969, pp. 90-91.

⁴ Isaac Cohen Orantes, Regional Integration in Central America, D.C. Heath and Company, Lexington (Mass.), 1972, p.15. Puede verse también Monteforte Toledo, p.317ss; Susanne Jonas Bodenheimer, "El Mercado Común y la Ayuda Norteamericana" en Rafael Menjivar (comp.), La Inversión Extranjera en Centroamérica, EDUCA, San José, 1974, pp. 26-31; y Royce Q. Shaw, Central America: Regional Integration and National Political Development, Westview Press, Boulder (Colorado), 1978, pp. 17-24 y 47-55.

rollo económico (-social) a bajos costos políticos y económicos, el programa cepalino de Integración pudo ser aceptado, o al menos permitido, por las élites nacionales.

B. ASPECTOS ECONOMICOS

Tras la década de los 50, de experiencia de cooperación regional bajo los auspicios e inspiración de la CEPAL, de 1960 a 1969 se desarrolló una nueva etapa. La regulación de ésta quedó formulada en el Tratado General de Integración Económica Centroamericana.⁵ Firmado en diciembre de 1960 por Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua, entró en vigor en junio de 1961. Costa Rica se unió en 1963.

⁵ Tratado General de Integración Económica Centroamericana, en Instrumentos Relativos a la Integración de América Latina, Instituto Interamericano de Estudios Jurídicos Internacionales, Instituto para la Integración de América Latina (INTAL) y BID, 1968 (2a. ed.), pp. 24-36. En realidad la Integración económica centroamericana no está regulada por un único acuerdo de tipo comunitario, como ocurre en otros esquemas de integración regional, sino por un conjunto de instrumentos legales, que configuran un "cuadro jurídico". El Tratado General prevalece, aunque no deroga los otros instrumentos legales previos, y ha constituido la base para el posterior desarrollo legal. Parece, por tanto, razonable que, dado que nuestro estudio no es de carácter jurídico, simplifiquemos este aspecto reduciéndonos al Tratado General. Pueden consultarse al respecto: Francisco Villagrán Kramer, Integración Económica Centroamericana, Universidad de San Carlos, Guatemala, 1970, pp. 97-103; SIECA, Evolución y Estado Actual del Mercado Común Centroamericano y sus Posibilidades de Funcionamiento a Corto Plazo, Vol. I, Guatemala, 26 de junio de 1971, pp. 1-6, (SIECA 71/V/20/V-1); Eduardo Lizano Falt, "Objetivos, Instrumentos y Obstáculos en el Funcionamiento del Mercado Común Centroamericano", en Tres Ensayos sobre Integración Económica, Universidad de Costa Rica, San José, 1979; y SIECA, Vigesimosegunda Reunión de Ministros de Economía de Centroamérica, San José, Costa Rica, 23 de febrero de 1980, Vencimiento del Plazo de Vigencia del Tratado General de Integración Económica Centroamericana y sus Implicaciones en el Ordenamiento Jurídico de la Integración, Guatemala, Guatemala, 14 de febrero de 1980, (SIECA/XXII/RHECA-D. I. 1).

Centroamérica: Datos Básicos, 1960 y (1970)

	GUATEMALA	EL SALVADOR	HONDURAS	NICARAGUA	COSTA RICA	CENTROAMERICA
Extensión territorial (kms ²)	108.889	21.112	112.084	118.358 ^a	50.900	411.343
Población (miles)	3.965 (5.282)	2.512 (3.441)	1.849 (2.583)	1.501 (2.021)	1.249 (1.736)	11.076 (15.063)
Densidad (Hab./kms ²)	36 (49)	119 (163)	16 (23)	13 (17)	25 (34)	27 (37)
% Población urbana	27,3 (30,8)	31,4 (37,9)	20,8 (27,7)	33,8 (40,0)	31,2 (33,6)	28,5 (33,5)
% Población alfabeta ^b (15 años y más)	37,8	49,0	45,0	49,8	84,3	48,4
P.I.B. (millones \$CA) ^c	1.043,6 (1.904,0)	568,0 (1.028,5)	335,7 (714,8)	336,0 (844,6)	431,8 (984,8)	2.715,1 (5.476,7)
P.I.B. per capita (\$CA)	263 (360)	226 (299)	182 (277)	224 (418)	346 (567)	245 (364)

a No incluye superficie bajo el agua (algo más de 10.000 kms²)

b Según censos de la década de 1960

c Un peso centroamericano (\$CA) equivale a un dólar de los Estados Unidos (US\$)

Fuentes: SIECA, Estadísticas Sociales (1972) y VI Censo Estadístico Centroamericano (1975).

El fin último del Tratado es mejorar las condiciones de vida de los habitantes de Centroamérica, proponiendo como fines intermedios la unificación de las economías y el impulso en forma conjunta al desarrollo de la región. Las etapas previstas para conseguir esa unidad económica y desarrollo son el perfeccionamiento de una zona centroamericana de libre comercio y la adopción de un arancel uniforme, a fin de crear en un plazo de cinco años un mercado común y una unión aduanera (arts. 1 y 2).

Los artículos 3 al 8 se refieren ampliamente a lo que constituye el centro del Tratado: el Régimen de Intercambio. La regla general es el libre comercio para todos los productos centroamericanos, que estarán exentos del pago de derechos de importación y exportación y de toda restricción de carácter cuantitativo. En caso de duda sobre el origen centroamericano de determinado producto el Consejo Ejecutivo decide. Se dejan subsistir transitoriamente, sin embargo, ciertas excepciones al régimen general. Lo que se pretende es abolir cualquier discriminación desventajosa para los productos originarios de otros países centroamericanos frente a los nacionales o a los de terceros países.

Los artículos 9 al 14, relativos a los Subsidios a la Exportación y al Comercio Desleal, prohíben las exenciones o reducciones de derechos aduaneros a la importación cuando en Centroamérica se producen bienes semejantes en condiciones adecuadas, y prohíben igualmente los subsidios a las exportaciones de mercancías u otros medios que conduzcan al establecimiento de un precio inferior en el territorio de alguno de los países al precio de dicha mercancía en el mercado nacional. Si alguno de los miembros considera que existen prácticas de comercio desleal por parte de algún otro miembro, puede acudir al Consejo Ejecutivo para

que éste dictamine, pero "no podrá impedir el intercambio por decisión unilateral". Se trata también de la cooperación entre los Bancos Centrales a fin de evitar las especulaciones monetarias y mantener la convertibilidad de las monedas.

Los artículos 17 y 19 están dedicados a la Integración Industrial y a los Incentivos Fiscales al Desarrollo Industrial. Se adoptan las disposiciones del Convenio sobre el Régimen de Industrias Centroamericanas de Integración de 1958, y se acuerda suscribir protocolos adicionales complementarios en un plazo de seis meses. Los Estados convienen también en equiparar razonablemente sus leyes y disposiciones referentes al otorgamiento de estímulos fiscales uniformes al desarrollo industrial.

El artículo 18 se refiere a la creación del Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), concebido como "instrumento de financiamiento y promoción de equilibrio regional".

El Tratado General supuso la subordinación de la política de industrialización a la de libertad de comercio y la substitución del Régimen de Industrias de Integración por el Banco Centroamericano como principal mecanismo de equilibrio regional.⁶

Dados tales antecedentes, no resulta extraño que el éxito más espectacular producido por la integración fuese en el campo del intercambio comercial intrarregional. Según la evaluación del Mercado Común en la década de los 60 realizada por la Secretaría Permanente del Tratado Gene

⁶ Sobre el desarrollo equilibrado en el Tratado General puede verse Enrique Delgado, Evolución del Mercado Común Centroamericano y Desarrollo Equilibrado, EDUCA y SIECA/ECID, Centroamérica, 1981, pp. 65-75.

ral de Integración Económica Centroamericana (SIECA), el comercio entre los cinco países de la región pasó de 32.7 millones de pesos centroamericanos* en 1960 a 299.4 millones en 1970.⁷ Es preciso señalar, además, el cambio en la composición de este comercio, en el que sobre todo las manufacturas, pero también los productos químicos, superaron al final de la década al comercio de productos alimenticios que constituía casi la mitad de él al comienzo de ésta.⁸ Guatemala y El Salvador resultaron los mayores beneficiarios de este incremento y cambio de composición del comercio intrarregional (Cuadro 1-2).

Desde su pretensión de vincular integración y desarrollo, la SIECA destaca en su análisis que el producto interno bruto de la región creció entre 1960 y 1970 a una tasa acumulativa anual del 5,6%, lo que representa un 2,3% per cápita, debido no sólo al dinamismo de las exportaciones hacia terceros países, sino al impacto del proceso de integración.⁹ Este, según los cálculos de la Secretaría, contribuyó entre 1960 y 1968 con un

* Nota: Un peso centroamericano (\$CA) equivale a un dólar de los Estados Unidos (US\$).

⁷ SIECA, El Desarrollo Integrado de Centroamérica en la Presente Década: Bases y Propuestas para el Perfeccionamiento y la Reestructuración del Mercado Común Centroamericano, Tomo I, Instituto para la Integración de América Latina (INTAL) y Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Buenos Aires, 1973, pp. 12-13.

⁸ W. T. Wilford y G. Christou, "A Sectoral Analysis of Disaggregated Trade Flows in the Central American Common Market, 1962-1970", Journal of Common Market Studies, Vol. 12, No. 2, Dec. 1973, pp. 162-163; Eduardo Lizano y L.N. Willmore, "Second Thoughts on Central America: The Rosenthal Report", Journal of Common Market Studies, Vol. 13, March 1975, p. 281.

⁹ SIECA, El Desarrollo Integrado de Centroamérica, Tomo I, p. 9ss.

Participación Relativa de los Países en el Comercio Intrarregional, Años 1960-1970
(Precios corrientes en millones de \$CA)

	Guatemala		El Salvador		Honduras		Nicaragua		Costa Rica		Centroamérica	
	\$ CA	%	\$ CA	%	\$ CA	%	\$ CA	%	\$ CA	%	\$ CA	%
Exportaciones												
1960	7.5	22.5	12.7	38.9	7.4	22.6	5.4	10.4	1.9	5.8	32.7	100.0
1961	10.3	28.0	14.4	39.1	8.5	22.6	1.8	4.9	2.0	5.4	56.6	100.0
1962	13.4	26.4	18.5	36.4	13.8	27.2	3.2	6.3	1.9	3.7	50.8	100.0
1963	20.8	28.9	28.7	39.8	14.0	19.4	4.2	5.8	4.4	6.1	72.1	100.0
1964	30.0	28.2	35.2	33.2	18.3	17.2	6.9	6.5	15.8	14.9	108.2	100.0
1965	38.4	28.5	46.1	34.0	22.2	16.4	9.9	7.3	18.9	14.0	135.5	100.0
1966	51.1	31.5	57.5	32.9	21.5	12.3	14.9	8.2	25.8	14.8	174.8	100.0
1967	65.7	30.7	74.2	35.1	23.5	11.0	18.6	8.7	31.0	14.5	214.0	100.0
1968	77.5	30.0	84.9	32.9	31.5	12.1	23.9	10.4	37.7	14.6	258.3	100.0
1969	86.4	31.7	71.8	28.8	23.9	9.6	30.8	12.4	36.1	14.5	269.0	100.0
1970	106.4	30.5	75.0	25.0	19.1	6.4	50.2	16.8	48.7	16.3	299.4	100.0
Importaciones												
1960	7.6	23.2	13.5	41.3	5.3	16.2	2.8	8.6	3.5	10.7	32.7	100.0
1961	8.9	24.2	14.7	39.9	6.3	17.1	2.9	7.9	4.0	10.9	36.8	100.0
1962	11.2	22.1	22.1	43.5	8.9	17.5	5.3	10.4	3.3	6.5	50.8	100.0
1963	19.7	27.3	27.9	38.7	13.3	18.4	7.4	10.3	3.8	5.3	72.1	100.0
1964	26.4	24.9	39.2	36.9	18.0	16.9	14.3	13.5	8.3	7.8	106.2	100.0
1965	31.5	23.5	45.4	31.3	25.5	18.8	21.4	15.8	14.7	10.8	135.5	100.0
1966	35.8	19.5	53.9	29.8	34.1	19.5	31.7	18.1	23.2	15.3	174.8	100.0
1967	42.1	19.7	54.5	25.5	40.8	19.0	42.4	19.8	34.2	16.0	214.0	100.0
1968	48.4	19.1	65.2	23.2	48.7	18.9	46.2	27.9	48.0	18.9	258.3	100.0
1969	51.4	20.6	60.2	24.2	44.0	17.7	42.2	16.9	51.2	20.6	249.0	100.0
1970	65.0	21.7	60.5	20.2	54.9	18.3	50.0	16.7	59.0	23.1	299.4	100.0
Saldo												
1960	-0.5		-0.8		2.1		0.6		-1.6			
1961	1.4		-0.5		2.0		-1.1		-2.0			
1962	2.2		-3.6		4.9		-2.1		-1.4			
1963	1.1		0.8		0.7		-3.2		0.6			
1964	3.6		-4.0		0.5		-7.4		7.5			
1965	6.9		3.7		-3.5		-11.5		4.2			
1966	21.3		5.5		-12.6		-16.8		3.6			
1967	23.6		20.7		-17.3		-23.8		-3.2			
1968	28.1		19.7		-17.4		-19.3		-11.1			
1969	35.0		11.6		-20.1		-11.4		-15.1			
1970	41.4		14.5		-35.8		0.2		-20.5			

(Tomado de SIECA, El Desarrollo Integrado de Centroamérica, Tomo 1, p. 34)

1,6% adicional a lo que hubiera sido el crecimiento hipotético de la región sin integración.¹⁰ Sin embargo, diversos autores han cuestionado esa cifra y el modo de calcularla de SIECA, llegando a la conclusión de que fue bastante menor, aunque reconocen cierto efecto positivo de la integración en la tasa de crecimiento económico de Centroamérica y probablemente de cada uno de los países.¹¹ También se ha apuntado críticamente que, aunque la integración haya contribuido al crecimiento, ello no significa necesariamente una contribución al desarrollo económico, a no ser que se identifiquen los conceptos de crecimiento y desarrollo.¹²

La SIECA señala, además, otros aspectos positivos de la integración: 1) el funcionamiento más coherente del sistema económico y de las inversiones; 2) la disminución de la importancia relativa del sector externo y el aumento de la del sector público como variable explicativa del producto interno bruto; 3) el influjo positivo sobre la capacidad de ahorro e inversión de los países miembros; y 4) la creciente interdependencia de las economías de la región.¹³

Entre los obstáculos y restricciones encontrados o generados por la integración se mencionan: 1) los desequilibrios externos y el incremento de los índices de endeudamiento externo; 2) las insuficiencias del ahorro,

¹⁰ ibid., pp. 17-18.

¹¹ Lizano y Willmore, p. 282ss.

¹² Bernardo Lemus Mendoza, "La Integración Centroamericana Analizada dentro del Proceso General de Desarrollo", Economía, No. 35, En.-Mar. 1973, pp. 74-75; Miguel Angel Reyes, "Notas Críticas al Proyecto de la SIECA", Estudios Sociales, No. 9, Mayo-Junio 1973, p. 12; Lizano y Willmore, pp. 281-282.

¹³ SIECA, El Desarrollo Integrado de Centroamérica, Tomo I, p. 18.

la inversión y las finanzas públicas; 3) la deficiente estructura social; 4) los elevados niveles de desempleo y subempleo; 5) la falta de coordinación a nivel regional de las políticas de desarrollo; 6) la participación desigual de algunos países en los beneficios de la integración y el libre comercio; 7) la rigidez de los instrumentos de integración; y 8) la escasa y desigual participación de diversos estratos de la población en el proceso.¹⁴

Varios autores indican básicamente los mismos problemas. Schmitter, por ejemplo, conceptualizándolos como contradicciones generadas por el proceso de integración, formula cuatro fundamentales. La primera, entre el libre comercio regional y la tarifa externa común, por un lado, y los ingresos fiscales, por otro. La segunda, entre las expectativas puestas por cada uno de los países en las exportaciones industriales intraregionales y la falta de consideración y ajuste a los planes de los demás. La tercera, entre la sustitución de importaciones y la estabilización de pagos. Por último, entre la modernización y potencial participación del campesinado, por una parte, y los intereses de los grandes terratenientes, por otra.¹⁵ Además, en un trabajo posterior Schmitter señala otra posible contradicción entre la dependencia o penetración de intereses extranjeros y la posible autonomización de las políticas mediante las instituciones regionales.¹⁶

¹⁴ Ibid., pp. 19-40.

¹⁵ Schmitter, "La Dinámica de Contradicciones", pp. 112-145.

¹⁶ Philippe C. Schmitter, Autonomy or Dependence as Regional Integration Outcomes: Central America, University of California, Berkeley, 1972.

..

Dado que las percepciones de los desequilibrios comerciales entre los países y de la desigual distribución de los beneficios de la integración parecen haber tenido una enorme importancia en la crítica politización del proceso centroamericano, es conveniente hacer explícito el juicio de la SIECA sobre ambos problemas y su conexión. La Secretaría repite y enfatiza que los cinco países centroamericanos obtuvieron beneficios netos de la integración, y que su crecimiento económico con ésta fue superior al que hipotéticamente hubieran tenido sin ella, pero reconoce que no todos los países se beneficiaron en el mismo grado. Más concretamente, las inversiones y actividades manufactureras se concentraron en los países de mayor desarrollo industrial relativo (Guatemala y El Salvador), lo que no dejó de influir en las transacciones comerciales intrarregionales. Pero, la SIECA rechaza que los desequilibrios cuantitativos en el intercambio comercial (Cuadro 1-2) necesariamente signifiquen desequilibrios en el desarrollo (Cuadro 1-3) o en la participación en los beneficios de la integración:

Desde luego, resulta difícil encontrar una relación de causa a efecto entre la integración y los desequilibrios antes mencionados. Por el contrario, ya se señaló que, según el análisis presentado en el anexo 1, todos los países lograron, dentro de la integración, tasas de crecimiento más altas que fuera de ella; es decir, si, por ejemplo, Honduras hubiera permanecido al margen de dicho proceso, su participación relativa en el producto interno bruto regional hubiera sido menor todavía. Sin embargo, de hecho, los desequilibrios en el intercambio comercial - unidos a los problemas globales de balanza de pagos y a las presiones inflacionarias que tendieron a generalizarse en algunos países - se tradujeron en importantes fuentes de controversia, sobre todo durante los últimos años de la década, y en varias oportunidades estas circunstancias vinieron a crear serios problemas al movimiento de integración antes de que se hubiera producido la crisis

que culminó en el segundo semestre de 1969.¹⁷

Diversos autores encuentran, sin embargo, poco convincente el razonamiento y juicio de la Secretaría, y señalan a la integración como uno de los factores de esos desequilibrios.¹⁸

Cuadro 1-3

Participación Relativa de los Países en el Producto Interno Bruto Total de Centroamérica, a Precios de 1960.

(Porcentaje)

	Guatemala	El Salvador	Honduras	Nicaragua	Costa Rica	Centroamérica
1960	37,3	20,3	12,4	12,8	17,2	100,0
1961	37,3	20,3	12,3	13,2	16,9	100,0
1962	36,2	21,3	12,1	13,8	16,6	100,0
1963	37,1	20,7	11,6	14,1	16,5	100,0
1964	36,7	21,3	11,1	15,2	15,7	100,0
1965	36,0	21,1	11,4	15,6	15,9	100,0
1966	35,9	21,3	11,6	15,2	16,0	100,0
1967	35,4	21,3	11,6	15,3	16,4	100,0
1968	35,5	20,9	12,0	14,8	16,8	100,0
1969	36,0	20,6	11,6	14,8	17,0	100,0
1970	36,2	20,2	11,4	14,8	17,4	100,0

(Tomado de SIECA, El Desarrollo Integrado de Centroamérica, Tomo I, p. 35).

¹⁷ SIECA, El Desarrollo Integrado de Centroamérica, Tomo I, pp. 35-36. Trabajos posteriores al de la Secretaría, por ejemplo, Edelberto Torres Rivas, "El Modelo de Crecimiento en Centroamérica: ¿Crisis para Quiénes?", Encuentro Integración Centroamericana, 12-16 marzo de 1979, Universidad Centroamericana José Simeón Cañas, San Salvador, pp. 27-29, o el ya mencionado de Delgado, pp. 197-215, cuestionan también que los mayores beneficiarios del comercio intrarregional (Guatemala y El Salvador) - los países más grandes - hayan sido los relativamente más desarrollados o los mayores beneficiarios de la integración regional (probablemente Costa Rica y Nicaragua).

¹⁸ Lizano y Willmore, p. 293 ss.

C. ASPECTOS POLITICOS

El Tratado General dedica los artículos 20 al 24 a la organización institucional de la Integración, distinguiendo tres "organismos".

El Consejo Económico Centroamericano está formado por los Ministros de Economía. Sus funciones son "dirigir la integración de las economías centroamericanas y coordinar la política, en materia económica, de los Estados Contratantes" (art. 20). Sus resoluciones pueden ser tomadas por unanimidad o por mayoría (art. 21).

El Consejo Ejecutivo, formado por un funcionario propietario y un suplente de cada uno de los países miembros, tiene como funciones "aplicar y administrar el presente Tratado" y "realizar todas las gestiones y trabajos que tengan por objeto llevar a la práctica la unión económica de Centroamérica" (art. 21). Toma sus resoluciones por mayoría del total de sus miembros. En caso de no lograr acuerdo recurre al Consejo Económico para que éste decida.

La Secretaría Permanente, a cargo de un Secretario General nombrado por el Consejo Económico, es a la vez secretaria de los Consejos Económico y Ejecutivo. Sus funciones consisten en velar por la correcta aplicación de los instrumentos jurídicos de la integración económica cuya interpretación no esté encomendada a algún otro organismo, velar por el cumplimiento de las resoluciones de los Consejos, realizar los trabajos y estudios que éstos le encomienden y ejercer las funciones que le delegue el Consejo Ejecutivo (arts. 23 y 24).

En las Disposiciones Generales se hace mención de un tribunal arbi-

tral en caso que ni el Consejo Económico ni el Ejecutivo puedan ponerse de acuerdo para solucionar una controversia surgida entre los Estados sobre la aplicación o Interpretación del Tratado (art. 26). Tal tribunal no parece considerarse un "organismo" del Tratado, ni tiene carácter permanente.

Examinando el Tratado General Schmitter comenta:

El espíritu latente, si no expreso, del acuerdo centroamericano, radica en la estipulación de una estructura institucional, en un conjunto de instrumentos de política interconectados y en un compromiso continuo - virtualmente ilimitado - de deliberación conjunta a fin de subsanar los desequilibrios en cuanto a beneficios y las disparidades en los objetivos, cuyo surgimiento fue previsto por los redactores del acuerdo. Es un tratado regional, que no está fundado en la explotación armónica del consenso, sino al menos sobre el manejo creativo del conflicto.¹⁹

Sin embargo, la presunta fecundidad de los conflictos y crisis para elevar el nivel de los intereses comunes no funcionó en el caso centroamericano. A lo largo de la década, la dinámica del proceso de integración y factores externos a ella provocaron una serie de conflictos y contradicciones cuyo manejo creativo fue haciéndose crecientemente difícil, y al final imposible, para los órganos del Tratado.

Diversos autores (Schmitter, Fagan, Bourne y Shaw) han estudiado varias crisis mayores de la Integración centroamericana en la década de los 60, como momentos privilegiados capaces de develar su dinámica política. Aunque con algunas diferencias respecto a la delimitación de estas crisis, parece que pueden resumirse en cuatro.

¹⁹ Schmitter, "La Dinámica de las Contradicciones", pp. 95-96. Puede verse también Autonomy or Dependence, p. 13.

La primera es la crisis provocada por Honduras a partir de 1965, al negociarse los detalles de implementación del Convenio Centroamericano de Incentivos Fiscales al Desarrollo Industrial, firmado en julio de 1962. El nuevo gobierno hondureño adoptó una actitud crítica frente a la integración y, enfrentando déficit en el comercio intrarregional, se negó a depositar el convenio mientras no fuera modificado concediéndole a Honduras un trato preferencial. Su demanda, apoyada por la Asociación Hondureña de Industriales, iba avalada por el reconocimiento de la CEPAL de la desventajosa posición hondureña y la recomendación de que se le concediese un trato preferencial mayor del estipulado en el convenio. Ante la renuencia a ello de los demás gobiernos, Honduras presionó rehusando depositar el convenio y posteriormente boicoteando las reuniones de los Consejos Económico y Ejecutivo, lo que provocó su paralización. En septiembre de 1966, se acabó firmando un Protocolo sobre Trato Preferencial a Honduras. Pero, los otros cuatro miembros diferieron su depósito, sobre todo El Salvador, que no lo hizo hasta los primeros meses de 1969, bajo adicionales tensiones de la integración.

La segunda crisis fue generada por Costa Rica al encontrarse el nuevo gobierno con fuertes déficit en la balanza comercial. A comienzos de 1967, el gobierno adoptó medidas para frenar la importación proveniente de cualquier país, incluida la de los miembros del Mercado Común. La fuerte reacción de los demás países centroamericanos y de las autoridades regionales con un ultimatum a Costa Rica hizo que este país retirase las medidas propuestas. Parece que Costa Rica había previsto desde un principio tal desenlace, pero que usó la creación de una crisis para atraer la atención de los demás miembros sobre la gravedad de su situación y fortalecer su posición negociadora.

La tercera crisis tuvo como principal actor a Nicaragua. En junio de 1968, el Consejo Económico aprobó por fin una serie de controvertidas medidas de emergencia, contenidas en el llamado Protocolo de San José, para hacer frente a los déficit de cuenta corriente que todos los países centroamericanos venían experimentando. Ante la dilación de los demás países en depositar el Protocolo, el gobierno nicaragüense del Gral. Somoza impuso unilateralmente diversas medidas similares a las del Protocolo y comenzó a poner trabas al comercio intrarregional. Sin embargo, no fue Nicaragua el único país que puso obstáculos al libre comercio. Otros también lo hicieron, generándose así una especie de reacción en cadena. El Salvador y Guatemala depositaron entonces el Protocolo de San José, pero no Honduras ni Costa Rica. A finales del año, el gobierno de Somoza comenzó a boicotear las reuniones del Mercado Común mientras los demás miembros se negasen a depositar una serie de acuerdos. Nada consiguió, sin embargo. Escalando su presión Nicaragua restableció a comienzos de 1969 una tarifa aduanera para los productos de la región. Los demás miembros reaccionaron entonces suspendiendo el libre comercio con Nicaragua. La acción del gobierno de El Salvador depositando cuatro acuerdos, entre los que estaba el Protocolo de Trato Preferencial a Honduras, provocó el depósito por parte de este último país de ese protocolo y del de San José. Guatemala lo había hecho anteriormente. Costa Rica, por razones políticas internas, todavía rehusó hacerlo. Nicaragua pareció dispuesta a modificar sus acciones y se acordó restablecer el libre comercio entre los cinco países. La crisis pareció superada. En la práctica, sin embargo, Nicaragua siguió aplicando una tarifa discriminatoria que violaba el libre comercio y, por otra parte, el trato preferencial a Honduras nunca llegó a operativizarse.

La cuarta es la crisis creada por la guerra de 1969 entre El Salvador y Honduras. El conflicto armado acabó rompiendo el ya crítico funcionamiento del Mercado Común. Un "modus operandi" provisional para hacerlo funcionar bajo las nuevas circunstancias fue finalmente rechazado por El Salvador, lo que proporcionó la oportunidad a Honduras para marginarse del esquema de integración centroamericana. Los órganos de ésta quedaron paralizados con ello.

Del análisis de las primeras crisis Schmitter concluye el papel crucial jugado por los técnicos en la integración. Estos con notable imaginación fueron capaces, si no de provocar una elevación del alcance y nivel de decisión regional - "desbordamiento" -, sí, al menos, de manejar las crisis con relativa creatividad, "acelerando en la curva", haciendo que los países aceptasen mayores sacrificios y propiciando la formación de grupos de presión pro-integracionistas. Todo ello produjo una ampliación en el alcance de las actividades regionales - "desparramo". La dinámica del desparramo es, sin embargo, limitada, tendiendo a perder progresivamente su potencial expansionista, pero en el caso centroamericano ello no parecía implicar necesariamente un "enquistamiento". Más aún, después de la guerra entre El Salvador y Honduras parecía la esperanza principal para la continuación del proceso, haciendo posible que éste siguiese discretamente en el futuro en manos de los encargados de la política económica.²⁰

Fagan, por su parte, se concentra en el análisis de las causas, manejo y efecto de las crisis, destacando la persistente confianza de al-

²⁰ Schmitter, "La Dinámica de Contradicciones".

gunos actores nacionales y regionales en las fuerzas no reguladas del mercado. Pero, no fueron tanto las cambiantes condiciones económicas, como los cambios de gobierno que "interfirieron con el proceso de aprendizaje Integrativo", los que explican los agudos cambios en la estrategia de los actores a partir de 1964. Apesar de ello, en las cuestiones de liberalización de comercio, los diversos actores nacionales se mostraron generalmente flexibles, y los órganos regionales, especialmente la SIECA que actuó con habilidad política y competencia técnica, pudieron ir resolviendo los problemas planteados. Pero, en los relativos a la desigual distribución de los beneficios de la integración, el comportamiento fue intransigente y dilatorio, y la SIECA no consiguió que los países miembros, sobre todo los relativamente más industrializados (Guatemala y El Salvador), aceptaran una ampliación del compromiso original, de modo que se incluyesen medidas encaminadas a resolver los problemas de los desiguales costos y beneficios, y los fiscales y de balanza de pagos,

La combinación de nuevas demandas, bajo nivel de respuesta y creciente uso de tácticas límite ha significado que el MCCA desde 1965 ha ido saltando de crisis en crisis, creando cada nuevo conflicto mayor amenaza al compromiso original de libre comercio que el anterior. Al menos hasta el presente, la politización en Centroamérica no ha resultado en un crecimiento del alcance y nivel de la integración. No ha conducido a significativos "desbordamientos", sino sólo a amenazas de "regresiones".²¹

La guerra entre El Salvador y Honduras refuerza, según Fagan, estas con-

²¹ Stuart I. Fagan, Central American Economic Integration: The Politics of Unequal Benefits, University of California, Berkeley, 1970, p. 69.

clusiones.

Bourne analiza las crisis en el contexto de someter a prueba la validez de su propio modelo de colaboración regional. Las crisis son conceptualizadas como series de acontecimientos o variable independiente lógicamente susceptible de causar efectos en la actividad del sistema de colaboración regional. Cada una de las cuatro crisis estudiadas es dividida en fases: surgimiento, escalada, acuerdo y resolución, y mediante técnicas estadísticas se analizan los efectos de cada una de estas fases y de cada una de las crisis en cuanto totalidad en las variables dependientes de los niveles económico y político-técnico del sistema de colaboración centroamericano o Mercado Común. Los resultados del análisis muestran generalmente indiferencia o falta de respuesta de hecho al compararlos con los efectos lógicamente esperados de la aplicación del modelo. Esa falta de respuesta se explica, según Bourne, por el papel dominante jugado por los factores domésticos en un sistema de colaboración regional. Yendo al fondo de esta dominación doméstica se descubre la estructura socio-política de cada país, que contiene una coalición de participantes privados y públicos en el poder, cuyo consenso determina los límites de aceptabilidad de la política económica general y de las políticas particulares. Las crisis regionales en Centroamérica, no siendo generalmente percibidas como serias amenazas a esas coaliciones de poder nacionales ni a las políticas regionales de éstas, no producen efectos realmente significativos en la actividad del sistema de colaboración regional.²²

²² Walter Miller Bourne, "Linkage and Collaborative Structure: A Quasi-Experimental Analysis of the Impact of Domestic and Regional Disturbances on Central American Economic Cooperation, 1962-1972", Ph.D. Dissertation, Columbia University, New York, 1976.

También Shaw ha analizado el tema de las crisis. Su centro de interés no está en los efectos de éstas (Bourne), sino en sus causas. Crítica a Schmitter, quien atribuye a los técnicos un papel que, según Shaw, no desempeñaron, y a Fagan, que se queda en una explicación política superficial. Ambos atribuyen, además, a las crisis una inexorabilidad que no tuvieron:

las cuestiones del crecimiento equilibrado, balanza de pagos y Guerra del Fútbol no surgieron automáticamente como resultado de la participación de los gobiernos miembros en el Mercado Común. Más bien, estas cuestiones surgieron y fueron manipuladas por los gobiernos nacionales por razones políticas domésticas y regionales.²³

Dos problemas políticos domésticos: la emergencia de élites marginales (técnicos e industriales) y el incremento de la oposición política organizada, junto con los métodos que los líderes nacionales escogieron para hacerles frente, explican estas crisis. La clave, por tanto, para comprender el fracaso del programa de integración está en la política doméstica de los Estados miembros, y más específicamente en los líderes nacionales - los "políticos" de Shaw, en cuanto distintos de los "técnicos" de Schmitter - que usaron el Mercado Común para obviar las reformas económicas internas exigidas, tanto por el desarrollo político nacional, como por el futuro de la integración regional.

Las más recientes e interesantes direcciones analíticas de Bourne y de Shaw, que apuntan a la política doméstica como factor clave del proceso de Integración centroamericana, no son, sin embargo, del todo

²³ Shaw, p. 223.

nuevas. Con anterioridad habían sido iniciadas en parte por diversos autores centroamericanos (Torres Rivas, González, Molina Chocano, Monteforte Toledo, Carías).²⁴ Pero, los análisis de Bourne y de Shaw - por cierto, muy distintos metodológicamente - constituyen nuevos aportes importantes para una mejor comprensión de las estructuras, procesos y actores de la integración centroamericana, y parecen confirmar la fecundidad potencial, así como las dificultades, de la orientación analítica doméstica.

Aunque hay diversidad entre los autores respecto a quienes hayan sido los actores principales del proceso de integración regional centroamericana, es prácticamente unánime el reconocimiento de la falta casi total de participación activa de las mayorías. La SIECA coincide también con ese juicio:

La idea de la Integración no logró salir, en realidad, de un círculo relativamente reducido de técnicos, funcionarios públicos, académicos y empresarios directamente vinculados con la creación del Mercado Común. Durante todo el período, los estratos obreros y populares - reflejando lo que ocurría en mayor o menor grado en cada país - se mantuvieron al margen de las decisiones de la Integración, y no tuvieron participación alguna en el marco institucional creado para el efecto.²⁵

²⁴ Edelberto Torres Rivas, Interpretación del Desarrollo Social Centroamericano, EDUCA, San José, 1971 (2a. ed.); Edelberto Torres Rivas y Vinicio González, "Naturaleza y Crisis del Poder en Centroamérica", Estudios Sociales Centroamericanos, No. 3, Sept.- Dic. 1972; Guillermo Molina Chocano, Integración Centroamericana y Dominación Internacional, EDUCA, San José, 1971; Marco Virgilio Carías y Daniel Slutzky, La Guerra Inútil, EDUCA, San José, 1971.

²⁵ SIECA, El Desarrollo Integrado de Centroamérica, Tomo I, p. 38-39.

D. ASPECTOS POLITICOS Y ECONOMICOS INTERNACIONALES.

Al finalizar la década de los 50, los intentos cooperativos centroamericanos se habían estancado ante la renuencia de los gobiernos a aceptar los nuevos sacrificios exigidos para una más estrecha cooperación entre sus economías. Entonces intervinieron los Estados Unidos.

Ante el potencial impacto de la Revolución Cubana y las tendencias planificadoras y proteccionistas de la CEPAL, los Estados Unidos cambiaron su actitud respecto a la integración regional de América Latina pasando "de la indiferencia al apoyo condicionado". Las condiciones del apoyo norteamericano eran: 1) régimen comercial de libre competencia; 2) fijación de plazos para la eliminación gradual de todas las barreras al comercio intrarregional; 3) conformidad con las normas del GATT (Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio); 4) no concesión de privilegios monopolísticos a industrias específicas; 5) liberalización del flujo de capitales y de mano de obra de acuerdo con las exigencias del mercado; y 6) convertibilidad de las monedas.²⁶

En la primavera de 1959, el Presidente salvadoreño Lemus visitó Washington buscando la ayuda de los Estados Unidos para sacar de su estancamiento a la cooperación centroamericana. Con ello las condiciones norteamericanas encontraron la oportunidad para imponerse en el área. Se objetivarían poco después en el Acuerdo Tripartito de 1960 entre Guatemala, El Salvador y Honduras, y en el Tratado General de Integra-

²⁶ Cohen, pp. 29-31.

ción Económica Centroamericana del mismo año. Ambos implicaban el debilitamiento del papel de la CEPAL en beneficio del influjo norteamericano, la subordinación de la política de industrialización para la substitución de importaciones a la de libre comercio y el desplazamiento del Régimen de Industrias de Integración como instrumento de crecimiento equilibrado por mecanismos financieros bancarios,

De este modo, resulta evidente que los tratados General y Tripartito no constituyan como se proclama generalmente, una "aceleración" del proceso integracionista; más bien señalaron un cambio abrupto en su dirección y orientación. Las diferencias significativas entre los tratados de 1958 inspirados por la CEPAL y los de 1960 inspirados por Estados Unidos no fueron accidentales sino, por el contrario, deliberadas; demostraron que el precio del apoyo estadounidense a la integración centroamericana era la aceptación de este cambio en la orientación del proceso.²⁷

Reconociendo el influjo decisivo de los Estados Unidos, es preciso, sin embargo, no pasar por alto el hecho de la favorable acogida, incluso demanda, de tal cambio por las élites económicas de Centroamérica, más favorables a un comercio liberalizado que a una industrialización "dirigida". El nuevo apoyo norteamericano y sus promesas de ayuda financiera parecían asegurar beneficios a las élites sin exigirles sacrificios económicos, y menos aún los políticos que la planificación o las reformas estructurales podrían conllevar.

En el contexto de la Alianza para el Progreso, los Estados Unidos crearon en 1962 la Oficina Regional para Asuntos de Centroamérica y

²⁷ Bodenheimer, pp. 37-38.

Panamá (ROCAP), que contribuyó en grado importante al financiamiento de las instituciones de la integración regional.²⁸ En marzo de 1963, el propio Presidente Kennedy se reunió en Costa Rica con los Presidentes de Centroamérica y Panamá ofreciendo apoyo al proceso de integración y tratando de contrarrestar cualquier eventual influjo cubano en el istmo.²⁹ Cinco años más tarde, en 1968, una nueva visita del Presidente Johnson buscaría efectos semejantes y ofrecería similares medios en uno de los momentos más críticos de la integración centroamericana.³⁰ No está de más recordar que, entre ambas visitas, los Estados Unidos contribuyeron a la creación y desarrollo de una nueva vertiente de la integración - la militar - con el Consejo de Defensa Centroamericano.³¹

Otros países se interesaron también en las nuevas posibilidades que les abría el Mercado Común. A escala mucho menor y sin las claras connotaciones político-militares de los Estados Unidos, el interés me-

²⁸ Joseph S. Nye, "Central American Regional Integration", International Conciliation, No. 572, March 1967, pp. 35 y 54; Bodenheimer, pp. 41-63; Cohen, p. 74; U.S. Congress, House, Committee on Foreign Affairs, Subcommittee on Inter-American Affairs, U.S. Assistance to Central American Regional Organizations, U.S. Government Printing Office, Washington, 1969.

²⁹ Cohen, pp. 38-39; Shaw, p. 31.

³⁰ Fagan, p. 52

³¹ Gabriel Aguilera Peralta, La Integración Militar Centroamericana, INCEP, Guatemala, (1975); Don L. Etchison, The United States and Militarism in Central America, Praeger, New York, 1975; Nicolás Mariscal, "Militares y Reformismo en El Salvador", ECA: Estudios Centroamericanos, No. 351-352, En.-Febr. 1978, pp. 9-27.

xicano por la región aumentó considerablemente.³² Pero, las relaciones comerciales de Centroamérica con México fueron relativamente pequeñas comparadas no sólo con las estadounidenses, sino incluso con las de los países de la Comunidad Económica Europea (CEE) (Cuadro 1-4).

El tema de las inversiones extranjeras en el Mercado Común Centroamericano es sin duda uno de los más sensibles. Rosenthal calcula, no obstante la falta de datos seguros, que la inversión extranjera directa pasó de 388.2 millones de dólares en 1959 a 755.3 en 1969, lo que representa una tasa acumulativa anual del 6,9%. Los Estados Unidos con 413 de las 572 firmas de la región con participación de capital extranjero siguieron manteniendo su predominio, aunque éste disminuyó relativamente al aumentar las firmas con capital proveniente de Europa Occidental (66), México (27), Panamá (22) y Japón (11). Las Inversiones extranjeras, asociadas en la mitad de los casos aproximadamente con capital local, se concentraron en el sector manufacturero (Cuadro 1-5), llegando a producir alrededor del 30% de toda la producción industrial centroamericana.³³

³² Entre 1960 y 1972, Centroamérica importó de México por un valor de 223 millones de pesos centroamericanos y exportó por 13 millones. Pueden verse sobre el tema: "Voz de SIECA en Diálogo sobre México y la Integración Económica Latinoamericana", Carta Informativa, No. 141, Julio 1973, p. 21; Francisco Alcalá Quintero, "México y su Relación con el Mercado Común Centroamericano", Foro Internacional, Vol. 14, No. 2, Oct.-Dic. 1973, pp. 175-203; y Ramón Medina Luna, "Proyección de México sobre Centroamérica", Foro Internacional, Vol. 14, No. 4, Abril-Junio 1974, pp. 438-473.

³³ Gert Rosenthal, "Estrategias Alternativas en la Política de Inducción y Control de la Inversión Directa Extranjera", Revista de la Integración, No. 12, En. 1973, pp. 55-89 y "El Papel de la Inversión Extranjera Directa en el Proceso de Integración" en Edelberto Torres Rivas et al., Centroamérica: Hoy, Siglo XXI, México, 1975, pp. 119-159.

Intercambio Interno y Externo: Cocientes de Comercio, 1965 (entre Importaciones
(y Exportaciones) de los Países no Miembros e Importaciones (y Exportaciones)
dentro del Grupo Subregional

MCCA	Externas				Internas		
	EE.UU	CEE	Japón	ALALC	México	Comercio del grupo según % del PNB	Comercio del grupo según % del comercio exterior total
Costa Rica	I 5,07	2,50	1,21	0,57	0,21	2,2	7,3
E	3,11	1,39	0,06	0,11	--	2,9	16,7
El Salvador	I 1,47	0,91	0,42	0,28	0,08	12,7	21,5
E	1,04	1,17	0,68	--	--	12,8	23,9
Guatemala	I 3,12	1,32	0,48	0,42	0,13	2,2	13,1
E	1,89	1,17	0,58	--	--	2,5	19,3
Honduras	I 2,26	0,53	0,25	0,80	0,41	9,5	20,8
E	3,61	0,95	0,24	--	--	7,6	16,2
Nicaragua	I 3,62	1,14	0,52	0,33	0,10	3,8	13,1
E	2,69	2,31	3,69	--	--	2,3	9,8

I: Importaciones.

E: Exportaciones.

Fuente: ONU, Yearbook of International Trade Statistics, Nueva York, 1966.(Tomado de Philippe C. Schmitter, "Intercambio, Poder y Lealtad en la Integración Internacional: Nuevas Perspectivas de Teoría y Medición", Integración Latinoamericana, No. 10, En.-Febr. 1977, p. 15).

Cuadro 1-5

Inversión Extranjera Total y en Industria,
para 1959 y 1969
(Millones de Dólares)

País	1959			1969		
	Inver- siones totales	Inversio- nes en industria	%	Inver- siones totales	Inversio- nes en industria	%
Costa Rica	73.2	0.6	,8	173.3	36.7	21,1
El Salvador	43.0	0.7	1,6	114.6	43.7	38,1
Guatemala	137.6	1.1	,8	207.0	90.3	43,6
Honduras	115.5	6.9	6,0	184.1	20.6	11,2
Nicaragua	18.9	5.3	27,8	76.3	41.5	54,4
Centroamérica	388.2	14.6	3,8	755.3	232.8	30,8

(Tomado de Gert Rosenthal, "Estrategias Alternativas", p. 58)

Las conclusiones de Rosenthal sobre los efectos de la inversión extranjera en Centroamérica son bastante matizadas:

En resumen, la inversión extranjera directa ha tenido tanto aspectos positivos como negativos, en el proceso de la integración durante la década anterior. Al parecer, el efecto neto de la mayoría de los proyectos de inversión extranjera sobre la balanza de pagos fue positivo; dicha inversión constituyó una importante fuente de recursos, especialmente para el financiamiento de la expansión industrial; y actuó como un vehículo efectivo para transferir tecnologías a la región. Asimismo, contribuyó a crear oportunidades de empleo y a elevar tasas de crecimiento. En cambio, con lo anterior, la dependencia de la región - y sobre todo la dependencia tecnológica - tendió a aumentar; la inversión extranjera controló aproximadamente un tercio del capital fijo del sector industrial centroamericano hacia finales de la década, y en el caso de un país, dominó casi totalmente la banca comercial. La

inversión extranjera directa atribuible a la integración tampoco contribuyó en forma significativa a elevar las exportaciones centroamericanas al resto del mundo, y su aporte tributario fue menor a lo que hubiera sido posible en virtud de las leyes que regulan la doble tributación en los países exportadores de capital. En parte, la inversión extranjera directa inhibió el desarrollo de empresarios centroamericanos, y más bien se produjo un proceso de "desnacionalización" a través de la venta de empresas centroamericanas a intereses foráneos. Finalmente, la ausencia de una política regional común frente al capital foráneo agravó la concentración de las inversiones industriales en determinados países, y contribuyó en esta manera a los desequilibrios en el comercio intraregional que surgieron como la principal fuente de la crisis por la que atraviesa el Mercado Común desde 1968.³⁴

Otros estudiosos del tema (Molina Chocano, Schmitter, Bodenheimer, Lemus Mendoza, Osorio Paz, Bauer Paiz, Torres Rivas, Camacho) dan juicios más negativos, destacando sobre todo la profundización de la dominación y dependencia exteriores y de los desequilibrios regionales producidos por las inversiones y firmas extranjeras.

Al considerar la variable externa y constatar su fuerte incidencia en el proceso de integración centroamericana conviene no perder de vista lo que Schmitter llama la "estructura externa del poder potencial", en la que los pequeños y subdesarrollados países centroamericanos están tan desfavorablemente inmersos (Cuadro 1-6).

³⁴ Rosenthal, "El Papel de la Inversión", pp. 139-140. Cf. respecto a la inversión extranjera y la generación de empleo Daniel Camacho et al., El Fracaso Social de la Integración Centroamericana: Capital, Tecnología, Empleo, EDUCA, San José, 1979.

Cuadro 1-6

Estructura Externa del Poder Potencial: Cocientes entre los
Totales del MCCA y los Actores Externos de acuerdo con
Indicadores Seleccionados, 1970

MCCA	EE.UU	CEE	México	Grupo Andino
Población total	0,07	0,08	0,33	0,27
PNB total	0,01	0,01	0,17	0,24
PNB per cápita	0,08	0,16	0,57	0,89
Comercio exterior total	0,03	0,01	0,60	0,37

Fuente: ONU, Monthly Bulletin of Statistics, Nueva York, Vol. 28, núm. 1, Enero 1973; UNCTAD, Handbook of International Trade and Development Statistics, Ginebra, 1972.

(Basado en Schmitter, "Intercambio, Poder y Lealtad", p. 21)

PRIMERA PARTE

CAPITULO II

EVOLUCION DE LAS TEORIAS DE LA INTEGRACION REGIONAL

EN LA DECADA DE LOS SETENTA

A. EVALUACION CRITICA DE LAS TEORIAS PRECEDENTES

En la transición de los 60 a los 70, en un ambiente de pesimismo ante las limitadas realizaciones de los procesos de integración regional y las deficiencias explicativas y proyectivas de las teorías, tuvo lugar una amplia evaluación crítica de los estudios de integración.¹

Según Haas, figura eminente en este campo,

Los hallazgos de los estudios de integración regional... no son más que generalizaciones empíricas. Ellos son ciertos, es decir, son hipótesis verificadas, pero su distancia de los factores primitivos del comportamiento es poco clara, y de allí que su status teórico sea dudoso porque sus relaciones con otras variables y su peso relativo en un grupo de variables potencialmente importantes no se especifica. Ni es aclarada su posición en una secuencia recurrente de tendencias o hechos.²

¹ Roger D. Hansen, "Regional Integration: Reflections on a Decade of Theoretical Efforts", World Politics, Vol. 21, Jan. 1969, pp. 242-271; Ernst B. Haas, "El Estudio de la Integración Regional: Reflexiones acerca de la Alegría y la Angustia de Pre-teorizar", Revista de la Integración, No. 10, Mayo 1972, pp. 85-139 (edición original inglesa en International Organization, Vol. 24, No. 4, 1970); Donald J. Puchala, "Of Blind Men, Elephants and International Organization", Journal of Common Market Studies, Vol. 10, March 1972, pp. 267-284; Louis J. Cantori y Steven L. Spiegel, "The Analysis of Regional International Politics: The Integration versus the Empirical Systems Approach", International Organization, Vol. 27, No. 4, Autumn 1973, pp. 465-494.

² Haas, "El Estudio de la Integración", p. 95.

El federalismo, el transaccionalismo, el funcionalismo y el realismo fueron evaluados desde la experiencia de los procesos de integración regional.

El federalismo, extrapolado del nivel nacional al regional y con un enfoque predominantemente jurídico-político en torno a la relación entre instituciones centralizadas y descentralizadas como respuesta a necesidades y propósitos comunes, fue juzgado inadecuado para describir y proyectar la realidad de unos procesos de integración que en ninguna parte habían generado gobiernos comunitarios similares a los federales ni en sus funciones internas ni en las externas.³

El transaccionalismo, o teoría de las comunicaciones, tenía un enfoque socio-psico-político. Se concentraba en el análisis del incremento del volumen de transacciones o comunicaciones entre grupos sociales de diversos países como indicador del "amalgamiento" de nuevas comunidades políticas, a las que supuestamente se iban transfiriendo las antiguas lealtades nacionales. Los estudios empíricos, sin embargo, no lograron verificar esas presuntas conexiones. El "sentido de co-

³ Una exposición de las ideas federalistas con relación a Europa puede verse en F. von Krosigk, "A Reconsideration of Federalism in the Scope of the Present Discussion on European Integration", Journal of Common Market Studies, Vol. 9, No. 3, March 1971, pp. 197-223, y en Antonio Truyol y Serra, La Integración Europea: Idea y Realidad, Tecnos, Madrid, 1972. Para una discusión teórica del federalismo y la integración puede consultarse W. Diebold, "The Relevance of Federalism to Western European Economic Integration", y Carl J. Friedrich, "Federal Constitutional Theory and Emergent Proposals", en Arthur W. MacMahon (ed.), Federalism Mature and Emergent, Doubleday, Garden City (N. Y.), 1955, pp. 433-457 y 510-533 respectivamente. También puede verse Carl J. Friedrich, Europa: El Surgimiento de una Nación, Alianza Editorial, Madrid, 1969.

unidad" o nacionalismo regional no aparecía como un componente necesario de la integración. Pero, un mínimo ambiente actitudinal no fundamentalmente antagónico, sí parecía serlo, al menos como condición de posibilidad de la Integración regional.⁴

El funcionalismo, y sobre todo el neo-funcionalismo, con sus enfoques económico-tecnocrático y económico-político respectivamente, y su atención privilegiada a la expansión sector por sector, la toma institucional de decisiones y la politización gradual habían tenido éxito en la descripción de las etapas iniciales de los procesos de integración. Pero, la mayoría de éstos no había seguido posteriormente la trayectoria proyectada por los funcionalistas y neo-funcionalistas, quienes no percibieron adecuadamente la intensa politicidad de las relaciones económicas y de los problemas de bienestar entre naciones, el papel clave desempeñado por los gobiernos nacionales, y el influjo de

⁴ Los fundamentos teóricos del transaccionalismo fueron puestos por Karl W. Deutsch en los 50 en sus estudios sobre el nacionalismo y la paz: Nationalism and Social Communication, John Wiley, New York, 1953, Political Community at the International Level, Doubleday, Garden City (N. Y.), 1954, y Political Community and the North Atlantic Area, Princeton University Press, Princeton (N. J.), 1957. Una interesante aplicación de la teoría puede verse en "A Comparison of French and German Elites in the European Political Environment" en France, Germany and the Western Alliance, Charles Scribner's Sons, New York, 1967, pp. 213-302. Donald J. Puchala siguió desarrollando el transaccionalismo en "The Pattern of Contemporary Regional Integration", International Studies Quarterly, Vol. 12, No. 1, March 1968, pp. 38-64, y en "International Transactions and Regional Integration", International Organization, Vol. 24, No. 4, 1970, pp. 732-763; este último artículo puede considerarse una de las más completas y maduras exposiciones del transaccionalismo. Uno de los pocos estudios transaccionalistas sobre Centroamérica es el de Mitchell A. Seligson, "Transactions and Community Formation: Fifteen Years of Growth and Stagnation", Journal of Common Market Studies, Vol. 11, No. 3, March 1973, pp. 173-190.

la situación y acción internacional global. Además, su apego a la concepción del "desbordamiento" (spill-over) - el desarrollo de la integración económica sector por sector generaría integración política - les impidió una adecuada consideración de otras modalidades que se habían dado en la realidad.⁵

Finalmente, el realismo Internacional, centrado en el análisis de puras relaciones de poder entre Estados, había sido incapaz de dar razón de la novedad cooperativa de la integración regional.⁶

⁵ Las bases del funcionalismo, en cuanto estrategia organizativa internacional, fueron puestas en la década de los 40 por David Mitrany, A Working Peace System, Quadrangle Books, Chicago, 1966. Este funcionalismo de corte económico-tecnocrático se fue politizando progresivamente con los aportes de Haas y autores posteriores, dando origen al neo-funcionalismo. Entre las obras más significativas de éste hay que contar a Ernst B. Haas, The Uniting of Europe, Stanford University Press, Stanford (Calif.), 1958, "International Integration: The European and the Universal Process", International Organization, Vol. 15, Summer 1961, pp. 366-392, y Beyond the Nation-State, Stanford University Press, Stanford (Calif.), 1972, (ed. original 1964); Ernst B. Haas y Philippe C. Schmitter, "Economics and Differential Patterns of Political Integration: Projections about Unity in Latin America", International Organization, Vol. 18, No. 4, Autumn 1964, pp. 705-737; Leon N. Lindberg, "Political Integration as a Multidimensional Phenomenon Requiring Multivariate Measurement", Joseph S. Nye, "Comparing Common Markets: A Revised Neo-Functionalist Model", y Philippe C. Schmitter, "A Revised Theory of Regional Integration", en International Organization, Vol. 24, No. 4, Autumn 1970, pp. 649-731, 796-835 y 836-868 respectivamente.

⁶ Breves exposiciones y críticas del realismo pueden verse en Antonio Truyol y Serra, La Teoría de las Relaciones Internacionales como Sociología, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1973 (2a.ed.); Hansen, p. 247; y Puchala, "Of Blind Men", pp. 275ss.

B. NUEVOS APORTES TEORICOS EN LOS SETENTA

No obstante la percepción de la inadecuación de las conceptualizaciones previas, en los primeros años de la década de los 70 todavía se mantuvo el interés teórico en los procesos de integración regional. Al fin y al cabo los procesos europeos seguían adelante e incluso se ampliaban, y entre los países subdesarrollados, a pesar de las dificultades y fracasos, no se había renunciado a la idea de la integración regional ni a ciertos esfuerzos por realizarla. Pero, la realidad era demasiado distinta de las conceptualizaciones y proyecciones de las teorías precedentes. Ahí estaba, sin embargo, constituyendo un reto su inteligencia. Surgieron entonces nuevas aproximaciones.

1. Del Neo-funcionalismo a la Interdependencia

Haas, padre del neo-funcionalismo, lo politiza ahora al máximo, prácticamente rebasándolo. Desde una perspectiva analítica enfatiza el problema de la soberanía, al mismo tiempo que considera necesaria la distinción entre proceso y resultado. Además, declara expresamente su intencionalidad normativa.

Tanto la distinción entre proceso y resultado, como el interés normativo, le llevan a una especial preocupación por los estados terminales provisionales o variables dependientes. De acuerdo al concepto maestro de "transferencia de autoridad-legitimidad" o "compartir", que sustituye al de transferencia de lealtades de las élites de obras

anteriores, Haas propone heurísticamente tres posibles variables dependientes según el grado en que se difunde la autoridad legítima en ellas: el Estado regional, la comuna regional y la superposición asimétrica regional.

Solamente desde los estados terminales, o variables dependientes, se puede identificar las variables independientes, explicitar las hipótesis que las conectan y evaluarlas en términos de su contribución a la explicación del resultado. En este sentido, los estados terminales se convierten en conceptos-criterios evaluativos y las relaciones entre variables independientes en cursos de acción.

Desde aquí - estados terminales, o variables dependientes, y cursos de acción que unen a las variables independientes - señala Haas cuatro vacíos de las teorías precedentes que en el futuro habrá que estudiar: iniciación frente a mantenimiento de la integración, congruencia o incongruencia entre lo nacional y lo regional, especificidad o no de la integración regional entre países subdesarrollados y aprendizaje social.⁷

Cinco años después, en 1975, Haas publica, sin embargo, The Obsolescence of Regional Integration Theory. La variable externa adquiere ahora una importancia decisiva. La crisis económica mundial, la política de la OPEP (Organización de Países Exportadores de Petróleo)

⁷ Haas, "El Estudio de la Integración". Un análisis crítico y un desarrollo ulterior aplicado a Europa del importante artículo de Haas puede verse en Ronn D. Kaiser, "Toward the Copernican Phase of Regional Integration Theory", Journal of Common Market Studies, Vol. 10, No. 3, March 1972, pp. 207-232.

y las reivindicaciones de los países subdesarrollados por un "Nuevo Orden Económico Internacional" manifiestan dramáticamente la interdependencia mundial y los cambios de los sistemas. Haas considera que las teorías de la integración regional, aunque todavía parcialmente útiles para el diagnóstico, se han vuelto obsoletas para el pronóstico en Europa Occidental y obsoletas en el resto del mundo. No han identificado correctamente el espacio en que se juegan las relaciones internacionales, han conceptualizado inadecuadamente los procesos regionales de cambio y toma de decisiones, y han fallado en predecir los estados terminales provisionales o resultados institucionales.

Aunque Haas considera inicialmente que no merece la pena el esfuerzo por reformular la teoría de la integración regional, acaba afirmando que su estudio debería incluirse y subordinarse al del cambio de los patrones de interdependencia, teniendo en cuenta, sin embargo, que integración e interdependencia han cesado de covariar. "No integración o interdependencia, sino integración e interdependencia, en una combinación impredecible".⁸

Más aún. El propio Haas, concentrándose en el estudio de Europa Occidental, contribuye con nuevos aportes al estudio de la integración regional en el contexto de la interdependencia mundial. Esta ha generado turbulencia, es decir, "confusas y encontradas percepciones entre los actores organizacionales, que se encuentran en un marco

⁸ Ernst B. Haas, The Obsolescence of Regional Integration Theory, University of California, Berkeley, 1975, p. 90.

de gran complejidad social".⁹ En esta situación Haas cree descubrir para Europa Occidental un nuevo síndrome de racionalidad para la toma de decisiones - junto a la incremental y la racional-analítica - al que denomina "fragmentada vinculación de cuestiones".¹⁰ Además, la Interdependencia y la dificultad de su manejo ponen en tela de juicio la autoridad y legitimidad de la Integración europea, que se fundamenta no tanto en la tradición o participación cuanto en la eficiencia. Finalmente, la complejidad de la situación interdependiente, la nueva racionalidad y el cuestionamiento de la autoridad y legitimidad no parecen apuntar a una futura estructura institucional unificada, sino a una de superposición asimétrica,

La paradoja de este análisis es que cuando subordinamos crecientemente la discusión de la integración regional a la consideración de la interdependencia global, minamos los principios teóricos e ideológicos que en el pasado parecían apuntar a una creciente integración regional.¹¹

Esta obra de Haas puede considerarse el epitafio a las teorías generales de la Integración regional, fruto de una ciencia política norteamericana de raíces europeas.

El cambio de la integración a la interdependencia ha sido posteriormente evaluado por Nau. No es sorprendente, indica, que los abordajes analíticos cambien al modificarse el contexto, so pena de hacerse irrelevantes, pero es necesario que lo trasciendan si

⁹ Ibid., p. 18.

¹⁰ Ibid., p. 25.

¹¹ Ibid., p. 86.

quieren ofrecer una perspectiva. Y es igualmente necesario comprender y evaluar los cambios de una a otra aproximación analítica, so pena de someterse acríticamente a la última moda. Nau achaca a los neo-funcionalistas un abandono prematuro de sus aportes analíticos distintivos y más poderosos frente a la emergente corriente de la interdependencia. Aceptando el riesgo de pasar por alto importantes diferencias dentro de las teorías de la integración y de la interdependencia, hace una comparación entre ambas:

1. La teoría de la integración acentuó un cierto voluntarismo y campo de manobra en la expansión del mandato y autoridad de las instituciones centrales; las aproximaciones de la interdependencia enfatizan la complejidad y de aquí las constricciones de las circunstancias actuales sobre la actuación y crecimiento de todas las instituciones;
2. La teoría de la integración dependía de la lógica de los mercados competitivos para establecer vínculos substanciales entre diversas cuestiones; las aproximaciones de la interdependencia tienden a mirar a nuevos conocimientos para sugerir asociaciones parciales (fragmentada vinculación de cuestiones de Haas) o globales (Club de Roma) de cuestiones substanciales;
3. La teoría de la integración formulaba una definida jerarquía de cuestiones (altas/bajas), intereses (los grupos no gubernamentales seguían a los gobiernos en el camino a Bruselas, y no viceversa), e instituciones (los resultados supranacionales sobre los nacionales); las aproximaciones de la interdependencia enfatizan la ausencia de jerarquía entre las cuestiones (las económicas igualmente importantes que las militares), intereses (los actores transnacionales y transgubernamentales tan importantes como los gobiernos centrales), e instituciones (cualquier posible resultado).
4. Los estudios de integración en cierto sentido diluyeron el papel de los factores globales y nacionales frente a los regionales; los estudios de la interdependencia tienden a sopesar los factores globales sobre los regionales y nacionales.¹²

¹² Henry R. Nau, "From Integration to Interdependence: Gains, Losses and Continuing Gaps", International Organization, Vol. 33, No. 1, Winter 1979, pp. 140-141.

2. Del Transaccionalismo al Concordancismo

Puchala, inicialmente seguidor del transaccionalismo de Deutsch, después de hacer la crítica de anteriores teorías de la integración regional, sugirió en 1972 una nueva conceptualización adoptando una aproximación de carácter analítico-empírico con expreso rechazo de elucubraciones sobre futuros hipotéticos:

a fin de superar la confusión conceptual debemos dejar aparte los viejos modelos y, asumiendo que la integración regional podría muy bien ser algo nuevo que anteriormente nunca hemos presenciado en las relaciones internacionales, debemos crear un marco analítico nuevo, más apropiado y más productivo. Sostengo que este nuevo modelo debe reflejar y suscitar preguntas acerca de lo que la integración regional es en Europa Occidental, Centroamérica, África Oriental, etc., en el presente. En otras palabras, debemos dejar de seguir sometiendo a prueba el presente según su proyección o regresión hacia futuros hipotéticos, puesto que realmente no podemos saber donde o cómo vaya a acabar la integración regional contemporánea.¹³

Sugiere entonces Puchala pensar la Integración contemporánea,

como una serie de procesos que producen y mantienen un sistema de concordancia a nivel internacional... Un "sistema de concordancia", según mi definición, es un sistema internacional en el que los actores consistentemente hallan posible armonizar sus intereses, lograr compromisos en sus diferencias y obtener mutuas gratificaciones de sus interacciones.¹⁴

Lo que en realidad estamos viendo son especiales sistemas internacionales de Estados. Los gobiernos nacionales son los principales

¹³ Puchala, "Of Blind Men", p. 277.

¹⁴ Ibid.,

actores, pero no los únicos. Los sistemas de concordancia más complejos incluyen actores subnacionales, nacionales, transnacionales y supranacionales, todos ellos relativamente autónomos y sin jerarquización preestablecida, pero interdependientes e interactuando en prosecución de un consenso que produce mutuas recompensas.

Los sistemas de concordancia se caracterizan por el carácter altamente institucionalizado - aunque no necesariamente centralizado - de las transacciones entre los actores, por la emergencia de conflictos sobre formas de cooperación más que sobre incompatibilidades fundamentales de intereses, por negociaciones a fin de lograr fines convergentes o colectivos y por patrones de comportamiento que recompensan la cooperación y penalizan la competencia.

El pasado transaccionalista de Puchala parece hacerse presente cuando señala la especificidad del ambiente actitudinal en el que los sistemas de concordancia sobreviven y se desarrollan: pragmatismo, percepción de la interdependencia internacional o al menos de la insuficiencia nacional, alto grado de sensibilidad y respuesta mutuas, y aceptación por los respectivos pueblos de la legitimidad del sistema y de sus decisiones autoritativas. Nada de esto, sin embargo, implica necesariamente conciencia de supranacionalidad.

A partir de 1975, Puchala, escribe una serie de artículos manteniendo siempre el abordaje analítico-empírico del tema, es decir, qué es lo que de hecho está ocurriendo, prescindiendo de que suponga progresión o regresión respecto a la supranacionalidad.

El modelo teórico subyacente sigue siendo en lo fundamental el

"sistema de concordancia", aunque se le denomine de otro modo, y el foco del estudio es la "política post-decisional", es decir, el acontecer político relativo a la implementación o no de las decisiones ya adoptadas a nivel regional. Se enfatiza la importancia de la política doméstica, más específicamente, de las presiones sobre los políticos nacionales para que implementen o no las decisiones regionales:

De un modo general, mucho de lo que se acaba de decir sobre las imposibilidades gubernamentales de conformarse a las regulaciones de la CEE subraya una lección simple, pero reveladora, de la integración internacional. Los experimentos de integración regional son tan fuertes como el más débil de los gobiernos envuelto en ellos. El progreso hacia la armonización internacional se mueve tan rápido como el más lento de los gobiernos. En contraste con las nociones acerca de cómo los sistemas regionales reemplazarían a los Estados-naciones debilitados, la experiencia europea demuestra que una integración exitosa exige fuertes gobiernos nacionales, que puedan llevar a cabo los programas regionales. Cuando fuertes intereses domésticos pueden inmovilizar a un gobierno nacional, pueden también inmovilizar la integración de una región.¹⁵

La política intranacional, y no las negociaciones internacionales, son el centro de los estudios de Puchala en esta época, en que reduce el análisis operacional a la "integración europea", dada la incertidumbre conceptual de la "integración regional". Más aún, del estudio concreto de casos específicos dentro de la integración europea infiere que los países, alejados de idealismos supranacionales, utilizan la in-

¹⁵ Donald J. Puchala, "Domestic Politics and Regional Harmonization in the European Communities", World Politics, Vol. 27, No. 4, July 1975, p. 512. Vease también Donald J. Puchala y Carl F. Lankowsky, "The Politics of Fiscal Harmonization in the European Communities", Journal of Common Market Studies, Vol. 15, No. 3, March 1977.

tegración para fines e intereses nacionales.¹⁶

3. El Nuevo Eclecticismo Europeo

La evolución de Puchala es sintomática y refleja la de las teorías de la integración en la segunda mitad de la década de los 70. La mayoría de los estudios se refiere al proceso de Europa Occidental y se concentra en torno a las decisiones. El método frecuentemente seguido es del análisis de casos concretos, con muy limitadas, si algunas, pretensiones teóricas generales, y la actitud ecléctica, tendiendo a aceptar diversos marcos teóricos simultánea o sucesivamente para diferentes tiempos y problemas.

Un neo-funcionalismo crecientemente politizado ha logrado sobrevivir. Acepta los intereses propios como motor de la actividad política y la lucha entre diversos grupos de éstos, asignando a las instituciones y a las negociaciones entre las élites la tarea de resolver esos conflictos de intereses. Perviven en él sus raíces racional-tecnocráticas, pero la tendencia inicial a la separación de lo económico y lo político, de lo comunitario y lo nacional, ha sido considerablemente debilitada. Además, la estrategia del "desbordamiento" ha dejado de monopolizar la visión neo-funcionalista para abrirse a nuevos caminos

¹⁶ Donald J. Puchala, 'Worm Cans and Worth Taxes: Fiscal Harmonization and the European Policy Process', en Helen Wallace, William Wallace y Carole Webb (eds.), Policy-Making in the European Communities, John Wiley, London, 1977, pp. 266-267.

posibles y situaciones finales diversas.¹⁷

Por su parte, el intergubernamentalismo niega que lo comunitario constituya un género diferente de lo internacional. Enfatiza la acción de los gobiernos nacionales agregando diversos intereses internos y considera los procesos de negociación y de construcción del consenso a nivel comunitario como un mero refinamiento de las tradicionales relaciones entre gobiernos. "El factor clave es la percepción gubernamental de los problemas y la valoración que hacen de sus implicaciones para la defensa y promoción de los intereses vitales y el mantenimiento del control gubernamental sobre el sector".¹⁸

El transnacionalismo reconoce la importancia de los gobiernos nacionales como actores de la integración, pero éstos comparten su actuación con actores transnacionales: empresas multinacionales, grupos transnacionales de presión económica e incluso alianzas burocráticas transgubernamentales. Los intereses de las empresas multinacionales y de los grupos transnacionales de presión económica se identifican y operan más en base a lealtades y alianzas exteriores al Estado-nación que interiores a éste. Las burocracias aliadas transnacionalmente constituyen sus intereses y operan distensionadas entre las atracciones centrífugas exteriores al Estado-nación y la atracción centrípeta de éste. "La imagen prevaeciente del transnacionalismo es una de creciente des-

¹⁷ Carole Webb, "Introduction: Variations on a Theoretical Theme", en Wallace, Wallace y Webb (eds.), pp. 1-31.

¹⁸ Ibid., p. 20.

centralización, escapándose el poder de manos de los gobiernos, pero no acumulándose exclusivamente en ningunas otras, y desde luego no totalmente en manos de las organizaciones internacionales".¹⁹

El nuevo neo-funcionalismo, el intergubernamentalismo y el transnacionalismo tratan, por tanto, de ofrecer nuevos marcos teóricos para el estudio de los procesos de elaboración e implementación de políticas en la integración regional, considerada como una parcela especial de las relaciones internacionales.

Nau, en el artículo anteriormente mencionado sobre los cambios de las teorías de la integración en la segunda mitad de los 70, considera específicamente los enfoques recién mencionados y señala críticamente,

la tendencia a llevar demasiado lejos la multiplicidad de las cuestiones y la explicación, junto a la renuencia a ordenar las variables independientes y dependientes y los resultados según su relativa significancia o probabilidad. Se asume que la realidad contemporánea tiene un permeante efecto nivelador de todos los intereses, instituciones y resultados, haciéndolos a todos importantes, pero evadiendo la cuestión de cuan importantes sean o asumiendo implícitamente que todos son igualmente importantes... El punto está en que no podemos evitar hacer juicios de significancia, es decir, dar prioridad o disponer las cuestiones, instituciones y resultados según algún orden o jerarquía de importancia. Si tratamos de eludir esta tarea, perdemos nuestra capacidad para decir algo sobre el estado del sistema en cuanto totalidad a la que nos referimos, en este caso el futuro de las organizaciones internacionales. Todavía no hemos llegado a esto en el análisis contemporáneo, pero podríamos llegar si no hacemos algunos ajustes necesarios.²⁰

¹⁹ Ibid., p. 24.

²⁰ Nau, pp. 134-135.

4. Las Teorías de la Integración entre Países Subdesarrollados

Aun prescindiendo de los orígenes coloniales de varios casos africanos, el surgimiento de la integración regional entre países subdesarrollados estuvo profundamente influido por los arquetipos europeos occidentales y por una teoría general de corte neo-funcionalista elaborada sobre todo a la vista de éstos.

Inicialmente las teorías y prácticas se centraron en las zonas de libre comercio y uniones aduaneras con una preocupación predominante por los problemas de creación y desviación de comercio. Paulatinamente, el foco se fue trasladando a las cuestiones del desarrollo, industrialización y sustitución de importaciones, localización de nuevas industrias, planificación económica y distribución de costos y beneficios de la integración regional.²¹

Ya en los 70, tras una experiencia en no pequeña parte frustrante, se sugirieron diversas orientaciones.

²¹ Puede verse, por ejemplo, R. F. Mikesell, "The Theory of Common Markets and Developing Countries" y D. C. Mead, "The Distribution of Gains in Custom Unions between Developing Countries", en Peter Robson (ed.), International Economic Integration, Penguin, Harmondsworth, 1972 (2a.ed.), pp. 166-193 y 278-303 respectivamente; Tayseer A. Jaber, "The Relevance of Traditional Integration Theory to Less Developed Countries", Journal of Common Market Studies, Vol. 9, No. 3, March 1971, pp. 254-267; John W. Sloan, "The Strategy of Developmental Regionalism: Benefits, Distribution, Obstacles and Capabilities", Journal of Common Market Studies, Vol. 10, No. 2, Dec. 1971, pp. 138-162; Lynn Krieger Mytelka, "The Salience of Gains in Third World Integrative Systems", World Politics, Vol. 25, No. 2, Jan. 1973, pp. 236-250; Hans Jürgen Harborth, "La Transferencia de los Modelos de Integración", Revista de la Integración, No. 14, Sept. 1973, pp. 7-13; Peter G. Elkan, "Measuring the Impact of Economic Integration among Developing Countries", Journal of Common Market Studies, Vol. 14, No. 1, Sept. 1975, pp. 56-68.

Por una parte, se dió un ensanchamiento ideológico, al conectar la integración regional con el Nuevo Orden Económico Internacional. La interdependencia asimétrica de poder entre países desarrollados y subdesarrollados, y la integración entre estos últimos como una estrategia parcial, pero esencial, para superarla fue subrayada por la UNCTAD (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo) en el contexto de la búsqueda de un nuevo orden económico internacional y más específicamente de la autoconfianza colectiva de los países del Tercer Mundo.²²

Por otra, despuntó una especie de contracción y concentración pragmáticas: la integración por proyectos. Cuando la integración regional es preferible a economías exportadoras primarias y no existen las condiciones para que la liberalización del comercio intrarregional contribuya eficazmente al desarrollo,

El enfoque de la integración por proyectos puede ofrecer beneficios substanciales a los países todavía incapaces de competir en los mercados mundiales que desean establecer una estructura de producción eficiente en actividades sujetas a economías de escala.²³

Se prevén como dificultades principales la localización de los proyectos - máxima racionalidad económica frente a nacionalismo - y la distri-

²² Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, Cuarto Período de Sesiones, Nairobi, 5 de mayo de 1976, Cooperación Económica entre Países en Desarrollo, Informe de la Secretaría de la UNCTAD, 22 de diciembre de 1975, (TD/192).

²³ Bela Balassa y Ardy Stoutjesdijk, "Economic Integration among Developing Countries", Journal of Common Market Studies, Vol. 14, No. 1, Sept. 1975, p. 55.

bución de costos y beneficios entre los países miembros.

Dentro de esta orientación de la integración por proyectos habría que situar los aportes más recientes de Cohen y Rosenthal. Ambos autores, proponentes al comienzo de los 70 de un "desarrollo Integrado" con amplia delegación de responsabilidades gubernamentales en un ente comunitario e intensa coordinación de políticas, parecen haber acabado aceptando una integración "micro" o por proyectos, con descentralización institucional. Esa evolución - tal vez involución - apunta a un nuevo funcionalismo:

la opción "funcionalista" sugiere que el objetivo sea adoptar aquellas acciones intrínsecamente beneficiosas sin importar si ello necesariamente va a desembocar o no en el establecimiento de una unidad mayor entre los participantes. Es decir, parte del supuesto de que los Estados-naciones, como los actores centrales del sistema internacional, no serán fácilmente superados y de que por ello es preferible, en vez de fijarse como meta dicha superación, que se proceda de inmediato a la identificación de aquellas áreas en las cuales es posible actuar en conjunto para resolver algunos problemas comunes que los participantes no pueden resolver unilateralmente.²⁴

No han sido tanto razones teóricas como prácticas las que han provocado ese cambio de orientación, susceptible de volver a cambiar ante una modificación de las posibilidades reales.

La tercera orientación estratégica podría calificarse como pro-

²⁴ Isaac Cohen O., "Aspectos Institucionales de la Integración: Consideraciones Teóricas", Integración Latinoamericana, No. 43, En.-Febr. 1980, pp. 33-34; Isaac Cohen Orantes y Gert Rosenthal, "Reflexiones sobre el Marco Conceptual de la Integración Económica Centroamericana", Revista de la CEPAL, Primer Semestre de 1977, pp. 23-51.

fundización política original. En "Underdevelopment, Dependence and Integration: The Politics of Regionalism in the Third World", Axline, partiendo de los tipos de integración regional en el Tercer Mundo de Mytelka, desagrega sus políticas específicas. El tipo liberal neoclásico de inspiración europea, centrado en la liberalización del comercio, uniones aduaneras y movilidad de factores, genera intercambio desigual, "polarización" del crecimiento económico, desequilibrios y finalmente desintegración al aplicarse entre países, subdesarrollados. Un segundo tipo, surgido como respuesta a los fallos del precedente, es el que incluye medidas correctivas y compensatorias y planificación del desarrollo regional. El tercer tipo asume el anterior, pero añade además políticas específicas para reducir la condición de dependencia: regulación regional de la inversión extranjera y de la transferencia de tecnología, reserva parcial o total de ciertos sectores para la economía nacional. Este tercer tipo, el más adecuado para alcanzar los objetivos de desarrollo, es el más difícil de lograr políticamente. De ahí el foco analítico de Axline en "el patrón de las posiciones negociadoras de los diversos actores acerca de diferentes medidas integradoras y los paquetes resultantes, sobre los que se pueden formar coaliciones que permitan la creación de esquemas de integración del tercer tipo".²⁵ Además de los gobiernos nacionales actúan actores subnacionales y transnacionales. Siguiendo a Haskel se distingue entre

²⁵ W. Andrew Axline, "Underdevelopment, Dependence and Integration: The Politics of Regionalism in the Third World", International Organization, Vol. 31, No. 1, Winter 1977, p. 89.

actores fuertes y débiles, y entre medidas expansivas y distributivas. Finalmente, Axline concluye descartando la lógica neo-funcionalista del "desbordamiento" y abogando por altos niveles de cooperación política desde el inicio para incrementar la probabilidad de superar las tendencias desintegradoras,

Más que una lógica que se mueve desde modestos comienzos de integración económica a niveles incrementalmente más altos de cooperación política, la lógica de la integración entre países subdesarrollados prevé baja probabilidad de éxito si la integración se emprende a relativamente bajos niveles, y una mayor probabilidad de éxito sólo si se emprende desde el comienzo a niveles relativamente altos de integración política.²⁶

El problema de un planteamiento como el de Axline está precisamente en la probabilidad de que los países subdesarrollados puedan emprender o remprender la integración con altos niveles de colaboración política, como si el subdesarrollo no lo fuera también político.

En la década de los 70 se desarrolló en América Latina la "teoría de la dependencia". Pero, aunque desde ella se realizaron numerosos análisis de la integración regional, sus aportes teóricos distintivos y específicos a ésta fueron escasos. Eso parece haberse debido a factores históricos, teóricos y políticos. La teoría de la dependencia en su versión más elaborada y difundida fue una reacción y profundización negadora del primer estructuralismo y formulación de la dependen-

²⁶ Ibid., pp. 102-103.

cia de los teóricos de la CEPAL, promotores de la integración regional.²⁷ Además, las perspectivas mundial e histórica de la teoría de la dependencia rebasaron los ámbitos espaciales y temporales de los procesos de integración.²⁸ Por otra parte, para la explicitación "de los vínculos entre la pugna al nivel de los Estados en el plano mundial con las luchas internas entre clases y grupos, y con los modos fundamentales por los cuales en cada país y en el plano mundial se da la organización social de la producción"²⁹, el fenómeno de la integración regional no pasaba de ser un reflejo, y no de los más relevantes, que podía subsumirse teóricamente en otros y no ofrecía

²⁷ Aníbal Pinto y Jan Křákal, "El Sistema Centro-Periferia Veinte Años Después", Revista de la Integración, No. 10, Mayo 1972, pp. 5-83; André Gunder Frank, "Dependence Is Dead, Long Live Dependence and the Class Struggle: An Answer to Critics", World Development, Vol. 5, No. 4, 1977, pp. 355-356; Fernando H. Cardoso, "La Originalidad de la Copia: la CEPAL y la Idea de Desarrollo", Revista de la CEPAL, Segundo Semestre de 1977, pp. 7-40.

²⁸ James A. Caporaso, "Introduction to the Special Issue of International Organization on Dependence and Dependency in the Global System" y "Dependence, Dependency, and Power in the Global System: A Structural and Behavioral Analysis", International Organization, Vol. 32, No. 1, Winter 1978, pp. 1-12 y 13-43 respectivamente; Thomas B. Murphy, "Underdevelopment, Dependency, and Regional Integration: The Central American Experience", Ph. D. Dissertation, Purdue University, West Lafayette (Indiana), 1979.

²⁹ Fernando Henrique Cardoso y Enzo Faletto, "Estado y Proceso Político en América Latina", Revista Mexicana de Sociología, Vol. 39, No. 2, Abril-Junio 1977, p. 357. En este artículo, post-scriptum a las ediciones alemana e Inglesa y a la reedición castellana de Dependencia y Desarrollo en América Latina (1969), Cardoso y Faletto muestran la evolución experimentada por la teoría de la dependencia en los 70, aunque tienen exclusivamente en cuenta los países menos subdesarrollados de América Latina.

nuevas alternativas. Finalmente, los elaboradores de la teoría de la dependencia fueron una élite intelectual crítica con escasa presencia en los órganos y organismos formuladores y administradores de la integración regional.

C. CONCLUSIONES

Los 70 pueden ser calificados como una década "turbulenta" para las teorías de la integración regional, es decir, de confusión y conflicto teóricos en un contexto de creciente complejidad. La incertidumbre reemplazó a la confianza que en su momento ofrecieron el federalismo, transaccionalismo, funcionalismo y realismo, y los nuevos intentos teóricos se vieron rebasados por la cambiante realidad antes de que alcanzaran satisfactorios niveles de elaboración.

En esta turbulencia desaparecieron prácticamente las "teorías generales de la integración regional". La generalidad fue substituída por el estudio de casos concretos dentro de esquemas específicos de colaboración regional, enfatizándose la diferencia entre los que tenían lugar entre países desarrollados y entre países subdesarrollados, e incluso diferenciando dentro de cada uno de estos grupos. La identidad y cierto "aislacionismo" de las teorías de la integración se fueron diluyendo al acentuarse la importancia del contexto internacional mundial, por un lado, y de los actores e intereses nacionales (en Europa sobre todo) o de las pre-condiciones internas (en países subdesarrollados), por el otro. Además, los aspectos negativos de conflictividad y costos de la integración recibieron más y más atención

y con ellos la politización y las potencialidades desintegrativas.

En general, puede decirse que se percibió crecientemente la enorme complejidad de los procesos de integración regional, y la insuficiencia de las teorías. Algunos teóricos intentaron con dudoso éxito la vía ecléctica o remontarse a las fuentes. No pocos abandonaron el campo emigrando hacia nuevos problemas. Quienes permanecieron o se incorporaron lo hicieron con pretensiones cada vez más modestas y concretas: analizar cierto tipo específico de colaboración entre países de una región determinada. Eso no quiere decir, sin embargo, que las teorías no se desarrollaran en algún sentido, ni que al final de la década no existiera una acumulación de reflexiones teóricas útiles, aunque limitadas.

CAPITULO III

CONCEPCIONES SISTEMICAS

Sin descartar algunos de los aportes de las teorías de la integración regional, que parecen seguir siendo válidos, la insuficiencia de éstos invita a buscar en teorías sociales menos específicas y más amplias una posible guía capaz de dar razón de la complejidad y turbulencia de la integración regional. Se opta aquí por realizar esa búsqueda en la línea de las concepciones sistémicas, destacando - sin excluir otros - los aspectos políticos.

Las concepciones sistémicas privilegian precisamente el análisis de las interacciones, de los procesos dinámicos parciales entre ellas, y del proceso general que como conjunto generan. Tratan, además, de construir modelos o representaciones estructuro-funcionales, susceptibles de guiar en el análisis de los procesos y cambios que a lo largo del tiempo se producen dentro del sistema. Los modelos sistémicos permiten simplificar fenómenos sociales muy complejos, reduciéndolos a los que se consideran sus componentes, estructuras y procesos fundamentales.¹

¹ En castellano una exposición clara y bastante completa de la teoría de los sistemas aplicada a los sistemas políticos puede verse en Jean-William Lapierre, El Análisis de los Sistemas Políticos, Península, Barcelona, 1976. Para una crítica radical de las concepciones sistémicas en general y también de su aplicación a los campos social y político puede consultarse Robert Lilienfeld, The Rise of Systems Theory: An Ideological Analysis, John Wiley, New York, 1978.

En este capítulo III se considera qué son las concepciones y modelos sistémicos políticos en general, y cómo se han aplicado al estudio de la integración regional. Esto se hace mediante la exposición de diversos autores. Con Easton nos remontamos a la visión clásica de la realidad política como sistema, corregida posteriormente con la perspectiva más estructural de Jaguaribe. A continuación se expone brevemente el modelo de integración regional de Nye, uno de los más elaborados por un teórico y analista crítico neo-funcionalista, quien, por otra parte, dedicó amplia atención a los países subdesarrollados y específicamente a Centroamérica. Por último, Bourne nos ofrece dos modelos de integración regional centroamericana, tratando de validar el primero y sugiriendo las vías de validación del segundo.

Esta exposición de las concepciones y modelos sistémicos, y de su aplicación cada vez más concreta a la integración centroamericana, nos ofrece las bases para elaborar posteriormente (cap. IV) un modelo sistémico para nuestra investigación de la integración centroamericana.

Tal vez extrañe la opción de buscar entre las concepciones sistémicas, particularmente adecuadas para inquirir sobre procesos y cambios dentro del sistema, una guía para los intentos de reestructuración de la integración centroamericana. Basta adelantar, por ahora, que esa pretendida reestructuración de hecho no se realizaría.

A. CONCEPCIONES Y MODELOS SISTEMICOS

1. Easton: El Sistema Político y sus Procesos Básicos

Easton es considerado el primero que elaboró una teoría general del sistema político o, como él más modestamente le llama, una "estructura conceptual" o "marco conceptual integrado", que señala la parte de la realidad que debe ser incluida dentro de un estudio sistémico de la vida política y sus componentes principales. Su centro de interés no está en analizar estructuras o prescribir normas de mantenimiento o eficiencia de determinados sistemas políticos, sino en el análisis de los procesos fundamentales de persistencia del sistema político en cuanto tal.

El concepto de sistema tiene dos referentes distintos, pero relacionados. Uno, simbólico, es decir, un conjunto de ideas o símbolos analíticos. El otro, empírico, el comportamiento analizado, caracterizado como vida política. Se pretende que el primero ayude a explicar el segundo. Pero, operacionalmente se prescinde de la existencia o no en la realidad de un conjunto de interacciones coherentes, que constituyan un sistema dado "naturalmente", para enfatizar que los sistemas son construcciones mentales potencialmente útiles para comprender comportamientos políticos interesantes. El sistema político, como todos los sistemas sociales, tiene carácter analítico, es decir, está compuesto por un conjunto de interacciones abstraídas de la totalidad de las interacciones humanas que tienen lugar en la so-

ciudad. Este caracter analítico no afecta, sin embargo, su caracter empírico, puesto que esas interacciones abstraídas siguen siendo potencialmente observables en la realidad, aunque en ésta estén inextricablemente unidas y condicionadas por otras,

El status teórico de un sistema político es que, como los demás sistemas sociales, tiene caracter analítico, pero, no obstante, empírico. Si recordamos ahora nuestra discusión de lo que llamamos un sistema, nos sentimos libres de cualquier necesidad de discutir si las interacciones políticas, en cuanto conjunto analítico, constituyen realmente o no un sistema de comportamiento. Tal discusión sería superflua. Dado que por definición cualquier conjunto de interacciones puede denominarse un sistema, la cuestión apropiada es si un tipo particular de comportamiento abstraído, que en breve se identificará como político, constituye uno científicamente interesante.²

Guiado por la experiencia histórica y la observación del presente, Easton abstrae de la totalidad societal el comportamiento constituido por las interacciones políticas, entendiéndolo por tales aquéllas orientadas predominantemente a la asignación autoritativa de valores en una sociedad:

Un sistema político será identificado, por tanto, como un conjunto de interacciones, abstraídas de la totalidad del comportamiento social, a través de las cuales se asignan autoritativamente valores a una sociedad.³

La identificación de un sistema político por medio de una operación de abstracción de la totalidad societal implica, en primer lugar, la "existencia" de esa totalidad, y, en segundo, la de límites (boundaries) que permitan distinguir el sistema de ella. Más aún, la

² David Easton, A Framework for Political Analysis, Prentice-Hall, Englewood Cliffs (N. J.), 1965, p. 45.

³ Ibid., p. 57.

totalidad exterior al sistema cobra importancia para éste solamente si entre el sistema y ella existe la posibilidad de influencias, es decir, si el sistema es un sistema abierto. Dado que así se conceptualiza éste, la totalidad exterior, posiblemente influenciante e influenciable, se denomina el ambiente (environment) de un sistema. La definición de un sistema y de su ambiente mediante los límites tiene importantes implicaciones metodológicas:

Según esto, lo que elegimos poner dentro de nuestro sistema, considerándolo dentro de sus límites, dependerá de lo que deseemos examinar en detalle; para propósitos científicos esperamos que esas variables muestren considerable interrelacionalidad y coherencia. Lo que dejamos fuera, como parte de su ambiente, son los factores que podemos aceptar como dados, representando las variables independientes o parámetros del sistema. Al identificarlos nos libramos de la necesidad de entrar en detalles sobre su génesis o lo que les induce a tomar los valores que toman.⁴

Esto nada indica, sin embargo, sobre la importancia relativa de la contribución de las variables internas y externas a las operaciones del sistema. Lo que ocurra a éste será función de la influencia de ambas. De hecho, dado que los sistemas políticos son analíticamente distinguibles de otros sistemas sociales, y empíricamente diferenciables muchas veces mediante una estructura política propia, Easton concentra su atención en las influencias mutuas entre el sistema político y los otros sistemas sociales que forman su ambiente. A las influencias unidireccionales entre ambiente y sistema, o viceversa, les denomina transacciones, y a las bidireccionales o mutuas

⁴ Ibid., p. 66.

intercambios. Dada la cantidad y variedad de ambas, se ve en la necesidad de elaborar conceptos que las resuman, de modo que sean analíticamente manejables. Las influencias, que, cruzando los límites, un sistema político recibe de los otros sistemas sociales del ambiente, constituyen las entradas o insumos (inputs) del primero, y las salidas o productos (outputs) de los segundos. Las influencias que un sistema político manda a los otros son los productos (outputs) del primero, y los insumos (inputs) de los segundos. Las entradas o insumos del sistema político son de dos tipos: demandas y apoyo. Sus salidas o productos son las decisiones y acciones autoritativas.

"Después de todo, en su forma elemental, un sistema político es un mero medio por el que cierto tipo de insumos son convertidos en productos".⁵ En este sentido, Easton habla de un proceso de conversión.

De dentro del propio sistema o del ambiente pueden venir perturbaciones (disturbances), potencialmente capaces de provocar un cambio o desplazamiento del modo de operación del sistema. Cuando estas perturbaciones amenazan desplazar las variables esenciales del sistema político - asignación de valores a la sociedad y relativa frecuencia de cumplimiento con ellos - más allá de sus márgenes críticos de operación, la situación del sistema es descrita como tensión (stress). Pero, el sistema político tiene la capacidad - la aproveche o no - de responder a la tensión de modo que asegure la persistencia del sistema. Easton señala, y ello tiene crucial importancia en su conceptua-

⁵ Ibid., p. 112.

lización, que persistencia no significa condición estática, o mantenimiento del statu quo, o retorno a presuntos equilibrios, sino salvación de las variables esenciales del sistema político en cuanto tal - no de un sistema político determinado - incluso mediante cambios radicales.⁶ Easton comienza a hablar de un proceso de transformación-adaptación.

Aunque no es el único modo de respuesta del sistema político a la tensión creada por sobrecarga de demandas (input-demand overload) o erosión del apoyo generada por fracaso de los productos (output failure), Easton dedica especial atención a ese proceso. La transformación-adaptación es un proceso del sistema político para responder a la tensionante falta de apoyo provocada por fracaso del producto. El sistema trata de influir con sus productos en sus futuros insumos. El punto analítico de partida está ahora en el sistema y sus productos, y el "terminal" en el ambiente y los insumos que éste genera para el sistema político. La dinámica no es ahora interna al sistema, como lo era en el proceso de conversión, sino externa, en cuanto el sistema responde como un todo para influenciar un ambiente, que le influencia a él.

Los productos, que desde la perspectiva de las operaciones internas del sistema político eran anteriormente considerados como el punto terminal del proceso por el que las demandas y apoyos (insumos) eran convertidos en decisiones y acciones (productos), ahora, vistos

⁶ Ibid., pp. 90-99.

desde la perspectiva transformativa-adaptativa y orientada a metas (goal-oriented) del sistema, son conceptualizados como transacciones entre el sistema político y su ambiente. El sistema, mediante sus productos, actúa sobre su propio ambiente, e indirectamente sobre sí mismo, tratando de modificar sus insumos de demanda y apoyo. Los productos forman parte de este modo de una cadena continua de intercambios, denominada círculo de retroalimentación (feedback loop), en la que productos e insumos directa o indirectamente se afectan mutua y juntamente, afectando al sistema y su ambiente. Los productos pueden dirigirse tanto hacia dentro como hacia fuera del sistema, siendo fundamental en el concepto, sin embargo, que fluyan de las autoridades del sistema (productos autoritativos), o estén estrechamente asociados a ellas (productos asociados).⁷

La preocupación de Easton, como ya hemos repetido, es la persistencia, no de un sistema político determinado, sino de alguno capaz de asignar valores a la sociedad y de conseguir su relativamente frecuente cumplimiento. A lograr esa persistencia, amenazada por la tensión que la falta de apoyo generada por fracaso de los productos provoca, van dirigidos los nuevos productos. Pero, no podemos presuponer sin más que éstos consigan evitar que el apoyo caiga por debajo de un umbral crítico. ¿Cómo pueden las autoridades producir productos adecuados para ello?. Mediante dos procesos: el primero, denominado retroalimentación (feedback), es el de vuelta a las autori-

⁷ David Easton, A Systems Analysis of Political Life, John Wiley, New York, 1965, pp. 345-353.

dades de información sobre la situación del sistema y su ambiente después de los productos "iniciales"; el segundo, es el de respuesta a la retroalimentación por parte de las autoridades (feedback response), que pueden reaccionar actuando para cambiar o mantener la situación. La producción de los productos "iniciales" por las autoridades mediante la conversión de insumos, la respuesta a estos productos por parte de los miembros de los sistemas del ambiente a quienes van dirigidos, la comunicación de la información sobre esta respuesta a las autoridades, y la posible reacción de éstas con nuevos productos forman el círculo de retroalimentación sistémica (systemic feedback loop).⁸ Este es una respuesta dinámica del sistema político a la tensión, de modo que pueda persistir salvando sus variables vitales esenciales, aunque para ello tenga tal vez que cambiar, incluso radicalmente.

Easton representa gráficamente estos procesos en su conocido modelo de respuesta dinámica de un sistema político (Fig. III-1).⁹

2. Jaguaribe: Las Estructuras de los Sistemas Societales

Con el objetivo de elaborar modelos básicos de desarrollo político para América Latina, Jaguaribe relabora la concepción sistémica de Easton. Reconoce la solidez y validez general del marco conceptual de éste, su definición del sistema político desde el punto de vista del sistema societal, y la especificación de lo político por la forma

⁸ Ibid., pp. 363-387.

⁹ Ibid., pp. 477-479. Una crítica a Easton puede leerse en Lillienfeld, pp. 216-221.

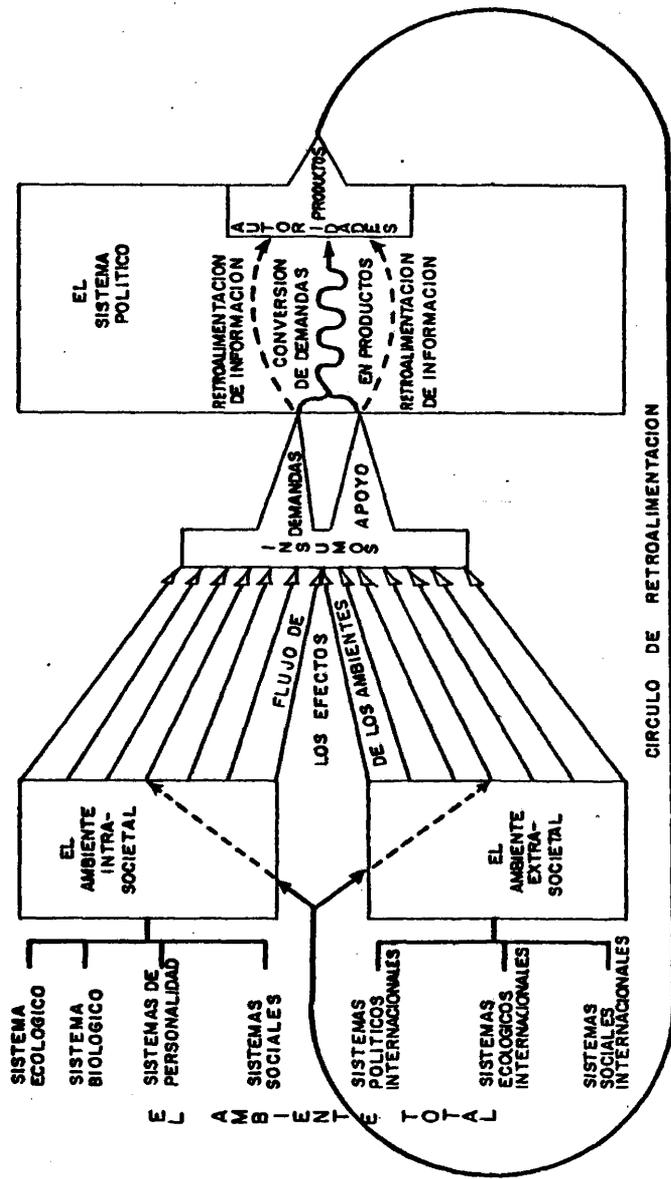


Fig. III-1. UN MODELO DE RESPUESTA DINAMICA DEL SISTEMA POLITICO
 (Tomado de Easton, *A Framework for Political Analysis*, p.110)

autoritativa del proceso de asignación, pero juzga inadecuada la limitación de esa asignación a los valores con menoscabo de las conductas objetivas, excesiva la autonomía que se concede al sistema político, e insuficiente la división de los insumos en demandas y apoyo olvidando distinguir entre sus formas situacional y accional. La reelaboración del análisis de sistemas por Jaguaribe se refiere tanto al sistema societal global como al sistema político.

Conceptualiza el sistema societal como un sistema de interacción humana consistente en una pluralidad de actores, que interactúan para lograr objetivos, por ciertos medios, en determinadas circunstancias. En él distingue cuatro planos estructurales, que corresponden a cuatro subsistemas básicos de funciones analíticamente distintas: el cultural o de la interacción simbólica, el social o de participación, el político o de producción y asignación de decisiones coercitivas, y el económico o de producción y asignación de mercancías. Creencias-símbolos, actores con sus status y roles, órdenes y mercancías son los cuatro objetos de valor necesarios para la satisfacción de las necesidades sociales, los cuales son producidos por los respectivos subsistemas. En el sistema societal distingue dos dimensiones: la horizontal, o de articulación de los cuatro planos estructurales o subsistemas, que "proporciona un proceso circular de respaldo valorativo fáctico",¹⁰ y la vertical. En ésta distingue dos niveles: el de situación, o del régimen regulador de cada plano o subsistema, y el de

¹⁰ Helio Jaguaribe, Sociedad, Cambio y Sistema Político, Paidós, Buenos Aires, 1972, p. 35.

acción, o de "la interacción humana en cada plano estructural y donde se realizan intercambios entre planos para la sociedad en su conjunto".¹¹ A cada una de estas dimensiones - horizontal y vertical - corresponde un proceso de cambio, distinguible analíticamente y relacionado con el otro. A nivel vertical, el de cambio estructural intrasubsistémico, que puede ser incremental o dialéctico, según sea compatible o no con el régimen reglamentador; por supuesto, existe la posibilidad de afectación del régimen reglamentador en forma incremental y, en este sentido, de transformación de un cambio incremental en dialéctico. Más aún, el cambio estructural intrasubsistémico puede afectar al proceso de cambio horizontal intersubsistémico y con ello a todo el sistema societal, dado que el proceso circular entre los subsistemas está regido por un principio de congruencia societal. Pero, es posible también que un cambio estructural en un escalón inferior o más estrecho resulte meramente procesal en uno superior o más amplio.¹²

Jaguaribe elabora expresamente los conceptos de proceso, estructura y sistema. Sus definiciones no ofrecen novedad con relación a otras estructuro-funcionalistas. Lo realmente importante, por la concepción de la realidad que revela, es la relación entre esos conceptos. El concepto central es el de estructura, entendida como "forma o pauta de relaciones que determina y mantiene la conformación de algo, o el orden de sus partes constituyentes".¹³ Una estructura contiene un

¹¹ ibid., p. 34.

¹² ibid., p. 43.

¹³ ibid., p. 40.

sistema, en sentido que lo que es estructurado por una estructura es un sistema, y es a su vez contenida por un sistema mayor:

En definitiva, la idea de estructura supone una concepción general de la realidad: ésta es un sistema de sistemas, analíticamente reductible a una o varias partes elementales, y que mantiene entre los distintos sistemas planos de inclusividad analíticamente distinguibles, correspondientes a una escala de creciente intensidad y decreciente extensión.¹⁴

Sea cual sea el sistema que contiene una estructura y el sistema contenido por ésta, una estructura modela u ordena sucesos elaborados de modo causal o intencional de acuerdo a esa estructura. A esa "secuencia de sucesos interrelacionados por una relación de causalidad o finalidad" la denomina proceso. Esta relación sistema-estructura-proceso-sistema-estructura-proceso... es la base de la matriz sistémica de Jaguaribe y de sus dinámicas de cambio.

Como se puede observar - prescindimos de la reelaboración específica del sistema político - Jaguaribe explicita la concepción de la realidad subyacente en el análisis sistémico, enfatiza los aspectos estructurales y formula las relaciones intra e intersubsistémicas de cambio, complementando la perspectiva casi exclusivamente procesal y privilegiadora de las relaciones sistema-ambiente de Easton. Entre los dos nos proporcionan una visión necesaria y, para nuestros fines presentes, suficiente del análisis sistémico. Lo que ahora se necesita es ver su potencial utilidad para el análisis de la integración regional.

¹⁴ Ibid., p. 41.

3. Nye: Un Modelo Sistémico del Proceso de Integración

Entre los modelos más completos de integración regional se encuentra, sin duda, el de Nye. Modifica el neo-funcionalismo precedente en cinco puntos: variable dependiente, actores, mecanismos, potencial integrativo y fases, y elabora un nuevo modelo sistémico de integración regional.

Su foco de interés no está en la iniciación, sino en el proceso evolutivo de la integración una vez iniciada. De aquí que su punto de partida sea la nueva organización ya creada, y el terminal o variable dependiente provisional la toma colectiva de decisiones por los miembros respecto a las políticas implicadas en una unión económica. A su vez, en sucesivos ciclos, esta toma colectiva de decisiones fortalece, mantiene o debilita la organización de integración.

Según Nye, quienes en definitiva toman las decisiones políticas colectivas respecto a las políticas implicadas en una unión económica y, por tanto, de quienes depende el incremento, decremento o mero mantenimiento del statu quo del proceso, no son los tecnócratas de la organización regional, sino los líderes políticos nacionales. Estos, por su parte, se encuentran en un marco nacional de diversos grupos opuestos, favorables o neutrales a la integración regional, y con una opinión pública,

Una vez admitido (excepto para los primeros estadios de la integración en ciertos esquemas) que las decisiones importantes que afectan al proceso de integración tienen que ser canalizadas a través del liderazgo político legitimador,

enriquecemos en gran manera el modelo, admitiendo la posibilidad de síndromes de respuesta tanto negativos como positivos, resultantes del impacto de las fuerzas del proceso sobre las autoridades (*decisionmakers*) nacionales. Los actores pueden tanto retirarse de las tareas comunes e instituciones como incrementar su alcance y autoridad. Existe también un tercer síndrome de respuestas posibles al impacto de las fuerzas del proceso - el mantenimiento del status quo.¹⁵

En la organización regional, punto de partida analítico, Nye distingue dos planos: el de liberalización económica y el de institucionalización política, al que significativamente denomina administración. La organización, con sus dos planos, da lugar a una serie de mecanismos procesales (intervención de actores exteriores, transacciones, vinculación funcional de tareas, formación de coaliciones, formación de grupos regionales, socialización de las élites regionales, y atracción ideológico-identificativa), que generan presiones en quienes toman las decisiones políticas. Nye enfatiza que los efectos de estas presiones no tienen necesariamente que ser positivos respecto a la integración regional, sino que pueden ser negativos, o ser neutralizados. Eso dependerá, en parte de la fuerza de las presiones, y también del potencial integrativo de la región, es decir, de sus condiciones estructurales y perceptuales. Formuladas con sentido positivo se mencionan cuatro condiciones estructurales (simetría de las unidades económicas, complementariedad de los valores de las élites, pluralismo asociacional, y capacidad adaptativa y de respuesta de los Estados-miembros), concebidas como variables relativamente estables

¹⁵ Nye, "Comparing Common Markets", p. 802.

y determinadas sobre todo por factores ajenos a la integración, y tres condiciones perceptuales (percepción de la equidad de la distribución de los beneficios de la integración, percepción de las presiones exteriores, y percepción de costos visibles bajos o exportables), determinadas principalmente por el propio proceso de integración y muy inestables. Por último, los efectos sobre quienes toman las decisiones políticas del balance entre la fuerza de los mecanismos procesales y las condiciones integrativas dependerá de la fase en la que el proceso de integración se encuentre. Nye hipotetiza la siguiente secuencia: politización, redistribución, externalización y reducción de alternativas, concluyendo que a lo largo del tiempo el proceso tiende a desacelerarse, e incluso estancarse, especialmente entre países subdesarrollados.

Nye, por tanto, conceptualiza la integración como un proceso cuya dinámica se realiza entre la organización regional y quienes en las diversas unidades miembros toman las decisiones políticas relativas a las políticas de una unión económica. Esta dinámica es condicionada por las fuerzas de los mecanismos procesales y por las condiciones del potencial integrativo, influyendo también en su balance final, a efectos de quienes toman las decisiones políticas, las fases en que se encuentra el proceso.

4. Bourne: Modelos de Colaboración Regional en Centroamérica

Bourne parte del sistema de concordancia o colaboración de

Puchala.¹⁶ Conceptualizando ésta en términos sistémicos distingue dos niveles: el de los procedimientos institucionalizados de toma de decisiones o instituciones centrales regionales y el de los objetivos específicos o actividad económica regional; ambos niveles están vinculados por instrumentos de política regional (Fig. III-2).¹⁷ Lo que para los teóricos integracionistas era una anomalía - la dinámica de la integración económica no producía la integración política de Estados y gobiernos - es puesto al revés por Bourne, pasando a constituir las características básicas de su modelo estructural del Mercado Común Centroamericano: primera, estabilidad de los gobiernos nacionales en dominar las instituciones centrales regionales y sus procesos de toma de decisiones, y, por consiguiente, sus políticas colectivas; y segunda, eficacia de esas políticas respecto a la actividad económica regional.¹⁸ Ambas características se consideran complementarias.

Se enfrenta a continuación Bourne con la tarea de someter a prueba la validez de su modelo. Para ello establece una estructura lógica de expectativas, tomando como proposiciones las dos características básicas de su modelo estructural, y detalla el carácter de los procesos sistémicos implicados, de modo que se puedan anticipar patrones de respuesta. Formula, entonces, dos "especificaciones" de

¹⁶ Ver cap. II, B, 2.

¹⁷ Bourne, pp. 8-9.

¹⁸ Ibid., pp. 19-20.

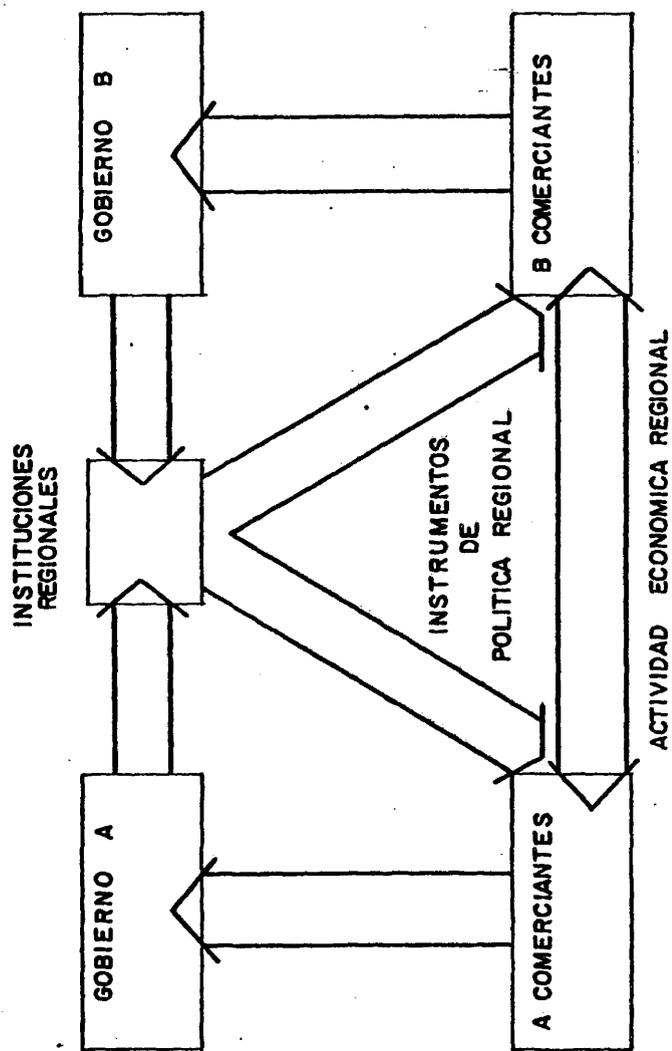


Fig. II-2 UN MODELO ESTRUCTURAL DEL MCCA.
 (Tomado de Bourne, "Linkage and Collaborative Structure," p.21)

las proposiciones generales:

1. Los gobiernos, en cuanto actores nacionales, determinan los límites de los procesos de decisión y políticas regionales, mediante su dominio de las instituciones centrales y del acceso a ellas, de acuerdo con sus fines propios definidos nacionalmente.
2. La eficacia de las políticas conjuntas en determinar las condiciones de la actividad económica hace al proceso de decisión y a sus resultados directamente relevantes para la actividad económica regional.¹⁹

Este marco proposicional sirve para comparar las respuestas lógicamente anticipadas ante ciertos acontecimientos turbadores - golpes de Estado y crisis regionales - con las que de hecho ocurren en la realidad. Se anticipa lógicamente que los golpes de Estado, afectando a los gobiernos nacionales - elementos cruciales en el proceso de decisión colaborativa - y a sus políticas, repercuten negativamente tanto en el nivel de decisión como en la actividad económica regionales. Lo mismo las crisis regionales, y aún con más razón, puesto que se dan dentro ya del propio proceso político colaborativo.

Bourne utiliza como método analítico el de series de tiempo interrumpidas (interrupted time-series analysis), a fin de ver si la interferencia de los acontecimientos turbadores (golpes de Estado y crisis regionales), conceptualizados ahora como variables independientes, producen discontinuidades en el patrón de comportamiento de las series de observaciones periódicas (comercio e inversión regionales para el nivel de la actividad económica; consideración, decisión, pro-

¹⁹ ibid., p. 38.

ductividad e interés en los Consejos Económico y Ejecutivo para el nivel de toma de decisiones), conceptualizadas como variables dependientes del sistema de colaboración. Mediante este análisis se pretende descubrir: 1) la naturaleza de la relación entre los gobiernos nacionales y los procedimientos regionales institucionalizados de toma de decisiones; y 2) la naturaleza de las vinculaciones entre ese proceso político y las actividades económicas que pretende determinar.

Los resultados del análisis difieren considerablemente, sin embargo, de las respuestas lógicamente anticipadas. Ello le lleva a Bourne a reconsiderar y reformular la estructura lógica de su modelo de Mercado Común Centroamericano. Las proposiciones generales del modelo siguen pareciéndole correctas, pero sus especificaciones insuficientes y engañosas.

Ciertamente, los gobiernos nacionales dominan las instituciones regionales y sus políticas colectivas. Pero, se hace preciso considerar a esos gobiernos dentro de la estructura social de cada país. Esta contiene una coalición de diversos grupos contendientes por el poder, que han logrado un consenso basado en el reconocimiento recíproco de sus intereses fundamentales. Este consenso, en el que los gobiernos, pero no sólo ellos, participan, determinan la aceptabilidad y límites de las políticas de colaboración regional. Bourne, por tanto, re-especifica la primera proposición:

Los esfuerzos colaborativos son dominados por condiciones nacionales, en cuanto que los procesos y políticas colabo-

rativas internacionales son primariamente extensiones de ciertas políticas nacionales que caen dentro de un marco general de política económica, que es producto de la interacción política doméstica.²⁰

También las vinculaciones entre los niveles político y económico del sistema de colaboración están dominadas domésticamente. La actividad económica regional no es inmediatamente afectada por los instrumentos políticos de las instituciones regionales, sino que la acción de éstos es mediada por los gobiernos nacionales, quienes a su vez actúan dentro de determinada estructura socio-política nacional. Los instrumentos políticos regionales no son, en realidad, sino un conjunto de políticas nacionales regionalmente coordinadas. Bourne vuelve a especificar, entonces, la segunda proposición:

La colaboración, por eficaz que sea, es sólo indirectamente relevante para los objetivos económicos del proceso, en cuanto que sus consecuencias son mediadas por estructuras nacionales de política producidas por procesos políticos domésticos.²¹

Los acontecimientos turbadores se vuelven significativos para el sistema de colaboración sólo en cuanto su impacto es capaz, o es percibido como capaz, de "alterar de tal manera la relación entre colaboración y marcos domésticos generales de política, que las políticas coordinadas colaborativamente se hacen inaceptables en adelante".²²

²⁰ Ibid., p. 384.

²¹ Ibid., pp. 384-385.

²² Ibid., p. 385.

Bourne considera que este modelo revisado (Fig. III-3), en el que se toman en cuenta las estructuras socio-políticas nacionales y la relación entre diversos grupos de poder domésticos como determinantes de la aceptabilidad y límites de la colaboración regional, es más adecuado para la explicación del caso centroamericano. Su validez, no obstante, tendría que ser sometida a prueba,

Esta nueva apreciación de la forma y funcionamiento de la colaboración amplía el foco del análisis de las simples dimensiones estructurales de la colaboración para incluir la naturaleza de los vínculos entre los diversos elementos del programa. Con ello va más allá de la evidencia directa suministrada por el primer análisis de la actividad colaborativa. La explicación provista por este nuevo modelo se acomoda a la falta de respuesta encontrada, pero no puede ser confirmada por esa evidencia. La confirmación de las intuiciones de la nueva perspectiva dependerá de un nuevo tipo de evidencia que sondee directamente la naturaleza de las vinculaciones implicadas. Como se hizo patente en las discusiones precedentes, estos vínculos son primariamente perceptivos. La falta de respuesta de la mayoría de los actores a la mayoría de los acontecimientos se ve como proveniente de las evaluaciones de la significancia del acontecimiento dentro de sus contextos domésticos y regionales. Un área de investigación futura, por tanto, debe ser la búsqueda del tipo de datos que directamente refleje esas percepciones, puesto que no muestran cambios visibles en el comportamiento aquí examinado.²³

B. CONCLUSIONES

Ninguna de las concepciones y modelos sistémicos expuestos nos satisface para nuestro propósito, pero en todos ellos parece haber aportes valiosos y útiles para la construcción de un modelo sistémico y

²³ Ibid., pp. 418-419.

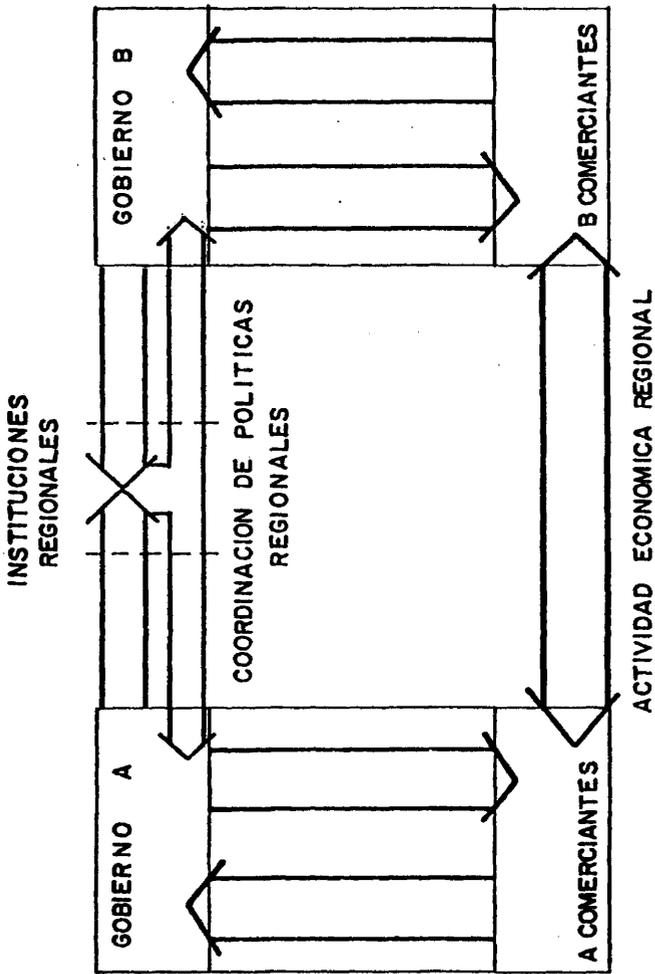


Fig. III-3 UN MODELO REVISADO

(Tomado de Bourne, "Linkage and Collaborative Structure," p. 386)

un diseño analítico de la integración centroamericana en su segunda década (cap. IV). La valiosa contribución de Easton sobre los procesos intrasistémicos y sistema-ambiente-sistema se ve complementada con los aportes estructurales y los procesos de cambio inter e intrasistémicos de Jaguaribe. Pero, éste concibe toda la realidad social como sistema no dejando suficiente espacio analítico para la distinción sistema-ambiente, mientras Easton lo deja, pero se concentra exclusivamente en los procesos de persistencia del sistema político y en la asignación autoritativa de valores. Desde el punto de vista de la integración regional parece conveniente destacar, como lo hace Nye, la dinámica entre la organización regional y los líderes políticos nacionales que en las diversas unidades miembros toman las decisiones concernientes a las políticas de una unión económica. Se puede evitar así una excesiva concentración en la organización regional y el peligro de identificarla posteriormente con la totalidad de la integración, recurso éste que facilita el análisis, pero lo vuelve irrelevante y engañoso en el caso de la integración regional. Pero Nye, aunque crítico, sigue todavía dentro del teleologismo neo-funcionalista e identifica en exceso la toma regional de decisiones con la integración. Bourne, con sus modelos de dos niveles - toma de decisiones y actividad económica -, conectados por políticas regionalmente coordinadas, y con el énfasis en su segundo modelo en la mediación de tal conexión por los gobiernos, participantes con otros actores en una coalición de poder nacional que determina la aceptabilidad y límites de la colaboración regional, es quien mejor parece haber cap-

tado y representado la estructura y procesos fundamentales de la integración regional. Tiene la ventaja adicional para nosotros de haberlo hecho en el análisis del caso centroamericano. Parece conveniente, no obstante, elaborar algo más su modelo revisado, excesivamente sencillo y abstracto para el análisis de la integración regional centroamericana en su segunda década.

CAPITULO IV

MODELO SISTEMICO Y DISEÑO ANALITICO DE LA INTEGRACION

CENTROAMERICANA EN SU "SEGUNDA DECADA", 1969-81

A. MODELO SISTEMICO

El que ninguna de las concepciones y modelos sistémicos expuestos (cap. III) satisfaga suficientemente suscita un interrogante ulterior, haciendo cuestionable en general la utilidad de las concepciones y modelos sistémicos para el análisis de la integración regional. ¿Por qué tanto interés en ellos? ¿No sería mejor dejarlos aparte?. Sería inicialmente menos complicado, pero nos veríamos reducidos a una formulación e investigación de hipótesis inconexas. En el estudio de un fenómeno de la complejidad de la integración regional, con una pluralidad de elementos, relaciones y relaciones de relaciones, un modelo sistémico puede resultar útil, tanto para formular al comienzo hipótesis presuntamente relevantes, como para relacionarlas e interpretar posteriormente los resultados del análisis en términos del conjunto. Además, si de algún modo se pretendiera alguna proyección al futuro, el análisis de hipótesis inconexas resultaría insuficiente e incluso podría ser engañoso.

1. La Integración Centroamericana en su "Segunda Década", 1969-81

En los capítulos precedentes se expusieron sus antecedentes his-

tóricos - la integración centroamericana en la década de los sesenta (cap. I) - y algunas posibles bases teóricas para su estudio - teorías de la integración (cap. II) y concepciones sistémicas (cap. III). Finalizada ya la segunda década de la integración regional centroamericana, es posible y parece conveniente tomar en cuenta desde ahora algunos de los rasgos generales más evidentes durante ese lapso.

Se inició en situación crítica: paralización de los órganos rectores de la integración y retiro de uno de los Estados miembros. En su transcurso, sin embargo, se logró restaurar parcialmente la colaboración regional: los órganos volvieron a funcionar, aunque sólo en parte y debilitados, y el libre comercio de algún modo se restableció, si no entre los cinco miembros, al menos entre dos grupos de cuatro países, unido el uno por los antiguos lazos del Tratado General y el otro por nuevos tratados bilaterales; en ambos grupos se incrementaron los volúmenes de transacciones comerciales, y en ambos jugaron algún papel los técnicos regionales. A lo largo de doce años se trató de reestructurar más o menos radicalmente la integración, fracasando los intentos. El período fue, por otra parte, convulso en el interior de varios países, hasta llegar a producirse al final de él cambios y situaciones revolucionarios (Nicaragua, El Salvador y Guatemala) de imprevisibles consecuencias para la integración regional. Honduras y El Salvador, por el contrario, acabaron firmando en 1980 un tratado de paz que restableció sus relaciones rotas desde hacía más de una década. A escala mundial - especialmente en el aspecto económico - fue un período turbulento, crítico y cambiante.

Algunos de esos rasgos generales han hecho surgir la duda sobre si puede tipificarse como integración regional el fenómeno centroamericano entre 1969 y 1981. La cuestión es, no obstante, irrelevante. Llámesele Integración, concordancia, colaboración o cooperación específica, el hecho es que existió un fenómeno de cierta relación especial entre los Estados centroamericanos. Ese fenómeno es el que interesa analizar. Parece que en él estuvieron involucrados elementos y relaciones similares a los que teóricamente se consideran específicos y mínimos de la integración: cierta colaboración institucionalizada entre un grupo de Estados, fomentada por una organización regional creada por ellos y capaz de algún modo de formular ciertas políticas económicas coordinadas, que afectan de alguna manera la actividad económica entre esos Estados. No es relevante, por tanto, cuestionarse si el fenómeno de relación especial entre los países centroamericanos en los 70 puede calificarse o no como integración. Parece, en cambio, pertinente, la elaboración de un modelo sistémico como presunto instrumento útil para el análisis de ese fenómeno. A él nos referiremos, al menos provisionalmente, como segunda década de la integración centroamericana o la integración regional en los 70.

2. Un Modelo Sistémico

Concebimos la integración centroamericana en su segunda década en términos sistémicos. El modelo de ella que se elabora está inspirado en el modelo revisado de Bourne, que, fundamentado sobre la doble base

del estancamiento político y el continuado crecimiento económico, parece especialmente adecuado en principio para el análisis de la integración centroamericana durante los 70. Ese modelo es, no obstante, modificado y ampliado.

Nuestro modelo sistémico (Fig. IV-1) representa la integración centroamericana 1969-81 como un sistema de sistemas, conceptualizados ahora como subsistemas: la organización regional y los Estados miembros. Pero, la distinción no es completamente adecuada, puesto que los gobiernos de los Estados miembros forman parte de la organización regional.

En la organización regional se distinguen dos niveles y tipos de actores, uno técnico, constituido por la Secretaría Permanente de Integración (SIECA) y por los Viceministros de Economía de los Estados miembros, y otro político, formado por los Ministros de Economía, quienes son los únicos competentes para tomar decisiones autoritativas. Se constituye así el plano estructural de decisión.

Dentro de los Estados miembros se diferencian tres niveles y tipos de actores: gobiernos, minorías industriales y comerciantes, y mayorías.¹

Los gobiernos, por un lado, forman parte de la organización regional, y por otro, de cada Estado miembro y dentro de él de una coalición

¹ Para acercarse algo más a las realidades subyacentes a estas categorías analíticas puede consultarse César Jerez, "El Contexto Socioeconómico de las Decisiones Políticas en el Proceso de Integración Centroamericana", ECA: Estudios Centroamericanos, No. 339-340, En.-Febr. 1977, pp. 5-32.

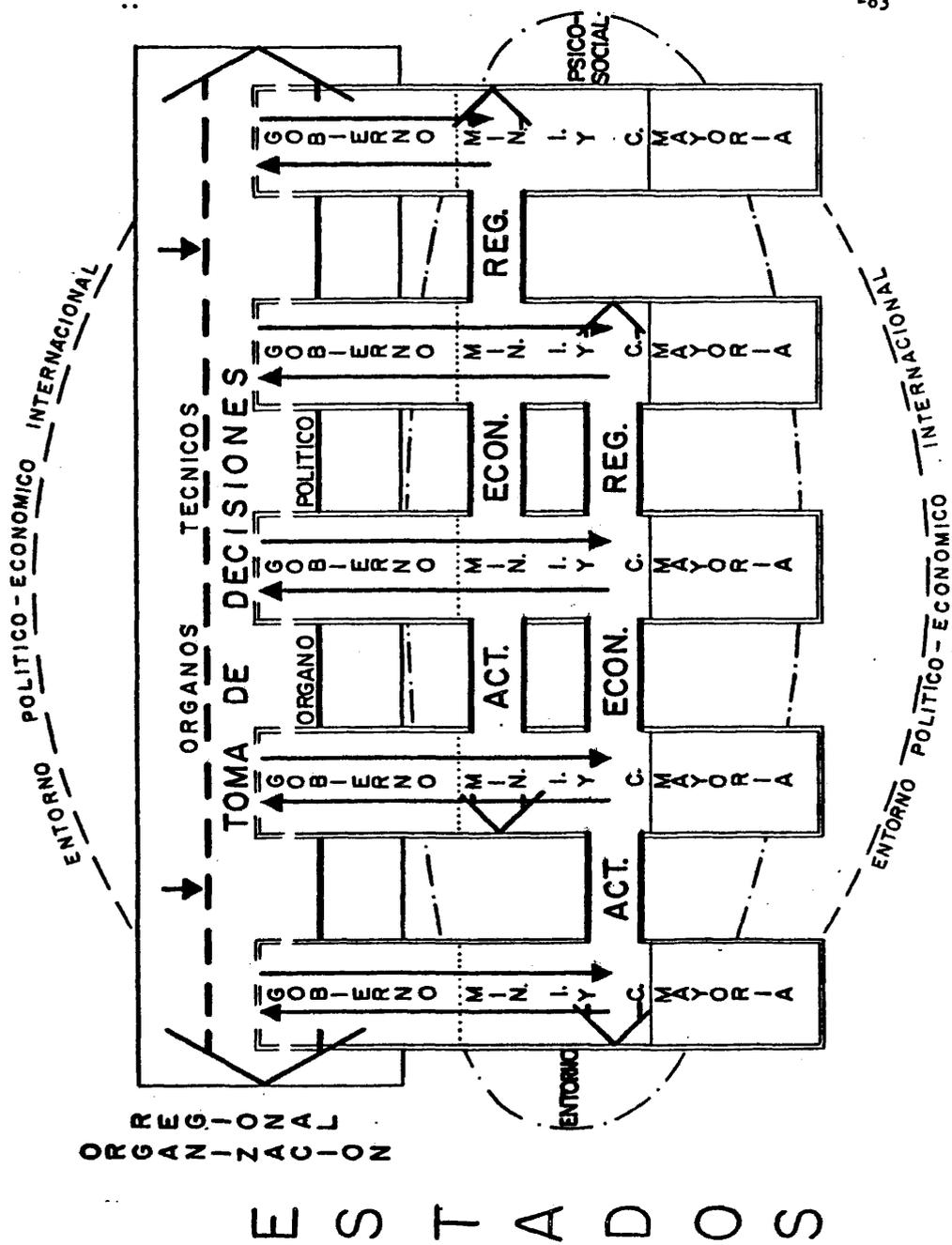


Fig. IV-1 MODELO SISTEMICO DE LA INTEGRACION CENTROAMERICANA, 1969 - 81

ción política dominante.

Las minorías o empresarios privados Industriales y comerciantes, participantes también en la coalición política doméstica dominante, en su cooperación (y conflicto) con las minorías industriales y comerciantes de los demás países miembros constituyen el plano estructural de la actividad económica regional. En Centroamérica, la actividad económica regional entre los cinco Estados miembros se quebró a comienzos de los 70, dando lugar a dos subplanos entre cuatro miembros. El Salvador y Honduras, sin relaciones mutuas, participan en uno sólo de los dos subplanos cada uno, mientras Guatemala, Nicaragua y Costa Rica lo hacen en ambos.

Finalmente, las mayorías no forman parte ni de la organización regional en la que se toman colectivamente las decisiones, ni de las coaliciones políticas domésticas dominantes cuyas minorías industriales y mercantiles son los actores principales de la actividad económica regional. Pero, aunque marginadas, las mayorías han de ser tomadas en cuenta en Centroamérica, habiéndose hecho presentes, no tanto por ser su desarrollo el objetivo formalmente declarado de la integración, cuanto porque su movilización desmarginalizadora en los 70 ha ido haciendo más evidentes sus potencialidades limitantes, tanto de las coaliciones domésticas dominantes, como del tipo concreto de actividad económica regional desarrollado en el área.

La estructura de la integración está formada, por tanto, por dos planos: el de la toma regional de decisiones y el de la actividad

económica regional. Ambos planos están conectados por procesos de doble dirección que generan una dinámica entre los Estados y la organización regional.

Es preciso distinguir dos al menos de estos procesos: uno de conversión y otro de adaptación-transformación.

En el proceso de conversión (Figs. IV-2 y IV-3) los gobiernos de los Estados miembros y los órganos técnicos regionales proporcionan insumos en forma de demandas y apoyos al órgano político regional de toma de decisiones que los convierte en productos o políticas coordinadas. Este proceso está cualificado por la primera característica sistémica estructural: el dominio de la organización regional por los gobiernos de los Estados miembros. Estos mediatizan los insumos que en forma de demandas y apoyos provenientes de los Estados recibe la organización, son los únicos que pueden tomar decisiones autoritativas en el plano de decisión, y mediatizan los productos que en forma de políticas coordinadas salen de la organización para afectar la actividad económica regional. Ese dominio no es, sin embargo, total e incondicional, dada la nueva situación que implica formar parte de un órgano regional distinto y las relaciones con los órganos técnicos, especialmente con la Secretaría Permanente que puede gozar de una cierta autonomía a ciertos niveles.

El segundo proceso es de adaptación-transformación (Figs. IV-4 y IV-5), llevado a cabo mediante los círculos de retroalimentación. Ante ciertas perturbaciones tensionantes experimentadas por el siste-

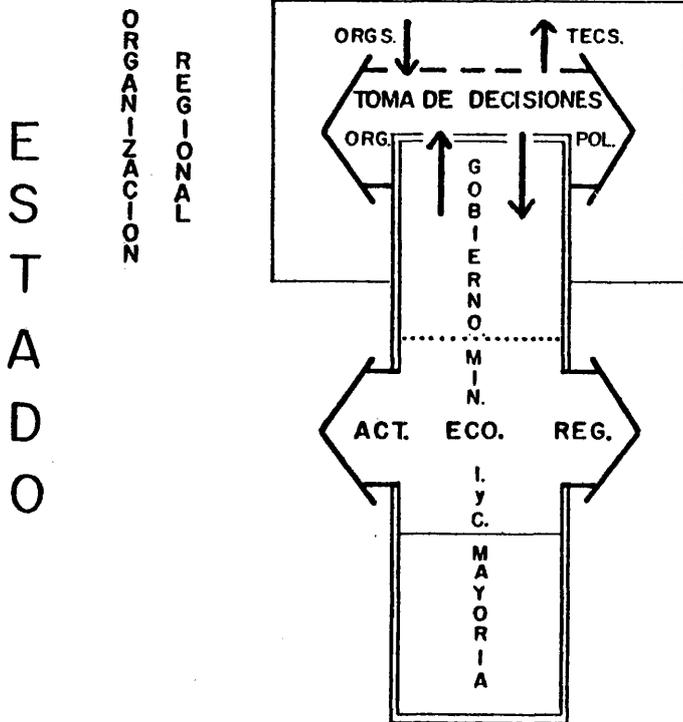


Fig. IV-2 PROCESO DE CONVERSION

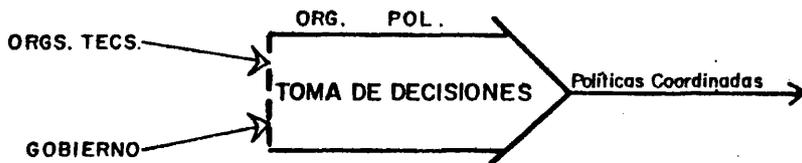


Fig. IV-3 PROCESO DE CONVERSION

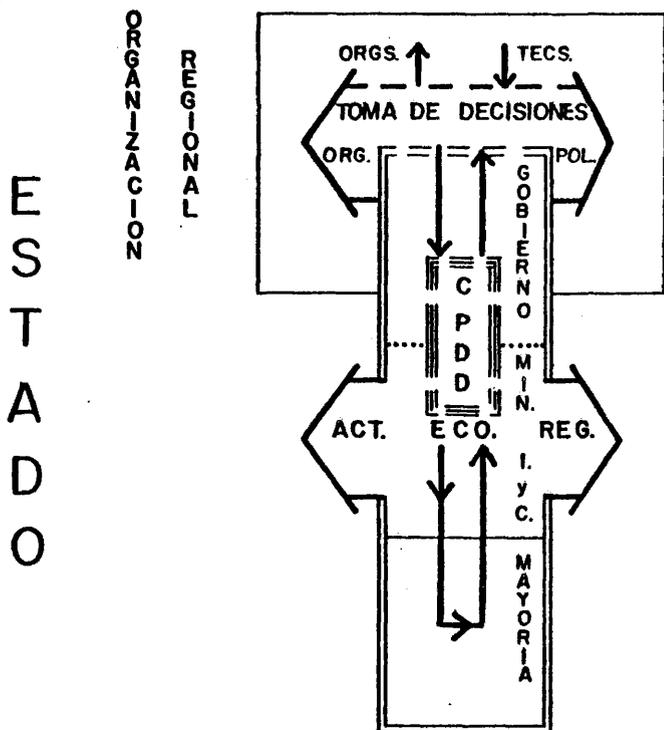


Fig. IV-4 PROCESO DE ADAPTACION - TRANSFORMACION

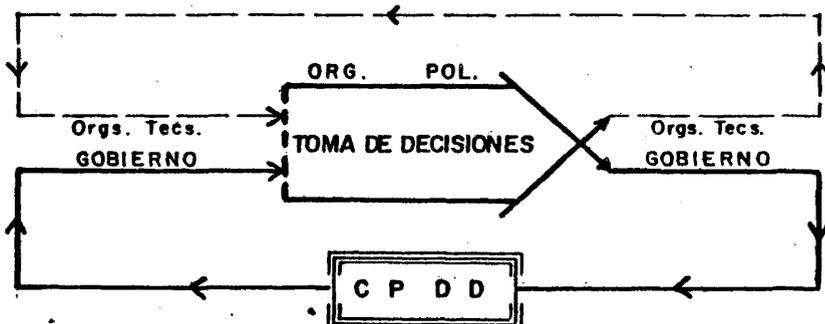


Fig. IV-5 PROCESO DE ADAPTACION - TRANSFORMACION

ma, el órgano político regional produce productos. Estos son insumos, que, afectando a los órganos técnicos y a los Estados, hacen que éstos generen productos, que sean los insumos para el órgano político regional que él mismo juzga adecuado recibir para controlar la tensión experimentada. Para la realización de este proceso es fundamental que el órgano político tenga información sobre el impacto de sus productos en sus insumos.² En nuestro modelo sistémico el proceso de adaptación-transformación está, además, transcendido todo él por la segunda característica sistémica estructural. El gobierno de cada Estado participa en una coalición, formada a efectos de la integración regional por el propio gobierno y por las minorías industriales y comerciantes. Esa coalición política doméstica dominante (CPDD) define la aceptabilidad y límites de la colaboración regional como parte de la política económica general de cada Estado.

El sistema de integración regional está ubicado en dos ambientes o entornos: el psico-social y el político-económico internacional. El primero, entorno regional interno, influyente e influido con relativa simetría por el sistema, refleja las actitudes entre

² Información e intencionalidad diferencian los conceptos de interacción y de retroalimentación o retroacción: "No existe retroacción propiamente dicha si el sistema no se halla informado de los efectos retroactivos de sus outputs, es decir, de la relación existente entre éstos y las variaciones del input. Sólo así puede ser evaluada e incluso medida la distancia que media entre los objetivos y los resultados - y sólo así el sistema puede, al modificar su funcionamiento y corregir sus outputs, ya disminuir esa distancia para acercarse más a sus objetivos, ya modificar sus objetivos o substituirlos por otros más accesibles, ya incluso cambiar a la vez de organización interna y de objetivos gracias a un proceso de innovación" (Lapierre, p. 253).

los Estados miembros, dentro de una amplia gama que va del antagonismo a la solidaridad. El segundo, entorno regional externo, por el que el sistema regional es influido sin que él apenas lo influya a su vez, dada la asimetría existente entre ellos en términos de poder, refleja la situación y acción político-económicas internacionales.

3. Propiedades y Uso del Modelo

El modelo es una representación de ciertas dinámicas recurrentes, conceptualizadas como procesos patrones, y de ciertos elementos interrelacionados que las encauzan con relativa permanencia, conceptualizados como estructura. Más concretamente, es una representación de la integración regional en Centroamérica entre 1969 y 1981, conceptualizada en términos de estructura y procesos patrones. Es un modelo analítico, en cuanto toma la integración como una parte de la totalidad societal de los países y de la región, y permite seleccionar algunos de sus aspectos para un análisis intensivo. En cuanto ayuda a buscar relaciones significativas que deben ser analizadas y sus puntos nodales, es heurístico. Estas dos propiedades determinan una tercera: su relativa simplicidad. No podía ser tan completo - y consecuentemente complejo - que resultara tan incomprendible como el fenómeno que pretende ayudar a comprender o inmanejable - podría ser tan "perfecto" que resultara inútil. Ni podía ser tan utilitario y simplificador que no pudiera dar cuenta de los

elementos y relaciones dinámicas fundamentales del fenómeno que se pretende analizar. Por último, es un modelo dinámico-intencional - y no dinámico-determinista - en cuanto está abierto a los posibles cambios en el tiempo intencionalmente introducidos por los actores.³

Es importante señalar el uso instrumental que se pretende hacer del modelo. No tratamos directamente de validarlo o invalidarlo mediante análisis empíricos, sino de usarlo como marco de referencia para analizar algunos resultados más inmediatamente evidentes y aparentemente significativos de la integración regional centroamericana en su segunda década (1969-81).

B. DISEÑO ANALITICO

1. Explicación de Resultados: Propositiones Generales

Al lanzar una mirada retrospectiva sobre la integración centroamericana en la década de los 70 se destacan dos resultados. Por un lado, el continuado crecimiento del intercambio comercial dentro de dos grupos de cuatro países cada uno, no obstante graves acontecimientos aparentemente susceptibles de tener un impacto negativo.

³ Para una mayor explicitación y discusión de esas propiedades de los modelos puede consultarse: Helio Jaguaribe, Desarrollo Político: Sentido y Condiciones, Paidós, Buenos Aires, 1972, pp. 46-53; Ernst B. Haas, "On Systems and International Regimes", World Politics, Vol. 27, No. 2, Jan. 1975, pp. 151 y 170; Anatol Rapoport, "Some System Approaches to Political Theory", en David Easton (ed.), Varieties of Political Theory, Prentice Hall, Englewood Cliffs (N.J.), 1966, pp. 129-130; Rom Harré, "The Constructive Role of Models", en Lyndhurst Collins (ed.), The Use of Models in the Social Sciences, Westview Press, Boulder (Colorado), 1976, pp. 16-43; Lapierre, pp. 15-26.

Por otro, el fracaso de los intentos de reestructuración de la integración, apesar de reiteradas propuestas. Supongamos que se deseara explicar estos resultados aplicando el modelo sistémico recién elaborado.

Nuestro modelo postula que los resultados de la integración regional dependen de las políticas regionalmente coordinadas, o al menos, que en circunstancias normales éstas son un factor fundamental de esos resultados. De otro modo no tendrían razón de ser los esfuerzos de integración regional. Ahora bien, las políticas de la integración, como cualquier otras políticas, exigen como condición necesaria previa para su existencia la toma de decisiones que las crea. La toma regional de decisiones en el plano estructural de decisión es, por tanto, el primer locus analítico para la explicación de los resultados. Basados en la primera característica estructural - el dominio de la organización regional por los gobiernos de los Estados miembros - se puede proponer entonces que un factor fundamental de los diferentes resultados - crecimiento del intercambio comercial y fracaso de los intentos de reestructuración - fue la diferente actuación de los gobiernos de los Estados miembros en el plano de toma de decisiones. La primera proposición puede formularse entonces:

La diferente actuación de los gobiernos de los Estados miembros en el órgano político regional de toma de decisiones respecto al comercio intrarregional y a las propuestas rees-

tructuradoras fue un factor fundamental determinante de los diferentes resultados de la integración centroamericana en los 70: continuado crecimiento del intercambio comercial y fracaso de los intentos de reestructuración.

La segunda característica estructural sugiere una explicación de esa diferente actuación de los gobiernos. Estos son parte de una coalición política doméstica dominante, que define la aceptabilidad y límites de la colaboración regional como parte de la política económica general de cada Estado miembro. Esa coalición - gobiernos y minorías industriales y comerciantes - definiendo la aceptabilidad y límites de la colaboración regional determina la actuación de los gobiernos. La relación entre esa coalición doméstica dominante y los gobiernos actuantes en el órgano regional decisorio deviene el segundo locus analítico. Se puede formular entonces la segunda proposición:

La diferente aceptabilidad y límites del creciente intercambio comercial y de los intentos de reestructuración para la coalición política dominante en cada Estado miembro determinó la diferente actuación de los gobiernos en el órgano político regional respecto al comercio intrarregional y a las propuestas reestructuradoras.

Ahora bien, según el modelo, el plano estructural de la actividad económica regional está constituido por la cooperación económica regional predominante de las minorías industriales y mercanti-

les. Eso les permite hegemonizar la coalición doméstica en relación a la integración económica regional y confiere a ésta ese carácter privado hegemónico que evidencia. Por otra parte, dado que se trata del empresariado privado, se puede asumir que éste busca el máximo beneficio económico privado y opta racionalmente de acuerdo a lo que percibe ser sus intereses.⁴ La relación entre la actividad económica regional y la coalición deviene así el tercer locus analítico. Podemos, entonces, formular una tercera proposición:

La percepción de las minorías industriales y comerciantes hegemónicas de la diferente afectación a sus intereses del intercambio comercial intrarregional y de las propuestas reestructuradoras determinó la diferente aceptabilidad y límites del comercio intrarregional y de los intentos reestructuradores para la coalición.

La hegemonía de las minorías industriales y comerciantes viene dada básicamente por su predominio de la actividad económica regional, que constituye el segundo plano de la estructura del modelo sistémico. La opción de las minorías hegemónicas de acuerdo a lo que perciben sus intereses, según el criterio de maximización del beneficio económico, pertenece a la esencia de la racionalidad empresarial privada.

⁴ Sobre diversos modelos (actor racional, proceso organizacional y política gubernamental) y paradigmas (analítico, cibernético y cognitivo) de toma de decisiones pueden verse respectivamente Graham T. Allison, Essence of Decision, Little, Brown and Company, Boston, 1971, y John D. Steinbruner, The Cybernetic Theory of Decision, Princeton University Press, Princeton (N.J.), 1974.

2. El Fracaso de los Intentos de Reestructuración: Hipótesis

De los dos resultados mencionados nuestro interés primordial se centra en el segundo: el fracaso de los intentos de reestructuración.

Reestructuración, ¿de qué?. No de la integración en cuanto la hemos conceptualizado como un sistema con una estructura formada por dos planos estructurales, que encauza procesos que los conectan. El cambio estructural a este nivel amplio y esencial de la integración implicaría negarla, destruyendo con ello la integración regional. Los intentos de reestructuración aludidos se refieren a una forma histórica particular del sistema de integración, específicamente a la estructurada por el Tratado General de Integración Económica Centroamericana de 1960.⁵ La reestructuración o cambio estructural de la integración centroamericana estructurada por el Tratado General negaría esa forma histórica, pero no el sistema de integración regional, que no agota en ella sus posibilidades de concreción.

De acuerdo con nuestro modelo sistémico y con los lugares analíticos y proposiciones generales de él deducidos, es preciso analizar tres puntos nodales o conexiones cruciales. Se trata en realidad de aplicar al segundo resultado - el fracaso de los intentos de reestructuración - las proposiciones generales anteriormente formuladas para los dos resultados.

⁵ Puede verse Cap. I, B y C.

El primer punto se refiere a la actuación de los gobiernos de los Estados miembros en el plano estructural de decisión, concretamente en el órgano político regional de toma de decisiones. En el caso presente se trata de decisiones reestructuradoras. Operativamente entendemos por decisión reestructuradora una elección conjunta positiva de los representantes autorizados de los Estados miembros - en principio los Ministros de Economía en el caso de la integración regional centroamericana - ante propuestas que tienden directamente a un cambio estructural de la forma histórica particular en que estaba estructurada hasta ese momento la integración centroamericana.⁶ Esto no quiere decir que la propuesta inicial no pueda ser modificada. Con tal que siga tendiendo directamente a un cambio estructural de la estructura concreta de la integración y los gobiernos la aprueben fundamentalmente, se da una decisión reestructuradora. Eso no ocurrió en la integración centroamericana entre 1969 y 1981. Nuestra primera hipótesis, aplicación de la primera proposición general al segundo resultado, puede formularse así:

⁶ La problemática de la toma de decisiones rebasa la de las decisiones positivas, e incluso negativas, abarcando por ejemplo la toma de no-decisiones (se decide no-decidir, lo que es un modo de decidir) o la no-toma de decisiones (se inhibe el planteamiento de un problema). Puede verse, por ejemplo, Steven Lukes, *Power: A Radical View*, Macmillan, London, 1974. Sin ignorar esa complejidad del horizonte teórico, en nuestro trabajo parece conveniente y suficiente definir las decisiones reestructuradoras de modo sencillo y operativo. José Sancho, en un contexto bastante similar al nuestro escribe: "Una 'decisión comunitaria' es el producto de una negociación intergubernamental que cristaliza en una norma de cumplimiento obligatorio para todos los Países miembros, y que parte de una propuesta que plantea un órgano independiente" (La Preparación Nacional de la Decisión Comunitaria, ICAP, San José, 1974, p. 2).

La actuación no positiva de los gobiernos de los Estados miembros en el órgano político regional de toma de decisiones respecto a las propuestas reestructuradoras determinó el fracaso de los intentos de reestructuración.

¿Por qué los gobiernos no aprobaron las propuestas reestructuradoras?. De acuerdo al modelo, y más específicamente a la segunda característica estructural, según la cual los gobiernos forman parte de la coalición política dominante en cada Estado miembro que define la aceptabilidad y límites de la colaboración regional, puede formularse la segunda hipótesis, aplicación de la segunda proposición general:

La inaceptabilidad de las propuestas reestructuradoras para la coalición política dominante en cada Estado miembro determinó la actuación no positiva de los gobiernos respecto a ellas en el órgano político regional de toma de decisiones.

¿De donde la inaceptabilidad de las propuestas reestructuradoras para la coalición política dominante en cada Estado?. De la hegemonía en la coalición de las minorías industriales y mercantiles, realizadoras de la actividad económica regional, que percibieron las propuestas reestructuradoras como negativas para sus intereses. De ahí la tercera hipótesis, adaptación de la tercera proposición general al segundo resultado:

La percepción por parte de las minorías industriales y comerciantes hegemónicas de la afectación negativa a sus intereses de las propuestas reestructuradoras determinó la inaceptabilidad de éstas para la coalición.

Las hipótesis formuladas son parte de un único proceso preventivo, que explica el fracaso de los intentos de reestructuración de la Integración centroamericana durante su segunda década.⁷

3. Método y Fuentes de Información

De acuerdo con el modelo sistémico se han señalado tres lugares analíticos y las hipótesis correspondientes sobre el fracaso de los intentos de reestructuración de la integración centroamericana entre 1969 y 1981. Se trata ahora de explicitar el camino y las fuentes de información que se pretende seguir en su indagación.

Ante todo, es preciso tener en cuenta que no se intenta estrictamente verificar o falsear esas hipótesis. Se conciben más bien como "líneas de penetración indagadora" o "hilos conductores de la investigación".

La primera hipótesis se refiere a la actuación de los gobiernos de los Estados miembros en el órgano político regional respecto a las

⁷ Prevención se entiende aquí en su acepción de "preparación y disposición que se hace anticipadamente para evitar un riesgo" (Real Academia Española, Diccionario de la Lengua Española, Espasa-Calpe, Madrid, 1970, (19a. ed.)).

propuestas reestructuradoras. Aunque las decisiones reestructuradoras - en el sentido en que se han definido - nunca se produjeron, el hecho de haberse formulado propuestas reestructuradoras, y de haber sido presentadas de uno u otro modo a los gobiernos, confrontó inevitablemente a éstos con ellas y con la necesidad de "actuar". Esa "actuación" - acción u omisión - es registrable y constatable. El que ello tuviera que ocurrir en el órgano político de la organización regional, dada la estructura de la integración, facilita la información concentrándola. Tanto las propuestas reestructuradoras, como la actuación de los gobiernos ante ellas, pueden descubrirse básicamente en la amplia y valiosa documentación recogida en la SIECA, complementada con algunas entrevistas. Que esa actuación no positiva - puesto que nunca se tomaron decisiones reestructuradoras en el sentido en que se han definido - fuese un factor fundamental determinante del fracaso de los intentos de reestructuración se hace lógicamente evidente, puesto que normalmente no puede haber resultados sin políticas, y menos aún políticas sin decisiones.

El seguimiento de la segunda hipótesis es más complicado. Se trata de la determinación de la actuación de los gobiernos en el órgano político regional de toma de decisiones por la inaceptabilidad de las propuestas reestructuradoras para la coalición política dominante en cada Estado. La dificultad está en que la coalición en cuanto tal no es un actor que se expresa explícitamente. Lo hacen, sin embargo, los participantes en ella: gobiernos y minorías industriales y comerciantes. En la primera hipótesis se ve la actuación y expresión de

los gobiernos. En la segunda la de las minorías. Sus manifestaciones están registradas en sus propios órganos de expresión, en la Prensa de los diversos países, y en documentos y publicaciones sobre la Integración centroamericana recogidos en la SIECA. Otras manifestaciones y actuaciones informales son más difíciles de explorar, aunque a veces atisbables mediante entrevistas. De la comparación entre las expresiones y actuación de los gobiernos y las de las minorías industriales y comerciantes, se espera poder inferir la hegemonía de estas últimas en la coalición política dominante en cada Estado miembro.

Eso nos lleva a la tercera hipótesis, es decir, a la percepción por parte de las minorías industriales y comerciantes hegemónicas de la afectación negativa para sus intereses de las propuestas reestructuradoras, y a la consiguiente inaceptabilidad de ellas, que determina su inaceptabilidad para la coalición. Al ver las expresiones y actuación de las minorías industriales y comerciantes esperamos que se haga patente su percepción de la afectación negativa para sus intereses de las propuestas reestructuradoras y su rechazo de éstas.

Ahora bien, incluso si se logra descubrir la actuación y expresiones de los gobiernos y de las minorías industriales y comerciantes, e inferir las de la coalición, habría que mostrar que esas minorías determinaron la inaceptabilidad de las propuestas reestructuradoras para la coalición, y que ésta determinó la actuación no positiva de los gobiernos.

¿Qué entendemos aquí por determinación?. Que, bajo ciertas condiciones, la presencia de un factor (determinante) va "siempre" acompañada de la presencia de otro (determinado). Concretamente en nuestro estudio quiere decir que, bajo ciertas condiciones: a) la percepción por parte de las minorías industriales y comerciantes hegemónicas de la afectación negativa para sus intereses de las propuestas reestructuradoras fue "necesariamente" acompañada de la inaceptabilidad de esas propuestas reestructuradoras para la coalición; y b) la inaceptabilidad de las propuestas reestructuradoras para la coalición fue "necesariamente" acompañada de la actuación no positiva de los gobiernos ante ellas en el órgano político regional de toma de decisiones.

De nuevo nos encontramos con la dificultad de la inaprehensibilidad directa de la actuación de la coalición en cuanto tal, pero no de las minorías industriales y comerciantes ni de los gobiernos.

Se intenta mostrar que la percepción por parte de las minorías industriales y comerciantes de la afectación negativa para sus intereses de las propuestas reestructuradoras - lo que lógicamente tenía que provocar su inaceptabilidad o rechazo, asumiendo que son actores que buscan su interés y deciden racionalmente de acuerdo a lo que perciben como tal - fue necesariamente acompañada de la actuación no positiva de los gobiernos en el órgano político regional de toma de decisiones.

En realidad se trata de mostrar que la inaceptabilidad de las propuestas reestructuradoras para las minorías industriales y comerciantes determinó la actuación no positiva de los gobiernos en el órgano

político regional de toma de decisiones, que al darse abortó los intentos de reestructuración.

¿Cómo podría mostrarse alguna evidencia de ello?

Primero, si en el desenvolvimiento en el tiempo del proceso de toma de decisiones hay momentos de aceptabilidad y momentos de inaceptabilidad de las propuestas reestructuradoras por parte de las minorías industriales y comerciantes, y a ellos corresponden respectivamente actuaciones positivas y negativas respecto a las decisiones reestructuradoras por parte de los gobiernos actuantes en el órgano político regional. Segundo, si en el despliegue de los diversos campos cubiertos por las propuestas reestructuradoras - supuesto que en términos de toma de decisiones no sean "paquetes" no desagregables - pueden separarse campos aceptables e inaceptables para las minorías industriales y comerciantes, y a ellos corresponden respectivamente actuaciones positivas y negativas de los gobiernos. Tercero, parece también que hubiera podido aparecer evidencia de determinación de haberse incluido en nuestro estudio el análisis del otro resultado - la continuación de la cooperación comercial - y si al comparar el carácter positivo de ésta con el negativo de los intentos de reestructuración hubieran correspondido respectivamente, al primero, decisiones positivas de los gobiernos y aceptabilidad de las minorías y, al segundo, decisiones negativas e inaceptabilidad.

Sin embargo, por lo que respecta a esa última manera, dada la amplitud de cada uno de los resultados aludidos, no pareció posible in-

cluir el análisis de ambos. En cuanto a la segunda forma, en la presentación posterior de las propuestas reestructuradoras y de las reacciones ante ellas se verá si fueron y si fueron percibidas como "paquetes" o desagregables. La primera forma posible de aparecer alguna evidencia de determinación - el desenvolvimiento del proceso de toma de decisiones - queda entonces como la más promisoría.

Se suelen señalar diferentes fases o estadios en el proceso de toma de decisiones. Bourne, refiriéndose específicamente a la colaboración regional, distingue: 1) reconocimiento de un problema o condición insatisfactoria dentro de la colaboración por un actor pertinente; 2) introducción o presentación del problema como concerniente a la colaboración; 3) consideración de posibles alternativas ante él; 4) decisión o elección conjunta respecto al problema específico; y 5) implementación de las decisiones.⁸ Las más interesantes para nosotros son las fases tercera y cuarta, consideración - en muchos casos ya negociación - y elección conjunta.

Sin embargo, con frecuencia se ha hecho notar que "resulta mucho más fácil estudiar la preparación de la decisión que la adopción de la decisión, puesto que ésta, la mayor parte de las veces, escapa a toda observación, sobre todo en los Estados modernos".⁹ Dado el modelo sistémico propuesto, además del hecho de no haberse adoptado decisiones

⁸ Bourne, pp. 42-45. Lindberg, pp. 668-671 señala básicamente los mismos estadios.

⁹ Lapierre, p. 200.

reestructuradoras en el sentido definido, algo semejante podría decirse respecto a la integración centroamericana. De ahí nuestro énfasis en la fase o estado de consideración de las propuestas reestructuradoras por diversos actores: toma de posiciones, prenegociaciones, negociaciones. La "Escala de Estilos de Negociación" de Lindberg (Cuadro IV-1) puede servir de orientación en ese universo. Nuestro interés, sin embargo, no está tanto en él por sí mismo, cuanto por la posibilidad de ver en él si hay momentos de aceptabilidad y momentos de inaceptabilidad de las propuestas reestructuradoras por parte de los empresarios industriales y comerciantes, y si a esos diversos momentos corresponden respectivamente actuaciones positivas y negativas de los gobiernos respecto a las decisiones reestructuradoras. De esa manera podría aparecer alguna evidencia de la determinación de la actuación no positiva de los gobiernos por la inaceptabilidad de las propuestas reestructuradoras para las minorías industriales y mercantiles.

En la Parte Segunda se analizan las propuestas reestructuradoras y las actuaciones de los diversos actores ante ellas. Se destaca entre éstos a los gobiernos y a las minorías industriales y comerciantes. Se deja ver también el papel de los técnicos regionales. Tampoco puede prescindirse, como ya se mencionó, de unas mayorías marginadas en creciente proceso, no obstante, de desmarginalización y protagonismo en Centroamérica entre 1969 y 1981.

Escala de Estilos de Negociación

Grado	Estilo de Negociación	Especificación	Instrucciones Codificadoras e Ilustraciones
1o.	Competitivo, suma-cero, modelo de veto.	No existe posibilidad de incrementar las utilidades mediante cooperación o colusión. La racionalidad individual tiende a maximizar la ganancia de un único jugador, cuya ordenación de preferencias tiene que ser aceptada. Los demás jugadores pierden.	Negociación escasa o inexistente. Exigencias inaceptables y posiciones inmutables. Libre uso de amenazas (incluyendo el abandono del sistema), ultimátums y hechos consumados. Gran hostilidad.
2o.	Competitivo, suma-cero, modelo de coalición mínima.	Limitada cooperación o colusión para maximizar la ganancia de una coalición ganadora. Sólo sus beneficios se incrementan. Los demás pierden. No se dan gratificaciones colaterales ni importantes cambios de posición de parte de los miembros de la coalición ganadora.	Como en el anterior, aunque ahora se da alguna cooperación o colusión entre los miembros de la mínima coalición ganadora.

Cuadro IV- (Continuación)
Escala de Estilos de Negociación

Grado	Estilo de Negociación	Especificación	Instrucciones Codificadoras e Ilustraciones
30.	Cooperativo, suma-constante, modelo simple de concesiones mutuas.	Todos pueden reordenar sus preferencias y hacer limitados sacrificios y transacciones en su propio interés. Algunos obtienen más que otros, pero todos consiguen algo, pudiendo aproximarse a la "optimalidad paretiana". Implica compromiso de los intereses presentes, división de los recursos existentes o ratificación de los acuerdos actuales. Va más allá de la mínima coalición ganadora. Gratificaciones colaterales e intercambio de votos sólo dentro de un limitado ámbito de asuntos estrechamente relacionados.	Todos muestran voluntad de alcanzar acuerdos limitados de mutuo interés. Menos amenazas - aunque éstas y "bluffs" son corrientes todavía - y más intercambio. Se trata sólo de reordenar los recursos existentes dentro de metas y órdenes de preferencia inmutables. Las negociaciones por paquetes se dan sólo dentro de materias estrechamente conectadas.
40.	Cooperativo, suma-variable, modelo complejo de concesiones mutuas.	Irrestringidas gratificaciones colaterales posibilitan amplias concesiones mutuas y transacciones en una amplia gama de asuntos. Estos no se consideran separados e inconexos, sino en el contexto de un continuo proceso de decisión. Compromiso o rearrreglo de los intereses y recursos existentes y ratificación de los arreglos existentes.	Como en el anterior, excepto que los tratados en paquete son de más amplios objetivos. Mayores intercambios y remoción de las amenazas. La finalidad básica es aún reordenar los recursos dentro de las existentes definiciones de objetivos e intereses, aunque pueden existir esfuerzos para cambiar las "imágenes" de los jugadores.

Cuadro IV-1 (Continuación)

Escala de Estilos de Negociación

Grado	Estilo de Negociación	Especificación	Instrucciones Codificadoras e Ilustraciones
50.	Cooperativo, suma-variable, modelo complejo de concesiones mutuas.	Como el 40., excepto que los jugadores se unen para crear nuevos recursos e instituciones. Los jugadores hacen sacrificios para beneficio mutuo.	Mutua conversión de perspectivas, objetivos e imágenes. Esfuerzos para incrementar los recursos, crear nuevas políticas innovadoras, expandir la división política del trabajo o los poderes del sistema institucional. Intercambio y remoción de amenazas. Frecuente invocación de los intereses comunes. Comienzan a desarrollarse nuevos criterios para la evaluación del producto.
60.	Cooperativo, suma-variable, beneficio general, modelo de contribución progresiva.	Cooperación para optimizar los intereses de la sociedad misma. Aceptación de la noción de un interés colectivo superior distinto de la maximización de las utilidades individuales. Implica transformación básica de imágenes y objetivos. Algunos aceptan pérdidas para incrementar los beneficios de otros.	Emergencia del sentido de intereses comunes capaces de trascender los intereses de los actores individuales.

(Tomado de Lindberg, "Political Integration as a Multidimensional Phenomenon Requiring Multivariate Measurement", pp. 705-706)

Prima

SEGUNDA PARTE

CAPITULO V

GERMENES REESTRUCTURADORES EN ESFUERZOS

DE "RE-FUNCIONAMIENTO"

La guerra de julio de 1969 entre El Salvador y Honduras manifestó de modo dramático la debilidad de la Integración centroamericana y la necesidad de reestructurarla.¹ Pero, los problemas venían de atrás. También la conciencia de ellos y algunos esfuerzos de afrontarlos con cierta profundidad, que apuntaban germinalmente hacia una reestructuración.

¹ Sobre la guerra entre El Salvador y Honduras puede verse entre otros: Vincent Cable, "The 'Football War' and the Central American Common Market", International Affairs, Vol. 45, Oct. 1969, pp. 658-671; Carías y Slutzky; Nicolás Mariscal, "Consideraciones en torno al 'Encuentro de Ciudadanos Centroamericanos para Examinar los Problemas relativos al Conflicto entre Honduras y El Salvador'", ECA: Estudios Centroamericanos, No. 312, Oct. 1974, pp. 705-716; William H. Durham, Scarcity and Survival in Central America: Ecological Origins of the Soccer War, Stanford University Press, Stanford (California), 1979. Más específicamente sobre los efectos económicos del conflicto de 1969 puede consultarse SIECA, Evolución y Estado Actual, Vol. I, pp. 144-194, y sobre los efectos institucionales y jurídicos Ibid., Vol. II, pp. 5-8. En cuanto a las negociaciones posteriores puede verse H. Roberto Herrera Cáceres, El Diferendo Hondureño-Salvadoreño: Su Evolución y Perspectivas, Universidad Autónoma de Honduras, Tegucigalpa, 1976; Fernando Flores Pinel, "Entre la Guerra y la Paz: El Conflicto Honduro-Salvadoreño 1969-1979", ECA: Estudios Centroamericanos No. 369-370, Julio-Agosto 1979, pp. 675-698. El texto del Tratado General de Paz, firmado el 30 de octubre de 1980 por los dos países, puede verse en SIECA, Carta Informativa, No. 229, Nov. 1980, pp. 6-17.

A. LA RESOLUCION 54 DEL CONSEJO ECONOMICO

Poco antes del conflicto armado había tenido lugar la Decimoséptima Reunión Extraordinaria del Consejo Económico Centroamericano, celebrada en Tegucigalpa el 22 de marzo de 1969.

En esa oportunidad, tras solucionar la crisis de paralización del intercambio regional entre Nicaragua y los otros cuatro países, se realizó un examen general del Mercado Común. Honduras denunció el carácter estructural de los problemas que éste confrontaba y el inadecuado tipo de industrialización llevado a cabo, que amenazaba provocar crisis recurrentes. Tanto el Consejo Económico, como "los sectores más representativos de la empresa privada de los cinco países", reconocieron la necesidad de impulsar "una nueva etapa del desarrollo de la Integración económica", y en la Resolución 54 se convino en un Plan de Acción Inmediata, cuyos objetivos eran el establecimiento de una unión aduanera, la coordinación de las políticas Industrial, agropecuaria, monetaria y de infraestructura, la creación de un mercado común de capitales, la implantación de condiciones promotoras de la libre movilidad de mano de obra, y el fortalecimiento de las relaciones económicas de la región con el exterior.²

Si se toma como un posible indicador de la participación de los diversos actores en la aprobación de la Resolución 54 la pertenencia

² SIECA, Consejo Económico Centroamericano, Decimoséptima Reunión Extraordinaria, Acta Número Veinticinco, Tegucigalpa, Honduras, 22 de marzo de 1969.

al sector público o privado empresarial de los miembros de cada una de las delegaciones nacionales, encontramos que de los cuatro asistentes por Guatemala uno pertenecía al sector público y tres - entre ellos el Ministro de Economía - al privado. En la delegación salvadoreña, uno - el Ministro - pertenecía al sector público, otro al privado, y dos a ambos, aunque con predominio del privado. De los siete asistentes por Honduras, tres eran funcionarios públicos, uno empresario privado, y tres - entre ellos el Ministro - pueden ubicarse dentro de ambos sectores, con predominio del público. En la delegación nicaragüense, uno - el Ministro - pertenecía al sector público, cuatro al empresarial privado, y dos a ambos, con predominio del sector público. Finalmente, de los dos asistentes costarricenses, uno era funcionario público, y el otro - el Ministro - pertenecía a ambos, con predominio del privado. En ninguna de las delegaciones "nacionales" hubo asistentes del sector laboral (Apéndice 1).

El desenvolvimiento de la Resolución 54, generalmente considerada un primer intento germinal de reestructuración, se frustró al ocurrir el conflicto bélico entre El Salvador y Honduras.

B. EL "MODUS OPERANDI"

Pocos meses después de la guerra honduro-salvadoreña, cuando sus efectos pesaban ya sobre ambos países y sobre la región centroamericana, empezaron a levantarse diversas voces abogando por iniciativas destinadas a buscar soluciones a la deteriorada situación. Por lo que se

refiere específicamente a la integración centroamericana, varias organizaciones regionales e internacionales expresaron la necesidad de reparar, tanto los efectos negativos causados por el conflicto, como otros evidenciados antes de éste por el proceso integrador. Así, el 27 de octubre, la Decimotercera Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores de la Organización de Estados Americanos exhortaba en su Resolución V a los miembros del Mercado Común a mantener activo el movimiento integracionista, y recomendaba a El Salvador y a Honduras la iniciación de conversaciones "a fin de lograr un consenso regional que permita revisar la actual estructura del Mercado Común Centroamericano para perfeccionar su funcionamiento".³ Unos días después, se reunieron informalmente en Costa Rica los Ministros de Relaciones Exteriores de los países centroamericanos y emitieron la Declaración de San José, en la que manifestaban su acuerdo de llevar a cabo conversaciones sobre los problemas de la región, "a fin de lograr la consolidación de la paz, la reestructuración del Mercado Común Centroamericano y restablecer el funcionamiento de los órganos y mecanismos del proceso de Integración económica".⁴

La Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores celebrada en Managua del 3 al 5 de diciembre de 1969 se considera el punto de partida del "Modus Operandi". En ella se acordó: 1) crear un grupo bi-

³ Naciones Unidas, Consejo de Seguridad, Telegrama de fecha 27 de octubre de 1969, dirigido al Secretario General por el Secretario General de la Organización de Estados Americanos, Nueva York, 1969, (S/9490).

⁴ SIECA, Carta Informativa, No. 98, Dic. 1969, p. 1.

lateral de trabajo El Salvador-Honduras para la solución de las diferencias surgidas entre ambos países; 2) crear una Comisión Ad-hoc para la reestructuración de los mecanismos institucionales del Mercado Común; y 3) que los Ministros de Economía se reuniesen para lo referente al funcionamiento, reestructuración y fortalecimiento de la integración económica, según lo expresa el acuerdo tercero:

Convenir con instrucciones de sus Gobiernos, que los Ministros de Economía de los países de la región celebren, a la mayor brevedad posible, en la ciudad de Managua, las reuniones necesarias a fin de que, continuando con la acción pacificadora, acuerden reanudar las actividades de los órganos del Tratado General de Integración Económica Centroamericana y, constituidos en Consejo Económico, además de adoptar las decisiones para resolver los asuntos pendientes que hay planteados en el Mercado Común y establecer un "modus operandi" para el actual funcionamiento de éste, se aboquen a la revisión de los tratados, convenios, protocolos y demás instrumentos que forman la estructura jurídica de la Integración Económica en los aspectos en que ello sea necesario para completar el proceso de reestructuración y fortalecimiento de la Integración Económica Centroamericana, de acuerdo a los mejores intereses de Centroamérica y sus países.⁵

Conforme a este acuerdo, los Ministros de Economía se reunieron el 9 de enero de 1970. Hubo consenso respecto a la tarea a la que deberían abocarse: el funcionamiento, reestructuración y perfeccionamiento de la integración económica, dejando a la Comisión Ad-hoc lo relativo a los aspectos institucionales. Discreparon, en cambio, en cuanto a la reanudación inmediata de las actividades de los Consejos Económico y Ejecutivo, defendida por todos los países, excepto Hondu-

⁵ Declaración Conjunta de los Ministros de Relaciones Exteriores de Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, y Costa Rica, SIECA, Guatemala, 8 de diciembre de 1969, pp. 5-6.



ras, que consideraba que los sucesos de 1969 habían afectado la estructura y funcionamiento del Mercado Común y que dichos órganos no deberían reunirse en cuanto tales, sino para aprobar un "modus operandi" que permitiese el funcionamiento provisional de la integración económica previo a la reestructuración. Finalmente los Ministros acordaron que cada uno de los gobiernos preparara para la próxima reunión "sus propios planteamientos, puntos de vista y propuestas sobre el 'modus operandi' que, a su juicio, deberán establecerse de modo transitorio para lograr el más adecuado funcionamiento del Mercado Común mientras se superan las condiciones anormales que hoy lo afectan y se avanza de modo efectivo en el proceso de reestructuración".⁶

Comenta Paz Barnica en su obra Reestructuración Institucional de la Integración Centroamericana:

Dentro de una concepción teórica general, el "Modus Operandi" significaba el establecimiento de procedimientos que permitiesen operar interinamente al sistema de integración económica regional, es decir, constituía un paso intermedio entre el funcionamiento del Mercado Común conforme a las estipulaciones del Tratado General y demás Instrumentos de la integración económica antes del conflicto bélico, y la reestructuración del sistema integracionista.⁷

En diciembre de 1970, después de largas y arduas negociaciones, se haría evidente la imposibilidad de suscribir el "Modus Operandi".

⁶ SIECA, Acta de la Reunión de Ministros de Economía de Centroamérica, Managua, Nicaragua, 9 de enero de 1970, p. 23.

⁷ Edgardo Paz Barnica, Reestructuración Institucional de la Integración Centroamericana, Nuevo Continente, Tegucigalpa, 1972, p. 89.

Tres países manifestaron su disposición a hacerlo, uno se opuso expresamente, y otro trató de salvar las apariencias condicionando su suscripción a que lo hicieran los otros cuatro. Como resultado de ello se evitó un "re-funcionamiento" del proceso de integración económica, que tal como finalmente se había plasmado contenía moderados, pero significativos, gérmenes reestructuradores:

aunque las medidas en discusión eran notablemente inadecuadas para la dimensión de los problemas, el modus operandi sí constituía un claro reconocimiento de los problemas básicos - quizá la primera evaluación sincera, en gran escala, de los costos de la integración centroamericana. Más aún, comparadas con el carácter liberal predominante en los últimos diez años, medidas tales como la regulación del origen de los productos y la política industrial podían verse como los primeros pasos en la dirección correcta. El mismo hecho de que las negociaciones del modus operandi fracasaron al final fue una especie de honor al mérito de esos adelantos limitados, una indicación de que estaban siendo amenazados algunos intereses.⁸

A continuación se expone la actuación de los diversos actores: gobiernos, minorías industriales y comerciantes, y mayorías. A lo largo de las negociaciones y en los acuerdos provisionales logrados se manifiesta también la actuación de los técnicos regionales.

1. Los Gobiernos y los Técnicos Regionales

Su actuación se revela en gran parte en la Tercera Reunión de Ministros de Economía. Entre julio y diciembre de 1970 ésta cele-

⁸ Bodenheimer, pp. 126-127.

bró cinco períodos de sesiones. Los tres primeros conforman una fase en que se logran acuerdos de principio para el establecimiento de un "modus operandi". El cuarto y quinto períodos configuran la segunda fase, que culmina en un proyecto de resolución. La frustración definitiva del "Modus Operandi" se manifiesta en la sesión final.

a) Primera Fase

Honduras y El Salvador fueron los principales actores en los tres primeros períodos de sesiones. Sus posiciones contrapuestas parecían generar con frecuencia una especie de "suma-cero", en la que un actor parecía considerar pérdida cualquier ganancia del otro. Los otros países jugaron un papel mediador y reconciliador. Guatemala generalmente más próxima a la posición salvadoreña. Nicaragua y Costa Rica a la hondureña.

Desde el primer período de sesiones, en julio de 1970, Honduras tomó la iniciativa. Según este país, el Mercado Común, no obstante algunas realizaciones importantes, de derecho se había roto a consecuencia del conflicto armado de 1969, y de hecho no se había orientado anteriormente según los compromisos originales,

el proceso de desarrollo ha quedado librado a las fuerzas del mercado, lo que se ha traducido en una verdadera distorsión de los propósitos que animaron a los países a comprometerse en el esfuerzo integracionista.⁹

⁹ SIECA, Acta de la Reunión de Ministros de Economía de Centroamérica, Managua, Nicaragua, 25 de julio de 1970, p. 22.

El crecimiento desigual, la pérdida de ingresos fiscales y los déficits en la balanza de pagos regional de varios países eran algunas de esas distorsiones. Se hacía necesario, por tanto, corregir el Mercado Común, mediante un "modus operandi" transitorio que volviese a los principios y objetivos iniciales de la Integración y viabilizase su reestructuración. El desarrollo equilibrado por medio de la coordinación y programación regional, la ayuda a los países regionalmente deficitarios y de menor desarrollo relativo, y cierto trato preferencial para éstos deberían inspirar el "Modus Operandi" y la posterior reestructuración. Honduras proponía una serie de medidas a ser incluidas en el "Modus Operandi", referentes a: 1) expansión de la producción exportable del Mercado Común: a) compras a los países deficitarios; b) coordinación de la expansión agropecuaria e industrial; y c) creación de un fondo para el financiamiento de esa expansión; 2) control sobre las importaciones regionales; 3) reglamentación del origen de las mercaderías; 4) renegociación arancelaria; y 5) cláusulas de salvaguardia.

Estas medidas suponían un profundo cambio respecto al funcionamiento anterior a 1969 del Mercado Común. Eso era lo que Honduras pretendía. Cuando las delegaciones de Guatemala, Nicaragua y Costa Rica presentaron en el segundo período de sesiones un documento conjunto sobre "Medidas que podrían formar parte del Modus Operandi",¹⁰ Honduras

¹⁰ SIECA, Acta del Segundo Período de Sesiones de la Tercera Reunión de Ministros de Economía de Centroamérica, Guatemala, 24-28 de agosto de 1970, pp. 12-17.

lo tachó de insuficiente, ineficaz y decepcionante, y de nuevo tomó la iniciativa comprometiéndose a preparar para la próxima reunión su propia propuesta.¹¹

Las "Propuestas del Gobierno de Honduras" abogaban por la coordinación y programación de la política industrial, otorgando para ello un papel determinante al Consejo Económico, por la protección de los países menos desarrollados del área - mediante cláusulas de salvaguardia - del exceso de mercancías provenientes de los más desarrollados, y por la necesidad de ampliar y diversificar la base industrial de los miembros menos desarrollados al respecto. En contraste con ese proteccionismo industrial y comercial, proponían una política agropecuaria coordinada, que favoreciese las exportaciones de los países de tradición y vocación agrícola y ganadera. Se propugnaba, además, la constitución de un fondo para financiar la expansión de la producción industrial y agropecuaria:

El Fondo se establecería con el propósito principal de fortalecer el desarrollo regional mediante la corrección y prevención de los desequilibrios en el desarrollo entre países. Durante su primera etapa de operaciones el Fondo debería destinarse al financiamiento de los programas y proyectos de los países con déficit comerciales crónicos en su comercio en la región.¹²

¹¹ ibid., p. 17ss.

¹² SIECA, Reunión de Ministros de Economía de Centroamérica, Guatemala, 4 de septiembre de 1970, Propuestas del Gobierno de Honduras, Guatemala, 4 de septiembre de 1970, (SIECA/RMECA-III-3/D.T.3); SIECA, Reunión de Ministros de Economía de Centroamérica, Guatemala, 4 de septiembre de 1970, Cuadro comparativo de los Planteamientos contenidos en las Propuestas de los Gobiernos sobre el Modus Operandi para el Funcionamiento del Mercado Común Centroamericano, presentadas en el Segundo y Tercer Períodos de la III Reunión de Ministros de Economía de Centroamérica, Guatemala, 4 de septiembre de 1970, (SIECA/RMECA-III-3/ D.I. 1).

La capitalización del Fondo debería ser hecha por los países superavitarios en el comercio regional en beneficio de los deficitarios. Honduras insistía finalmente en la urgencia de estas medidas, sugiriendo fechas inmediatas de entrada en vigor.

El Salvador, por su parte, en los tres primeros períodos de sesiones mantuvo una posición conservadora, aunque abierta a ciertas concesiones menores,

Cree mi Gobierno - declaraba el delegado salvadoreño - que el ordenamiento jurídico vigente es suficientemente amplio para adoptar los correctivos necesarios en el terreno fiscal y que, por consiguiente, no se requiere por ahora tomar medidas radicales que vulneren los principios de libre comercio, de la libertad de empresa y los legítimos derechos adquiridos del inversionista.¹³

El respeto a esos mismos principios constituyó el quicio de la exposición salvadoreña respecto a las políticas industrial y agraria: "libre comercio de productos manufacturados, tal como ha venido aplicándose hasta ahora", "libertad de decisión empresarial", "libre comercio absoluto en materia agrícola".¹⁴ A ellos habría que añadir el de la libre movilidad de mano de obra.

Esa línea se reafirmó en la "Declaración del Gobierno de El Salvador", de septiembre. En ella, sin embargo, se consideraban aceptables como directivas generales de la futura reestructuración las

¹³ SIECA, Acta de la Reunión de Ministros de Economía de Centroamérica, Managua, Nicaragua, 25 de julio de 1970, p. 46.

¹⁴ Ibid., pp. 42 y 46.

medidas que Guatemala, Nicaragua y Costa Rica habían propuesto conjuntamente para formar parte del "Modus Operandi". Incluso no se objetaba su consideración para éste. Pero, El Salvador exigía ahora una compensación por los efectos negativos que la anomalía del Mercado Común le había causado, ya que al cerrarse el mercado hondureño se había convertido en un país de mercado restringido y se hallaba en una desventajosa relación de competitividad, por lo que pedía cuotas de importación para los países de mercado restringido.¹⁵

En medio de este conflicto entre Honduras y El Salvador, entre la coordinación, programación y proteccionismo del uno y el liberalismo del otro, y el oportunismo de ambos cuando así convenía a sus intereses, Guatemala, Nicaragua y Costa Rica representaban una posición media y mediadora, aunque con cierta tendencia conservadora. Había que conservar lo ya logrado, pero también perfeccionarlo de modo que contribuyese al desarrollo económico y social de cada uno de los miembros y de la región. Había que ajustarse estrictamente "a las disposiciones de los distintos tratados y convenios de la integración económica, incluido el ininterrumpido funcionamiento del libre comercio", pero también constituir un fondo para "corregir y prevenir desequilibrios en el desarrollo entre los países". Criterios de eficiencia debían guiar las políticas industrial y agropecuaria, pero sin olvi-

¹⁵ SIECA, Reunión de Ministros de Economía de Centroamérica, Guatemala, 4 de septiembre de 1970, Declaración del Gobierno de El Salvador, Guatemala, 4 de septiembre de 1970, (SIECA/RMECA-111-3/D.T.2).

dar que todos contasen con oportunidades. Podría haber cláusulas de salvaguardia, pero para "situaciones de emergencia muy calificadas".¹⁶

Las tres propuestas, la de El Salvador, la de Honduras, y la conjunta de Guatemala, Nicaragua y Costa Rica, fueron debatidas en el tercer período de sesiones. En los puntos conflictivos siguieron enfrentándose El Salvador y Honduras. Esta llevó de nuevo la iniciativa siendo frecuentemente secundada ahora por Nicaragua y Costa Rica. Estos dos países seguían, no obstante, abogando por una amplia libertad de comercio. El Salvador, a la defensiva, fue generalmente secundado por Guatemala, aparentemente más abierta a ciertos ajustes en favor de los países deficitarios. La SIECA, que había preparado un documento comparativo de las tres propuestas, consiguió conciliar posiciones en varios puntos, y de este modo se lograron una serie de acuerdos para el establecimiento de un "modus operandi".¹⁷

Entre los objetivos de éste se indicaba la ordenación del funcionamiento transitorio del Mercado Común, en tanto se reestructuraba, y la definición de la participación de cada país, según las normas establecidas.

Respecto al Fondo se logró cierto acuerdo de principio para crear uno permanente, con aportaciones automáticas de los países centroamericanos, complementadas con otras del exterior, con el fin de "corre-

¹⁶ SIECA, Acta del Segundo Período de Sesiones de la Tercera Reunión, pp. 12-17.

¹⁷ SIECA, Acta del Tercer Período de Sesiones de la Tercera Reunión de Ministros de Economía de Centroamérica, Guatemala, 4-9 de septiembre de 1970.

gir los desequilibrios actuales y prevenir nuevas situaciones de desequilibrios de desarrollo".¹⁸ Las aportaciones serían proporcionales a la participación en los beneficios y, aunque utilizables por todos los países, se favorecería primordialmente a los que participaran menos en los beneficios del Mercado Común y de la integración económica. El Banco Centroamericano y la SIECA fueron encargados de la preparación de un proyecto de estatutos.

En lo referente a la políticas industrial y agropecuaria se acordó fortalecer la coordinación regional, tratando de conciliar producción y eficiencia, por un lado, con equidad en la participación, por el otro. Para ello se utilizarían los instrumentos del ordenamiento legal vigente, completandolo con los reglamentos sobre Incentivos Fiscales al Desarrollo Industrial y sobre Origen de las Mercancías y revisando el Arancel Centroamericano de Importación, y se establecerían nuevos mecanismos regionales en caso necesario. Se estableció también una Cláusula General de Salvaguardia, enunciandose las situaciones en que podría aplicarse.

En cuanto al funcionamiento de los órganos de la Integración económica se acordó que al concluir el período de sesiones a finales de noviembre, los Ministros de Economía se constituirían en Consejo Económico, reanudando así las actividades de los órganos directivos de la Integración, y suscribirían el "Modus Operandi". Finalmente, se encomendó a la SIECA y a la Secretaría del Comité de Cooperación Eco-

¹⁸ Ibid., p. 53.

nómica el estudio de propuestas para la reestructuración.

b) Segunda Fase

Los acuerdos para el establecimiento de un "modus operandi" no pasaban de ser un compromiso básico de principios que era preciso concretar. El cuarto y quinto períodos de sesiones afrontaron esta tarea. De nuevo volvió a surgir el conflicto, siendo una vez más las posiciones salvadoreña y hondureña las más distantes, y oscilando entre ellas las de los otros tres países, aunque Guatemala se alineó consistentemente con El Salvador.

Honduras enseguida manifestó su preocupación por las discrepancias y diferencias de interpretación de los acuerdos que, a su juicio, se notaban entre ella y los demás países. El Salvador, por el contrario, expresó su satisfacción por el realismo mostrado por el grupo de trabajo de los Vice-ministros, que prometía "llegar a soluciones satisfactorias para todos".¹⁹ Aunque existió acuerdo en la mayoría de los artículos propuestos para el Reglamento sobre Normas de Origen de las Mercancías, en los conflictivos Honduras, con una posición más proteccionista, luchó casi siempre en solitario frente a los otros cuatro países, más liberales a este respecto. En cambio, en la cuestión de las cláusulas de salvaguardia, Honduras, Nicaragua y Costa Ri-

¹⁹ SIECA, Acta del Cuarto Período de Sesiones de la Tercera Reunión de Ministros de Economía de Centroamérica, San José, Costa Rica, 3-6 de noviembre de 1970, p. 10.

ca, que las querían más amplias y flexibles, se enfrentaron a El Salvador y Guatemala.

De nuevo apareció el Fondo para el Fomento de la Producción en las negociaciones del quinto período de sesiones. Aunque El Salvador decía no estar en principio en contra, se hicieron evidentes su reticencia y maniobras dilatorias, apoyadas en parte en algunas de las dificultades al respecto expuestas en los comentarios de los Bancos Centrales de Guatemala, El Salvador, Nicaragua y Costa Rica, no compartidos por Honduras. La posibilidad de no llegar a un acuerdo se hizo patente, advirtiendo algunas delegaciones sobre la gravedad de sus consecuencias. El Ministro de Economía de El Salvador manifestó, por su parte, que en las circunstancias creadas después de 1969 su país no estaba obligado a un sacrificio, al que otros países lo estaban.²⁰ Guatemala decidió en un momento dado abstenerse en las discusiones relativas al Fondo.²¹ Sin embargo, finalmente pudo llegarse a un acuerdo sobre los coeficientes de aportación y utilización del Fondo, durante su primer quinquenio (Cuadro V-1).

²⁰ SIECA, Acta del Quinto Período de Sesiones de la Tercera Reunión de Ministros de Economía de Centroamérica, sesiones celebradas en Managua, Nicaragua, del 17 al 20 de noviembre y en San José, Costa Rica, del 25 de noviembre al 2 de diciembre de 1970, p. 65.

²¹ Ibid., p. 70.

Cuadro V-1

País	Por cientos	
	Aportación	Utilización
Guatemala	32	11
El Salvador	20	20
Honduras	14	27
Nicaragua	16	22
Costa Rica	18	20

(Tomado de SIECA, Acta del Quinto Período de Sesiones de la Tercera Reunión, p. 81)

La fijación de los coeficientes de aportación se calculó tomando en cuenta la razón exportaciones/importaciones, y la inversa para los de utilización, ajustando ambos de acuerdo a las tendencias del comercio intrarregional del último año.²² No se llegó a un acuerdo sobre el volumen del Fondo, inclinándose Guatemala y El Salvador por 30 millones de pesos centroamericanos, y Honduras, Nicaragua y Costa Rica por 40. Se pensaba, además que se podría obtener recursos externos en una proporción de 2 a 1 respecto a los internos, en cuyo caso los países se beneficiarían en las siguientes proporciones por cada peso centroamericano aportado (Cuadro V-2):

²² Para un análisis crítico del Fondo puede consultarse Peter Robson, "Examen de las Últimas Propuestas relativas a la Compensación Fiscal en el Mercado Común Centroamericano", en Lizano, La Integración Económica Centroamericana, Vol. 1, pp. 164-181.

Cuadro V-2

Guatemala	1
El Salvador	3
Honduras	5,6
Nicaragua	4,1
Costa Rica	3,3

(Tomado de SIECA, Acta del Quinto Período de Sesiones de la Tercera Reunión, p. 82)

El Salvador pidió por último que el fondo - parte de la estructura del Banco Centroamericano de Integración con sede en Tegucigalpa - tuviera su sede en San Salvador. Nada objetaron Guatemala, Nicaragua y Costa Rica. Pero, el Ministro de Honduras reaccionó airadamente considerandolo no sólo artificial y perjudicial, sino que además "introducía a última hora un elemento político totalmente nuevo dentro de las negociaciones del Modus Operandi, que era del todo inaceptable para su Gobierno".²³ Se intentó entonces una solución de compromiso: creación de una sucursal en El Salvador y facilidades para que las condiciones de acceso de ese país al BCIE fueran idénticas a las de los demás miembros. "Pero el Ministro de El Salvador indicó que en esas circunstancias su país consideraba preferible abstenerse de participar en el Fondo".²⁴ No obstante, a solicitud de los Ministros de Guatemala, Nicaragua y Costa Rica aceptó consultar con su gobierno sobre la alternativa sugerida, y se pospuso así el debate sobre el Fondo hasta el 8 de diciembre.

²³ SIECA, Acta del Quinto Período de Sesiones de la Tercera Reunión, p. 83.

²⁴ Ibid.

En las sesiones "maratónicas" de este quinto período se lograron acuerdos sobre otra serie de puntos: origen de las mercancías, cláusulas de salvaguardia, políticas arancelaria, industrial y agrícola, reestructuración, y diversos reglamentos. Algunos de esos acuerdos, como el referente a la política industrial regional, eran toda una muestra de equilibrismo, lograda en gran parte por la mediación de la SIECA. Por último, el 2 de diciembre se emitió un boletín de prensa, en el que los Ministros de Economía informaban que habían logrado acuerdos sobre todas las materias del "Modus Operandi", excepto en dos puntos relacionados con el Fondo, que serían objeto de consulta en los países en los próximos días; esperaban concluir las últimas negociaciones en la primera mitad de diciembre y constituirse en Consejo Económico para suscribir el "Modus Operandi".²⁵

Entretanto la SIECA, recogiendo los acuerdos logrados, acabó de elaborar el proyecto de resolución sobre el "Modus Operandi", que los Ministros de Economía habrían de firmar.²⁶

El Consejo Económico considera que la integración fue concebida como instrumento para el desarrollo económico y social de los cinco países y para el restablecimiento de la unidad de Centroamérica, en prosecución de la elevación de las condiciones de vida del pueblo

²⁵ Ibid., p. 148.

²⁶ SIECA, Reunión de Ministros de Economía de Centroamérica (Quinto Período de Sesiones) (Continuación), San José, Costa Rica, 8 de diciembre de 1970, Modus Operandi del Mercado Común Centroamericano: Proyecto de Resolución del Consejo Económico elaborado por la Secretaría Permanente con base en los Acuerdos establecidos por los Ministros de Economía, Guatemala, 6 de diciembre de 1970, (SIECA/RMECA-111-5/ D.T. 43).

centroamericano; que el proceso de Integración ha sido beneficioso para los Estados miembros y la región, no obstante subsistir problemas no resueltos y haber generado otros, por lo que los gobiernos acordaron reestructurarlo; y que mientras se lleva a cabo esa reestructuración es indispensable asegurar el funcionamiento del Mercado Común con la continuada participación voluntaria de todos sus miembros, el desarrollo económico y social de cada uno de ellos, y la obtención de mutuos beneficios según el principio del desarrollo equilibrado. Por todo ello, resuelve adoptar, "dentro del marco institucional y jurídico del Programa de Integración Económica Centroamericana, el siguiente modus operandi del Mercado Común Centroamericano". (Considerandos).

Se constituye un Fondo para el Fomento de la Producción, orientado a corregir o prevenir desequilibrios, intensificar el proceso de integración, y promover el desarrollo acelerado de la región. Sin embargo, dadas las discrepancias mencionadas, el proyecto de resolución deja pendientes todavía los principios y normas conforme a los cuales la Asamblea de Gobernadores del Banco Centroamericano resolverá la institución y administración del Fondo, que será parte de esa institución.

La política industrial regional es, como ya se indicó, un juego de equilibrios. Se pretende fortalecerla a fin de, por un lado, asegurar la participación continuada, voluntaria y equitativa de los cinco países según el principio del desarrollo equilibrado, y por otro,

Intensificar el crecimiento de la producción con criterios de eficiencia y óptimo aprovechamiento de recursos. Se espera poder alcanzar esos fines, por una parte, mediante el perfeccionamiento del sistema dentro del que se había venido desarrollando la actividad manufacturera, y por otra, mediante el fomento de industrias regionales, para lo que se proponen acuerdos por ramas industriales y promoción de Industrias básicas. Se propiciará la participación y colaboración activa de los empresarios privados, y se conceden amplias atribuciones al Consejo Económico. El Consejo dará preferencia a los países industrialmente menos desarrollados, cuando existan condiciones similares entre varios. Para todo ello,

se utilizarán, en lo pertinente, los distintos instrumentos que forman parte del ordenamiento legal e institucional del Mercado Común, para lo cual éstos serán objeto de la reglamentación respectiva; se establecerán relaciones adecuadas con los mecanismos e instrumentos existentes en los países, y cuando resulte apropiado, se implantarán nuevos mecanismos regionales de promoción vinculados, entre otros instrumentos, al Fondo Centroamericano para el Fomento de la Producción (II, QUINTO).

Se resuelve coordinar más estrechamente la política agrícola, a fin de asegurar el abastecimiento regional, promover la sustitución de importaciones y las exportaciones, propiciar la movilidad de los factores de la producción, ordenar y ampliar los mercados, y lograr una mayor vinculación entre el desarrollo agrícola e industrial. Prima el criterio de eficiencia, aunque se tendrán en cuenta los objetivos de desarrollo equilibrado y generación de empleo. Las bases del desarrollo agrícola serán, no sólo el libre comercio y la

equiparación arancelaria, sino también la coordinación de políticas y programas nacionales, el Protocolo Especial sobre Granos y una acción más amplia por parte de la Comisión Coordinadora de Mercadeo y Estabilización de Precios. Se formula un Plan de Acción a corto plazo para ésta y se enuncian las finalidades concretas de los Programas Específicos de la Política Agrícola Común.

La resolución del Consejo Económico incluiría también los reglamentos para determinar el origen centroamericano de las mercancías, para la aplicación del impuesto de estabilización económica creado por el Protocolo de San José, y al Convenio Centroamericano de Incentivos Fiscales al Desarrollo Industrial. Aunque aún quedaban problemas no resueltos, esos reglamentos habían sido aprobados en el quinto período de sesiones, una vez que los países lograron por fin ponerse de acuerdo respecto a la definición de los conceptos y determinación del monto del "valor regional incorporado", "valor agregado", y "alto valor agregado".²⁷ Además, la SIECA prepararía otros estudios para que el Consejo Ejecutivo elaborara anteproyectos de reglamentos sobre varias materias especificadas, de modo que el Consejo Económico los pudiera aprobar antes de finalizar 1971.

Respecto a la política arancelaria, se resuelve revisar integralmente el Arancel Centroamericano de Importación a fin de adaptarlo a los cambios sobrevenidos desde su suscripción y propiciar una mayor

²⁷ SIECA, Acta del Quinto Período de Sesiones de la Tercera Reunión, Anexos No. 2, 8 y 9; Bodenheimer, pp. 116-122.

eficiencia de las actividades económicas, dentro del mantenimiento de un equilibrio razonable entre los intereses del productor, el consumidor y el fisco. Esa revisión se hará en dos etapas, las cuales se especifican detalladamente. En la primera, se realizará un estudio por casos; en la segunda, se analizará a fondo el propio arancel. Se resuelve, además, suscribir desde ahora el "Protocolo para Manejar en Forma Flexible el Arancel Centroamericano de Importación", que, dentro de límites especificados, concede amplias facultades al respecto al Consejo Económico.²⁸

Se decide igualmente la suscripción de un "Protocolo sobre Cláusulas de Salvaguardia", a fin de introducir un elemento de flexibilidad, sin perjuicio de la validez de los instrumentos jurídicos de la integración. En él se estipula que los Consejos Económico y Monetario Centroamericanos podrán autorizar a los Estados miembros medidas de excepción parciales y transitorias cuando confronten graves situaciones de desequilibrios en sus balanzas de pagos, producción o abastecimiento.²⁹

Finalmente, el proyecto de resolución establece una serie de medidas y mecanismos - por ejemplo, comisiones bilaterales mixtas de El Salvador, por un lado, y de Honduras, por otro, con los otros tres países miembros - para atender la situación anormal prevaleciente en

²⁸ SIECA, Acta del Quinto Período de Sesiones de la Tercera Reunión, Anexo No. 5; Bodenheimer, pp. 115-116.

²⁹ SIECA, Acta del Quinto Período de Sesiones de la Tercera Reunión, Anexo No. 3; Bodenheimer, p. 116.

el comercio regional, compromete a los gobiernos a emprender los procedimientos pertinentes para la ratificación y depósito de los convenios y protocolos de Integración suscritos pero aún no ratificados o depositados, y encomienda a la SIECA y a la Secretaría del Comité de Cooperación Económica del Istmo Centroamericano el inicio de estudios que posibiliten la formulación de propuestas de reestructuración del Mercado Común Centroamericano.

c) Sesión Final

Cuando en la segunda semana de diciembre de 1970 los Ministros de Economía se reunieron en San José de Costa Rica para conocer los resultados de las consultas llevadas a cabo por los Ministros de El Salvador y Guatemala con sus respectivos gobiernos, el Ministro de El Salvador manifestó que tenía,

Instrucciones de su Gobierno de no suscribir el acuerdo sobre la constitución del Fondo y que, con base en las mismas instrucciones, su Delegación tampoco estaría en condiciones de ser parte del acuerdo sobre Política Industrial, en vista de que la ejecución de esta última estaría ligada estrechamente al indicado mecanismo financiero, en el que, como ya expresó, su Gobierno no está dispuesto a participar.³⁰

La misma razón era aducida para mostrar ciertas reservas en cuanto a suscribir los acuerdos sobre política agropecuaria.

³⁰ SIECA, Acta Final de la Tercera Reunión de Ministros de Economía de Centroamérica, San José, Costa Rica, 8-11 de diciembre de 1970, pp. 12-13.

Honduras, Nicaragua y Costa Rica manifestaron estar dispuestas a suscribir todos los acuerdos del "Modus Operandi". También Guatemala, pero condicionándolo a que lo hicieran los cinco gobiernos. De este modo bloqueó la posible alternativa - ya prevista - de suscribirlo entre cuatro países y dejarlo abierto a una posible adhesión futura de El Salvador. El intento del "Modus Operandi" había fracasado. Se había evitado su adopción. Honduras leyó entonces una declaración declinando toda responsabilidad por las consecuencias que de ello pudieran derivarse.³¹

Estas no se harían esperar mucho. En respuesta al fracaso del "Modus Operandi", el 30 de diciembre el Congreso de Honduras emitió el Decreto No. 97. Con él suspendía la vigencia para ese país de una serie de disposiciones del Tratado General reguladoras del intercambio comercial regional y autorizaba al Ejecutivo a negociar y suscribir acuerdos comerciales bilaterales con países de dentro y de fuera de la región, a crear un Fondo de Desarrollo Agropecuario e Industrial, y a revisar el sistema de incentivos fiscales. Honduras se marginaba de este modo del esquema de integración económica centroamericana. Esa marginación sería, no obstante, sólo parcial.³²

³¹ ibid., p. 13.

³² "Decreto Legislativo No. 97 de Honduras", Revista de la Integración Centroamericana, No. 2, 1971, pp. 203-209; Paz Barnica, pp. 117-127. Sobre los efectos económicos del Decreto No. 97 puede verse SIECA, Evolución y Estado Actual, Vol. 1, pp. 194-232, y SIECA, Algunos Efectos del Decreto 97 sobre el Comercio Intracentroamericano y el Comercio Exterior de Honduras durante 1971, Guatemala, 10 de abril de 1972, (SIECA/72/VII-2/17). Sobre sus efectos jurídicos SIECA, Evolución y Estado Actual, Vol. II, pp. 17-41.

Guatemala, Nicaragua y Costa Rica reaccionaron, entonces, afirmando la vigencia de los tratados y demás instrumentos legales de la integración centroamericana para normar sus relaciones económicas y comerciales, al mismo tiempo que establecían comisiones mixtas bilaterales entre ellas a fin de regular su intercambio en la nueva situación.³³

El fracaso del esfuerzo de "re-funcionamiento" de la integración económica centroamericana, que en el "Modus Operandi" se había configurado, no sólo como previo cronológicamente a la reestructuración, sino también como substancialmente próximo a ella, acabó dejando sumido al proceso integrador en la más profunda de sus crisis hasta el momento.

Diversos autores han suscitado dos intrigrantes cuestiones: la primera, acerca de la existencia o no de auténtica voluntad negociadora por parte de El Salvador; la segunda, sobre los motivos reales del rechazo del "Modus Operandi".

Bourne no responde a ninguno de los dos interrogantes, pero en la evidenciada falta de interés de El Salvador desde el comienzo de las negociaciones cree descubrir indicios de una posible falta de voluntad negociadora.³⁴ Para Bodenheimer carece de sentido un cam-

³³ "Declaración Conjunta de los Ministros de Economía de Guatemala, Nicaragua y Costa Rica, 8 de enero de 1971", Revista de la Integración Centroamericana, No. 2, 1971, p. 217, y "Declaración del Alcazar" de los Ministros de Relaciones Exteriores de Guatemala, El Salvador, Nicaragua y Costa Rica, 12 de enero de 1971", Ibid., pp. 235-236.

³⁴ Bourne, p. 346.

bio a última hora, pareciendole "evidente que El Salvador nunca aceptó la idea de reestructurar el MCCA en la forma que exigían los hondureños"; ese rechazo no se basaba tanto en su renuencia a aceptar el Fondo, cuanto en los cambios en la política industrial implicados en el "Modus Operandi", que consideraba que también resultarían inaceptables al otro miembro liberal y gran beneficiario de la integración: Guatemala.³⁵ Una respuesta similar al segundo interrogante es ofrecida por Poltevin.³⁶ Shaw, en cambio, se refiere a una "inversión de dirección salvadoreña en la hora undécima", dejando entender, no obstante, que el cambio fue teniendo lugar a lo largo de 1970; presiones de los militares y una revaluación de la situación económica acabaron conduciendo al gobierno salvadoreño a una posición dura frente a las exigencias hondureñas incorporadas en el "Modus Operandi", esperando que los otros miembros presionarían a Honduras para que recortase sus exigencias.³⁷ Por su parte, varios funcionarios de la SIECA entrevistados opinaron coincidentemente que todos los países negociaron con voluntad de llegar a un acuerdo³⁸; como factores explicativos del malogro de éste reiteraron los que la Secretaría había indicado como "motivos que impidieron el éxito de este esfuerzo":

³⁵ Bodenheimer, pp. 127-132.

³⁶ René Poltevin, El Proceso de Industrialización en Guatemala, EDUCA, San José, 1977, pp. 80-81.

³⁷ Shaw, pp. 176-178.

³⁸ Entrevistas con Dante G. Ramírez, Hugo Ordoñez y Guillermo Noriega Morales en Guatemala el 25 y 26 de marzo y 10 de abril de 1980 respectivamente.

En primer lugar, debe tenerse presente que aunque las negociaciones del modus operandi no estuvieron directamente vinculadas a las labores de pacificación encomendadas al Grupo Bilateral Honduras-El Salvador, el elemento político implícito en el conflicto entre los dos países se encontró siempre subyacente, sobre todo en lo que respecta al Fondo para la Expansión de la Producción Industrial y Agropecuaria.

En segundo término, y especialmente en lo que se refiere a la política de desarrollo industrial, no puede dejar de señalarse la reacción negativa que surgió entre algunos grupos del sector empresarial, sobre todo de aquellos países que a lo largo de toda la negociación propugnaron por mantener incólume la libre decisión empresarial y cierto tradicionalismo en la interpretación y aplicación de los Tratados, ante las propuestas que contenía sobre el particular el modus operandi. La resistencia de dichos grupos a la puesta en vigor de algunos de los mecanismos previstos, influyó en forma determinante en el resultado final de las negociaciones.

Por último, es pertinente indicar el hecho de haberse venido configurando el modus operandi como un todo indivisible, que forzosamente debía de ser adoptado en una fecha determinada y a muy corto plazo, lo que introdujo un elemento³⁹ de rigidez en la negociación y conspiró contra su éxito.

2. Las Minorías Industriales y Comerciantes

En julio de 1970, el Secretario General de la SIECA, Carlos Manuel Castillo, presentaba su dimisión a los Ministros de Economía. Continuó, sin embargo, al frente de la Secretaría durante toda la negociación del "Modus Operandi". En su carta de renuncia escribía:

En el marco de las decisiones que tomaron los gobiernos hace diez años, el desarrollo alcanzado por el Mercado

³⁹ SIECA, Evolución y Estado Actual, Vol. I, p. 139. Para un análisis de la situación jurídica tras el fracaso del "Modus Operandi" puede verse ibid., Vol. II, pp. 8-16.

Común es, en su mayor parte, producto de la iniciativa de los empresarios privados. En este sentido, a ellos corresponden muchas de las realizaciones y no pocas de las fallas que se han registrado. Aun cuando la responsabilidad de estas últimas es gubernamental en última instancia, resulta preocupante la confusión que se establece con frecuencia entre el interés público y el de las compañías particulares.⁴⁰

El interés de los industriales en la continuación del Mercado Común se hizo explícito desde el momento en que los Ministros de Relaciones Exteriores reanudaron el diálogo en 1969. La Federación de Cámaras y Asociaciones Industriales de Centroamérica (FECAICA) expresó su satisfacción por ello y su expectativa de un fortalecimiento del Mercado Común.⁴¹ Pero, no se trataba de ser mero espectador, sino de contribuir activamente a la solución de los problemas existentes y a la evaluación y revisión del sistema. Para ello, declaraba en febrero de 1970 el nuevo Presidente de FECAICA, "el Consejo Económico Centroamericano debe reunirse con representación del sector privado".⁴² Los industriales tenían prisa por encontrar soluciones a un problema que juzgaban afectarles más que a nadie,

No se puede seguir tratando los problemas de la integración con procedimientos evidentemente lentos. Los sectores empresariales somos los que efectivamente hacemos la integración con nuestras inversiones.⁴³

⁴⁰ SIECA, Carta Informativa, No. 106, Agosto 1970, p. 19.

⁴¹ SIECA, Carta Informativa, No. 99, Enero 1970, pp. 9-10.

⁴² SIECA, Carta Informativa, No. 101, Marzo 1970, p. 18.

⁴³ SIECA, Acta de la Reunión de Ministros de Economía de Centroamérica, Managua, Nicaragua, 25 de julio de 1970, Anexo 1, p. 2.

La expresión más completa de la posición de la FECAICA es la de agosto de 1970. Resulta significativa la falta de adhesión del grupo hondureño a esa exposición de fuerte inspiración liberal, y muy similar por cierto a las posiciones mantenidas por el gobierno de El Salvador. La FECAICA plantea como principio básico el logro de una mayor integración según un derecho comunitario más operante, y explicita lo que a su entender implica ese régimen de legalidad: libre comercio, respeto a los derechos adquiridos de los inversionistas públicos y privados, y libertad de empresa. En diversos puntos, y especialmente en los concernientes a las políticas de desarrollo industrial, se expresa la conciencia de que el sector privado es el artífice de la integración económica. La FECAICA se queja de no haber sido consultada a tiempo, de la falta de franqueza y de la simulación de los gobiernos y autoridades de la integración para con ella en varios puntos, y de la concentración de poder en la SIECA en detrimento de los Consejos Económico y Ejecutivo.⁴⁴

Al emitir Honduras el Decreto No. 97, los industriales de Guatemala, El Salvador, Nicaragua y Costa Rica, unidos en FECAICA, lo denunciaron como violatorio a las normas del Mercado Común, y exhortaron a sus gobiernos a continuar y fortalecer éste, resolviendo sus problemas urgentes, absteniéndose de medidas unilaterales, y evitan-

⁴⁴ SIECA, Grupo de Trabajo de la Reunión de Ministros de Economía de Centroamérica, Guatemala, 3 de agosto de 1970, Exposición de la Federación de Cámaras y Asociaciones Industriales de Centroamérica, Guatemala, 7 de agosto de 1970, (SIECA/GT-RMECA-111/D.1. 10).

do la suscripción de acuerdos bilaterales con Honduras. Pero, el proceso de integración económica debería quedar abierto a ese país "siempre que se ajuste a los principios fundamentales del Mercado Común".⁴⁵ Un mes más tarde, en febrero de 1971, FECAICA, de nuevo sin representación hondureña, invitaba a los Ministros de Economía a una reunión con su Consejo de Directores. En esa oportunidad reiteró su posición previa, pero proponía ahora como tema de discusión la adopción de acuerdos que hicieran avanzar la integración y permitieran "solucionar el problema que confrontan los países deficitarios del área".⁴⁶

Por su parte, la Asociación de Industriales de Honduras - uno de los participantes en la elaboración del Decreto No. 97 - apoyó las medidas de éste considerándolas una oportunidad garantizada para "invertir y ampliar la producción sin temor a que posteriormente se vuelva a colocar al Industrial hondureño en competencia desventajosa con Centroamérica".⁴⁷

La Federación de Cámaras de Comercio de Centroamérica (FECAMCO), a finales de agosto de 1970, había expuesto los puntos de vista del sector comercial. Expresó su fe y apoyo a la integración, y advir-

⁴⁵ "Declaración del Consejo de Directores de la Federación de Cámaras y Asociaciones Industriales Centroamericanas (FECAICA), 8 de enero de 1971", Revista de la Integración Centroamericana, No. 2, 1971, pp. 219-220.

⁴⁶ "Declaración de la Federación de Cámaras y Asociaciones Industriales Centroamericanas (FECAICA)", 19 de febrero de 1971, Ibid., pp. 245-246.

⁴⁷ Boletín Informativo de la Asociación Nacional de Industriales de Honduras, 14 de enero de 1971, Ibid., p. 223. Para una más completa comprensión de la posición de los Industriales hondureños puede ayudar Antonio Murga Frassinetti, "Estado y Burguesía Industrial en Honduras", Revista Mexicana de Sociología, Vol. 39, No. 2, Abril-Junio 1977, pp. 595-609.

tió sobre las "consecuencias catastróficas" que podrían derivarse de una reversión del proceso. Pidió que se depusieran las actitudes nacionalistas y se revisaran los instrumentos de la Integración a fin de mejorarla y seguir avanzando. Finalmente, la FECAMCO "ofrece su colaboración para la solución de estos problemas y espera que los Gobiernos de Centroamérica sigan el criterio de las Cámaras de Comercio, cuando se discutan estos trascendentales asuntos".⁴⁸

En las declaraciones de FECAICA y FECAMCO se manifiesta el interés de los industriales y comerciantes en el funcionamiento de un Mercado Común del que se consideraban los verdaderos artífices, y del que sin duda habían sido los grandes beneficiarios. Ese Mercado Común debería seguir apegado a sus principios fundamentales liberales, aunque podrían hacerse algunas revisiones para tomar en cuenta los problemas de los países deficitarios. Los industriales y comerciantes exigían un mayor protagonismo en su orientación, resintiéndolo el de la SIECA a la que acusaban de concentración de poder en detrimento de los órganos Intergubernamentales de la Integración. Es evidente, sin embargo, el disenso de los industriales hondureños frente a FECAICA, dominada por salvadoreños y guatemaltecos; también dentro de éstos se dieron tensiones, pero acabó imponiéndose la posición de quienes preferían un Mercado Común liberal, aun a costa de sacrificar a algún miembro, a otro con todos más "dirigista" y equilibrado.⁴⁹

⁴⁸ SIECA, Carta Informativa, No. 107, Sept. 1970, p. 30.

⁴⁹ Bodenheimer, pp. 127-134; Poitevin, p. 82.

La opción liberal de los industriales y comerciantes, manifestada en FECAICA y FECAMCO, y reflejada en el resentimiento frente a la Secretaría, ejerció un poderoso influjo en las posiciones y decisiones gubernamentales, sobre todo salvadoreñas y guatemaltecas, en el "Modus Operandí". En realidad había sido una práctica constante en los procesos de negociación y de toma de decisiones de la integración centroamericana,

En la generalidad de los casos, la presión de las conveniencias particulares es tan fuerte, que se hace sentir hasta el punto de que los gobiernos nombran dentro de sus delegaciones a representantes directos de esos intereses, los que llegan inclusive a participar en los foros comunitarios expresando sus puntos de vista sobre un asunto en debate hasta lograr condicionar el voto del miembro titular que representa a su país.⁵⁰

Por lo que se refiere específicamente al "Modus Operandí", un alto funcionario de la SIECA, testigo de su frustración final, señalaba que la empresa privada había rodeado e influido en los gobiernos, resultando muy difícil a los representantes de éstos independizarse de ella: "la empresa privada es la eminencia gris de una posición que se manifiesta gubernamental en las negociaciones".⁵¹

⁵⁰ Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP), "Estudio sobre los Procedimientos para la Adopción de Decisiones en el Mercado Común Centroamericano", Derecho de la Integración, Vol. 6, No. 13, Julio 1973, p. 167.

⁵¹ Entrevista con Dante G. Ramírez (Guatemala, 25 de marzo de 1980).

Otro apuntaba como mecanismo fundamental del ejercicio del influjo de los sectores privados en el gubernamental "la penetración de los gobiernos con sus propios peones (de la empresa privada)".⁵²

En el Apéndice II se hace un intento de cuantificación de la participación de varios actores en el "Modus Operandi", tomando como indicador su asistencia a los cinco períodos de sesiones y sesión final de éste. No obstante los amplios márgenes de subjetividad a los que necesariamente están sujetos los datos y la simplicidad de las técnicas de medición aplicadas, los resultados, que deben considerarse provisionales, muestran cierta correlación entre la participación del sector empresarial privado y el rechazo del "Modus Operandi". En el Cuadro V-3 se exponen porcentualmente los resultados redondeados.

Cuadro V-3

Participación Sectorial en las Delegaciones Nacionales
del "Modus Operandi"

Asistencia %	G.	Delegaciones:			C.R.
		E.S.	H.	N.	
S. empr. priv.	43,33	67,95	25,83	15,48	40,21
S. público	56,67	32,05	66,66	84,52	58,20
S. laboral	-	-	7,50	-	-
Otros sectores	-	-	-	-	1,59

⁵² Entrevista con Hugo Ordoñez (Guatemala, 26 de marzo de 1980).

Pero, más significativo que los resultados cuantitativos es la evidencia, tanto de las insistentes presiones ejercidas por los sectores empresariales guatemaltecos y salvadoreños sobre sus respectivos Ministros de Economía, como del estrecho contacto entre sí de los Ministros y de los empresarios privados de ambos países. Bodenheimer y Poltevin la han puesto en parte al descubierto.⁵³ Funcionarios regionales de la SIECA, testigos presenciales en repetidas ocasiones, la confirman.

Bodenheimer concluye:

Los empresarios industriales tanto de Guatemala como de El Salvador ejercieron una influencia decisiva en las posiciones adoptadas por sus gobiernos. Esto era parte de la campaña general del sector privado para aumentar e institucionalizar su influencia en los asuntos del MCCA, tanto por medio de su organización centroamericana, FECAICA, como a través de la participación agresiva en las delegaciones nacionales. Los empresarios industriales llevaron su comportamiento impositivo al punto de considerar ilegítima cualquier decisión intergubernamental tomada sin su participación y consentimiento.⁵⁴

3. Las Mayorías

Los intereses de las mayorías carecieron casi totalmente de expresión en las negociaciones del "Modus Operandi". Una organización

⁵³ Bodenheimer, pp. 127-134; Poltevin, pp. 81-82.

⁵⁴ Bodenheimer, p. 133.

minoritaria, afiliada a la ORIT (Organización Regional Interamericana de Trabajadores) y de tradición regionalista, la Confederación de Trabajadores Centroamericanos se manifestó en un par de ocasiones.⁵⁵

⁵⁵ Los siguientes cuadro y conclusión son indicadores de la muy limitada representatividad y poder sindicales. No parece, sin embargo, que haya mejores actores organizados de las mayorías en el proceso de Integración centroamericana.

Cuadro V-4
Población Económicamente Activa - PEA - Ocupada, Número de Sindicalizados y Coeficiente, 1973

	(1) PEA ocupada	(2) No. total de Sindi- calizados	(3) Agri- cultura	(4) Indus- tria y Minería	(5) Servicios y Otros	(6) % de (2) sobre (1)
Guatemala	1.524.487	29.186	15.283	4.220	9.683	1.91
El Salvador	1.126.263	54.387	1.432	24.464	28.491	4.83
Honduras	784.750	67.956	39.251	7.573	21.132	8.66
Nicaragua	523.415	10.419	602	1.796	8.021	1.99
Costa Rica	499.351	58.263	11.353	3.976	42.934	11.67
Centroamérica	4.458.266	220.211	67.921	42.029	110.261	4.94

FUENTES: SIECA, Grados de Sindicalización en Centroamérica, (PES/76); Clark W. Reynolds y Gustavo A. Leiva, "Employment Problems of Export Economies in a Common Market: The Case of Central America," en William R. Cline y Enrique Delgado (eds.), Economic Integration in Central America, The Brookings Institution, Washington, D. C., 1978, pp. 188-189.

"La conclusión mayor que se puede sacar de estas cifras es que el sector trabajo es relativamente incapaz de defender sus intereses de un modo organizado en la mayor parte de Centroamérica, con la excepción de una minoría de trabajadores en Costa Rica y Honduras, y la élite obrera industrial de El Salvador.... Debería enfatizarse que el grado de paternalismo en las relaciones empleador-empleado en estos países es significativo, incluso donde existe sindicalización, y puesto que nuestras cifras no diferencian entre sindicatos independientes y de empresa probablemente exageran las consecuencias prácticas de la sindicalización en beneficios salariales y no salariales (Reynolds-Leiva, p. 189).

En la primera, septiembre de 1969, exhortó a los gobiernos y a los organismos de la integración a "adoptar las iniciativas vigorosas capaces de preservar las conquistas centroamericanas en los campos económicos y sociales y fundamentalmente superarlas", y pidió una participación plena de los trabajadores en el desarrollo socio-económico y en los organismos de la integración.⁵⁶ En la segunda, al inicio de la Tercera Reunión de los Ministros de Economía, enfatizó la necesidad de reestructurar el Mercado Común, que de otro modo seguiría siendo "el negocio próspero de unos pocos y el empobrecimiento de los demás". Las mayorías, especialmente en el campo, y los aspectos sociales habían sido marginados anteriormente, y el Mercado Común había contribuido a aumentar las desigualdades entre países y entre sectores. Se pedía, por tanto, una nueva estructuración del Mercado Común, y de no lograrla "dejar en libertad a cada país para que éste libre de ataduras pueda firmar tratados bilaterales para proteger mejor los intereses del pueblo".⁵⁷

En las delegaciones "nacionales" en las negociaciones del "Modus Operandi" no hubo miembros de organizaciones sindicales o populares, excepto en la de Honduras (Apendice II).

C. LA COMISION NORMALIZADORA

A mediados de 1971, el Mercado Común continuaba experimentando

⁵⁶ SIECA, Carta Informativa, No. 97, Nov. 1969, pp. 17-18.

⁵⁷ SIECA, Acta de la Reunión de Ministros de Economía de Centroamérica, Managua, Nicaragua, 25 de julio de 1970, Anexo No. 2.

su crisis más profunda, a consecuencia en gran parte de la retirada de Honduras. Esa crisis se agudizó aún más cuando en junio Costa Rica impuso un sistema dual de cambio y posteriormente recargos cambiarios a las importaciones. De la dramática reunión de los Ministros de Economía de Guatemala, El Salvador, Nicaragua y Costa Rica celebrada el 22 de junio en Managua, en la que el proceso de integración, o lo que quedaba de él, estuvo una vez más a punto de naufragar, surgió, sin embargo, el acuerdo para el establecimiento de una Comisión Normalizadora del Mercado Común.⁵⁸ Su estatuto fue aprobado una semana después en San Salvador.⁵⁹ Se trataría más de administrar el presente de la integración, normalizandola, que de perfeccionar su futuro. Y ciertamente no se intentaría reestructurarla.

La Comisión Normalizadora fue, sobre todo, un esfuerzo conjunto de los gobiernos y los empresarios industriales y comerciantes para salvar el Mercado Común. Colaboró también la SIECA, aunque no sin ciertas reservas por parte de sus juristas.

De los seis Ministros de Economía que participaron en el proceso normalizador a lo largo de sus catorce meses de duración, dos (Guatemala y El Salvador (lo.)) tenían fuertes vínculos con la empresa pri-

⁵⁸ SIECA, Acuerdo de Managua, suscrito por los Ministros de Economía de Guatemala, El Salvador, Nicaragua y Costa Rica, el 22 de junio de 1971; Shaw, pp. 179-185.

⁵⁹ SIECA, Reunión de Ministros de Economía de Guatemala, El Salvador, Nicaragua y Costa Rica, Estatuto de la Comisión Normalizadora del Mercado Común Centroamericano, San Salvador, El Salvador, 28-30 de junio de 1971; José Sancho, "Anormalidad y Transición del Sistema Institucional Centroamericano", Derecho de la Integración, Vol. 6, No. 13, Julio 1973, pp. 159-161.

vada, dos (El Salvador (2o.) y Costa Rica (1o.)) habían sido altos funcionarios regionales, y dos (Costa Rica (2o.) y Nicaragua) eran todavía solamente funcionarios públicos nacionales. De los cinco miembros designados por los Presidentes de la República, tres (El Salvador, Nicaragua (1o.), y Costa Rica) eran importantes empresarios privados, y dos (Guatemala y Nicaragua (2o.)) - de los cuales uno participó sólo en una reunión - funcionarios públicos (Apéndice III). Por su parte, la FECAICA y la FECAMCO desde el principio solicitaron participación en los trabajos de la Comisión. Esta,

En atención a ello ha tomado el acuerdo de que cuando se traten asuntos específicos que sean del interés de los distintos sectores de la iniciativa privada, está dispuesta a escuchar sus opiniones. Asimismo, el de imponerse de los criterios que pudieran tener los interesados en cuestiones de carácter general cuya decisión le competa, a través de los personeros de las cámaras o asociaciones correspondientes.⁶⁰

En seis al menos (2a., 3a., 4a., la extraordinaria, 10a. y 11a.) de las trece reuniones de la Comisión Normalizadora - doce ordinarias y una extraordinaria - ésta concedió audiencia a representantes de la empresa privada, que también la habían tenido en la reunión de San Salvador en que se aprobó su estatuto, y en todas ellas, con excepción de dos o tres, recibió notas, solicitudes, correspondencia o informes de la empresa privada. Además, los temas más tra-

⁶⁰ SIECA, Acta de la Primera Reunión de la Comisión Normalizadora del Mercado Común Centroamericano, Guatemala, Guatemala, 8 de julio de 1971.

tados en las reuniones fueron asuntos específicos urgentes de los industriales y comerciantes. Pero, en las reuniones de la segunda parte del período de funcionamiento de la Comisión Normalizadora se plantearon y discutieron cuestiones más generales y de mayor envergadura, que apuntaban al futuro de la Integración: política industrial, aranceles y aspectos institucionales.⁶¹ Igualmente, el problema de las relaciones con Honduras, desde el comienzo gravitante sobre la Comisión, adquiere especial urgencia e importancia en la última parte de ésta, especialmente en torno a las negociaciones y acuerdos bilaterales de ese país con Guatemala, Nicaragua y Costa Rica.

La Comisión funcionó durante catorce meses con notable espíritu regional, pragmatismo y eficiencia, consiguiendo resolver una serie de problemas concretos de los industriales y comerciantes de Guatemala, El Salvador, Nicaragua y Costa Rica, y aprobando varios reglamentos. Pero, no había sido creada para más, ni de hecho fue más allá.⁶²

⁶¹ Resulta particularmente interesante SIECA, Acta de la Octava Reunión de la Comisión Normalizadora del Mercado Común Centroamericano, Guatemala, Guatemala, 10-11 de febrero de 1972, Anexo IV, y SIECA, Octava Reunión de la Comisión Normalizadora del Mercado Común Centroamericano, Guatemala, Guatemala, 10-11 de febrero de 1972, Exposición de la Asociación Salvadoreña de Industriales sobre Política Industrial Regional, Guatemala, 9 de febrero de 1972, (SIECA/CNMC-VIII/D.1. 2). FECAICA y ASI (Asociación Salvadoreña de Industriales), en exposiciones no sólo similares, sino iguales en algunos párrafos, vuelven a reiterar su concepción sobre la integración regional: libre decisión empresarial, régimen de libre comercio sin restricciones, competencia, y política arancelaria no sustitutiva de los incentivos fiscales. Se propone también la creación de la Comisión Industrial Centroamericana, organismo mixto gobiernos- empresa privada.

⁶² SIECA, Acuerdo de Tegucigalpa, suscrito por los Ministros de Economía de Guatemala, Honduras, Nicaragua y Costa Rica, el 5 de julio de 1971, p. 2; SIECA, Acta de la Tercera Reunión de la Comisión Normalizadora del Mercado Común Centroamericano, Managua, Nicaragua, 12-13 de agosto de 1971.

Al recurrir una vez más una crisis, cuando Costa Rica volvió a tomar medidas unilaterales en relación al pago de las importaciones de origen centroamericano, que los demás países consideraron que alteraban "de manera fundamental el funcionamiento del Mercado Común Centroamericano", la Comisión Normalizadora cesó sus actividades.⁶³ Normalizar el funcionamiento del Mercado Común sin abordar sus problemas estructurales no podía ser, en el mejor de los casos, sino postergar la recurrencia ya normal de sus crisis.

D. CONCLUSIONES

De los tres esfuerzos de "re-funcionamiento" con gérmenes reestructuradores, que han sido estudiados, sin duda el más importante fue el "Modus Operandi", tanto por la intensidad del proceso negociador, como por la profundidad de los gérmenes de reestructuración que contenía. Por su parte, la Resolución 54 no pasó de ser un acuerdo intencional, sólo muy germinalmente reestructurador, a desarrollar y concretar en un próximo futuro para el perfeccionamiento del Mercado Común, mientras la Comisión Normalizadora se redujo al esfuerzo por administrar el intercambio regional entre cuatro países, planteándose meramente algunos gérmenes de reestructuración, que expresamente no trató de desenvolver.

⁶³ SIECA, Acta de la Duodécima Reunión de la Comisión Normalizadora del Mercado Común Centroamericano, Guatemala, Guatemala, 30 y 31 de agosto y 1o. de septiembre de 1972, pp. 30-31.

La toma de decisiones positivas por parte de los gobiernos parece haber estado en proporción inversa a la profundidad de los gérmenes reestructuradores que contenían esos esfuerzos de refuncionamiento: decisiones gubernamentales de más a menos positivas respecto a la Comisión Normalizadora, Resolución 54 y "Modus Operandi", que contenían gérmenes reestructuradores de menor a mayor profundidad. Similar proporción inversa parece detectarse entre la aceptación de los esfuerzos de refuncionamiento por parte de las minorías industriales y comerciantes, y la profundidad de los gérmenes reestructuradores.

No sería apropiado, sin embargo, estirar estas conclusiones, como si fueran aplicables caso por caso a cada uno de los gobiernos y minorías empresariales en cada uno de los esfuerzos de refuncionamiento con gérmenes reestructuradores, y tuvieran una rigurosa base matemática. Son, más bien, impresiones generales dejadas por el análisis, sobre todo del "Modus Operandi", y especialmente aplicables a los gobiernos y minorías empresariales de El Salvador y Guatemala, entre quienes se dió un mayor influjo e incluso cierta identidad empresa privada-sector público. Hay que tener en cuenta, además, el influjo de una multiplicidad de factores, entre los que destaca el ambiente adverso generado por el conflicto armado honduro-salvadoreño, acaecido entre la Resolución 54 y el "Modus Operandi".

En el "Modus Operandi" los gobiernos de El Salvador y Guatemala - la coalición internacional ganadora - buscaron el refuncionamiento

del Mercado Común dentro de la orientación liberal del Tratado Marco, estando dispuestos a ciertas concesiones que no lo cambiaran substancialmente. Pero, Honduras quería y luchaba precisamente por lo contrario: un nuevo modo de funcionamiento del Mercado Común, que prácticamente supusiera una "cuasi-reestructuración" en su favor o, al menos, correctora de los desequilibrios que en su contra había experimentado. Tanto El Salvador como Honduras estuvieron más proclives a sacrificar la participación del otro en el Mercado Común - sus relaciones mutuas ya estaban rotas - que a ceder algo en su concepción e intereses en la integración regional.

Estas actitudes competitivas e intransigentes eran propiciadas por el tenso clima general hondureño-salvadoreño, que hacía especialmente difícil cualquier tipo de concesiones, aun mutuas, como se reflejó también en la falta de avance del Grupo Bilateral y de la Comisión Ad-hoc. Además, la evidente irracionalidad del conflicto bélico generaba expectativas de su pronta superación y de un arreglo a fondo del Mercado Común, lo que acentuaba el carácter de provisionalidad del "Modus Operandi"; la percepción de ese carácter transitorio operó más en el sentido de restarle trascendencia que de facilitar las concesiones.

Tampoco las tácticas y estrategias negociadoras fueron lo más conducentes a un posible acuerdo: El Salvador con sus inhibiciones y reticencias, centrando coyunturalmente sus objeciones en el Fondo, aunque su principal dificultad estructural estaba en la nueva política

industrial, sobrevalorando su capacidad de substituir el mercado hondureño, y seguro del apoyo guatemalteco; Honduras sobrestimando la importancia de su mercado para El Salvador y Guatemala, y aprovechando la crisis para forzar un cambio y tratamiento especial en su favor, que acabó hartando a los demás miembros, y afectaba poderosos intereses creados por el Mercado Común; Guatemala, con un juego doble, apoyando tras una apariencia abierta la cerrada posición salvadoreña y confiando en su capacidad de dominar el mercado hondureño con o sin "Modus Operandi"; Nicaragua y Costa Rica, en el medio, fueron rebasadas por las posiciones más intransigentes.

En las declaraciones de FECAICA y FECAMCO se manifestó el interés de los industriales y comerciantes en el refuncionamiento de un Mercado Común, del que se consideraban los verdaderos artífices, y del que sin duda habían sido los grandes beneficiarios. Ese Mercado Común debería seguir apegado a sus principios fundamentales liberales, aunque podrían hacerse algunas revisiones para tomar en cuenta los problemas de los países deficitarios. Los industriales y comerciantes exigían un mayor protagonismo en su orientación, resintiéndolo de la SIECA, a la que acusaban de concentración de poder en detrimento de los órganos intergubernamentales de la integración. Fue evidente, sin embargo, el disenso de los industriales hondureños frente a FECAICA, dominada por los salvadoreños y guatemaltecos. También dentro de éstos se dieron tensiones, así como entre industriales y comerciantes, pero acabó imponiéndose la posición de quienes preferían un Mercado

Común liberal, aun a costa de sacrificar a algún miembro, a otro con todos más "dirigista" y equilibrado.

Los empresarios salvadoreños y guatemaltecos, fruto ellos mismos en gran parte de la integración económica regional, y principales protagonistas y beneficiarios de ella, no aceptaron los gérmenes reestructuradores que implicaban una mayor coordinación, programación y planificación regional con particular atención a los países relativamente menos desarrollados del área. Ejercieron, además, en sus gobiernos un influjo determinante, mediante los consabidos transvases Empresa Privada-Ministerio de Economía, la infiltración con sus miembros de las delegaciones "nacionales", y la presión de los representantes de sus cámaras y asociaciones. Al final acabaría imponiéndose esa tendencia salvadoreño-guatemalteca mitificadora de un liberalismo primitivo esencialmente anticomunitario.

Sería, sin embargo, impropio concluir que se dió un doblegamiento de la voluntad integracionista reestructuradora de los gobiernos ante la no aceptación de los gérmenes reestructuradores por parte de las minorías industriales y comerciantes. A lo largo de todo el proceso de integración económica centroamericana no parece haber existido una auténtica voluntad integracionista por parte de los gobiernos y tampoco en los esfuerzos de refuncionamiento con gérmenes reestructuradores. La mayor parte de los gobiernos, no obstante su verbalismo, no dieron gran importancia a la integración regional ni recabaron un fuerte liderazgo gubernamental en ella. El asunto era uno más dentro de las normales funciones y competencias de los Ministros de Eco-

nomía - con frecuencia hombres de la empresa privada - y su realización había sido dejada en manos de los industriales y comerciantes. Por eso, aunque en los esfuerzos de refuncionamiento con gérmenes reestructuradores existieron poderosas presiones e influjo de esas minorías en los gobiernos, más que un doblegamiento de éstos ante aquéllas parece haber existido cierta cesión de funciones e identificación fundamental de intereses y concepciones de ambos sectores. Es preciso, no obstante, tener en cuenta algunas variantes entre los países: el mayor peso y penetración del sector empresarial privado en el público en El Salvador y Guatemala; la debilidad del sector empresarial y fuerza del laboral en Honduras en relación a otros países; el enorme peso de los Somoza en Nicaragua, en cuyo patrimonio se identificaban el poder público y una alta proporción del poder económico privado del país; y la mayor autonomía y diferenciación funcional entre los sectores público y privado en Costa Rica.

CAPITULO VI

EL GRAN INTENTO REESTRUCTURADOR: TECNICOS REGIONALES Y DELEGADOS GUBERNAMENTALES

En noviembre de 1970, cuando las negociaciones del "Modus Operandi" parecían abocar a un pronto refuncionamiento del Mercado Común, el Comité de Cooperación Económica del Istmo Centroamericano solicitó asesoría técnica al Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), a fin de reforzar a la SIECA de modo que pudiera realizar los estudios para la reestructuración de la Integración centroamericana. Trás una segunda solicitud en marzo de 1971, el PNUD respondió favorablemente concediendo apoyo a través de la Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y Desarrollo (UNCTAD). En noviembre, la Misión UNCTAD/SIECA comenzaba formalmente sus trabajos.

Entretanto la SIECA había iniciado por su cuenta los estudios, y a lo largo de 1971 elaboró una serie de avances con el propósito de informar a los Estados miembros, a los órganos del Tratado General y a la Comisión Ad-hoc sobre la evolución, perspectivas y posibles estrategias de la Integración centroamericana y de su reestructuración. Se asumieron dos situaciones hipotéticas para la década de los 70: la primera, una integración económica con participación de los cinco países centroamericanos; la segunda, el colapso total del Mercado Común. Por razón de su inmanejable complejidad metodológica - al menos,

eso se dijo - se rechazó una tercera posibilidad: la integración económica entre algunos de los países centroamericanos, quedando otros fuera del proceso.¹ El criterio fundamental orientador de la reestructuración sería asignar al programa de integración un rol en el desarrollo.²

Pero, ¿qué se entendía por reestructuración?. La SIECA no estaba interesada en un concepto teórico abstracto, sino en una inteligencia concreta y operativa de ésta. A partir de una evaluación de la experiencia integracionista precedente, parecía preciso modificar algunos de los instrumentos vigentes respecto al régimen de libre comercio, arancel uniforme y desarrollo equilibrado, añadiendo algunos nuevos puntos complementarios concernientes al empleo y a políticas regionales en la agricultura y la industria. Se necesitaba también algunas innovaciones institucionales.³ No se trataba, por tanto, de partir de cero, como si no hubiera existido por más de una década un proceso de integración en Centroamérica, o nada fuera aprovechable del pasado y de los esfuerzos por perfeccionarlo. Por el contrario, habría que partir del pasado y de la experiencia acumulada, tratando

¹ SIECA, Las Perspectivas del Desarrollo Económico y Social de Centroamérica en la Década 1971-1980, Guatemala, 15 de abril de 1971, (SIECA/71/S.G./11), pp. 1-3.

² SIECA, Algunos Elementos para la Reestructuración del Programa de Integración Económica Centroamericana, Guatemala, 12 de diciembre de 1971, (SIECA/71/V-1/54), p. 8.

³ SIECA, Hacia la Definición de una Estrategia para la Reestructuración del Mercado Común Centroamericano, Guatemala, 5 de noviembre de 1971, (SIECA/71/S.G./48).

de perfeccionarlos. Pero era necesario también un cambio, y ciertamente una nueva estructura institucional con mayor capacidad de decisión:

Como hipótesis de trabajo, se trata de la reestructuración como un proceso que tiene connotaciones propias. Sin embargo, se reconoce que la reestructuración y el perfeccionamiento constituyen parte de un solo proceso de integración progresiva en Centroamérica. En muchos aspectos - no necesariamente en todos - las acciones - no decisiones - de reestructuración requerirán un perfeccionamiento previo en el funcionamiento del Programa en algunas áreas. Pero en otros casos, probablemente la reestructuración suponga que en vez de perfeccionar algunos instrumentos específicos, los mismos tengan que abandonarse, en la medida en que se logre avanzar hacia estados más avanzados de integración.⁴

Sobre la base de los trabajos precedentes y simultáneos de la Secretaría, la Misión UNCTAD/SIECA formuló en noviembre de 1971 su esquema sobre el estudio "Las Perspectivas del Desarrollo Económico y Social en Centroamérica en la Década de 1970". La premisa de éste era que, dado que la pequeñez de cada uno de los países centroamericanos por separado constituía un obstáculo tal vez insalvable a su desarrollo, se imponía algún tipo de colaboración económica. Para ello se ofrecían alternativas. La Misión pretendía que éstas fueran no sólo teóricamente aceptables, sino viables en la práctica, lo que implicaba, entre otros requisitos, "el cuidado de conciliar la diversidad de intereses y factores en juego" y de responder a "las reali-

⁴ SIECA, Algunos Elementos para la Reestructuración, p. 1.

dades políticas, sociales e institucionales imperantes en la región".⁵ En los meses siguientes, diversas organizaciones de las Naciones Unidas y organismos regionales centroamericanos contribuyeron con sus estudios a los de la Misión UNCTAD/SIECA, y para junio de 1972 ésta incluso había elaborado ya una Nota muy similar a la que sería la definitiva Nota-Resumen de la propuesta final.⁶ Quedaban pendientes todavía algunos puntos, y había que corregir y completar otros. Esta tarea, no exenta de cierta tensión entre un sector de la Secretaría y la Misión UNCTAD/SIECA, se llevó a cabo en los siguientes meses, y por fin en octubre de 1972 SIECA presentaba el estudio El Desarrollo Integrado de Centroamérica en la Presente Década: Bases y Propuestas para el Perfeccionamiento y la Reestructuración del Mercado Común Centroamericano.

A. LA PROPUESTA DE LA SIECA

El estudio de la Secretaría, referido frecuentemente como "La Propuesta de la SIECA", "El Estudio de la Década" o "El Informe Rosenthal", parte del reconocimiento de la crisis cada vez más profunda del proceso de integración en Centroamérica. Sin embargo, en la década de los 60 las economías de los países manifestaron una cre-

⁵ SIECA, Misión UNCTAD/SIECA, Esquema Anotado sobre el Estudio "Las Perspectivas del Desarrollo Económico y Social de Centroamérica en la Década de 1970", 26 de noviembre de 1971.

⁶ SIECA, Misión SIECA/UNCTAD, Consideraciones sobre el Desarrollo Integrado en Centroamérica durante la Década de 1970, Guatemala, 8 de junio de 1972.

ciente interdependencia que contribuyó a su desarrollo, por lo que la SIECA juzga que encarando el problema con un enfoque integral que conduzca al perfeccionamiento y la reestructuración de la integración se incrementan las posibilidades de desarrollo. "La tesis central del estudio es que, en Centroamérica, 'desarrollo' e 'integración' son dos conceptos inseparables que pertenecen a un ámbito común".⁷ El estudio sobre el perfeccionamiento y la reestructuración se concreta, por tanto, en la propuesta de una estrategia de desarrollo integrado. Aunque ésta se centra en los aspectos económicos, sociales e institucionales, se señala que "el fondo del problema viene a ser de carácter político, y su solución requiere oportunas e importantes decisiones en este orden".⁸ Pero este terreno no es de competencia de la Secretaría, por lo que ésta, una vez mencionado, parece sentirse liberada para formular su propuesta sin consideración de este aspecto crucial.

La parte segunda, en que se evalúa el desarrollo integrado de Centroamérica en los 60, y la tercera, dedicada a mostrar la interacción de las variables integración y desarrollo, proporcionan las bases histórica y teórica de la propuesta. Puesto que los desequilibrios externos, los bajos ritmos de crecimiento, las restricciones del ahorro y la inversión, y la deficiente estructura social habían sido tipificados como los obstáculos principales al desarrollo, la SIECA trata ahora de mostrar cómo una integración más profunda mejoraría el sec-

⁷ SIECA, El Desarrollo Integrado de Centroamérica, Tomo I, p. 6.

⁸ Ibid., p. 8.

tor externo, la tasa de crecimiento, el coeficiente de ahorro y la estructura social, y con ello las posibilidades de desarrollo económico-social. La integración contribuiría al desarrollo, y éste a su vez podría contribuir a una mayor integración regional. La exposición de SIECA resulta más convincente respecto a la conexión integración-desarrollo económico, y más propiamente crecimiento económico, que a la conexión integración-desarrollo social. Tal vez por eso, cuando se trata de mostrar que los beneficios del desarrollo integrado compensan los costos y sacrificios que conlleva, se ofrece una comparación entre la tasa estimada de crecimiento del producto interno bruto con y sin integración (Cuadro VI-1), que muestra las ventajas de la primera alternativa. El procedimiento no deja de ser cuestionable.⁹

Cuadro VI-1

Tasa de Crecimiento Estimado del PIB según Dos Hipótesis a Precios
Constantes de 1960

1972-1980
(Porcentaje)

	Crecimiento real con integración	Crecimiento real sin integración	Diferencia
Guatemala	5,7	4,3	1,4
El Salvador	5,9	4,6	1,3
Honduras	6,5	3,5	3,0
Nicaragua	7,1	4,4	2,7
Costa Rica	7,1	6,6	0,5
Centroamérica	6,5	4,2	2,3

(Tomado de SIECA, El Desarrollo Integrado de Centroamérica, Tomo I, p. 49.

⁹ Para una crítica puede verse Reyes, "Notas Críticas", p. 12, y Lizano y Willmore, pp. 284-285.

La parte cuarta del estudio, en la que se formula una estrategia de desarrollo integrado, constituye el núcleo central. El objetivo final de la estrategia es crear condiciones que propicien el bienestar de la población centroamericana, para lo que se contempla como horizonte la formación de una unión económica. El objetivo final se desglosa en cuatro grandes objetivos: incremento de la producción, política distributiva, aprovechamiento más racional de los recursos humanos, y disminución de la vulnerabilidad externa de la economía de la región. Para conseguir estos objetivos se formulan seis elementos principales de la estrategia de desarrollo integrado.

Se destaca, en primer lugar, una mayor intervención del Estado en la economía, puesto que a éste le corresponde la creación y ejecución de las políticas coordinadas de la Integración, y la promoción del desarrollo mediante el fomento del ahorro interno y externo y de la inversión. Pero se contempla un sistema de economía de mercado libre, basado fundamentalmente en la empresa privada:

si bien una política de desarrollo - sobre todo de desarrollo integrado - requiere una mayor participación estatal en la actividad económica, de ninguna manera se plantea dicha participación como sustituto del mecanismo del mercado. Como ya quedó señalado, correspondería al sector público, entre otras funciones, dictar un conjunto de normas que influyan y regulen la actividad privada, como complemento de la función orientadora ejercida por el mercado. De ahí que se tenga en mente, como parte de la estrategia, promover el desarrollo de una iniciativa privada cada vez más vigorosa y visionaria.¹⁰

¹⁰ SIECA, El Desarrollo Integrado de Centroamérica, Tomo I, p. 52.

El segundo elemento de la estrategia lo constituye la política distributiva del ingreso. Existen para ello razones políticas y sociales, pero la propuesta destaca las económicas, considerando que ello provocaría una ampliación vertical del mercado, con el consiguiente incremento dinámico de la demanda. Esa política distributiva requeriría ayuda preferencial al pequeño y mediano agricultor, organización de los estratos de menores ingresos, creación de empleo, y nuevas políticas arancelaria y tributaria.

El aprovechamiento más racional de los recursos humanos es el tercer elemento. Se trata de maximizar la utilización del factor trabajo, abundante y desperdiciado en la región, y de ahorrar el escaso factor capital. Se sugiere para ello, la selección de tecnologías apropiadas y la extensión y mejoramiento de la educación.

Una política de desarrollo equilibrado, que permita la participación razonablemente equitativa de todos los países en los beneficios del desarrollo integrado, es un imperativo político y económico, y por tanto, una exigencia primaria de la estrategia. Por política de desarrollo equilibrado se entiende:

la acción mancomunada para que se den dos condiciones: a) que el crecimiento económico de cada uno de los países sea mayor dentro que fuera de la integración; y b) que los cinco países puedan salvar en forma conjunta y oportuna los principales escollos que, a nivel nacional, interponen obstáculos a la igualdad de oportunidades y a la capacidad de aprovechamiento de cada país para participar en los beneficios del desarrollo integrado.¹¹

¹¹ *Ibid.*, p. 56. Sobre el desarrollo equilibrado en "El Estudio de la Década" puede verse Delgado, pp. 140-155.

El quinto elemento de la estrategia es el apoyo a los sectores directamente productivos: agricultura e industria. La agricultura, anteriormente preterida en el proceso de integración, pasa a ser la pieza central de la nueva estrategia, asignandole un papel crucial en el aumento de la producción, generación de empleo y adquisición de divisas, y en la política distributiva. Para ello se requeriría realizar un esfuerzo en cuanto a selección de tecnología, desarrollo de recursos humanos, instituciones de servicio, y especialización agrícola. Se hace mención también de una reestructuración agraria. Por su parte, la industria tendría que seguir incrementando su participación en la generación del producto interno bruto, pero con algunas nuevas modalidades respecto a la década anterior: mayor interdependencia con el sector primario, eslabonamiento hacia atrás, exportación extra-regional, y especialización y complementación a nivel centroamericano.

Finalmente, se propone una política comercial y económica externa común que mejore la participación de la región en el comercio y economía internacionales.

SIECA juzga que estos seis elementos principales de la estrategia son lo bastante generales como para permitir la incorporación a ellos de los planes nacionales de desarrollo, y suficientemente específicos como para hacer coherente una estrategia de desarrollo integrado tendiente a la unión económica regional y al bienestar de la población centroamericana. El requisito de una coordinación regional de las políticas nacionales de desarrollo es el principal común denominador de ellos. De ahí la importancia crucial que habría que

dar a la planificación.

En la quinta y última parte de la propuesta se delinea un plan de acción en apoyo de la estrategia de desarrollo integrado. El plan se centra en torno a veinte "campos de acción específicos", que sintetizan el contenido de los doce anexos técnicos incluidos en el estudio de la Secretaría. Esos campos de actividad son: 1) El perfeccionamiento de la zona de libre comercio y la constitución de una unión aduanera perfecta (Anexo 2); 2) Arancel común y política arancelaria (Anexo 2); 3) Política de desarrollo industrial (Anexo 3); 4) Política de desarrollo agrícola (Anexo 4); 5) Programa de integración física (Anexo 5); 6) Estrategia de desarrollo de las exportaciones (Anexo 8); 7) Política comercial externa común (Anexo 8); 8) Capacidad de endeudamiento (Anexo 9); 9) Política común sobre tratamiento a la inversión extranjera directa (Anexo 9); 10) Finanzas públicas y armonización tributaria (Anexo 10); 11) Integración monetaria (Anexo 7); 12) Movilidad de capitales (Anexo 9); 13) Movilidad de la mano de obra (Anexo 6); 14) Política regional de empleo (Anexo 6); 15) Participación social en la integración (Anexo 6); 16) Aspectos institucionales (Anexo 11); 17) El Banco Centroamericano de Integración Económica (Anexo 9); 18) Financiamiento de las instituciones regionales (Anexo 9); 19) Cooperación técnica internacional (Anexo 12); y 20) Participación razonablemente equitativa de todos los países en los beneficios del desarrollo integrado. En torno a esos veinte puntos se formulan las propuestas concretas que configuran un esfuerzo integral

y coherente, aunque no exhaustivo, de reestructuración de la integración centroamericana.

Como puede apreciarse de su simple enumeración, la mayoría de los campos de acción específicos se refieren a políticas económicas y sociales. El decimosexto, sin embargo, trata de un aspecto diferente y de especial importancia, el Institucional.

Teóricamente se considera que el marco Institucional de cualquier proceso de Integración regional debe responder a cuatro características: adaptabilidad, coherencia, autonomía y participación. El centroamericano, por el contrario, se mostró rígido, disperso, subordinado y carente de suficiente participación durante la década de los 60. SIECA propone, por tanto, un nuevo sistema Institucional que responda a las características teóricas mencionadas y a las exigencias del desarrollo integrado, lo que implicaría cumplir al menos con las siguientes "condiciones": a) adecuada representación de los intereses de cada Estado, de los distintos estratos del sector privado, y de los de la región como un sujeto con personalidad jurídica propia; b) la constitución de un órgano comunitario permanente; c) el establecimiento de una fuente automática de financiamiento de las instituciones regionales; y d) la suscripción de un nuevo tratado marco que cree la Comunidad Económica Centroamericana.

Los principales órganos de esa Comunidad serían: 1) El Consejo de Ministros, órgano intergubernamental de decisión política, integrado por Ministros de la cartera bajo cuya competencia se encontrarán los

asuntos a tratar, que inicialmente tomaría sus decisiones por unanimidad; 2) La Comisión Permanente, órgano comunitario ejecutivo, compuesto por ocho miembros no dependientes de los gobiernos nacionales que actuarían en función del interés regional; 3) El Órgano Contralor de la Legalidad, encargado de hacer respetar el derecho comunitario y de asegurar su interpretación uniforme; 4) Los Órganos e Instituciones Especializados, que perseguirían objetivos concretos dentro de un conjunto ordenado jerárquicamente y bajo la coordinación de la Comisión; y 5) Comisiones de Consulta, para que los distintos sectores sociales pudieran participar en la etapa preparatoria - no en la específicamente decisoria - del proceso de toma de decisiones.¹²

En lo referente al financiamiento autónomo y continuo de las instituciones regionales, el Anexo 9 propone un recargo cambiario del 0,5% sobre la venta de divisas, al menos mientras se llega a una unión aduanera perfecta, parte de cuya recaudación de derechos arancelarios podría destinarse a esa finalidad en el futuro.

Tanto la instauración de este nuevo sistema institucional, como la puesta en marcha de las propuestas concretas de desarrollo integrado, que configuran la reestructuración de la integración centroamericana, exigirían un nuevo tratado marco,

Se trataría, en consecuencia, de la concertación de un convenio internacional que, como en otros esquemas regionales de integración, sea autosuficiente para permitir profundi-

¹² SIECA, El Desarrollo Integrado de Centroamérica, Tomo II, pp. 1-44.

zar el proceso a través de la expresión de voluntad de los Estados en el seno del correspondiente órgano político, y mediante la ejecución y puesta en marcha de sus decisiones por un órgano comunitario, todo en el contexto de una serie de mecanismos que conformarían el sistema dentro del cual se verían conciliados los intereses particulares de los países con los de la región, concebida como una comunidad. Ello exige, desde luego, una toma de posición de los gobiernos al más alto nivel político, así como una definición sobre el alcance que se le desea imprimir al proceso.¹³

"La Propuesta de la SIECA" es sin duda el estudio más completo realizado sobre la integración centroamericana, y su calidad reconocida ampliamente, no obstante discrepancias ideológicas y ciertas críticas metodológicas. Su viabilidad práctica, sin embargo, fue cuestionada desde su publicación, incluso dentro de ciertos sectores de la propia Secretaría, sobre todo al tomar en cuenta la estructura y relación de fuerzas políticas en los diversos países de la región, aspectos éstos que el estudio centrado en los económico-sociales nunca analiza en profundidad. El tiempo acabaría corroborando las dudas y escepticismo iniciales sobre la viabilidad práctica de la propuesta desarrollista-reformista de la SIECA.¹⁴

En el presente capítulo se estudia la actuación de los gobiernos ante la Propuesta de la SIECA y sus ulteriores desenvolvimientos hasta llegar al Tratado Marco, viéndose también la acción de los téc-

¹³ Ibid., Tomo I, p. 103.

¹⁴ Saul Osorio Paz, "Integración Económica Centroamericana: Caracter del Desarrollo", Economía, No. 35, En.-Mar. 1973, p. 87ss.; Gert Rosenthal, "La Propuesta de la SIECA sobre el Perfeccionamiento y la Reestructuración del Proceso de Integración en Centroamérica: Orígenes, Contenido y Perspectivas", Estudios Sociales, No. 9, Mayo-Junio 1973, pp.1-11; Reyes "Notas Críticas"; Lizano y Willmore, p. 302ss.

nicos regionales. En el capítulo siguiente se analiza la actuación de las minorías industriales y comerciantes y de las mayorías, y se formulan algunas conclusiones sobre el gran intento reestructurador.

B. LOS GOBIERNOS: RODAJE Y PRIMERA ETAPA DEL CAN

Menos de dos meses después de la entrega de la Propuesta de la SIECA a los gobiernos, éstos celebraron la Primera Reunión sobre el Perfeccionamiento y la Reestructuración del Mercado Común Centroamericano, para establecer los mecanismos institucionales que habrían de analizar " el planteamiento de la Secretaría, o cualesquiera otros que tuvieran a bien presentar los gobiernos en materia de reestructuración".¹⁵ Las decisiones finales al respecto quedarían en manos de la Reunión Tripartita, o Cuatripartita, dependiendo de la incorporación o no de los Ministros de Relaciones Exteriores a la constituida por los de Economía, de Hacienda y Presidentes de los Bancos Centrales. Como foro técnico y de estudio se acordó establecer con carácter permanente un Comité de Alto Nivel para el Perfeccionamiento y la Reestructuración del Mercado Común Centroamericano (CAN), formado por un representante designado por cada uno de los gobiernos; el CAN debería iniciar sus trabajos en enero de 1973, y se preveía que para septiembre podría presentar sus conclusiones al mecanismo

¹⁵ SIECA, Acta de la Primera Reunión sobre el Perfeccionamiento y la Reestructuración del Mercado Común Centroamericano, Guatemala, Guatemala, 1-2 de diciembre de 1972, pp. 15-16.

decisorio.

El establecimiento de estos dos foros implicaba excluir el perfeccionamiento y reestructuración de las atribuciones de la Reunión de Ministros de Economía, incapaz de constituirse en Consejo Económico desde 1969. Su ámbito de competencia se redujo con ello al funcionamiento de lo que quedaba del Mercado Común, a sus problemas urgentes y de corto plazo, y a ellos dedicó las escasas reuniones realizadas en los dos años siguientes, en que los países centroamericanos y el Mercado Común confrontaron graves dificultades de diversa índole (terremoto de Managua, huracán Fifi en Honduras, alza de los fletes marítimos y de los precios del petróleo, tendencias inflacionarias, medidas proteccionistas de Estados Unidos, incentivos fiscales a las industrias, etc...)

La Reunión Tripartita instaló por fin el Comité de Alto Nivel en julio de 1973, seis meses después de lo inicialmente previsto, a consecuencia sobre todo del terremoto de Managua.¹⁶ Las dos reuniones extraordinarias y tres períodos de sesiones que realizó hasta marzo de 1974 pueden considerarse una fase de rodaje, en la que el CAN trató de aclarar su identidad, el tipo de integración pretendido, el significado de los conceptos de perfeccionamiento y reestructuración, y de organizar sus trabajos. Desde un principio el Comité se auto-

¹⁶ SIECA, Acta de la Segunda Reunión sobre el Perfeccionamiento y la Reestructuración del Mercado Común Centroamericano, Managua, Nicaragua, 24 de julio de 1973, pp. 8-13.

identificó como un foro de estudio técnico-político, enfatizó su carácter regional e independencia de criterio, la necesidad de tener en cuenta factores políticos y sociales en adición a los económicos, y su foco en la reestructuración, sin que ello excluyera, sin embargo, las consultas con las respectivas autoridades nacionales o la "vigilancia" sobre problemas de corto plazo que pudieran obstaculizar posteriormente la realización de planes de medio y largo alcance.

En su Acuerdo No. 1 los miembros del Comité coincidieron en que se debería buscar una mayor integración en la línea de la Propuesta de la SIECA, con el objetivo último principal de "mejorar en forma substancial el nivel y la calidad de vida de la población centroamericana, mediante la creación de un sistema económico y social equitativo de dimensión regional: la Unión Económica Centroamericana".¹⁷ Los sectores industrial y agrícola, el libre comercio y el arancel uniforme, las políticas fiscales y los aspectos sociales serían los temas de estudio prioritarios en el programa de trabajo del CAN, previniéndose para el final de éste la formulación con la colaboración de la SIECA de un proyecto de tratado marco o cuadro que creara la Comunidad Económica y Social Centroamericana. Quedó establecido que "el consenso general o acuerdo unánime será la norma que prevalezca en la formación de voluntad del Comité".¹⁸

¹⁷ SIECA, CAN, Acta del Primer Período de Sesiones del Comité de Alto Nivel para la Reestructuración del Mercado Común Centroamericano, Guatemala, 3-5 de octubre de 1973, Anexo 3, p. 1.

¹⁸ SIECA, Aide Memoire 1: Reunión Preparatoria del Comité de Alto Nivel para la Reestructuración del Mercado Común Centroamericano, Antigua Guatemala, 13 de agosto de 1973, p. 11.

En el Tercer Período de Sesiones, ante la insistencia de El Salvador, se debatió el significado de los conceptos de perfeccionamiento y reestructuración, concluyendo que el primero se refería a las tareas destinadas a lograr el funcionamiento normal ajustado del régimen jurídico teóricamente vigente entre los cinco países, y el segundo al establecimiento de un nuevo orden jurídico de la Integración más avanzado en cuanto a su organización institucional, diseño y ejecución de políticas comunes, y garantías de una equitativa distribución de costos y beneficios. Ambos procesos deberían avanzar simultánea y convergentemente.

No deja de llamar la atención la falta de conflictividad de estos primeros períodos de sesiones, habiendo influido en ello probablemente, además de la propia naturaleza de una fase de rodaje, el papel director jugado por la SIECA y las expectativas creadas por las negociaciones de paz emprendidas a finales de 1973 en México entre El Salvador y Honduras. Estas últimas acabarían frustrándose y la calma no duraría mucho tiempo, una vez que los países empezaran a exponer y luchar por sus intereses, como era ineludible:

El Comité de Alto Nivel reconoció que si bien es posible identificar elementos comunes en las apreciaciones nacionales respecto a la Integración, también podrían encontrarse puntos de vista diferentes sobre determinados aspectos, así como una distinta valoración de las prioridades que cada país otorgue a los diversos elementos constitutivos del consenso regional. Lo que resulta de la mayor importancia es que el Comité de Alto Nivel tenga una idea clara de lo que cada país espera de la Integración y hasta donde estaría dispuesto a llegar en el proceso, tanto concebido éste como un todo, como en cada uno de los

campos que eventualmente formarían parte de los nuevos acuerdos.¹⁹

A continuación se expone por países su organización interna para la reestructuración y las posiciones sustentadas por las delegaciones gubernamentales sobre los cuatro temas cruciales de la primera etapa del CAN: 1) relación entre perfeccionamiento y reestructuración; 2) desarrollo equilibrado; 3) régimen de intercambio comercial regional; y 4) políticas: industrial, arancelaria, tributaria, de tratamiento a la inversión extranjera, y agraria.

1. El Salvador

En la primera etapa, de julio del 73 a diciembre del 74, la representación salvadoreña llevó la iniciativa dentro del CAN. Presentó numerosos documentos y de buena calidad, sugirió procedimientos y adelantó planteamientos relativamente originales y hábiles. Sus tácticas fueron muy diferentes a las del "Modus Operandi", como si tratara de evitar la impresión de "desinterés" e incluso "sabotaje" que produjo en aquella oportunidad.

Internamente El Salvador creó desde un principio una Comisión de Alto Nivel para Asuntos de Integración y un Grupo Asesor, inte-

¹⁹ SIECA, CAN, Acta del Tercer Período de Sesiones del Comité de Alto Nivel para el Perfeccionamiento y la Reestructuración del Mercado Común Centroamericano, Tegucigalpa, Honduras, 11 de febrero de 1974, p. 12.

grados ambos por altos funcionarios públicos y representantes de la empresa privada. A partir de marzo de 1974 constituyó un Comité Nacional Asesor para el Perfeccionamiento y la Reestructuración del Mercado Común Centroamericano, oficina técnica del comisionado ante el CAN, dotada de recursos humanos relativamente abundantes, y también del apoyo de un Comité Técnico de Trabajo, formado por funcionarios de varias dependencias gubernamentales y eventualmente por representantes de asociaciones empresariales y obreras. El Comité Nacional Asesor, de carácter técnico, debía elevar sus propuestas a través del Ministerio de Economía al gobierno, y más específicamente al Comité Económico Nacional, de carácter político, del que también pasó a formar parte el comisionado ante el CAN. De este modo, El Salvador creó un órgano específico y se organizó innovadora y fuertemente de cara a formar la posición nacional en el CAN.²⁰ Se nombró comisionado a Luis Buítrago, un economista dinámico con preocupación social y amplia experiencia internacional.

Los objetivos salvadoreños en el perfeccionamiento y reestructuración no parecen, sin embargo, haber sido muy diferentes a los del "Modus Operandi", aunque sí más abiertos y flexibles, de modo que permitieran llegar a algún nuevo compromiso final.

Su insistencia durante el Tercer Período de Sesiones en el esclarecimiento de los conceptos de perfeccionamiento y reestructura-

²⁰ SIECA, Alde Memoire I, pp. 5-6, y Sancho, La Preparación Nacional, p. 73.

ción, y de su relación, no había sido académica, sino parte de la estrategia de lucha por sus intereses, como se evidenció posteriormente. El Salvador quería que se perfeccionara el Mercado Común, entendiéndolo por ello el funcionamiento de éste según los Instrumentos jurídicos preexistentes, que tan favorables le habían resultado, ligeramente ajustados. Honduras tendría que derogar para ello su Decreto No. 97 y otras medidas violatorias del Tratado General, de modo que se pudiera retornar a un esquema de cinco países. De no ser eso posible, no quedaría otra alternativa que prescindir de ese país.²¹ El mandato recibido de la Reunión Tripartita, el lapso de tiempo que tendría que pasar hasta que la reestructuración fuera operativa, y la imprescindible contribución de un Mercado Común perfeccionado a una integración reestructurada justificaban, según El Salvador, un régimen transitorio como paso previo a la reestructuración.²² Por otra parte, ésta se planteaba en términos maximalistas, como la mayor cooperación regional económica y social, de modo que minimizara la diferenciación entre países. Se trataba en realidad de una conducción lógica hacia lo políticamente imposible en ese momento.

La táctica y estrategia de la representación salvadoreña se

²¹ SIECA, Acta de la Primera Reunión sobre el Perfeccionamiento y la Reestructuración, Anexo 5, p. 4, y SIECA, CAN, Acta del Cuarto Período de Sesiones del Comité de Alto Nivel para el Perfeccionamiento y la Reestructuración del Mercado Común Centroamericano, San Salvador, El Salvador, 20-22 de marzo de 1974, Anexo No. 2, p. 4.

²² SIECA, CAN, Acta del Quinto Período de Sesiones del Comité de Alto Nivel, Guatemala, Guatemala, 20-21-22 de junio de 1974, Anexo I.

manifiestan con claridad en el problema básico de esta etapa del CAN: el desarrollo equilibrado y los países de menor desarrollo relativo. Frente a una concepción de la integración como instrumento de desarrollo de los países, autónomos para juzgar su conveniencia o no, y que coordinan sus políticas nacionales mediante órganos intergubernamentales, propuso otra, como valor y objetivo en sí, concretamente la integración del Estado centroamericano. "La integración, para El Salvador, es un proceso mediante el cual los cinco países a través de su progresiva interrelación harán innecesarias en el futuro las demarcaciones que existen en la actualidad".²³ A la primera concepción corresponde un concepto estrecho de desarrollo equilibrado, anhelando cada país la autosuficiencia, la inducción de su desarrollo autónomo y la nivelación con los demás de su capacidad productiva, medida en términos de producción industrial y comercio intrarregional. En la segunda, por el contrario, las potencialidades de las regiones se integran en un conjunto armónico para beneficio del hombre centroamericano independientemente de su nacionalidad, generando así un desarrollo equilibrado racional, es decir, "no en sentido nacional, sino en el de obtención de beneficios por la utilización de factores según su potencialidad".²⁴ En el contexto de un esquema comunitario profundo, que responda al tipo de integración convenido en el Acuer-

²³ SIECA, CAN, Acta del Cuarto Período de Sesiones, Anexo 2, p. 15.

²⁴ SIECA, CAN, Acta del Octavo Período de Sesiones del Comité de Alto Nivel para el Perfeccionamiento y la Reestructuración del Mercado Común Centroamericano, Managua, Nicaragua, 18 al 20 de noviembre de 1974, Anexo 3, p. 21.

do No. 1, carece de sentido el tratamiento preferencial para países determinados, teniéndolo en cambio, "como un mecanismo de inducción del desarrollo para regiones, sectores y subsectores económicos... y sectores de población marginados o en desventaja a nivel regional" en los cinco países.²⁵

Uno de los intereses fundamentales de El Salvador, defendido tenazmente a lo largo de toda la primera etapa del CAN, y aun antes, fue la preservación y ampliación del libre intercambio regional. Se presentaba al libre comercio de todos los productos originarios del área como uno de los mejores instrumentos para lograr el desarrollo y como estadio necesario para avanzar en la integración económica, concretamente y a relativo corto plazo, hacia la Unión Aduanera. Sin embargo, la posición salvadoreña se flexibilizó con relación a anteriores ocasiones. No tenía inconveniente en aceptar el enfoque de la SIECA de que debería ser medio y no fin, y tampoco la necesidad de evitar los desequilibrios. Pero insistía una y otra vez en que las restricciones al intercambio regional no eran la vía adecuada para afrontar las condiciones de menor desarrollo relativo, sino al contrario, una mayor integración y liberalización de los factores capital y trabajo, y otras políticas complementarias. Pedía, además, que el Tratado Marco estableciera sistemas de vigilancia del libre intercambio y especificara los elementos

²⁵ ibid., p. 22; Delgado, pp. 167-170.

constitutivos de la Unión Aduanera. Finalmente, la exigencia inicial de que las eventuales disposiciones transitorias que pudiera contener el Tratado Marco fueran igualmente aplicables a todos los países se flexibilizó después, al declararse El Salvador dispuesto a negociar regímenes transitorios, aunque convergentes, de excepción al libre comercio hasta la plena operación del nuevo esquema.²⁶

En los debates sobre políticas industrial, arancelaria, tributaria, y de tratamiento a la inversión extranjera y transferencia de tecnología, El Salvador desempeñó también uno de los papeles más activos, enfatizando generalmente la defensa del inversionista centroamericano frente al exterior y la competencia intrarregional. Presentó, además, varios documentos. Sus posiciones, sin embargo, no difirieron substancialmente de las de la SIECA y los organismos regionales, que impusieron su orientación con algunas correcciones menores, ni de las de los otros países. El mayor contraste respecto a algunos de éstos - no con relación a la Propuesta de la SIECA - se dio en el tema de la política agraria. Aunque no se llegó a debatir en esta primera etapa del CAN, algunos países presentaron documentos con las posiciones nacionales al respecto. El de la representación salvadoreña, elaborado en una coyuntura nacional de inten-

²⁶ SIECA, CAN, Acta del Octavo Período de Sesiones, Anexo 5. Pueden consultarse igualmente las Actas de la Primera Reunión sobre el Perfeccionamiento y la Reestructuración y del Sexto y Séptimo Período de Sesiones del CAN.

tos gubernativos de reformismo agrario, tipifica a las economías centroamericanas como agro-exportadoras dependientes, constatando, no obstante, el descuido en casi todos los planes nacionales de desarrollo y a nivel regional de este sector económicamente clave y el más problemático socialmente. "En pocas palabras, no ha sido resuelto aún el problema del uso ineficiente de los recursos naturales ni el de proveer a la gran masa de la población el bienestar que merece".²⁷ Al plantear una política agrícola para Centroamérica se destaca la necesidad de que tienda al bienestar creciente de la población, cumpla con una función social para lo que "el proceso de transformación agraria ocupa un lugar de máxima prioridad",²⁸ exista colaboración entre los sectores público y privado, se diversifiquen las exportaciones, y se programe a nivel nacional y regional. Se insiste, además, en las condiciones peculiares que diferencian a El Salvador de los demás países centroamericanos, específicamente la escasez de tierra disponible para la agricultura. Por último, se complementa la Propuesta de la SIECA, estableciendo prioridades entre los objetivos de la política agrícola centroamericana (empleo, mejores niveles de ingreso, consumo, nutrición, salud, vivienda y educación para la población campesina, y elevación de la productividad agrícola), y se sugieren las medidas a adoptar para conseguirlo: mejora de los niveles de producción teniendo en cuenta la tenencia

²⁷ Ibid., Anexo 7, p. 5.

²⁸ Ibid., p. 14.

de la tierra y modo de producir; especialización por regiones, más que por países; libre movilidad de recursos; acción regional en materia de investigación y capacitación agrícola y tecnológica; formación de recursos humanos; y mecanismos institucionales.

2. Honduras

Honduras fue el principal competidor de El Salvador, cuestionando las pretensiones de liderazgo de éste y presentando planteamientos diferentes y en ocasiones antagónicos en sus propios documentos. La representación hondureña mostró notable coherencia tanto en relación con posiciones pasadas como en sus propuestas actuales, centradas en torno al desarrollo equilibrado y trato preferencial para el país de menor desarrollo relativo. La convicción de que Honduras era ese país y además había recibido menores beneficios de la integración parecían autojustificar su firmeza.

Inicialmente constituyó bajo la presidencia del comisionado ante el CAN un cuerpo político, el Consejo Nacional de Alto Nivel para la Reestructuración del Mercado Común, formado por los representantes hondureños en la Reunión Tripartita y el Ministro de Relaciones Exteriores, pudiendo además invitar a altos funcionarios gubernativos. Para asesorarle se formaron Comisiones de Consulta con representantes de los empresarios y trabajadores. El Consejo Nacional dió paso en febrero de 1974 a un Consejo Coordinador para Asuntos de

Reestructuración, integrado por los Ministros de Economía, - quien lo presidía -, Relaciones Exteriores, Defensa, Trabajo, Hacienda, y Recursos Naturales, Secretario de Planificación, Presidente del Banco Central, Representante ante el CAN, Presidente del Consejo Hondureño de la Empresa Privada, y el Secretario General de la Confederación de Trabajadores. La Dirección General de Integración Económica siguió funcionando como cuerpo técnico y como secretaría del nuevo Consejo, al mismo tiempo que el comisionado ante el CAN podía organizar Comités Técnicos de Trabajo para asesorarle. Honduras, por tanto, innovó su organización interna para la reestructuración a nivel político, mientras básicamente mantuvo la anterior a nivel técnico.²⁹ A su primer comisionado, Roberto Perdomo, un experimentado funcionario vinculado a Relaciones Exteriores, le substituyó a partir de 1974 Benjamín Villanueva, economista ex-funcionario de la SIECA.

Desde la Primera Reunión sobre el Perfeccionamiento y la Reestructuración, Honduras había vuelto a reiterar la posición anteriormente sustentada: la integración centroamericana se había roto con el conflicto de 1969, y sólo podría volver a participar en el Mercado Común una vez que hubiese sido reestructurado y se hubiese definido la frontera con El Salvador dentro de un arreglo "global y si-

²⁹ SIECA, Aide-Memoire 1, pp. 6-7; Sancho, La Preparación Nacional, pp. 84-87; SIECA, Carta Informativa, No. 148, Febr. 1974, pp. 3-4.

multáneo" entre los dos países.³⁰ No desconocía, sin embargo, que la SIECA y los demás países centroamericanos no compartían su juicio sobre los acontecimientos de 1969, sino que sostenían que con el Decreto No. 97, Honduras no había observado los pactos de la Integración y se había automarginado de ella. De ahí el énfasis hondureño en la rebus sic stantibus:

pretender que ante cambios fundamentales de las circunstancias en que dichos instrumentos jurídicos fueron suscritos... debemos continuar rigiéndonos por los principios que en aquel entonces los fundamentaron, es alejarse en grado sumo de las realidades contemporáneas, y sobre todo de lo que requiere Centroamérica en estos momentos.³¹

Lo que Centroamérica requería era claro: la reestructuración de la Integración. De ahí su fuerte reacción cuando El Salvador insistió en el perfeccionamiento y propuso un régimen transitorio. Honduras arguyó que la falta de frutos positivos en las conversaciones de paz entre ambos países, los desequilibrios en el desarrollo y en la distribución de los beneficios de la Integración, y las fundadas dudas sobre la voluntad política de El Salvador de participar plenamente en un Mercado Común reestructurado eran los elementos fundamentales de la actual anomalía, y no otros. Además, el Comité de Alto Nivel se había creado con el objetivo fundamental de proponer a la

³⁰ SIECA, Acta de la Primera Reunión sobre el Perfeccionamiento y la Reestructuración, Anexo 4, p. 2; SIECA, Acta de la Segunda Reunión sobre el Perfeccionamiento y la Reestructuración, Anexo 2, p. 4.

³¹ SIECA, CAN, Acta del Cuarto Período de Sesiones, Anexo 3, p. 9.

Reunión Tripartita un esquema económico y jurídico nuevo, por lo que debía continuar avanzando en la discusión de la reestructuración, y no de otros asuntos que pudieran entorpecerla.³²

Honduras concebía la reestructuración en torno al principio del desarrollo equilibrado y trato preferencial al país de menor desarrollo relativo. En el pasado las diferencias en la estructura productiva de los países habían determinado el desarrollo y la distribución de beneficios de la integración, ensanchándose la brecha al no aplicarse el principio del desarrollo equilibrado, no obstante haber sido teóricamente reconocido. Tal situación y dinámica de desequilibrio estructural no podía continuar si se quería una integración entre los cinco países. No se abogaba por un retraso o espera de los más avanzados hasta que el de menor desarrollo relativo pudiera igualarles, pero sí por la equiparación progresiva de los factores que condicionan la inversión,

En otras palabras, se trata de crear las condiciones propicias en el país de menor desarrollo, de tal manera que en el nuevo esquema de integración profundizado, le permita competir, dentro de posibilidades muy concretas, en el establecimiento de nuevas industrias y nuevas actividades productivas en el país. Todo lo anterior únicamente puede ser logrado, si todo el andamiaje económico y jurídico en que se sustente el proceso de integración en el futuro, se basa en el principio del desarrollo armónico y equilibrado entre los países centroamericanos e incluye normas precisas destinadas a asegurar el crecimiento más acelerado del país de menor desarrollo económico relativo de la región.³³

³² SIECA, CAN, Acta del Quinto Período de Sesiones, Anexo 2.

³³ SIECA, CAN, Acta del Octavo Período de Sesiones, Anexo 4, p. 5.

Era posible identificar - y ya se había hecho - al país que menores beneficios había obtenido de la integración, además de ser el de menor desarrollo económico relativo. Los déficits crónicos en el intercambio regional y los menores estímulos a la inversión lo reflejaban. Ese país era Honduras. La aceleración del crecimiento económico del país de menor desarrollo relativo podría acelerar el de los demás países. En fin, lo que era bueno para Honduras era bueno para Centroamérica. Entre las medidas sugeridas por Honduras volvió a surgir la creación de un Fondo especial para acelerar el desarrollo del país menos desarrollado. También habría que atender conjuntamente a los principales problemas económicos y sociales de cada uno de los demás miembros en la integración reestructurada.³⁴

Respecto al régimen de intercambio regional, Honduras recibió con beneplácito el nuevo enfoque de la SIECA según el cual el libre comercio no debería ser fin en sí mismo, sino medio para alcanzar los grandes objetivos y etapas más avanzadas de la integración, e insistía continuamente en su instrumentación dinámica para las políticas de desarrollo equilibrado, agrícola, industrial, y de tratamiento a la inversión extranjera. Aunque por sí solo no sería suficiente para corregir los desequilibrios en la estructura productiva de los países, debería contribuir a ello, lo que implicaba la concesión de trato preferencial no recíproco a Honduras, además de un período transitorio para su incorporación a la zona centroamericana de libre

³⁴ Ibid.; Delgado, pp. 170-172.

comercio. Se pedía la especificación de lo concerniente al reglamento de origen, solución de controversias y cláusulas de salvaguardia, pero no se mostraba particular interés en lo relativo a la Unión Aduanera, y dado que aún no se había discutido a fondo el tema, se proponía que el CAN formulara solamente sus objetivos, dejando en manos de los órganos de la Comunidad su desarrollo posterior, etapas, y transición.³⁵

Con similar coherencia y firmeza, la representación hondureña insistió, dentro de la línea marcada por la SIECA y los organismos regionales respecto a las políticas industrial, arancelaria, tributaria y de tratamiento a la inversión extranjera, en que éstas fueran congruentes con los objetivos generales y específicos de la integración reestructurada y especialmente con los del desarrollo equilibrado y equitativa distribución de los costos y beneficios. Sin embargo, en la política agrícola, sector con ciertas ventajas comparativas para Honduras, no se dió tal insistencia, enfatizándose en cambio los aspectos sociales. Sería una importante innovación la incorporación al nuevo esquema de ese sector "donde se suscitan las mayores tensiones sociales y políticas" y "se presentan las mayores posibilidades para impulsar una política social centroamericana de grandes alcances".³⁶ Tras proponer los objetivos económicos y sociales de la política agrícola regional se sugieren una serie de meca-

³⁵ Pueden consultarse las Actas del Sexto, Séptimo (Anexo 8) y Octavo Períodos de Sesiones.

³⁶ SIECA, CAN, Acta del Octavo Período de Sesiones, Anexo 8, p. 1.

nismos para conseguirlos, entre los que se "considera indispensable la constitución de un Fondo para el Desarrollo Agrícola e Industrial, que operaría en el Banco Centroamericano de Integración Económica".³⁷ No se menciona la reforma agraria, que Honduras había decretado ya en su propio territorio.

3. Costa Rica

Costa Rica adoptó un enfoque pragmático de la reestructuración. No obstante resaltar la importancia del derecho como norma suprema de la integración, abogó por una integración de hecho, a base de proyectos concretos y operativos capaces de producir beneficios inmediatos. "Lógicamente nuestro país espera también y ello constituye una motivación de primer orden beneficios tangibles y concretos de la integración. Nuestra adhesión al Mercado Común, a la vez que racional e ideológica, es pragmática y utilitarista".³⁸

El propio representante costarricense ante el CAN organizó la Oficina del Alto Comisionado, generosamente dotada de recursos económicos. Contó con un Grupo Asesor, formado por tres expertos y un representante de cada uno de los sectores empresarial y laboral, y organizó, además, seis núcleos o grupos divididos según diversos temas y cada uno bajo la dirección de un coordinador que dependía directamente del Alto Comisionado. Se creó de este modo una nueva organiza-

³⁷ Ibid., p. 3.

³⁸ SIECA, CAN, Acta del Cuarto Período de Sesiones, Anexo 1, p. 5.

ción a nivel técnico. A nivel político, sin embargo, no se formalizó inicialmente un cuerpo interministerial específico para decidir la posición nacional a lo largo del proceso de reestructuración. Se previeron consultas con el Presidente de la República y representantes de los tres poderes, pero de hecho funcionó un grupo constituido por los representantes costarricenses en la Reunión Tripartita y el Ministro de Relaciones Exteriores que lo presidía. Se dejó sentir esta falta de un mecanismo coordinador a nivel político, y hubo propuestas en favor, por ejemplo, de que el Gabinete Económico, creado a mediados de 1974, se constituyese en el órgano superior de decisión en materia de reestructuración.³⁹ Como comisionado ante el CAN se nombró a Rodolfo Solano Orfila, político y hombre de empresa con experiencia en asuntos de integración.

En varias oportunidades manifestó Costa Rica su decepción por la falta de avance y resultados prácticos del proceso reestructurador, e insistió en que la integración debería orientarse en su reestructuración hacia actividades específicas de tipo promocional, hacia una rápida integración de hecho, que produjese beneficios inmediatos. Habría que establecer los instrumentos adecuados para ello: una secretaría ejecutiva propia para el CAN, reorganización de la SIECA, creación de secretarías ejecutivas económicas, sociales y culturales, identificación de proyectos industriales de gran envergadura, promoción de empresas multinacionales centroamericanas. Sólo así sería

³⁹ SIECA, Aide Memoire I, pp. 7-9, y Sancho, La Preparación Nacional, pp. 79-82.

la integración "instrumento de desarrollo y herramienta para el cambio", generadora de un mayor y más acelerado crecimiento, mejores niveles de vida para las grandes mayorías populares y mayor capacidad negociadora de la región frente al exterior. Condición para ello era la superación del conflicto y acercamiento entre El Salvador y Honduras.⁴⁰

El enfoque pragmático y utilitarista permea también la posición costarricense en el trascendental problema del desarrollo equilibrado. Ese principio, que habría que incorporar en el Tratado Marco, se aplicaría inicialmente entre países, evolucionando de modo que después pudiera tomar en cuenta las situaciones de desequilibrio entre zonas o regiones. Como lo había expresado el Director de la CEPAL, no debería consistir en una serie de medidas parciales y aisladas, sino en un instrumental utilizable integral y permanentemente "dentro de un sistema efectivo de planificación en que se armonicen los objetivos nacionales señalados en el respectivo plan de desarrollo con los objetivos regionales en el marco de la integración".⁴¹ Costa Rica propugnaba, finalmente, la asignación de actividades por países desde las perspectivas de la programación industrial y de la promoción de empresas multinacionales centroamericanas.

⁴⁰ SIECA, CAN, Acta del Cuarto Período de Sesiones, Anexo 1, y SIECA, CAN, Acta del Sexto Período de Sesiones del Comité de Alto Nivel para el Perfeccionamiento y la Reestructuración del Mercado Común Centroamericano, San José, Costa Rica, 29 de julio al 10 de agosto de 1974, pp. 3-6, 10-21 y Anexo 2.

⁴¹ SIECA, CAN, Acta del Octavo Período de Sesiones, p. 24; Delgado, pp. 173-174.

También en el intercambio regional habría que introducir y aplicar el principio del desarrollo equilibrado, puesto que la experiencia mostraba que el libre comercio irrestricto conducía a crecientes desigualdades al concentrar el desarrollo en unos países, con perjuicio de otros. Por otra parte, la marcha hacia la Unión Aduanera debería ser gradual y progresiva, y se pedía la caracterización de sus elementos constitutivos en el Tratado Marco.⁴²

Una vez más manifestó la representación costarricense su enfoque pragmático y orientación promocional en los temas de las políticas industrial y agrícola. En el primero, insistió en la programación y asignación de plantas industriales, y pidió la substitución del régimen de industrias de integración por la creación de una veintena de proyectos industriales de gran envergadura, proponiendo, además, la constitución de una Corporación Financiera Centroamericana.⁴³ En el segundo, subrayó la necesidad de estimular la producción para la exportación y el consumo interno, y la conveniencia de la especialización y complementación entre los países del área, para lo que sugería la zonificación agrícola, de modo que pudieran determinarse sus ventajas comparativas.⁴⁴ Fue, sin embargo, en el tema de la inversión extranjera donde la representación costarricense realizó esfuerzos y aportes especiales, presentando diversos documentos. El objetivo

⁴² Pueden verse las Actas del Cuarto, Sexto, Séptimo y Octavo Períodos de Sesiones del CAN.

⁴³ SIECA, CAN, Acta del Cuarto Período de Sesiones, Anexo 1, pp. 5-6, y SIECA, CAN, Acta del Quinto Período de Sesiones, pp. 28-29.

⁴⁴ SIECA, CAN, Acta del Sexto Período de Sesiones, pp. 30-32.

central de la política regional de tratamiento a la inversión extranjera debía ser el afianzamiento de la soberanía de los países centroamericanos, y sus principios rectores, la complementariedad de la inversión externa respecto a la nacional, y su estricta selectividad. No se admitiría en algunas áreas particularmente sensibles, y estaría sujeta a un estatuto legal regional que, mediante la formulación de normas claras, precisas y estables - que habría que hacer respetar -, tratara más de racionalizarla y regularla que de restringirla.⁴⁵

4. Guatemala

La actuación guatemalteca durante la primera etapa del CAN fue pobre: planteamientos tímidos encubiertos con retórica, pocos documentos y de escasa calidad presentados a veces con retraso. Lo poco que aportó lo hizo sobre todo a partir del Séptimo Período de Sesiones, agosto de 1974, tras el cambio de gobierno y el nombramiento de un nuevo comisionado en el Comité de Alto Nivel.

Ante la nueva tarea reestructuradora, Guatemala apenas modificó su organización para la formación de la postura nacional en materia de integración. Esta quedó en manos del representante ante el Comité de Alto Nivel, asistido a nivel técnico por la Dirección de Integra-

⁴⁵ Ibid., Anexo No. 5, y SIECA, CAN, Acta del Séptimo Período de Sesiones del Comité de Alto Nivel para el Perfeccionamiento y la Reestructuración del Mercado Común Centroamericano, Ciudad de Antigua Guatemala, República de Guatemala, 4-6 de septiembre de 1974.

ción del Ministerio de Economía y por la tradicional Comisión Nacional de Integración Económica, de carácter consultivo, constituida por representantes de los Ministerios de Economía, Finanzas, Agricultura, y Relaciones Exteriores, de la Secretaría de Planificación, Banco de Guatemala, Cámaras de Industria y de Comercio, y por el propio comisionado ante el CAN. Se dejó sentir la falta de un mecanismo ministerial a nivel político para decidir la posición nacional en el proceso de reestructuración, consultando normalmente el comisionado con los miembros guatemaltecos en la Reunión Tripartita y el Ministro de Relaciones Exteriores, en tanto impulsaba la constitución de un órgano formal.⁴⁶ Al primer representante ante el CAN, Alonso Lima, que desempeñó un papel más bien retardatario, le substituyó a partir de julio de 1974 Peralta Mendez, ex-Ministro de Economía prointegracionista y hermano de un influyente militar de tendencias reformistas.⁴⁷

Guatemala, el mayor beneficiado de la integración en el conjunto del proceso, poco más podía esperar de ésta que lo que ya estaba recibiendo. De ahí que se presentara ofreciendo retóricamente sus aportes al proceso: contribución a la pacificación del área, apoyo a la reestructuración, interés social y por la unión política de Centroamérica. Para conservar sus beneficios estuvo dispuesta a ciertas concesiones.

⁴⁶ SIECA, Aide-Memoire I, pp. 4-5, y Sancho, La Preparación Nacional, pp. 77-79.

⁴⁷ Sobre el cambio de actuación de Guatemala puede consultarse Shaw, pp. 188 y 190. Resulta más convincente, sin embargo, la explicación de Cohen que lo atribuye a un mero "preordenamiento burocrático", a nivel de Ministro de Economía y representante ante el CAN, que permitió un mayor influjo de los técnicos pro-integracionistas (Entrevista con Isaac Cohen, México, 6 de agosto de 1980).

El desarrollo equilibrado se concebía "como un concepto que explica la correlación e interdependencia entre la magnitud del esfuerzo y los recursos que un país aporta al programa de integración, en comparación con los beneficios y ventajas que deriva de su condición de socio del mismo (Concepto de costos y beneficios)". Debería ser parte de la filosofía del programa y estar incorporado en el Tratado Marco, sugiriéndose, no obstante su especificidad, usar "el método de medición del desarrollo económico por sectores de actividad vinculados directamente al programa de Integración económica". Los países que según estas mediciones se encontrasen en situación de desventaja podrían solicitar un tratamiento preferencial.⁴⁸

En cuanto al régimen de Intercambio el punto de vista guatemalteco se centró en la formación gradual y progresiva de una Unión Aduanera, con libre circulación de todas las mercancías nacionales o nacionalizadas, adopción de un arancel uniforme común y equitativa distribución de los ingresos aduaneros entre todos los países miembros, concediendo en todo ello amplias competencias a los órganos comunitarios.⁴⁹

Los aportes de Guatemala respecto a las políticas industrial, tributaria y de tratamiento a la inversión extranjera fueron poco elaborados, subrayando sus intereses en el contexto de las propuestas de la SIECA y de los organismos regionales. Aceptó la sugerencia de de-

⁴⁸ SIECA, CAN, Acta del Octavo Período de Sesiones, Anexo 2; Delgado, pp. 165-167.

⁴⁹ SIECA, CAN, Acta del Séptimo Período de Sesiones, Anexo No. 7.

rogar el vigente Convenio sobre Incentivos Fiscales al Desarrollo Industrial cuando entrara en vigor la nueva política industrial regional, debiendo estudiar la SIECA la situación en que quedarían las empresas a él acogidas. Se apoyaba la programación industrial para Industrias básicas y ramas sensitivas - defendiendo su concentración -, mientras las Industrias de exportación deberían quedar exclusivamente bajo las Jurisdicciones nacionales. Los cinco países adoptarían un estatuto sobre Inversión extranjera directa, que protegiera y estimulara al inversionista y a las empresas multinacionales centroamericanas, no concediendo bajo ningún concepto ventajas al capital foráneo sobre el nacional.⁵⁰ Finalmente, la propuesta guatemalteca sobre política agrícola, uno de los temas que más elaboró, se caracteriza por su enfoque técnico. Se aboga por la coordinación de los planes agrícolas nacionales y la especialización por zonas, el desarrollo científico y tecnológico, y la constitución de un fondo agrícola centroamericano crediticio y financiero. No se mencionan los problemas estructurales de propiedad y tenencia de la tierra, y tímidamente quedan preteridas en la práctica las políticas sociales,

Un aspecto de particular interés tiene que ver con la armonización de políticas de remuneración de factores. No obstante que la mano de obra será en este caso el más relevante, los acuerdos relativos a salarios, seguridad social y otros aspectos de la legislación social, no podrían ser abordados desde el sector agrícola en particular. En todo caso habrá que dejar establecido el interés que para la política agrícola común tienen aquellos aspectos de orden más general.⁵¹

⁵⁰ Ibid., Anexos 3 y 4.

⁵¹ SIECA, CAN, Acta del Octavo Período de Sesiones, Anexo 6, p. 5.

5. Nicaragua

La representación nicaragüense en el Comité de Alto Nivel tuvo una actuación notablemente deficiente. Durante esta primera etapa a duras penas presentó algún documento, haciendolo a destiempo y con pobre elaboración. Por otra parte, fueron frecuentes sus inhibiciones en los debates. En ningún caso mostró una concepción global y coherente, reduciéndose a expresar ciertos intereses en puntos concretos.

Ante la nueva y compleja tarea reestructuradora, Nicaragua no habfa introducido ninguna innovación significativa en su organización y procedimientos internos para formar la posición nacional. Fundamentalmente todo continuaba como antes. En la cúspide política, el General Somoza, Representante Personal y Plenipotenciario de la Junta Nacional de Gobierno para Asuntos del Mercado Común, centralizaba y monopolizaba en última instancia las decisiones importantes sobre las propuestas que le elevaba el Gabinete Económico, compuesto por los miembros nicaragüenses en la Reunión Tripartita. A nivel técnico estaba el Ministerio de Economía, con un Viceministro y una Dirección General de Integración. El Viceministro, Zeledón Rosales, nombrado comisionado ante el CAN, se presentaba como delegado en estrecho contacto con Somoza, hasta el punto de ausentarse frecuentemente de los debates bajo el pretexto o realidad de consultar telefónicamente con el General.⁵²

⁵² SIECA, CAN, Aidé-Memoiré I, p. 7, y Sancho, La Preparación Nacional, pp. 82-84.

..

Quando en el Cuarto Período de Sesiones cada uno de los países expresó su concepción y expectativas sobre la integración centroamericana y su reestructuración, la delegación nicaragüense se excusó de hacerlo por el momento, y no fue hasta el Octavo Período, celebrado seis meses después en Managua, que se sintió obligada a presentar un documento sobre el desarrollo integrado, resumen de lo tratado por el CAN con algunas puntualizaciones desde ciertos intereses nicaragüenses.⁵³ Tampoco aportó nada significativo en el tema crucial del desarrollo equilibrado, no obstante mostrar alguna aspiraciones a un trato preferencial como consecuencia de los efectos del terremoto de Managua.⁵⁴ Este mismo acontecimiento hizo que modificase su posición respecto al Intercambio regional, expresando ahora sus dudas sobre la posibilidad de que el libre comercio fuera total e irrestricto, y abogando con otros países por medidas que propiciaran el desarrollo equilibrado y la justa distribución de beneficios; se pedía también no fijar etapas rígidas en el camino hacia la Unión Aduanera.⁵⁵ En los temas sobre política industrial, armonización tributaria e inversión extranjera mostró una tendencia liberal, resaltando la necesidad de estimular la inversión de capital nacional, regional y extranjero y de protegerla en Nicaragua, pronunciándose a favor de la más amplia

⁵³ SIECA, CAN, Acta del Cuarto Período de Sesiones, p. 18, y SIECA, CAN, Acta del Octavo Período de Sesiones, Anexo 9.

⁵⁴ SIECA, CAN, Acta del Octavo Período de Sesiones, pp. 22-23; Delgado, p. 173.

⁵⁵ Pueden consultarse las actas del Sexto, Séptimo y Octavo Períodos de Sesiones del CAN.

de las alternativas sugeridas por la SIECA respecto a los incentivos fiscales, y tratando de que los gravámenes a las exportaciones tradicionales quedaran fuera del esquema tributario básico de la integración reestructurada.⁵⁶

6. Cuadro Resumen

No obstante las dificultades y los riesgos de hipersimplificación del intento de resumir en un signo o pocas palabras posiciones complejas y matizadas sobre temas compuestos de varios elementos, con fines comparativos se ha elaborado el siguiente cuadro resumen acerca de las posiciones tendenciales sustentadas por las delegaciones gubernamentales sobre los principales temas discutidos en la primera etapa del CAN (Cuadro VI-2).

C. EL ANTEPROYECTO DE TRATADO MARCO

Tanto en la Primera Reunión Tripartita, realizada en diciembre de 1972, como en el Primer Período de Sesiones del Comité de Alto Nivel, octubre de 1973, se previó la posibilidad de que los trabajos de reestructuración culminaran con la propuesta de un nuevo tratado de integración.⁵⁷ En realidad el CAN fue un foro de estudio debatido

⁵⁶ SIECA, CAN, Acta del Cuarto Período de Sesiones, Anexo 4; SIECA, CAN, Acta del Quinto Período de Sesiones, pp. 34-38 y 52; y SIECA, CAN, Acta del Séptimo Período de Sesiones, pp. 31-32.

⁵⁷ SIECA, Acta de la Primera Reunión sobre el Perfeccionamiento y la Reestructuración, p. 18; SIECA, CAN, Acta del Primer Período de Sesiones, pp. 23-25.

Cuadro VI-2

Posiciones Tendenciales de las Delegaciones Gubernamentales en la Primera Etapa del CAN

Principales cuestiones debatidas	El Salvador	Honduras	Costa Rica	Guatemala	Nicaragua
Perfeccionamiento-Reestructuración	P	R	r	P	
Desarrollo equilibrado	-	+	+	-	(1)
Libre comercio regional	+	-	-	+	-
Políticas:	I	I		I	-
industrial	Protecc.	Desarrollo	Pragmatismo	Protecc.	Librecamb.
arancelaria	extrarreg.	equilibrado	promocional	extrarreg.	Trato pref.
tributaria	Librecamb.	Trato pref.	(proyectos)	Intereses	a Nicaragua
inversión ext. agraria	intranreg.	a Honduras	nacionales		

P: Perfeccionamiento que tiende a marginar la reestructuración.

p: Perfeccionamiento abierto a la reestructuración.

R: Reestructuración que tiende a marginar el perfeccionamiento.

r: Reestructuración abierta al perfeccionamiento.

I, +, - : Posición tendiente a dar en la reestructuración a la cuestión referida un peso básicamente similar (1), mayor (+) o menor (-) que el propuesto por la SIECA.

y consensos de compromiso que sirvieran de base a un nuevo Tratado Marco, y en repetidas ocasiones reiteró a la SIECA el encargo de proceder a su elaboración. En diciembre de 1974, ésta presentaba un anteproyecto del Tratado que crea la Comunidad Económica y Social Centroamericana.⁵⁸

Pero, la Secretaría había jugado también un papel crucial durante toda la primera etapa del CAN que culminó en el Anteproyecto. Aunque el Comité podía considerar los planteamientos de reestructuración de los gobiernos, éstos no presentaron ninguno global e integral, juzgando adecuado sus representantes en el CAN el tipo de Integración de la Propuesta de la SIECA, que ofrecía "una base amplia y suficiente para realizar la tarea encomendada".⁵⁹ Además, a partir del Cuarto Período de Sesiones, superada la crisis del período precedente en que se cuestionó la conveniencia de basarse en la Propuesta de la Secretaría y la eficiencia de ésta, se consolidó un modo de proceder que se mantuvo hasta el final de esta primera etapa. Siguiendo ese procedimiento, la SIECA, y en menor número los organismos regionales, presentaron una veintena de documentos sintetizando y actualizando la Propuesta, y ofreciendo orientaciones para los consensos. Después, tras el debate general, la Secretaría elaboraba de nuevo un proyecto de consenso que sometía al Comité de Alto

⁵⁸ SIECA, Tratado que crea la Comunidad Económica y Social Centroamericana: Anteproyecto, Guatemala, 9 de diciembre de 1974.

⁵⁹ SIECA, CAN, Acta del Primer Período de Sesiones, pp. 20 y 23-24.

Nivel.⁶⁰

Durante la primera etapa se lograron de este modo doce consensos: dos sobre aspectos de la reestructuración: fundamentales (4o. Período) y específicos (4o. Período); uno sobre desarrollo equilibrado (8o. Período), régimen de Intercambio Intrarregional (8o. Período), política científica y tecnológica (7o. Período), política arancelaria (5o. Período), y armonización tributaria (5o. Período); y cinco sobre política de desarrollo Industrial Integrado: orientaciones y objetivos (4o. Período), programación (4o. Período), Inversión Industrial (5o. Período), utilización de los incentivos fiscales (5o. Período), y nuevo régimen de Incentivos fiscales al desarrollo industrial (7o. Período). Los consensos eran acuerdos de compromiso, que ocultaban, sin embargo, disensos y vacíos, y eran susceptibles de diversas valoraciones e interpretaciones. Suponían un avance notable, sin erradicar, no obstante, los gérmenes de conflicto.

Los consensos contribuyeron notablemente a la conformación del Anteproyecto, cuyo alcance es sin embargo mucho más amplio abarcando otros campos. En su elaboración - según lo expresó el Secretario General de la SIECA - ésta tuvo presente también sus propias recomendaciones sobre temas aún no debatidos que estaban en la agen-

⁶⁰ SIECA, Informe de las Actividades Realizadas por el Comité de Alto Nivel para el Perfeccionamiento y la Reestructuración del Mercado Común Centroamericano, Período comprendido entre el 13 de agosto de 1973 y el 15 de julio de 1974, Guatemala, 26 de julio de 1974, pp. 14-15; SIECA, CAN, Acta del Cuarto Período de Sesiones, p. 25.

da de próximas reuniones del CAN, los aportes de la CEPAL y organismos regionales, y "una actualización conceptual del futuro desarrollo socioeconómico de la región".⁶¹

El CAN con sus consensos y la SIECA con el Anteproyecto parecían convencidos de haber aportado lineamientos económicos y sociales cualitativos para la reestructuración, y recalaban la importancia de las decisiones políticas a tomar por los gobiernos.⁶² El ambiente parecía propicio para ello. En los últimos meses varios Presidentes de los países centroamericanos se habían reunido en diversas oportunidades para tratar la pacificación entre Honduras y El Salvador, y raro fue el mes en que alguno de ellos no se pronunció en favor de la integración y reestructuración.⁶³

También se tenía conciencia de avance e innovación desde el punto de vista jurídico-institucional. El Director de la Asesoría Jurídica de la SIECA señalaba como principales innovaciones del Anteproyecto la constitución de un sujeto de derecho internacional con personalidad jurídica, la conjugación del interés regional con el de cada uno de los Estados, la primacía del derecho comunitario sobre el nacional, y la superación de la rigidez precedente:

⁶¹ SIECA, CAN, Acta del Noveno Período de Sesiones del Comité de Alto Nivel para el Perfeccionamiento y la Reestructuración del Mercado Común Centroamericano, Guatemala, Guatemala, 9 de diciembre de 1974, Anexo 2, p. 2.

⁶² Ibid., Anexos 2 y 3.

⁶³ Pueden consultarse las Actas del Sexto, Octavo y Noveno Períodos de Sesiones del CAN; SIECA, Carta Informativa, No. 150 al 158, de Abril a Diciembre de 1974; y Revista de la Integración Centroamericana, No. 11 y 12.

La novedad del sistema que ahora se plantea - añadió - "consiste en establecer en el Tratado-Marco normas de carácter general respaldadas por poderes comunitarios que permitan, a través del derecho derivado, la progresividad sistemática del proceso, su avance hacia futuras etapas, y posiblemente su transformación en un sistema político diferente al actual, cuando las circunstancias estén maduras para ello.⁶⁴

El Anteproyecto de Tratado Marco manifiesta en su Preámbulo su justificación y orientación general. No obstante los avances logrados en la Integración, las circunstancias económicas y sociales que dieron origen al Tratado General han variado y algunos sectores no han recibido la debida atención, por lo que se hace necesario buscar un nuevo compromiso que haga posible la construcción de la Comunidad Económica y Social Centroamericana, sustentada en la conexión entre desarrollo e integración, en criterios de equidad entre los Estados miembros, y en la posibilitación del avance hacia la reconstrucción de la unidad política centroamericana, todo ello al servicio de la persona humana y de sus necesidades económicas, sociales y culturales.

En la Primera Parte se formulan los objetivos principales de la comunidad que se crea:

- a) Mejorar el nivel y la calidad de vida y de trabajo del pueblo centroamericano;
- b) Promover el desarrollo económico y social de los Países miembros y de la región en su conjunto, en forma armónica y equilibrada;

⁶⁴ SIECA, CAN, Acta del Noveno Período de Sesiones, pp. 29-30.

- c) Reafirmar y consolidar la autodeterminación política y económica de Centroamérica; y
- d) Alcanzar, en los términos de este Tratado, la Unión Económica de Centroamérica (art. 2).

La consecución de esos objetivos se sustentará en el crecimiento económico, la distribución del ingreso, la incorporación al proceso productivo de los grupos marginados, el desarrollo equilibrado entre países y entre sectores económicos y sociales, y la autonomía en las relaciones económicas de la región. Los medios serán el perfeccionamiento del Mercado Común y de las Uniones Aduanera y Monetaria, y la coordinación de una serie de políticas económicas y sociales de los Estados miembros, para lo que se precisa una nueva organización institucional de la comunidad.

La Segunda Parte está dedicada al perfeccionamiento del Mercado Común y de las Uniones Aduanera y Monetaria.

El Mercado Común será perfeccionado a base de: 1) el libre comercio de las mercancías originarias de los Estados miembros y la sana competencia, compatibles, no obstante, con excepciones transitorias que protejan a los países de menor desarrollo relativo, a las plantas acogidas al sistema de programación industrial, y a los consumidores; y 2) la liberalización gradual y progresiva de la circulación de trabajadores, empresarios, servicios y capitales, que gozarán de igual trato a los nacionales en el territorio de cada uno de los Estados miembros.

La Unión Aduanera, concebida como elemento de la integración

e Instrumento de desarrollo económico y social, se irá perfeccionando en forma gradual y progresiva hasta constituir un solo territorio aduanero centroamericano con un único servicio aduanero regional, que permita configurar la Unión Económica Centroamericana.

Se perfeccionará también la zona monetaria a fin de alcanzar una unión mediante la creación de una sola unidad monetaria, fusión de las reservas internacionales y fortalecimiento de las instituciones comunitarias reguladoras.

La Parte Tercera, una de las más innovadoras en comparación con el Tratado General, formula una serie de políticas económicas y sociales a desarrollar por parte del Consejo y de la Comisión. Los Estados miembros deberán actuar en conformidad con ellas, coordinando o armonizando sus planes nacionales de desarrollo (art. 62). Se prevé, además, la adopción de un Plan Centroamericano de Desarrollo e Integración Económica y Social (art. 63).

Las políticas de desarrollo equilibrado, de empleo, y de alimentación y nutrición están formuladas en términos muy generales, constituyendo una especie de criterios orientadores para que el Consejo, a propuesta de la Comisión, adopte los instrumentos y medidas necesarias. El desarrollo equilibrado (arts. 65-68) se concibe entre países, entre zonas, regiones o sectores económicos y entre grupos marginados de población, debiendo la acción regional ser complementaria y congruente con el esfuerzo nacional. A Honduras,

por ser el país de menor desarrollo económico relativo y el que menores beneficios ha derivado de la integración, se le concede una especie de derecho preferencial respecto a la aplicación de todas las acciones y medidas establecidas por el Tratado Marco para lograr el desarrollo armónico y equilibrado de la región (art. 295).

Las políticas industrial, agrícola y social forman el núcleo central de las políticas integradas de la comunidad. Para su dirección se conceden amplias atribuciones al Consejo, que actúa a propuesta de la Comisión. La más elaborada es la política industrial (arts. 104-124), pivote principal de la estrategia de desarrollo integrado en el Anteproyecto, refiriéndose éste a la transformación de la estructura industrial de la región, aprovechamiento de recursos, especialización y complementariedad, eficiencia, programación de industrias básicas y ramas industriales, incentivos fiscales, distribución geográfica y de beneficios, y empleo. La política agrícola (arts. 92-103) está formulada más en términos de programas específicos que de una programación global y comprehensiva, y no parece ser la "pieza central de la estrategia de desarrollo integrado" de la Propuesta de la SIECA; se hace mención expresa a programas nacionales coordinados de modificación de la estructura agraria. La política social (arts. 74-91), amplia y general, aunque a veces baja a algunos detalles demasiado concretos para un Tratado Marco, se refiere a las grandes áreas y problemas sociales de la re-

gión que habría que atender: educación, trabajo, salud, vivienda y seguridad social.

Las políticas arancelaria (arts. 125-134), tributaria (arts. 135-142), monetaria (arts. 143-151), económica externa (arts. 152-162), de tratamiento al capital extranjero y centroamericano (arts. 179-182), de ciencia y tecnología (arts. 183-185), y de integración física (arts. 163-174) pueden considerarse como políticas de apoyo a las nucleares y al perfeccionamiento del Mercado Común y de las Uniones Aduanera y Monetaria. Finalmente, el Anteproyecto se refiere a problemas y medidas especiales en el caso de la energía (arts. 175-178) y catástrofes naturales (art. 186), y deja abierta la puerta para políticas o acciones conjuntas en la explotación de recursos naturales, protección del medio ambiente, y turismo (art. 187). En la dirección de todas estas políticas regionales y adopción de medidas se conceden amplias atribuciones al Consejo, a propuesta de la Comisión.

Esta frase, "el Consejo, a propuesta de la Comisión", repetida constantemente en el Anteproyecto, expresa la clave de la Parte Cuarta, dedicada a la organización institucional de la comunidad. Este aspecto, crucial para la evolución del Mercado Común y la coordinación de políticas, esbozadas solamente en sus líneas generales en el Tratado Marco, no fue discutido en la primera etapa del CAN. El Anteproyecto sigue fundamentalmente la Propuesta de la SIECA, con algunas modificaciones de detalle, como la relegación a mera "insti-

tución" del Banco Centroamericano (BCIE) o la creación por cada uno de los Estados miembros del Ministerio de Integración Económica y Social. El Consejo sigue siendo el órgano político máximo, encargado de la dirección de las políticas comunitarias; tiene poderes de decisión y las toma por consenso (arts. 188 y 196).⁶⁵ La Comisión es el órgano técnico y ejecutivo, encargado de adoptar o hacer que se adopten las medidas necesarias para el desenvolvimiento progresivo de la comunidad (art. 199). Toma sus decisiones por consenso de todos los miembros de su quórum y, en caso de no lograrse ese, por el voto concurrente de las 3/4 partes del quorum en una reunión distinta (art. 211). Por su parte, el Tribunal asegura el Imperio del derecho en la Interpretación y aplicación del Tratado Marco (art. 220). Queda como único órgano especializado el Consejo Monetario Centroamericano. Las instituciones de la comunidad habían sido ya mencionadas en la Primera Parte: el Banco Centroamericano de Integración Económica, la Comisión de Autoridades Portuarias, los Institutos especializados y las corporaciones de servicio. Se prevé,

⁶⁵ Ante ciertas dificultades en la segunda etapa del CAN respecto a la comprensión del concepto de consenso, la SIECA explicó su significado: "el vocablo 'consenso' más que tomado en su acepción corriente según el diccionario, es un término que ha venido configurándose en la práctica internacional, más bien por su carácter procedimental y debe entenderse como aquella situación en la que el Director o Presidente de los debates, después de agotada una discusión sobre determinado asunto, resume la decisión según la interpreta. Si no se produce ninguna manifestación, se entiende que se alcanzó el consenso". SIECA, CAN, Aide-Memoire del Decimoquinto Período de Sesiones del Comité de Alto Nivel para el Perfeccionamiento y la Reestructuración del Mercado Común Centroamericano, Ciudad de Guatemala, 12-13 de mayo de 1975, p. 31.

finalmente, la futura creación de la Asamblea Centroamericana (art. 251), y se encarga a la Comisión tomar las medidas adecuadas que hagan posible la participación de los diversos sectores sociales (art. 252).

La Parte Quinta, la última, está dedicada a disposiciones generales, finales y transitorias. El Tratado, según el Anteproyecto, "tendrá una duración ilimitada" (art. 287), aunque "las medidas en él previstas deberán adoptarse en un período máximo de veinticinco años" (art. 4).

Inicialmente el Anteproyecto pasó bastante desapercibido ante la opinión pública y grupos sociales, sobre todo en cuanto a su contenido y significado. La SIECA patrocinó, entonces, una serie de seminarios y conferencias. Uno de ellos fue el de la Federación de Universidades Privadas de Centroamérica y Panamá (FUPAC), que emitió la "Declaración de Belén". Según ésta, el Anteproyecto tiene a un proceso de modernización reformista dentro del sistema capitalista dependiente de las sociedades centroamericanas, tratando de lograr consenso mediante el planteamiento de,

un proceso de industrialización regional que permita, a la vez, la defensa de los intereses de los grupos que se benefician de los vínculos de dependencia con el exterior y los de los sectores dedicados a la agroexportación. Por otra parte, es también un instrumento que pretende lograr, por sus planteamientos generales en política social, el apoyo de sectores más amplios de la población.⁶⁶

⁶⁶ "Declaración de la F.U.P.A.C. sobre el Anteproyecto de la SIECA", ECA: Estudios Centroamericanos, No. 319-320, Mayo-Junio 1975, p. 313.

No modifica las relaciones fundamentales del sistema, ni supone un avance en relación a la precedente estrategia de desarrollo, cuya incapacidad operativa está probada. De ahí la conclusión de que "el modelo en cuestión y su intento de remozarlo a través del anteproyecto, no ofrecen posibilidades reales de progreso social y desarrollo económico".⁶⁷

Uno de los más lúcidos análisis críticos del Anteproyecto es el de Ruiz y Menjívar en "Factibilidad del Desarrollo Equilibrado en Centroamérica". Para ellos "la filosofía del anteproyecto reside en que los desequilibrios en el desarrollo deben enfrentarse con otros instrumentos distintos al régimen de libre comercio, especialmente la programación industrial y agrícola, los incentivos a las actividades económicas, la política arancelaria".⁶⁸ En el Anteproyecto existen cláusulas en teoría capaces de superar parcialmente esos desequilibrios, pero la implementación de las medidas queda en manos de los Estados. Ahora bien, el Estado en Centroamérica se encuentra con intereses relativamente contradictorios entre los grupos de poder, siendo incapaz de supeditarlos al interés general; al contrario, los intereses y poderes dominantes determinan en definitiva la acción de las instituciones estatales y regionales. Del análisis de las relaciones de fuerza entre los grupos de poder dominantes concluyen que,

⁶⁷ Ibid., p. 314.

⁶⁸ Santiago Ruiz y Oscar Menjívar, "Factibilidad del Desarrollo Equilibrado en Centroamérica", ECA: Estudios Centroamericanos, No. 321, Julio 1975, p. 353.

En la medida en que la aceptación del anteproyecto viene condicionada por el apoyo que logre del grupo industrial (con interés en el M.C.C.), y teniendo en cuenta el debilitamiento de ese grupo, la aceptación de lo propuesto por la SIECA estará en relación directa con la forma en que se vayan satisfaciendo los intereses de los otros grupos dominantes; ésto generaría una desnaturalización de la propuesta de SIECA o una aceptación formal de la misma con el ánimo de no concretar algunas cuestiones importantes, especialmente aquello relacionado con los cambios estructurales y la democratización del proceso de integración. Esto vendría en definitiva a obstaculizar el desarrollo equilibrado para C.A.⁶⁹

Por último, hay quien ha visto en el Anteproyecto de Tratado Marco un aporte y un intento de la tecnocracia regional dentro de la tendencia de desarrollismo autoritario de Centroamérica,

Es sobre todo un sistema de categorías y contenidos que al mismo tiempo que simbolizan las aspiraciones de un nuevo grupo (la tecnocracia social) cristalizan un manifiesto político que desempeña la función de apuntalar el surgimiento de nuevas formas autoritarias de gobierno.⁷⁰

D. LOS GOBIERNOS: ETAPAS SEGUNDA Y FINAL DEL CAN

El Anteproyecto tuvo fuerte eco en los gobiernos centroamericanos. En repetidas ocasiones en diciembre de 1974 y a lo largo de 1975, Presidentes y Ministros manifestaron individual o colectivamente su apoyo y esperanzas, lo que no deja de ser significativo,

⁶⁹ Ibid., p. 355.

⁷⁰ Miguel Angel Reyes, "Emergencia de la Tecnocracia: Implicaciones Estructurales e Ideológicas del Anteproyecto que crea la Comunidad Económica y Social Centroamericana", ECA: Estudios Centroamericanos, No. 334, Agosto 1976, p. 349.

no obstante la escasa credibilidad de su palabra.⁷¹ Quedaba claro también que la solución del litigio entre El Salvador y Honduras era percibida como requisito indispensable para posibilitar avances en la integración y reestructuración. En febrero y julio de 1975, los Presidentes encargaron expresamente al Comité la elaboración de un nuevo tratado,

Instruyendo a los Comisionados Nacionales para que, en consulta con sus respectivas autoridades, sigan adelante con sus trabajos y realicen el mayor esfuerzo para elaborar el Tratado que deberá, entre otros aspectos, responder a criterios de viabilidad técnica y política, asegurar una adecuada participación de los cinco países en el proceso de integración, y normarse por el principio de su aplicación gradual y progresiva.⁷²

Finalmente, en noviembre, ante la dilación de los trabajos del CAN, decidieron fijarle un plazo de tres meses para que presentara su trabajo en enero de 1976 a la Reunión Cuatripartita.⁷³ Cabe notar que ésta, órgano decisorio en materia de reestructuración, nunca llegó a reunirse a lo largo de 1975, no obstante las promesas de hacerlo.

Mientras tanto, el funcionamiento y reactivación de lo que quedaba de la integración centroamericana seguía siendo competencia de las reuniones de Ministros de Economía y de las de Viceministros, en medio de un incierto ambiente económico internacional y de cre-

⁷¹ Revista de la Integración Centroamericana, No. 14, 15 y 16, 1975, y No. 17, 1976; SIECA, Carta Informativa, No. 159-171, En. 1975-En. 1976.

⁷² Revista de la Integración Centroamericana, No. 16, 1975, p. 16.

⁷³ Ibid., No. 17, 1976, pp. 29-30.

cientes tensiones sociales y políticas internas en El Salvador, Honduras y Nicaragua. Guatemala continuaba con las suyas ya crónicas. El volumen del comercio intrarregional en 1975 prácticamente permaneció al mismo nivel que el año precedente, superando ligeramente los 500 millones de pesos centroamericanos.

En este contexto de palabras promisorias y difíciles realidades objetivas continuó el CAN desarrollando sus trabajos. Estos pueden dividirse en dos etapas: la segunda y la final.

Al iniciarse la segunda etapa, en diciembre de 1974 y enero de 1975, se llegó a un acuerdo de compromiso entre la posición salvadoreña, en favor de continuar con los planteamientos de fondo y el sistema de consensos, y la de los demás países, que mocionaron por el análisis y discusión directa del texto del Anteproyecto. El compromiso acordado en cuanto a los procedimientos preveía la presentación de los diversos temas del Anteproyecto por la Secretaría, sobre los que los comisionados expondrían sus posiciones nacionales. La SIECA prepararía entonces nuevos textos del Anteproyecto para ser discutidos por los comisionados, y los acuerdos a que éstos llegaran quedarían reflejados directamente en el articulado.⁷⁴ La implementación de este procedimiento resultó difícil. Cuando los representantes en el CAN afrontaron directamente el articulado con frecuencia

⁷⁴ SIECA, CAN, Acta del Noveno Período de Sesiones, pp. 40-41; SIECA, CAN, Aide-Memoire del Décimo Período de Sesiones del Comité de Alto Nivel para el Perfeccionamiento y la Reestructuración del Mercado Común Centroamericano, Guatemala y Antigua, 22-24 de enero de 1975, pp. 19-20.

se perdieron en detalles, y cuando expusieron sus concepciones de fondo no fue fácil conciliarlas en formulaciones jurídicas. De aquí las reiteradas crisis y nuevas sugerencias sobre procedimientos, que acabaron generando cierto sentimiento de frustración.⁷⁵ Este procedimiento un tanto errático y frustrante se prolongó hasta noviembre de 1975. Entonces, una vez que los Presidentes de los países de Centroamérica decidieron fijar al CAN un plazo de tres meses para finalizar sus labores, éste entró en su etapa final, y en una rápida sucesión de sesiones revisó el articulado del Proyecto. Finalmente, en marzo de 1976, con un pequeño retraso atribuible en parte al terremoto de Guatemala, pudo presentar el Proyecto de Tratado de la Comunidad Económica y Social Centroamericana.

Los temas sobre Inversión extranjera, política económica externa, energía, política de integración física, integración monetaria, financiamiento del desarrollo y, en parte, el perfeccionamiento del Mercado Común fueron tratados con una óptica predominantemente económica y técnica. Aun así no siempre se llegó a acuer-

⁷⁵ SIECA, CAN, Aide-Memoire del Decimoquinto Período de Sesiones, pp. 11-12; SIECA, CAN, Aide-Memoire del Decimosexto Período de Sesiones del Comité de Alto Nivel para el Perfeccionamiento y la Reestructuración del Mercado Común Centroamericano, Guatemala, 4-6 de junio de 1975, pp. 8-17; SIECA, CAN, Aide-Memoire del Décimo Octavo Período de Sesiones del Comité de Alto Nivel para el Perfeccionamiento y la Reestructuración del Mercado Común Centroamericano, Guatemala, 6 al 9 de octubre de 1975, pp. 5-13.

dos.⁷⁶ Incluso la política agraria fue abordada desde esa óptica, excepto en lo concerniente a los programas nacionales de transformación agraria, artículo 100 del Anteproyecto que provocó un amplio debate y sobre el que el acuerdo alcanzado equivalía a un 'mejor no menearlo', en el entendido de que se trataba de algo tendencial que no conllevaría la obligatoriedad de acciones concretas inmediatas.⁷⁷

Las mociones de los países en estos temas 'económicos y técnicos' reflejaron las tendencias manifestadas en la primera etapa del CAN. El Salvador, de nuevo muy activo, tendió a profundizar la integración dentro de una concepción liberal recelosa del desarrollo equilibrado y de posibles restricciones al intercambio regional de productos de origen centroamericano. Las mociones de Honduras reflejaron su apego a los principios del desarrollo equilibrado y tratamiento especial al país de menor desarrollo relativo, temeroso de la libre circulación de factores y buscador de garantías en casos de desequilibrios. Costa Rica continuó en general con una actitud flexible y pragmática, con excepción de lo atingente a cuestiones monetarias. Guatemala, cautelosa y legalista, tratando de fijar claramente etapas y grados de un compromiso que no fuera demasiado

⁷⁶ Como se hace constar en el propio Proyecto de Tratado, Costa Rica mantuvo hasta el final una posición diferente respecto al Consejo Monetario Centroamericano y a la política monetaria, temas especialmente relevantes para ese país. Tampoco se logró determinar las fuentes de financiamiento para el desarrollo y de la comunidad.

⁷⁷ SIECA, CAN, Aide-Memoire del Décimo Período de Sesiones, p. 14.

amplio ni restringiese en exceso su libertad de acción. Nicaragua, desdibujada una vez más, oscilando entre liberalización y racionalización del libre comercio. Por otra parte, como es lógico en un proceso de integración regional, todos los países abogaron por cierta protección y fortalecimiento frente al exterior.

Pero, en esta segunda etapa del CAN, los temas de fondo y los más conflictivos fueron los "sociales y político-institucionales", que acabaron por revelar diferentes concepciones de la integración y de su reestructuración. A continuación se exponen, por tanto, las posiciones nacionales de los diversos países sobre estos temas cruciales: 1) sociales: libertad sindical y movilidad de mano de obra; 2) institucionales; y 3) principios fundamentales.

Es preciso tener presente, sin embargo, que esas pretendidas posiciones "nacionales" sólo parcialmente fueron tales, ya que con frecuencia no pasaban de ser escritos elaborados por un técnico y posteriormente discutidos y reelaborados en el seno de otro reducido grupo de técnicos. Es notable la congruencia de esos documentos y aun mociones con posiciones precedentes y posteriores expresadas por las delegaciones gubernamentales ante el CAN. Pero, eso no implica necesariamente que fueran nacionales, en el sentido de estar expresamente respaldadas por los gobiernos y/o por fuertes sectores

del país.⁷⁸

1. El Salvador

Entre los problemas sociales dos resultaban especialmente delicados: la libertad sindical y la movilidad de mano de obra. La delegación salvadoreña apoyó la primera, objetando sin embargo la intervención estatal directa en la capacitación de los trabajadores. La segunda era, no sólo un problema teórico de libre movilidad de factores y de política social en un proceso de integración, sino una experiencia altamente conflictiva en el pasado hasta haber sido factor fundamental en la guerra entre El Salvador y Honduras. La movilidad de mano de obra era interés nacional salvadoreño, dada su alta densidad de población y de desempleo. Ante la renuencia de los demás países a responder a ese "desequilibrio", arguyó que ningún tipo de integración en el mundo había excluido la movilidad de mano de obra, de modo que no tendría sentido discutir etapas más avanzadas de integración sin estar dispuestos a formular una política al respecto:

es firme determinación de El Salvador que como parte de la política social, debe estar incluido el derecho al

⁷⁸ Sobre la problemática del interés y posición "nacionales" - su mito o realidad - pueden verse diferentes concepciones, por ejemplo, en Sancho, *La Preparación Nacional*, pp. 7-10, por una parte, y por otra, en Eduardo Lizano, "Reflexiones en torno al Proyecto de Tratado de la Comunidad Económica y Social Centroamericana", en Lizano, *Tres Ensayos*, pp. 86-93, y Helmut Janka, "La 'Racionalidad' de la Integración y la 'Irracionalidad' de la Realidad: Algunas Observaciones Metodológicas", en *Comercio Exterior*, Vol. 27, No. 7, Julio 1977, pp. 762-770.

trabajo y a la libre movilidad de mano de obra calificada, sujeta a un régimen que emane de la propia política que se adopte.⁷⁹

Respecto a la mano de obra no calificada trató de reducir a cinco años el plazo mucho más amplio visualizado por la SIECA para su movilidad. Esto era importante, no sólo por lo apremiante del problema para El Salvador, sino también porque la Secretaría trataba de hacer aceptable a los demás países la movilidad presentandola como un objetivo final diluido en el horizonte de los veinticinco años propuestos para implementar las medidas del tratado. Pero, El Salvador no parecía dispuesto a ceder en otros puntos inmediata y concretamente, sin obtener a cambio algo similar respecto a este interés nacional suyo.⁸⁰

En lo referente a la organización institucional de la comunidad, defendió el mantenimiento del controvertido artículo 273 del Anteproyecto - Aspiración política de la comunidad - como "asidero constitucional" que le permitiría ratificar el tratado reestructurador de la integración. Esta postura era no menos política que jurídica. La estrategia salvadoreña parece haber consistido en lograr una profunda reestructuración de la integración capaz de hacerse cargo de sus múltiples problemas nacionales o una muy superficial

⁷⁹ SIECA, CAN, Aide-Memoire del Duodécimo Período de Sesiones del Comité de Alto Nivel para el Perfeccionamiento y la Reestructuración del Mercado Común Centroamericano, San José, Costa Rica, 24-26 de febrero de 1975, p. 18.

⁸⁰ Ibid., pp. 20-22; SIECA, CAN, Aide-Memoire del Decimonoveno Período de Sesiones del Comité de Alto Nivel para el Perfeccionamiento y la Reestructuración del Mercado Común Centroamericano, Guatemala, 12 al 14 de noviembre de 1975, pp. 19-20.

que le permitiera mantener sus pasados beneficios dentro de un mercado común perfeccionado. No le interesaba retroceder con relación al pasado, ni tampoco un avance moderado que privándole de sus ventajas anteriores no tomara en cuenta otros problemas. La primera opción, "grandes soluciones" reestructuradoras, parece predominar en las "Consideraciones Preliminares de El Salvador sobre Algunos Aspectos Institucionales de la CESCA".⁸¹

En ese documento se defiende globalmente el Anteproyecto, considerando razonable el equilibrio de poderes que establece entre los órganos superiores de la comunidad. Hay, sin embargo, una tendencia a fortalecer al Consejo - integrado por los Ministros bajo cuya competencia estaría la materia a tratar, y no por los propuestos Ministros de Integración - a asegurar su funcionamiento y a reservarle materia tan sensitiva para El Salvador como el régimen transitorio de intercambio; precisamente por temor a que pueda debilitar al Consejo se opone a la institucionalización de las reuniones de Jefes de Estado. Aunque tres miembros sería el número deseable para la Comisión, dadas las circunstancias y el interés de cada Estado de tener uno de su nacionalidad, inicialmente debería estar integrada por cinco; la propia Comisión determinaría su quorum para sesionar válidamente y sus decisiones deberían adoptarse por lo menos con el voto concurrente de la mayoría de sus miembros; las abstenciones no se considerarían voto negativo. En cuanto al Tribunal se propone que los particulares

⁸¹ SIECA, CAN, Aide-Memoire del Decimoquinto Período de Sesiones, Anexo 2.

tengan el derecho regulado de recurrir directamente ante él contra un Estado que lesione sus derechos. Se aboga, además, por la creación en el propio tratado de un Comité Económico y Social, órgano consultivo de la Comisión constituido por representantes empresariales y laborales, y de una Contraloría, de carácter presupuestario y administrativo, tal como lo proponía Costa Rica. También debería estipularse un sistema permanente y automático de financiamiento de los órganos e Instituciones de la comunidad. Finalmente, El Salvador pide que se enuncien los objetivos y atribuciones de cada una de las instituciones, enfatizando la necesidad de su coordinación y actuación armónica dentro del proceso de desarrollo económico y social, sin que ello sea óbice para que el Banco Centroamericano de Integración y el Consejo Monetario mantengan cierta autonomía.

Fue notable la fuerte oposición salvadoreña ante la exposición del guatemalteco Villagrán Kramer (cap. VI, D, 4), que a juicio de la delegación salvadoreña significaba un retroceso en relación incluso al Tratado General.⁸²

La misma tendencia a profundizar la integración incluyendo aspectos sociales y políticos, por ejemplo, los referentes a la estructura de la propiedad y a la autodeterminación política frente al exterior, se manifestó en la discusión de los principios fundamentales de la comunidad.⁸³

⁸² SIECA, CAN, Aide-Memoire del Decimoséptimo Período de Sesiones del Comité de Alto Nivel para el Perfeccionamiento y la Reestructuración del Mercado Común Centroamericano, Guatemala, 1-4 de septiembre de 1975, pp. 14-19.

⁸³ SIECA, CAN, Aide-Memoire del Decimosexto Período de Sesiones, pp. 21-22 y 30.

2. Honduras

La representación hondureña, presionada, por un lado, por la mayor fuerza relativa de los sindicatos en ese país y cierta orientación populista del gobierno, y temerosa, por otro, de que la dinámica de su apertura social le fuera planteada por El Salvador en el ámbito regional y como en el pasado le revirtieran los problemas sociales de su vecino, decidió tomar la iniciativa en el tema social ofreciendo nuevas reordenaciones y redacciones del articulado del Anteproyecto.

Su orientación social se manifestó, entre otros puntos, en su interés en que se garantizaran las conquistas sociales y la libertad sindical, y no se obstaculizara la formación de sindicalistas.⁸⁴ Su temor a que le revirtieran los problemas sociales salvadoreños, en la reticencia a aceptar la libre movilidad de mano de obra. Aunque ésta podría llegar a ser un elemento importante en una comunidad integrada, no era claro que fuese fundamental. Además, implicaría serios problemas. Debería ser un objetivo condicionado alcanzable muy gradualmente, de modo que no supusiera costos adicionales para otros países y complicara aún más el problema.⁸⁵ Ese mismo temor reapareció al tratar de la libre circulación de factores en el Mercado Co-

⁸⁴ SIECA, CAN, Aide-Memoire del Duodécimo Período de Sesiones, pp. 27-29.

⁸⁵ Ibid., p. 19; SIECA, CAN, Aide-Memoire del Décimo Tercer Período de Sesiones del Comité de Alto Nivel para el Perfeccionamiento y la Reestructuración del Mercado Común Centroamericano, Guatemala, 17-21 de marzo de 1975, pp. 17-20.

mún. Honduras recordó que su participación en la reestructuración había sido en el entendido de que una serie de objetivos y metas se lograrían gradual y progresivamente en el largo plazo, y denunció la omisión del respeto entretanto debido a las competencias legales nacionales.⁸⁶

Por el contrario, en lo referente a la nueva organización institucional de la integración la delegación hondureña desempeñó un papel poco activo, limitándose casi exclusivamente a unas "Primeras Observaciones" de carácter básico y general, y eludiendo los detalles organizativos. En las observaciones básicas se enfatiza la formulación de los intereses nacionales, que habrán de ser defendidos y negociados a nivel regional posteriormente, de modo que se vaya conformando un interés más amplio que sería el interés comunitario. Se trata "de encontrar una fórmula en la cual todos los intereses nacionales queden debidamente armonizados y de construir, progresivamente sobre esa base, nuevos y crecientes intereses comunitarios".⁸⁷ Para esa construcción es preciso contar con mecanismos regionales, por lo que la organización institucional de la comunidad debería estar compuesta, al menos, por los siguientes elementos: reuniones institucionalizadas de los Jefes de Estado de Centroamérica; un Consejo, integrado por los ministros de la materia que se nego-

⁸⁶ SIECA, CAN, Aide-Memoire del Decimonoveno Período de Sesiones, pp. 20-21.

⁸⁷ SIECA, CAN, Aide-Memoire del Decimocuarto Período de Sesiones del Comité de Alto Nivel para el Perfeccionamiento y la Reestructuración del Mercado Común Centroamericano, Tegucigalpa, Honduras, 8-10 de abril de 1975, Anexo No. 4, p. 4.

..

cie, los cuales harían converger los intereses nacionales con el comunitario; un órgano técnico y ejecutivo de carácter comunitario; un Tribunal que asegure el imperio del derecho en la interpretación y aplicación del nuevo tratado; un Comité Asesor Económico y Social, integrado por representantes laborales y empresariales, y por otros sectores según las materias; y, tal vez, una Asamblea Centroamericana "cuando las condiciones económicas, sociales y políticas hagan esto factible y así convenga a los intereses nacionales de cada uno de los Estados miembros".⁸⁸ El nuevo tratado incorporaría las funciones de la ODECA compatibles con él, que podrían ser desempeñadas por el Consejo.

Por último, en las discusiones del articulado del Anteproyecto sobre principios fundamentales, Honduras fue muy cuidadosa de la forma, detectando con frecuencia bajo ella posibles problemas políticos de fondo, y tendiendo a precisar al máximo el alcance concreto de las formulaciones. Es indudable que, por ejemplo, en su moción porque se estableciese claramente la distinción entre fines y objetivos se encerraba un problema y tal vez una estrategia política, lo mismo que en su apoyo a un nuevo artículo 3 propuesto por la SIECA sobre "objetivos intermedios" o principios. Se sumó, por otra parte, a la idea de Costa Rica de incluir la distribución de la propiedad entre ellos.⁸⁹

⁸⁸ Ibid., p. 8.

⁸⁹ SIECA, CAN, Aide-Memoire del Decimosexto Periodo de Sesiones, pp. 19-31.

3. Costa Rica

Interesada en que la Integración reestructurada fuera un activo instrumento de desarrollo social reconocía que el Anteproyecto daba relevancia al tema, pero sin cuestionar la estructura económico-social vigente ni retar al dominio político. Frente a la neutralidad e Inhibicionismo estatal propugnado por otras delegaciones, mocionó por un apoyo positivo de los gobiernos a la libertad y capacitación sindical. Tampoco Costa Rica estaba dispuesta a aceptar de inmediato una política de libre movilidad de mano de obra, aunque la consideraba una aspiración y meta de la integración. Se inclinaba, por tanto, a que se incluyese como un objetivo a alcanzar en el tiempo, condicionada a otros pasos previos y situaciones de la realidad centroamericana. Su ejecución gradual podría irse programando por los órganos comunitarios, a los que habría que otorgar suficientes facultades al respecto.⁹⁰

Junto con Honduras, fue el primer país en exponer su posición sobre los aspectos institucionales de la comunidad, analizando el Anteproyecto de un modo mucho más concreto y comprometido que el hondureño. Lo hizo en su documento preliminar "Planteamiento de Costa Rica sobre la Propuesta Institucional de la SIECA", y lo completó después en sus amplios comentarios a la posición salvadoreña.

⁹⁰ SIECA, CAN, Aide-Memoire del Duodécimo Período de Sesiones, pp. 8, 17-18 y 29.

Un aspecto esencial y eminentemente político que previamente había que resolver era conocer hasta que punto estaba dispuesto cada país a llegar en la Integración, en el ejercicio conjunto de la soberanía. La delegación costarricense manifestó claramente en su documento y reiteró con posterioridad su oposición al artículo 273 del Anteproyecto. Ese artículo, que pone como objetivo final ideal de la comunidad la reconstrucción parcial o total de la República de Centroamérica, "constituye una pauta general implícita en el articulado que nuestro país se ve imposibilitado de aceptar".⁹¹ Debería, por tanto, eliminarse. Era preciso partir de una base realista y funcional, teniendo en cuenta que el interés nacional era todavía necesariamente predominante, y enfatizar la gradualidad y progresividad. Todo esto refleja la tradicional y justificada aprensión política costarricense - único país de la región con gobierno civil y democrático - hacia los demás Estados miembros.

Esto no obstante, Costa Rica juzgaba acertada en general la estructura organizativa del Anteproyecto. Pero difería en ciertos puntos. Se deberían institucionalizar reuniones anuales de los Jefes de Estado. No era aceptable la creación de un Ministerio de Integración Económica y Social. La Comisión, idealmente integrable por tres miembros, por razones de viabilidad política debería estar constituida por cinco, estableciendo el tratado las funciones de cada uno de ellos: coordinación y representatividad exterior e institucional en

⁹¹ SIECA, CAN, Aide-Memoire del Decimocuarto Período de Sesiones, Anexo No. 3, p. 2.

el ámbito regional, funciones especializadas en lo jurídico, en lo económico, en lo social, y de promoción y fomento económico; "La filosofía que inspira este planteamiento de naturaleza esencialmente funcional y pragmática, es la de que la integración debe hacerse en los hechos".⁹² Para hacer efectivo el cumplimiento de las obligaciones jurídicas por parte de los Estados proponía que éstos depositaran un "bono de garantía" en el BCIE, a fin de que, previa declaración del Tribunal, se pudiese resarcir a los afectados por una acción ilegal de un Estado. El tratado debería fijar funciones claras y precisas a las Instituciones y prever su coordinación programática, de modo que se evitara una malentendida autonomía institucional. Había, además, dos importantes omisiones que el propio tratado habría de subsanar: la falta de un órgano regional para hacer efectiva la participación consultiva de los sectores empresarial y laboral, y la de una Contraloría con capacidad para fiscalizar el correcto funcionamiento administrativo de los organismos e instituciones regionales. Por último, el nuevo tratado debería resolver lo relativo al sistema de financiamiento y presupuesto de la comunidad y lo referente a la ODECA, destinada a desaparecer.

En sus comentarios a la exposición salvadoreña, la delegación de Costa Rica, no obstante ciertas diferencias, a veces de fondo, mostró especial interés en destacar las coincidencias e ir aglutinando así al mayor número posible de países en torno a posiciones básicamen-

⁹² Ibid., p. 11.

te similares a la costarricense.⁹³

La preocupación social - por ejemplo, la propuesta de introducir la equitativa distribución de la propiedad - y la aprensión por los nexos políticos entre los miembros de una comunidad que debería serlo económica y social - no política - se hicieron de nuevo manifiestas en las mociones de Costa Rica sobre los principios fundamentales.⁹⁴

4. Guatemala

Expresó que le habían surgido dudas desde que halló en el Anteproyecto temas de política social, y tendió a reservarlos para las jurisdicciones nacionales. Respecto al artículo 81 - Libertad sindical y de contratación colectiva - estuvo en desacuerdo con obligar a los Estados a dar capacitación sindical a los trabajadores porque parecía indicar una política que no garantizaba la libertad de éstos en tanto no estuvieran capacitados. El artículo debía garantizar esa libertad y dejar en manos de los propios trabajadores su capacitación.⁹⁵ Se mostró el país más abierto - con la natural excepción de El Salvador - respecto a la libre movilidad de mano de obra en un Mercado Común perfeccionado, sugiriendo acortar de 25 a

⁹³ SIECA, CAN, Aide-Memoire del Decimoquinto Período de Sesiones, pp. 23-36; SIECA, CAN, Aide-Memoire del Decimoséptimo Período de Sesiones, p. 26.

⁹⁴ SIECA, CAN, Aide-Memoire del Decimosexto Período de Sesiones, pp. 20-21 y 28-30.

⁹⁵ SIECA, CAN, Aide-Memoire del Duodécimo Período de Sesiones, p. 29.

15 años el plazo para alcanzarla. Pero, el plazo demasiado corto de 2 años para implementar la de los trabajadores calificados podría alargarse a 3. Debería quedar abierta la posibilidad de suscribir sobre esta materia convenios bilaterales o multilaterales entre países con la aprobación del Consejo.⁹⁶

La organización institucional de la comunidad era considerada por la delegación guatemalteca uno de los asuntos más trascendentales. Se hacía imprescindible la consulta a los gobiernos y el análisis cuidadoso del Anteproyecto desde diversos ángulos, particularmente el jurídico. Guatemala, a diferencia de El Salvador y Costa Rica, preveía dificultades constitucionales al respecto, por ejemplo, en lo referente a la primacía del derecho de una Comunidad Económica y Social sobre el interno.⁹⁷ Distribuyó el documento "Bases de la Estructura Institucional: Comunidad Económica y Social Centroamericana". Pero, la exposición hecha a petición de la delegación de Guatemala por Villagrán Kramer, asesor no sólo del CAN nacional, sino también del CACIF (Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras), parece revelar mejor que cualquier otro documento la posición "nacional" guatemalteca, no obstante no ser presentado como posición oficial del gobierno.⁹⁸

⁹⁶ Ibid., p. 20; SIECA, CAN, Aide-Memoire del Decimonoveno Período de Sesiones, pp. 22 y 25.

⁹⁷ SIECA, CAN, Aide-Memoire del Decimocuarto Período de Sesiones, pp. 33-34 y 39-40.

⁹⁸ SIECA, CAN, Aide-Memoire del Decimoséptimo Período de Sesiones, pp. 4ss.

La comunidad es conceptualizada más como el resultado de un proceso histórico y sociológico de cooperación-conflicto que de un tratado. Las resistencias iniciales de diversos sectores privados económicos y sociales que influyen en los gobiernos y en las posiciones nacionales hace indispensable encontrar mecanismos que los incorporen al proceso, en vez de marginarlos. En el proceso, transición de la presente fórmula imperfecta a una comunitaria, no puede saltarse la etapa de Unión Económica.

Puestas estas premisas, la exposición de Villagrán Kramer destaca las dificultades constitucionales de Guatemala, especialmente en lo concerniente a la concesión de atribuciones normativas de carácter general a los órganos comunitarios y a la primacía del derecho comunitario sobre el nacional. Dadas las circunstancias políticas no parecía posible una reforma constitucional.

Se sugieren, entonces, tres indicadores institucionales a tener en cuenta. Primero, perfectibilidad de una estructura orgánica inicial flexible conforme avance el proceso comunitario de una primera etapa formativa - no muy distinta de la presente y que podría durar de tres a cinco años - a otra más evolucionada. Segundo, adecuada canalización del interés nacional en la estructura institucional, sin que ello signifique que siempre haya de darse unanimidad. Y tercero, flexibilidad en el manejo de conflictos no estrictamente legales, facultando debidamente para ello a los órganos.

Supuestos estos indicadores, la organización institucional de-

bería contar con un órgano de nivel ministerial, al que asistiría el ministro de la materia a tratar; un Directorio Ejecutivo, mecanismo de funcionamiento continuo o por períodos de sesiones, compuesto por cinco delegados nombrados cada uno por un gobierno o electos por un órgano comunitario de entre una terna propuesta por cada gobierno; un contralor contable; y un reducido servicio legal, en caso de que los gobiernos no aceptaran un Tribunal, que de inmediato no parecía necesario. Finalmente habría que ubicar al Consejo Monetario y al Banco Centroamericano, y podría conservarse también el servicio técnico de la SIECA bajo un Director.

Ante el apremio de las cuestiones de la delegación salvadoreña, Villagrán respondió que el planteamiento guatemalteco era compatible con un tratado-marco, siempre que éste no entrara en compromisos demasiado severos, ni inmediatamente en un esquema supranacional, e insistió en la gradualidad y en el perfeccionamiento del Mercado Común en cuanto diferente a la unificación de políticas. El asunto de la autoejecutabilidad de las decisiones había que reconocer que era en el fondo una cuestión política, y que los Estados querían conservar ciertas competencias y, si las perdían, tratarían de recuperarlas.⁹⁹

Una actitud general semejante se reveló en la discusión de los principios fundamentales, desempeñando la delegación guatemalteca un

⁹⁹ ibid., pp. 14-21.

papel restrictivo del alcance de la integración reestructurada. Guatemala no parecía estar interesada en ir más allá de un perfeccionamiento del Mercado Común, tal vez hasta una Unión Económica que no coartase en exceso su libertad de acción y desprovista de connotaciones políticas y sociales.¹⁰⁰

5. Nicaragua

Calificó de paso trascendental y revolucionario la inclusión en la integración reestructurada de unas bases de política social. Respecto al artículo 81 pidió que se garantizase al trabajador el promoverse y contratar libremente. Manifestó, por otra parte, su desacuerdo con la política de libre movilidad de mano de obra, estando incluso renuente a tratar el tema, que por ser estrictamente político debería remitirse a la Reunión Cuatripartita. Más aún, empeñarse en su inclusión en el tratado podría obstaculizar otros avances en política social. Era preciso reconocer los límites al respecto, entre otros el desempleo existente en todos los países, y lo adecuado parecía dejarlo en manos de los órganos comunitarios para que éstos lo implementaran gradual y progresivamente sin fijarles plazos.¹⁰¹

¹⁰⁰ SIECA, CAN, Aide-Memoire del Decimosexto Período de Sesiones, pp. 21 y 30-38; SIECA, CAN, Aide-Memoire del Decimoséptimo Período de Sesiones, pp. 23-26.

¹⁰¹ SIECA, CAN, Aide-Memoire del Duodécimo Período de Sesiones, pp. 11, 16-17 y 28; SIECA, CAN, Aide-Memoire del Decimoquinto Período de Sesiones, Anexo 3, p. 3; SIECA, CAN, Aide-Memoire del Decimonoveno Período de Sesiones, p. 21.

En cuanto a la organización institucional de la comunidad reiteró la necesidad de formular una propuesta realista y viable, compatible con la plena soberanía de los Estados.¹⁰² En su pobre documento "Posición Preliminar de Nicaragua sobre Algunos Aspectos Institucionales contenidos en el Anteproyecto de Tratado que crea la Comunidad Económica y Social Centroamericana" rechazó el artículo 273 " que directa o indirectamente, nos obligue a llegar a una unidad política, aunque tal meta sea a 25 años".¹⁰³ Tampoco estuvo de acuerdo con la creación de Ministerios de Integración, sino que los asuntos de ésta deberían ser manejados por los ministros bajo cuya competencia estuviera el tema a tratar. Estos contarían con capacidad de veto,

La representación debe ser conducida mediante un Representante por cada país, de manera que permita el poder de veto a cualquier país que pudiese verse afectado por una resolución, que no considere aceptable, por ser contradictoria a los mejores intereses del país, afectando la necesidad de una participación equitativa, o que fuese desfavorable a la posición del país de menor desarrollo relativo.¹⁰⁴

Respecto a la Comisión Juzgaba que cinco, uno por cada país, sería el número correcto de sus miembros, sin " diluir la autoridad doméstica y aumentar la burocracia ".

Al plantearse en el curso de las sesiones otros puntos concer-

¹⁰² SIECA, CAN, Aide-Memoire del Decimocuarto Período de Sesiones, p. 35; SIECA, CAN, Aide-Memoire del Decimoquinto Período de Sesiones, Anexo 3, pp. 1 y 4-5.

¹⁰³ SIECA, CAN, Aide-Memoire del Decimoquinto Período de Sesiones, Anexo 3, p. 2.

¹⁰⁴ Ibid., p. 3.

nientes a los aspectos institucionales con frecuencia la delegación nicaragüense pidió remitirlos para su análisis a un grupo técnico de juristas acordado por el CAN. Pareció, sin embargo, apoyar la institucionalización de las reuniones de Jefes de Estado.¹⁰⁵

También fueron pobres los aportes de Nicaragua en el tema de los principios fundamentales, manifestando cierta tendencia a fortalecer la autodeterminación de cada país y a aplicar el criterio de viabilidad política, razón por la que consideró rechazable, por ejemplo, la inclusión de la equitativa distribución de la propiedad en el tratado.¹⁰⁶

6. Cuadro Resumen

Como se hizo respecto a la primera etapa del CAN, y corriendo de nuevo los riesgos de hipersimplificación y subjetivismo, se presenta a continuación en forma de cuadro (Cuadro VI-3) un resumen de las posiciones tendenciales de las delegaciones gubernamentales sobre los principales temas - sociales e institucionales - debatidos en la segunda etapa del CAN.

¹⁰⁵ SIECA, CAN, Aide-Memoire del Decimoquinto Período de Sesiones, pp. 24, 26 y 32.

¹⁰⁶ SIECA, CAN, Aide-Memoire del Decimosexto Período de Sesiones, pp. 22 y 31.

Posiciones Tendenciales de las Delegaciones Gubernamentales en la Segunda

Etapa del CAN

Principales cuestiones debatidas	El Salvador	Honduras	Costa Rica	Guatemala	Nicaragua
Sociales:					
Libertad sindical	1	1	1	1	1
Capacit. por Estado	-	-	1	-	(-)
Movilidad mano obra	+	-	-	+	-
Institucionales:					
Art. 273	1	-	-	-	-
Reuniones J.J. Estado	1	+	+	+	+
Consejo	+	+	1	1	+
Comisión	1	1	1	-	-
Tribunal	+	1	+	-	-
Comité Ec. y Soc.	+	+	+	(+)	+
Contraloría	+	+	+	+	+
Asamblea C.A.	+	+	+	+	+
Coordinación inst.	+	+	+	+	+
Financiamiento inst.	1	+	+	+	+
Principios Fundament.:					
Orientación social	+	+	+	-	-
Contenido político	1	+	-	-	-

1, +, - Posición tendiente a dar en la reestructuración a la cuestión referida un peso básicamente similar (1), mayor (+) o menor (-) que el propuesto por el Anteproyecto y la SIECA.

E. EL PROYECTO DE TRATADO

El 23 de marzo de 1976, el Comité de Alto Nivel presentaba a los Presidentes de la República el Proyecto de Tratado de la Comunidad Económica y Social Centroamericana.¹⁰⁷ Algo más amplio que el Anteproyecto consta de un preámbulo y 311 artículos.

El Preámbulo es el mismo que el del Anteproyecto. La variación de las circunstancias económicas y sociales que dieron origen al Tratado General, la difusión y arraigo de la idea de solidaridad, la inseparabilidad de la integración y el desarrollo, y el diferente grado de atención recibido por distintos sectores socio-económicos requieren un nuevo acuerdo que constituya la Comunidad Económica y Social Centroamericana al servicio de la persona humana y de sus necesidades económicas, sociales y culturales. Debe fundamentarse en criterios de equidad, que permitan beneficiarse a cada uno de los Estados miembros y disminuir las diferencias en el desarrollo entre ellos, regiones o sectores económicos y sociales. La acción comunitaria visualiza como horizonte la reconstrucción de la unidad política centroamericana.

No deja de llamar la atención el mantenimiento explícito de

¹⁰⁷ SIECA, CAN, Proyecto de Tratado de la Comunidad Económica y Social Centroamericana, Marzo 1976. Como estudios "globales" sobre el Proyecto de Tratado pueden consultarse: Dante Gabriel Ramírez y Gautama Fonseca, Principales Aspectos Jurídico-Institucionales del Proyecto de Tratado de la Comunidad Económica y Social Centroamericana, SIECA, Guatemala, 1976; H. Roberto Herrera Cáceres, La Comunidad Económica y Social Centroamericana, SIECA, Guatemala, 1977; Nicolás Mariscal, "Integración y el Proyecto de Tratado", ECA: Estudios Centroamericanos, No. 339-340, En.-Febr. 1977, pp. 57-82; y Lizano, "Reflexiones en torno al Proyecto de Tratado".

este horizonte político - de nuevo reiterado en el artículo 294 -, a pesar de las objeciones de varios países durante la segunda etapa del CAN.

Tampoco en la Primera Parte, Principios Fundamentales, hay modificaciones substanciales respecto al Anteproyecto, no obstante cambios de matiz reflejados en la nueva redacción y estructura del articulado. Se crea la comunidad como una persona jurídica de derecho internacional, que alcanzará sus objetivos gradual y progresivamente mediante medidas a adoptar en un período de veinticinco años (art. 1). Antes de expirar éste se evaluarán los resultados para adaptar el tratado, que tendrá una duración indefinida (arts. 6 y 302).

Sin cambiar el fondo de los objetivos principales (art. 2), se modifica ligeramente su redacción para excluir alguna palabra conflictiva como "política", y se remiten a un nuevo artículo 3 - objetivos complementarios - algunos de los puntos de discrepancia surgidos en las sesiones del CAN, por ejemplo, lo referente a las "estructuras equitativas de propiedad agraria" y "la incorporación al proceso productivo de los grupos marginados de la población".

El ámbito de acción comunitaria (art. 4) es esencialmente el mismo que el del artículo 3 del Anteproyecto: un Mercado Común perfeccionado mediante la liberalización de factores, el perfeccionamiento del sistema arancelario centroamericano y de la zona monetaria hasta lograr las Uniones Aduanera y Monetaria, y la coordinación

de las políticas económicas y sociales de los Estados miembros.

En el Proyecto se adelanta a la Segunda Parte la Organización de la Comunidad, Parte Cuarta del Anteproyecto. Este cambio formal refleja adecuadamente una concepción de fondo de la SIECA, inherente en parte a la naturaleza del proceso de integración regional y a su concreción específica en un tratado-marco. En esta concepción el punto crucial está en el diseño y funcionamiento de unos órganos comunitarios, a los que dentro de un amplio margen de confianza y un adecuado equilibrio de poderes, se conceden amplias atribuciones y poderes para ir haciendo realidad la comunidad dentro de los lineamientos generales definidos por un tratado-marco.

El Consejo (arts. 11-20), Integrado por los ministros de cada Estado bajo cuya competencia esté la materia a tratar, es el órgano político supremo de la comunidad al que corresponde dirigir las políticas y asegurar el cumplimiento de las obligaciones del tratado. A diferencia del Anteproyecto, que establecía el consenso para la toma de decisiones, el Proyecto requiere normalmente "el voto afirmativo unánime de sus integrantes", aunque el sistema podrá ser modificado por el propio Consejo, excepto donde expresamente se establezca esa regla de la unanimidad (arts. 18 y 19). El Proyecto le dota ahora de una Contraloría para la fiscalización administrativa y presupuestaria de la comunidad (arts. 21 y 24), y le encarga la coordinación - promoción en el Anteproyecto - de las reuniones sobre integración de los Jefes de Estado (art. 14).

La Comisión (arts. 25-41) estará ahora inicialmente integrada por cinco miembros - ocho en el Anteproyecto -, nombrados por el Consejo de entre una terna de nacionales propuesta por cada uno de los Estados y cada miembro de la Comisión tendrá a su cargo la dirección de alguno de los campos de acción de la comunidad. En cuanto órgano comunitario técnico y administrativo adopta o procura que sean adoptadas las medidas requeridas para el funcionamiento y desarrollo de la comunidad, para lo que dispondrá de poder de iniciativa o de decisión, en su caso. Toma las decisiones por "el consenso de los miembros que formen el quorum", como en el Anteproyecto, pero a diferencia de éste, que exigía una mayoría cualificada de 3/4 del quorum en una reunión distinta en caso de no haberse logrado consenso, el Proyecto establece ahora "el voto concurrente de por lo menos la mayoría simple de sus miembros" (art. 38); la abstención no se considera voto negativo. Estará auxiliada por un Comité Económico y Social, de carácter permanente y consultivo, integrado por representantes no gubernamentales, especialmente empresarios y trabajadores (arts. 42-45).

En las disposiciones comunes al Consejo y a la Comisión quedan bastante debilitadas con relación al Anteproyecto, tanto la puesta en vigor de los decretos, acuerdos y resoluciones comunitarios, una vez que se acepta que puedan requerir de un acto interno de los Estados (art. 47), como la primacía del derecho comunitario sobre el constitucional, tratando de adecuar ambos para evitar incompatibilidades (art. 48).

La función jurisdiccional corresponde al Tribunal (arts. 50-73). No hay modificaciones de consideración en el Proyecto respecto al Anteproyecto. Compuesto por cinco magistrados independientes, nombrados por el Consejo a razón de uno por cada Estado, asegura el imperio del derecho en la interpretación y aplicación del tratado y de sus instrumentos complementarios y derivados. Sus sentencias tienen fuerza ejecutiva en los Estados miembros. Estos, el Consejo, la Comisión y las personas naturales o jurídicas afectadas directa e individualmente por una acción u omisión de los órganos comunitarios pueden interponer ante él recursos de nulidad de los actos o denunciar las violaciones por omisión. Se establecen también procedimientos para que la Comisión u otros Estados miembros puedan acudir al Tribunal en caso de incumplimiento por uno o varios Estados.

El Proyecto establece dos organismos especiales: el Consejo Monetario Centroamericano (arts. 74-83) - único órgano especializado en el Anteproyecto - y el Banco Centroamericano de Integración Económica (arts. 84-86), cuyo régimen legal y funciones se explicitan. Se deja constancia de la discrepancia costarricense, que ofrecía una alternativa "con el propósito de dejar mayor flexibilidad al Consejo Monetario".¹⁰⁸ En cuanto al régimen de las instituciones existentes y su posible reforma, y al de las nuevas instituciones que se establezcan, el Proyecto mantiene con correcciones de redacción las dis-

¹⁰⁸ SIECA, CAN, Informe del Comité de Alto Nivel para el Perfeccionamiento y la Reestructuración del Mercado Común Centroamericano presentado a los Señores Presidentes de las Repúblicas Centroamericanas, 23 de marzo de 1976, p. 18.

posiciones del Anteproyecto, no considerando adecuado especificar más sus funciones, no obstante las reiteradas mociones al respecto en las sesiones del CAN. Finalmente, en el Proyecto desaparece cualquier mención de la Asamblea Centroamericana.

La Parte Tercera del Proyecto está dedicada al Mercado Común.

Dice el Informe del CAN:

En general, el propósito que se persigue en esta Parte del Instrumento es preservar los logros alcanzados en la integración hasta el presente, efectuando los ajustes que se requieren en el actual ordenamiento jurídico para superar en forma definitiva la etapa de integración estrictamente económica o comercial en que se encuentra Centroamérica. Además, amplía el ámbito de acción abarcando campos no cubiertos por el esquema del Tratado General, tales como la libre circulación de factores productivos.¹⁰⁹

Los principios generales del régimen de intercambio en el Mercado Común son el libre comercio y el tratamiento nacional en el territorio de todos los Estados miembros para las mercancías originarias de ellos. Se exceptúan las mercancías que figuran en el Anexo A y los productos iguales a los elaborados por plantas acogidas a la programación industrial. A petición de varios países se incluye en el Proyecto el nuevo artículo 92, que recoge las limitaciones al libre comercio dispersas en el articulado: "por incumplimiento de los requisitos de origen o de las normas sobre competencia; en función de la política de desarrollo equilibrado; para corregir

¹⁰⁹ Ibid., p. 14.

desajustes en el intercambio; en razón de las cláusulas de salvaguardia y por otras situaciones que resulten de la aplicación de este instrumento". Se fija ahora un plazo de tres meses a partir de la vigencia del tratado para que entre en vigor el reglamento sobre origen y, como en el Anteproyecto, queda estipulado que la Comisión resolverá las dudas de origen; entretanto ningún país podrá impedir la internación del producto, pero el Proyecto pone como condición el otorgamiento de fianza (art. 97).

Junto a las normas de competencia - casi literalmente iguales a las del Anteproyecto, añadiendo la fijación del plazo de un año para la emisión de normas reglamentarias - se incluyen ahora bajo el mismo título las disposiciones modificadas sobre armonización tributaria y régimen arancelario, que en el Anteproyecto se conceptualizaban como "políticas de la comunidad".

Un título distinto está dedicado a la circulación de factores: capitales, personas, servicios y documentos. Sin perjuicio de lo dispuesto en la política sobre tratamiento al capital extranjero y centroamericano, los Estados mantendrán la libre circulación de capitales de inversión y promoverán el establecimiento de un mercado común de capitales (arts. 144 y 147). Tanto en el Anteproyecto como en el Proyecto se prevén una serie de acciones para ello por parte del Consejo y del Consejo Monetario, siendo más específico el Anteproyecto. Tampoco hay diferencias de fondo de uno a otro documento sobre el régimen general aplicable a la circulación de personas y

prestación de servicios, específicamente en lo relativo a los empresarios y servicios. Respecto a los trabajadores, los enunciados de principio son claros:

Es de interés para la Comunidad la libre circulación de los trabajadores centroamericanos en el territorio de los Estados miembros... (art. 150).

Los trabajadores centroamericanos tendrán las mismas obligaciones y gozarán de los mismos derechos civiles y laborales que los nacionales del Estado miembro donde presten sus servicios (art. 151).

En el Proyecto desaparece, sin embargo, la fijación de cualquier plazo, dejándolos en manos del Consejo, a propuesta de la Comisión, y se añade expresamente que las decisiones del Consejo al respecto requerirán la unanimidad de votos (art. 155). Estas disposiciones, junto con la actitud mostrada por la mayoría de los países en las sesiones del CAN y la politicidad del asunto, no pueden menos de generar cierto escepticismo sobre la operatividad de la libre circulación de trabajadores, especialmente de los no calificados. Las nuevas medidas parciales: posibilidad de celebrar convenios al respecto entre dos o más Estados y el establecimiento de un régimen para los trabajadores estacionales en territorio de otros Estados miembros, no pasan de ser muy modestos paliativos.

En esta parte del tratado relativa al Mercado Común, se incluyen también la Unión Aduanera y la Monetaria. El Proyecto comparado con el Anteproyecto no tiene modificaciones de fondo en ninguna de las dos. Respecto a la Unión Aduanera, específica que las

medidas del artículo 48 del Anteproyecto formarán parte de una primera etapa y desaparece el artículo 52,- Destino del Fondo Comunitario. En relación a la Unión Monetaria, la fusión de las reservas monetarias internacionales del Anteproyecto es substituída en el Proyecto por su manejo conjunto y uniforme (art. 137).

La Parte Cuarta trata de las Políticas de la Comunidad, es decir, "orientaciones generales que en diversos campos socio-económicos serían objeto de concreción y desarrollo por parte del Consejo y de la Comisión".¹¹⁰ Se prevé también la adopción por la comunidad de un Plan Centroamericano de Desarrollo e Integración Económica y Social. Por su parte, los Estados se comprometen a actuar de acuerdo con esas políticas comunitarias y a coordinar o armonizar sus planes nacionales de desarrollo.

La política de desarrollo equilibrado, más que una política, es un principio político general o super-orientación que permea y trasciende las otras políticas. Su formulación en el Proyecto es algo más específica, pero no menos globalizante, que en el Anteproyecto,

Los Estados miembros consideran de interés común la solución de los problemas del desequilibrio en el desarrollo económico y social entre sus países, así como los que se presenten entre zonas, regiones o sectores de la actividad económica, o que impidan la incorporación al proceso

¹¹⁰ ibid., p. 14.

productivo de los grupos marginados de la población. En consecuencia, se comprometen a poner en práctica las medidas comunitarias y de carácter interno que sean necesarias para este propósito, especialmente para atender los desajustes estructurales de la producción y el comercio de los países, su menor participación en los beneficios directos del proceso de integración y, en general, el deterioro de su crecimiento económico relativo; de manera que tales medidas hagan posible la creación de nuevas relaciones de interdependencia entre ellos y el fortalecimiento de las existentes (art. 166).

Para los efectos del artículo anterior, la comunidad podrá hacer uso, en los términos de este Tratado, de todos los instrumentos y mecanismos de política económica que considere necesarios... (art. 167).

El Consejo, que actúa a propuesta de la Comisión, tiene la responsabilidad y amplias competencias para llevar a cabo la política de desarrollo equilibrado, entre ellas, la de proponer medidas internas al país en situación de desequilibrio "de manera que la acción regional resulte complementaria y congruente con el esfuerzo interno" (art. 168).¹¹¹

Las políticas social, agrícola e industrial del Proyecto siguen siendo las nucleares o estratégicas.

A la política social (arts. 170-197) se incorporan ahora las de empleo y de alimentación y nutrición del Anteproyecto, con lo que se amplía aún más su ámbito: trabajo, previsión y seguridad sociales, salud, vivienda, cultura y educación. Aunque algo más desarrollada y específica que en el Anteproyecto, continúa teniendo un carácter muy general, pero ahora se formulan como criterios rec-

¹¹¹ Sobre el desarrollo equilibrado en el Proyecto puede verse Delgado, pp. 180-186.

tores de las acciones que en su prosecución se realicen el logro de una distribución más justa y equitativa del ingreso y la participación de los grupos organizados e incorporación de los sectores marginados en el proceso de cambio socio-económico (art. 171). En lo referente al capítulo trabajo hay un nuevo énfasis en el Proyecto con relación al Anteproyecto. Ahora se explicita e insiste en el compromiso de los Estados de tomar medidas para armonizar o equiparar los derechos y prestaciones laborales en base a los más altos alcanzados en cualquier Estado miembro, de garantizar la libre asociación de trabajadores y empleadores, de proteger la libertad sindical, y de reconocer los contratos colectivos. Aunque explicable teniendo en cuenta las sesiones de la segunda etapa del CAN, no deja de llamar la atención la ausencia de cualquier referencia a la circulación de trabajadores dentro de la política social.

También la política agrícola (arts. 198-212) está algo más desarrollada en el Proyecto que en el Anteproyecto, pero en general sin cambios internos substanciales ni ser tampoco ahora "la pieza central de la estrategia de desarrollo integrado". Se amplían algo más sus objetivos y se les da mayor matiz social. El Consejo, a propuesta de la Comisión, formulará programas regionales y determinará su prioridad teniendo en cuenta los programas nacionales, la especialización y complementación, y la contribución al desarrollo equilibrado, o coordinará una serie de programas nacionales.

Entre éstos destacan por su globalidad y conflictividad potencial los de transformación agraria,

Los Estados miembros se comprometen a realizar programas nacionales para modificar sus estructuras agrarias, encaminados al establecimiento de un sistema justo de propiedad, tenencia y explotación de la tierra, capaz de transformar las relaciones de producción en el agro, a fin de que aquélla se ponga al servicio del desarrollo económico y social y constituya, para el hombre que la trabaja, base de su estabilidad económica, fundamento de su progresivo bienestar social y garantía de su libertad y dignidad (art. 209).

La redacción de este artículo, algo más amplia que la del 100 del Anteproyecto, está inspirada en el título I, numeral 6 de la "Carta de Punta del Este".¹¹² Otras disposiciones del Proyecto se refieren al financiamiento, comercialización, estímulos económicos al desarrollo agrícola, y mecanismos de salvaguardia, con algunas modificaciones respecto al Anteproyecto.

La política industrial (arts. 213-236) es en realidad la pieza central de las políticas de desarrollo integrado del Proyecto, como lo era en el Anteproyecto. Y los industriales el grupo social en cuyo apoyo se fincan las esperanzas de lograr la reestructuración de la integración. Probablemente eso explica algunos de los cambios del primer documento al segundo. Los objetivos, con amplias ramificaciones, son bastante semejantes en ambos, pero ahora se in-

¹¹² "Carta de Punta del Este": Establecimiento de la "Alianza para el Progreso" dentro de la Estructura de la "Operación Panamericana", Punta del Este, Uruguay, Agosto de 1961.

cluye un reconocimiento a la industria existente, que habrá que mejorar y fortalecer. Lo mismo se reitera en el artículo 228.¹¹³ El acento del Anteproyecto en la programación, que se concretaba en industrias básicas y ramas industriales, cambia en el Proyecto, substantivizándose esas industrias básicas y ramas industriales, las cuales serán programadas. Por otra parte, en algunas de las propuestas de la Comisión al Consejo se prescribe la consulta previa con el Consejo Económico y Social. También se amplía el ámbito de aplicación del régimen de incentivos fiscales, que habrá de aprobarse en el primer semestre de vigencia del tratado y podrá incluir ahora a las industrias básicas, ramas industriales, industrias de artículos no producidos en Centroamérica que elaboren materias primas o bienes de capital o bienes de consumo o envases en cuya producción se utilice una alta proporción de mano de obra y materias primas centroamericanas, industrias de exportación, y aquellas que el Consejo, a propuesta de la Comisión, juzgue que contribuyen a la política de desarrollo equilibrado (art. 231). Tanto los criterios para la formulación de ese régimen, como el capítulo sobre mecanismos de salvaguardia, son básicamente iguales en el Proyecto y Anteproyecto.

El Proyecto trata a continuación de las políticas económica externa (arts. 237-246), monetaria (arts. 247-255) y de tratamiento al

¹¹³ SIECA, Exposición del Doctor Roberto Mayorga-Cortés, Secretario General de la SIECA, en la Cámara de Comercio Norteamericana de Guatemala, Ciudad de Guatemala, 27 de octubre de 1976, p. 17.

capital extranjero y centroamericano (arts. 256-259), que pueden calificarse como políticas de apoyo. Apenas hay alguna modificación de detalle respecto a la primera, mientras la política monetaria cambia algo más con relación al Anteproyecto reflejando las discusiones del CAN, y se elabora más a fondo la de tratamiento al capital extranjero y centroamericano. Sobre esta última afirmaba el Secretario General de la SIECA:

En definitiva, de lo que se trata es de dar un estímulo preferente al inversionista centroamericano en todo aquello en que su capacidad de inversión y sus conocimientos y aptitudes le permiten participar con una expectativa cierta de eficiencia.¹¹⁴

Tres políticas instrumentales: de ciencia y tecnología (arts. 260-262), de integración física (arts. 263-275), en la que ahora se incluye la de energía, y ante situaciones graves e imprevistas (art. 276) cierran esta parte del Proyecto. Anteriormente había quedado mencionada la posibilidad de que el Consejo, a propuesta de la Comisión, adoptara políticas o acciones conjuntas sobre recursos naturales, protección del medio ambiente y turismo (art. 163).

La Parte Quinta está dedicada al Financiamiento y Últimas Disposiciones. El financiamiento, tanto "para el desarrollo", como de la comunidad, queda mayormente a nivel de principios, dejando

¹¹⁴ Ibid., p. 21.

sín especificar los recursos del Fondo Comunitario Centroamericano, no obstante el reiterado interés de los países en que se hiciera. Entre las últimas disposiciones destaca una general concerniente a situaciones no previstas en el tratado:

Si en el presente Tratado no estuviesen previstas facultades y medios de acción que sean indispensables para alcanzar cualquiera de los objetivos de la Comunidad, el Consejo, a propuesta de la Comisión, adoptará por unanimidad las disposiciones adecuadas al caso, para lo cual actuará teniendo en cuenta el espíritu de este Instrumento (art. 284).

Finalmente, como en el Anteproyecto, se reitera el derecho preferencial de Honduras a la aplicación de acciones o medidas económicas y sociales para lograr la solución de desequilibrios en el desarrollo. Pero, el Proyecto intenta ahora equilibrar esa disposición encargando a los órganos de la comunidad la identificación y atención a los desequilibrios económicos y sociales de los demás países, también (art. 311).

En el Informe del CAN a los Presidentes centroamericanos "el Comité estima que el mayor valor de su propuesta consiste en haber logrado un consenso generalizado sobre las distintas materias" - a excepción de algunos puntos en materia monetaria - y que "la manera como el Proyecto se ajusta a los lineamientos básicos que le fueron señalados es lo que en última instancia le otorga la viabilidad técnica y política a que aquéllos se refieren". Sin embargo, dada la complejidad de los temas tratados, se justifica un análisis

ulterior por parte de los gobiernos.¹¹⁵

Estas apreciaciones del CAN - en realidad de la SIECA -, comprensibles en su intento de vender el Proyecto a los Jefes de Estado, requieren alguna matización. Para Dante Ramírez, Asesor Jurídico entonces y actual Secretario Adjunto de la SIECA, el Proyecto supuso una "transacción entre intereses encontrados de los países", lograda en gran parte gracias a los contactos personales entre los comisionados, una apreciación desarrollista compartida y el papel aglutinador de la SIECA. El resultado final fue un "proyecto ecléctico, híbrido de posiciones contrapuestas". Por otra parte, ni al CAN, ni a la SIECA, se les ocultaba la conflictividad de ciertos temas: tratamiento a la inversión extranjera, política social, desarrollo equilibrado, planificación del desarrollo, nuevas reglas de juego respecto al libre comercio, etc.¹¹⁶

Sin duda que la SIECA tomó en cuenta y cedió ante diferentes posiciones - a veces contradictorias - expresadas por los comisionados del CAN. Pero, en definitiva, no sólo su concepción global sobre la reestructuración de la integración, sino también las relativas a temas particulares, acabaron imponiéndose en la mayoría de los casos. En realidad, ella fue el principal artífice y responsable intelectual del Proyecto.

¹¹⁵ SIECA, CAN, Informe del Comité, pp. 7 y 17.

¹¹⁶ Entrevista con Dante G. Ramírez, (Guatemala, 25 de marzo de 1980).

Otro punto importante es el relativo a la continuidad de las propuestas del gran intento reestructurador. Rosenthal y Cohen sostienen que hay una ruptura entre la Propuesta de la SIECA - en gran parte elaborada por ellos - y el Anteproyecto y Proyecto. Para Cohen hay un "salto" entre aquélla, un estudio histórico-analítico más la sugerencia de una estrategia de desarrollo, y éstos, unos documentos jurídicos. La SIECA, bajo el influjo de los juristas y en diálogo con unos comisionados que no eran plenipotenciarios que comprometieran y aseguraran el respeto de los gobiernos a los consensos, se muestra maximalista, formulando la Integración como ella la desea con la esperanza de meter a los gobiernos algunos "goles" integracionistas reestructuradores.¹¹⁷ Rosenthal afirma que quienes hicieron la Propuesta no se reconocen en el Anteproyecto y Proyecto, que resultan indigeribles, globalizantes y totalizantes, habiendo faltado imaginación y realismo para hacer planteamientos viables.¹¹⁸

A mí entender, es preciso reconocer la diferente naturaleza formal de la Propuesta - un análisis y estrategia económica y social de la Integración - y el Anteproyecto y Proyecto - propuestas de tratados internacionales de Integración -. La falta de reconocimiento práctico de esa diferente naturaleza, el apego del Anteproyecto y el Proyecto a la Propuesta, en resumidas cuentas, la no-ruptura de contenido habiendo ruptura de naturaleza formal, ex-

¹¹⁷ Entrevista con Isaac Cohen, (México, 6 de agosto de 1980).

¹¹⁸ Entrevista con Gert Rosenthal, (México, 7 de agosto de 1980).

plica en no pequeña parte esa supuesta desmesura. Pero, tampoco se puede olvidar que el Anteproyecto y el Proyecto, no obstante su naturaleza jurídica y su carácter pre-negociado, en definitiva, no eran menos propuestas que la Propuesta, de naturaleza económico-social y carácter técnico, y de ninguna manera podría calificarse de "irresponsable" haber optado por un planteamiento global y propuesto más lo deseable que lo posible. A otras instancias les tocaría enfatizar lo posible... y tratar de hacer posible lo deseable.

En "Reflexiones en torno al Proyecto de Tratado de la Comunidad Económica y Social Centroamericana", Lizano atinadamente escribe:

La creación de la comunidad económica y social de Centroamérica significaría un cambio sustancial en el proceso de integración de la región. Cambio cualitativo de una parte, como se indicó anteriormente, porque se trata de pasar de un esquema de naturaleza principalmente intergubernamental a otro con características comunitarias. Cambio cuantitativo de otra parte, porque no sólo se busca consolidar lo que ya existe, sino ampliar sustancialmente el ámbito del programa de integración. El tratado "marco" de la CESCA trae a la mente el símil de un edificio cuya armazón está concebida de forma muy completa, en cambio se dispone de amplios espacios internos para diseñar, en forma gradual, los aposentos. Al elaborarse la propuesta para el perfeccionamiento y la reestructuración del MCCA no se optó por buscar objetivos limitados y concretos, por lograr consensos parciales, sino se prefirió establecer objetivos mucho más generales y ambiciosos, asegurar un compromiso lo más completo posible de parte de los países miembros con base en una concepción global sobre la integración y de una visión de conjunto de Centroamérica. Es un esfuerzo laborioso en el cual sobresaie el propósito de cohesión y de globalidad. La pregunta realmente importante es hasta qué punto el planteamiento político implícito en el proyecto de la CESCA es de la aceptación de los grupos de poder centroamericanos más importantes. El nuevo proyecto no podría

avanzar mucho si dichos grupos consideran que la CESCA tiende a modificar la correlación interna de las fuerzas sociales y a poner, por consiguiente, en peligro ¹¹⁹ la manera como actualmente está distribuido el poder.

¹¹⁹ Lizano, "Reflexiones en torno al Proyecto de Tratado", pp. 93-94.

CAPITULO VII

EL GRAN INTENTO REESTRUCTURADOR: LAS MINORIAS INDUSTRIALES Y COMERCIANTES Y LAS MAYORIAS

El Proyecto de Tratado tuvo una amplia resonancia en la opinión pública centroamericana: una floración tropical, con frecuencia polémica, de informaciones y editoriales de prensa, comentarios y pronunciamientos de grupos de interés y de presión, seminarios universitarios y de colegios profesionales, declaraciones individuales.¹

En el presente capítulo se resumen principalmente los documentos públicos más importantes de los grupos nacionales y regionales de las minorías industriales, comerciantes y de empresarios privados, y los de algunos sindicatos, en cuanto éstos pueden considerarse voz de las mayorías centroamericanas mayoritariamente silenciosas. Se ha tomado como guía el documento de la SIECA, Resumen de las Principales Apreciaciones Nacionales y Regionales sobre el Proyecto de Tratado que crearía la Comunidad Económica y Social Centroamericana (CESCA), volviéndose sin em-

¹ Sobre el reflejo en la prensa de los cinco países de las manifestaciones de los grupos de interés respecto al Proyecto de Tratado puede consultarse SIECA, Carta Informativa, No. 189, Julio 1977, pp. 17-22, y M.A. Chavez et al., "Apoya la Prensa de El Salvador el Tratado Marco?", ECA: Estudios Centroamericanos, No. 339-340, En.-Febr. 1977, pp. 83-88.

bargo a examinar los documentos originales en la mayor parte de los casos.² Además, se han complementado en algunos con apreciaciones relativas a la Propuesta y al Anteproyecto, a fin de lograr una expresión más clara de alguno de los grupos referidos. El procedimiento parece válido, dada la continuidad básica entre la Propuesta, el Anteproyecto y el Proyecto. Aunque se intenta seguir fielmente el fondo e incluso la forma de las apreciaciones de los diversos grupos, se destacan diez temas comunes a muchas de ellas, que a continuación se enuncian en forma positiva: 1) aprobación a la globalidad del Proyecto; 2) compatibilidad con la constitución

² SIECA, Tercera Reunión Extraordinaria de Ministros de Economía de Centroamérica, Guatemala, Guatemala, 1-2 de septiembre de 1978, Resumen de las Principales Apreciaciones Nacionales y Regionales sobre el Proyecto de Tratado que crearía la Comunidad Económica y Social Centroamericana (CESCA), Guatemala, 30 de agosto de 1978, (SIECA/III-REMECA/D.1. 1). En este documento de la SIECA pueden leerse también las manifestaciones de los grupos profesionales y universitarios, de las que se prescinde en nuestro trabajo por no considerarlas representativas de las minorías industriales y comerciantes ni de las mayorías. Expresan, más bien, una posición propia diferente. Los interesados en ellas pueden consultar en el documento mencionado de la SIECA: "Seminario de la Conferencia Universitaria Centroamericana (CSUCA)" (pp. 16-21); "Resolución del IX Congreso Jurídico Guatemalteco" (pp. 24-25); "Segundo Seminario de Derecho 'La Comunidad Económica y Social Centroamericana' de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de Honduras" (pp. 44-47); y "Seminarios y Encuesta Nacional sobre el Proyecto de Tratado Organizados por la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional Autónoma de Nicaragua" (pp. 56-59). También puede verse el número monográfico de la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas de El Salvador: ECA: Estudios Centroamericanos, No. 339-340, En.-Febr. 1977; SIECA, Carta Informativa, No. 179, Sept. 1976 y No. 184, Febr. 1977; y Revista de la Integración y el Desarrollo de Centroamérica, No. 20 y 21.

política nacional respectiva; 3) suficiente participación del sector propio en la organización institucional; 4) libre comercio regional; 5) libre circulación de factores; 6) desarrollo equilibrado; 7) programación industrial; 8) inclusión de la política agraria; 9) política social; y 10) control de la inversión extranjera.

Es preciso recordar que las minorías industriales, comerciantes y empresariales estuvieron formalmente presentes en las organizaciones nacionales para la reestructuración del Mercado Común de todos los países centroamericanos.³ Sin embargo, las comisiones nacionales en cuanto organizaciones para la expresión y aglutinamiento de diferentes intereses y concepciones tuvieron un funcionamiento deficiente, siendo de hecho mecanismos más "rituales" que de participación real. Los industriales y comerciantes, representados a través de sus cámaras, conocieron los documentos y posiciones elaborados, pero generalmente los dejaron pasar, les dejaron hacer a los técnicos gubernamentales, calculando que dadas las circunstancias del área no eran grandes las probabilidades de lograr una rees-

³ En El Salvador, inicialmente en la Comisión de Alto Nivel para Asuntos de Integración y el Grupo Asesor, y después en el Comité Técnico de Trabajo (Ver cap. VI, B, 1). En Honduras, en las comisiones de consulta del Consejo Nacional de Alto Nivel para la Reestructuración y posteriormente en el Consejo Coordinador para Asuntos de Reestructuración (Ver cap. VI, B, 2). En Costa Rica, en el Grupo Asesor de la Oficina del Alto Comisionado y en los grupos temáticos (Ver cap. VI, B, 3). En Guatemala, en la Comisión Nacional de Integración Económica (Ver cap. VI, B, 4). Y en Nicaragua, en las consultas más o menos formales del Ministerio de Economía (Ver cap. VI, B, 5).

tructuración en profundidad y que en último caso, llegado el momento, ante otras instancias podrían ejercer con mayor eficiencia sus presiones. De aquí que, aunque existen algunas expresiones de estos grupos a lo largo de todo el gran proceso reestructurador, su eclosión se diera al presentarse el Proyecto de Tratado con algunos visos de poder convertirse en realidad.

A través de algunos sindicatos existió también algún grado de representación de las mayorías en las organizaciones nacionales de Honduras y Costa Rica, y menor en la de El Salvador.⁴ Ninguno en las de Guatemala y Nicaragua. Al margen de las comisiones, algunos grupos laborales expresaron sus intereses y concepciones en torno a la reestructuración a lo largo del proceso y al hacerse público el Proyecto de Tratado. No se aprecia, sin embargo, un incremento absoluto de manifestaciones en este último momento y menos aún en relación a las de los poderosos grupos minoritarios.

A. LAS MINORIAS INDUSTRIALES Y COMERCIANTES

1. Salvadoreñas

En mayo de 1976, los industriales de El Salvador expusieron su

⁴ El sector laboral estuvo representado en Honduras en las comisiones de consulta del Consejo Nacional de Alto Nivel para la Reestructuración y después en el Consejo Coordinador para Asuntos de Reestructuración (Ver cap. VI, B, 2). En Costa Rica, en el Grupo Asesor de la Oficina del Alto Comisionado y en los grupos temáticos (Ver cap. VI, B, 3). En El Salvador, en el Comité Técnico de Trabajo (Ver cap. VI, B, 1).

posición sobre el Proyecto en un documento publicado en la prensa del país: "Criterios y Comentarios de la Asociación Salvadoreña de Industriales (ASI) sobre el Proyecto de Tratado de la Comunidad Económica y Social Centroamericana".

El Proyecto, más avanzado que el Tratado General y sus instrumentos complementarios, no es un esquema jurídico del todo nuevo, sino "más bien la reestructuración jurídica de la materia integracionista ampliando sus objetivos y organización". Globalmente no parece contradecir normas constitucionales de El Salvador, que obligan al gobierno a propiciar la unión centroamericana.

De la comparación entre la organización de la nueva comunidad - Comisión, Consejo y Tribunal - y la del Tratado Marco se concluye que "la estructura institucional de la comunidad representa un notable avance sobre lo que actualmente existe en esta materia en la América Central". No se juzga necesario ni conveniente la creación de un órgano de control político como una Asamblea o Parlamento centroamericanos. Tampoco sería conveniente introducir más modificaciones que las estrictamente necesarias al Consejo Monetario Centroamericano, que apoyado en la autonomía relativa de los Bancos Centrales ha evolucionado en forma satisfactoria.

Cuatro temas del Proyecto resultan especialmente problemáticos para la ASI: el régimen de intercambio en el Mercado Común, la circulación de factores, la política de desarrollo equilibrado, y la política industrial.

Las disposiciones concernientes al Mercado Común generan incertidumbre al no determinar las limitaciones a las que se verán sometidas las exportaciones regionales salvadoreñas y las nuevas líneas de producción en que se podrá invertir,

En otras palabras, el régimen de intercambio que se establece en el Tratado Marco como un "perfeccionamiento del Mercado Común", será mucho más limitativo que el actual, basándose en la creencia de que se puede proyectar un modelo de crecimiento de las economías centroamericanas en sentido igualitario o acompasado a ciertos niveles que serán definidos por la autoridad máxima de la Comunidad.

Se juzgan insuficientes las disposiciones sobre libre circulación de factores, muy especialmente la de trabajadores, pero también la del capital centroamericano y extranjero, y se sugieren las medidas que deberían complementarla.

En cuanto a la política de desarrollo equilibrado se quiere dejar bien claro que, no obstante considerar más lógica la comparación sectorial que global de las economías de los países centroamericanos,

en nuestra opinión los restantes países del área no debieran oponerse a la pretensión de Honduras de ser considerada como de menor desarrollo relativo, por lo menos al inicio de las actividades de la Comunidad; pero sí debe oponerse nuestro país a que el concepto de desarrollo equilibrado sea aplicado en forma global e indiscriminada a otros países, como parece indicarlo el inciso segundo del Art. 311....

Si Honduras no participara en la comunidad, El Salvador debería revisar todo el concepto de país de menor desarrollo relativo.

La política industrial es naturalmente preocupación fundamental de la ASI, así como la defensa de la libre competencia y libre decisión empresarial. Estas libertades que habían sido principales criterios normativos de la actividad industrial en el pasado, son substituídas en el Proyecto por "un marcado acento de intervención y control estatal (ejercida a través de mecanismos regionales), que prácticamente someten a todo el sector industrial a posibles decisiones de los órganos comunitarios gubernamentales". Los objetivos de la política industrial son aceptables, pero se lograrían mejor si junto a la necesaria coordinación se mantuviera el máximo respeto a la libre competencia y decisión empresarial. La programación de industrias básicas y ramas industriales es adversada por la ASI en base a la insatisfactoria experiencia de intentos similares en el pasado, la inaceptabilidad del criterio político de distribución geográfica en detrimento del de eficiencia económica, las disposiciones constitucionales antimonopolísticas de El Salvador y los intereses del país. Por último, la falta de claridad y definición de las cláusulas de salvaguardía diseminadas a lo largo de todo el Proyecto es "una autorización en blanco para que al menor pretexto se planteen por los interesados medidas restrictivas que incidirán desfavorablemente en la industria salvadoreña".⁵

⁵ Asociación Salvadoreña de Industrias (ASI), "Criterios y Comentarios de la Asociación Salvadoreña de Industriales (ASI) sobre el Proyecto de Tratado de la Comunidad Económica y Social Centroamericana", en El Diario de Hoy (El Salvador), 8 de julio de 1976.

Antes de finalizar 1976, vio la luz la "Opinion de la Cámara de Comercio e Industria de El Salvador al Proyecto de Tratado de la Comunidad Económica y Social Centroamericana", un largo documento presentado a la Comisión Cuatripartita Nacional, en el que se analizan los aspectos institucionales, el Consejo Monetario Centroamericano, el perfeccionamiento del Mercado Común y la política Industrial.

El propio documento de la Cámara de Comercio e Industria va presentando las conclusiones de su análisis al final de cada una de sus cuatro partes.

En relación a los aspectos institucionales concluye que se eliminen los temas socio-políticos de modo que se faciliten las negociaciones y se ponga fin a la anarquía existente en la integración, que se corrija lo relativo al equilibrio de poderes entre los órganos, al Tribunal y a la participación de la empresa privada, y que se dote, además, al esquema de un organismo de control político que permita la participación del "pueblo comunitario". "En consecuencia, la Cámara considera urgente la revisión del Proyecto a fin de adaptarlo al esquema democrático y de protección a los individuos y asociaciones a que se refiere nuestra ley fundamental".⁶

En cuanto al Consejo Monetario Centroamericano, que hasta el presente ha desempeñado satisfactoriamente sus funciones, se conclu-

⁶ Cámara de Comercio e Industria de El Salvador, "Opinion de la Cámara de Comercio e Industria de El Salvador al Proyecto de Tratado de la Comunidad Económica y Social Centroamericana", [San Salvador 1976], pp. 5-6.

ye que debe quedar fuera del Proyecto, lo mismo que la política y unión monetarias que son sus campos de acción.⁷

El perfeccionamiento del Mercado Común es lógicamente punto crucial para la Cámara de Comercio e Industria. Se analizan comparativamente el régimen de intercambio del Tratado General y el propuesto por el Proyecto, y las normas de competencia, para concluir que el perfeccionamiento del libre comercio se debe obtener "en base al principio de libre competencia y no creando e institucionalizando barreras artificiales que hasta la fecha han sido las causales del deterioro del Mercado Común actual".⁸

Otro tema ampliamente analizado es la política industrial, en la que se incluyen además de sus objetivos, industrias básicas, ramas industriales, incentivos fiscales y mecanismos de salvaguardia, las políticas de tratamiento al capital extranjero y de energía. Con relación a estas dos últimas se juzga que la de tratamiento al capital extranjero es excesivamente restrictiva dados los limitados recursos de los países centroamericanos, y muy positiva en general la de energía. Respecto a los otros puntos, los más propios de la política industrial, se acaba concluyendo que,

Desde un punto de vista eminentemente teórico, el esquema que se plantea en cuanto a la política industrial podría resultar aceptable, sin embargo, desde el principio se está incurriendo en errores que la experiencia ya ha puesto en evidencia.⁹

⁷ Ibid., p. 8.

⁸ Ibid., p. 12.

⁹ Ibid., p. 17.

Para la Cámara de Comercio e Industria resulta evidente: a) la incapacidad de los organismos técnicos y políticos estatales para atender todos los aspectos del planeamiento, producción y supervisión de la industria; b) la lentitud, inoportunidad y a veces perjuicio de sus decisiones; c) la imposibilidad de substituir la iniciativa, el espíritu industrial y tenacidad del empresario privado; d) la imposibilidad de obtener con medidas administrativas, aun coercitivas, un desarrollo equilibrado basado en esquemas puramente teóricos y para complacer a algún país; e) las fallas, no tanto de los instrumentos de la integración, como de ética, fe y convencimiento en el proceso regional; y f) la inaplicabilidad de disposiciones sin la necesaria consolidación y gradualidad, propias del intento de cubrir todos los aspectos de la industrialización.

También la prensa salvadoreña dió a conocer los "Criterios y Comentarios de la Asociación Nacional de la Empresa Privada (ANEP), en relación al Proyecto de Tratado de la Comunidad Económica y Social Centroamericana". La ANEP reunía a las "fuerzas vivas" no sólo industriales y comerciantes, sino también agropecuarias y financieras - a los "todopoderosos" de El Salvador - y acababa de salir victoriosa de una fiera batalla contra un moderado intento gubernamental de transformación agraria.¹⁰

¹⁰ Las organizaciones agropecuarias parecen haber adversado fuertemente el Proyecto. Véase, por ejemplo, El Diario de Hoy (El Salvador), 15 y 16 de septiembre y 30 de noviembre de 1976.

El Proyecto de Tratado de la Comunidad Económica y Social carece de viabilidad, tanto por razones constitucionales, como por sus orientaciones económicas y sociales.

Sin mayor análisis jurídico previo se recomienda a los gobiernos centroamericanos que lo estudien de nuevo para adecuarlo a sus respectivas constituciones.

Tampoco abunda el análisis económico y social cuando se afirma que la supeditación del Consejo Monetario al Consejo de la comunidad frenaría todo el sistema bancario comercial del área, la imposibilidad de uniformar la legislación agraria aunque podrían armonizarse programas viables y sensatos que no desarticularan la productividad, las restricciones al libre comercio, la falta de factibilidad presente de la Unión Aduanera, y las dificultades de implementar un trato preferencial para regiones geográficas y sectores económicos. Pero, además, la participación de la empresa privada en un Comité Económico y Social de carácter meramente consultivo equivalía a su marginación y exclusión de los organismos factores del Tratado. De todo ello "resulta evidente que las políticas contempladas en el Proyecto de Tratado, crean una serie de mecanismos que anularán la libre competencia y decisión empresarial". Tal afirmación se corrobora sobre todo si se tiene en cuenta la política de desarrollo equilibrado, inútil para disminuir las diferencias existentes entre países y a costa de quienes han mejorado su situación productiva, y la política industrial que "Introduce un acentuado dirigismo estatal".

Para la ANEP es claro que no debiera crearse por el momento la Comunidad Económica y Social, aunque podría desarrollarse progresivamente mediante Instrumentos flexibles que puedan adecuarse a lo que requiere la experiencia y a programas específicos a corto y mediano plazo. Finalmente se expresa ante la Comisión Cuatripartita,

QUE ANTES DE NEGOCIAR O ACEPTAR ESTE PROYECTO DE TRATADO, U OTRO SIMILAR, SE ABOQUE A UN ESTUDIO CONJUNTO PREVIO CON LA EMPRESA PRIVADA, PARA DETERMINAR SUS MEJORES BASES Y LOS CAMBIOS QUE SEAN NECESARIOS PARA ADECUARLO AL INTERES NACIONAL, A NUESTRAS NORMAS CONSTITUCIONALES Y A LA REALIDAD ECONOMICA Y SOCIAL CENTROAMERICANA.¹¹

2. Hondureñas

No obstante algunas manifestaciones prointegracionistas, a lo largo del gran proceso reestructurador la mayoría de los empresarios hondureños parecen haber estado más interesados en el buen funcionamiento de los acuerdos bilaterales de comercio con Guatemala, Nicaragua y Costa Rica que en una reestructuración de la integración

¹¹ Asociación Nacional de la Empresa Privada (ANEP), "Criterios y Comentarios de la Asociación Nacional de la Empresa Privada (ANEP), en relación al Proyecto de Tratado de la Comunidad Económica y Social Centroamericana", en La Prensa Gráfica (El Salvador), 20 de noviembre de 1976.

entre los cinco países del área.¹²

En mayo de 1976, un "Comunicado Conjunto" de la Asociación Nacional de Industriales y las Cámaras de Comercio e Industrias de cuatro departamentos se limita a pedir al gobierno una evaluación de los resultados de los tratados bilaterales y revela una actitud temerosa ante la integración, sin mencionar siquiera al Proyecto,

Estamos convencidos que la Integración Económica Centroamericana ofrece a Honduras una alternativa viable para propiciar un desarrollo socio-económico más dinámico, pero los resultados pueden ser altamente negativos si entramos al proceso integracionista, sin tener una base concreta que nos ilustre con claridad cuales son nuestras posibilidades actuales y las medidas que debemos tomar para estrechar la brecha que en materia de desarrollo económico nos separa del resto de los países Centroamericanos.¹³

Aunque el Proyecto parecía replantear una serie de importantes problemas nacionales, no fue sino hasta el 26 de enero de 1977 cuando se publicó el documento "Consideraciones Preliminares del Consejo Hondureño de la Empresa Privada (COHEP) en relación al Proyecto de Tratado de la Comunidad Económica y Social Centroamericana", posteriormente entregado a la Comisión Cuatripartita Nacional.

¹² Puede verse Consejo Hondureño de la Empresa Privada (COHEP), "Declaración del Consejo Hondureño de la Empresa Privada (COHEP)", Tegucigalpa, Honduras, 25 de abril de 1975, (SIECA/75/ FAD-PU/ REP. 7); "Exposición del Secretario General de la SIECA en el Primer Seminario de Integración Económica organizado por la Secretaría de Economía de Honduras, Tegucigalpa, 28 y 29 de noviembre de 1975" y "La Empresa Privada Hondureña ante el Proceso de Integración", en Revista de la Integración Centroamericana, No. 18, 1976, pp. 19 y 27-39 respectivamente.

¹³ La Prensa (Honduras), 10 de mayo de 1976.

La primera parte está dedicada a consideraciones generales. De las tres alternativas de desarrollo que se ofrecen a Honduras: Independiente, asociativo (tratados bilaterales) e Integrado, esta última parece representar la mejor:

La Empresa Privada hondureña considera necesario mancomunar esfuerzos en la región para lograr un objetivo común: el desarrollo económico, pero bajo el entendido de una sincera cooperación económica, que supere la etapa mercantilista y que no sirva de instrumento del desarrollo de unos países a costa del persistente menor desarrollo de otros, en especial del nuestro.¹⁴

Esta sincera cooperación de los gobiernos no se dió bajo el Tratado General, que acabó ocasionando serios daños a Honduras. Tampoco se refleja en el Proyecto de Tratado - "un mínimo común denominador Indefinido", según el COHEP - con frecuencia meramente enunciativo. Existen, además, otra serie de problemas a resolver: soberanía y ajustes constitucionales en varios países, participación institucional a nivel nacional y regional de diferentes grupos sociales, arreglo global y simultáneo del contencioso con El Salvador,

El COHEP quiere dejar sentada su posición, que sólo mediante un esfuerzo supremo nacional y condiciones óptimas en el ambiente de inversión, podemos superar nuestra situación de subdesarrollo.

Es necesario entonces, que se emitan y complementen las necesarias disposiciones internas que preparen al país para un ingreso posterior en un nuevo esquema de Integración....¹⁵

¹⁴ Consejo Hondureño de la Empresa Privada (COHEP), "Consideraciones Preliminares del Consejo Hondureño de la Empresa Privada (COHEP) en relación al Proyecto de Tratado de la Comunidad Económica y Social Centroamericana", en SIECA, Carta Informativa, No. 185, Marzo 1977, p. 2.

¹⁵ Ibid., p. 4.

En la segunda parte se analizan aspectos específicos del Proyecto de Tratado: organización de la comunidad, Mercado Común, políticas de desarrollo equilibrado, industrial, agrícola, de inversión extranjera y de financiamiento.

Respecto a la organización de la comunidad, la articulación Consejo-Comisión no parece asegurar suficientemente los intereses de los Estados. Debe fortalecerse, por otra parte, el Comité Económico y Social ampliando a nuevos ámbitos la obligatoriedad de que sea consultado y dándole poder de iniciativa y acceso no sólo a la Comisión sino también al Consejo. Las regulaciones atinentes al Banco Centroamericano de Integración y al Consejo Monetario son atinadas.

En cuanto al Mercado Común es necesario acabar con las prácticas anárquicas que han prevalecido en el intercambio regional, para lo que resulta imprescindible que el Reglamento de Origen, el "Anexo A" conformado por los productos actualmente contenidos en los tratados bilaterales, los reglamentos sobre normas de competencia, franquicias y aranceles entren en vigor simultáneamente con el Tratado Marco. Se precisa también definir mucho más y lograr compromisos previos sobre las etapas y bases para la distribución de los ingresos de la Unión Aduanera. Especialmente delicado y digno de cuidadoso estudio es el tema de la circulación de factores. En cuanto a la libre circulación de capitales habría que crear incentivos compensatorios para atraerlos hacia Honduras previniendo su des-

capitalización en beneficio de los países de mayor desarrollo relativo, y en cuanto a la de personas el Tratado no define la palabra clave: "temporalmente".

Se revisan a continuación algunas de las políticas de la comunidad contenidas en el Proyecto. El desarrollo equilibrado, significando "que la Comunidad se responsabiliza por el desarrollo de todos los países y en especial del país de menor desarrollo relativo", es un principio que, no obstante ser atacado por los países de mayor desarrollo, debe no sólo mantenerse e implementarse en el Proyecto, sino entrar también en vigencia su instrumentación simultáneamente con el Tratado. Ese principio, que debe trascender toda la política industrial, no pasa de ser una declaración romántica en tanto no se concreten los beneficios que de esa política obtendrá Honduras. El régimen de industrias básicas podría ser en principio conveniente para Honduras, si se lleva a cabo sin vulnerar la libertad de empresa. Es necesario completar el régimen y reglamento sobre incentivos fiscales al desarrollo industrial de modo que puedan quedar aprobados antes de la entrada en vigor del Tratado. También hay que concretar los estímulos a la política agrícola, mientras por el contrario lo relativo a la reforma agraria debería excluirse del nivel regional dejándolo bajo la responsabilidad de cada uno de los Estados. Aunque es atinado incluir dentro del Tratado regulaciones sobre la inversión extranjera, éstas deberían propender a atraerla y darle seguridades. Finalmente, la política de financiamiento es uno

de los pilares de la de desarrollo equilibrado, por lo que habría que establecer claramente los beneficios que obtendrán los países de menor desarrollo.

El documento acaba con unas consideraciones finales y propuestas. El COHEP manifiesta estar consciente de la conflictividad de intereses respecto al Proyecto, debida en parte a que existen disposiciones que no están claras para todos los países, y específicamente para Honduras por la experiencia de la ineficacia del principio del desarrollo equilibrado si no se regula con normas concretas. De aquí que para concluir se propone:

- Que antes de iniciarse la discusión del Proyecto por parte de la Comisión Cuatripartita de cada país, se discutan los Reglamentos y demás regulaciones complementarias que se deriven del Tratado....
- Es indispensable la participación institucional de las organizaciones, tanto del sector privado como laboral en los grupos de estudios que a nivel del Gobierno, estructuren la posición nacional en las negociaciones y discusión del Proyecto en la Comisión Cuatripartita Centroamericana....
- Que el Tratado no entre en vigencia sino en forma simultánea con cada una de las Reglamentaciones y disposiciones complementarias que se deriven del mismo, y, obviamente, una vez que se hayan normalizado las relaciones con la República de El Salvador.
- ...
- El futuro proceso de integración económica de Centroamérica debe superar la etapa del "mercantilismo" creado con la vigencia del Tratado General de Integración Económica y dar paso a una verdadera integración, poniendo en práctica una Comunidad Centroamericana en la cual esté presente a todo lo largo de su contenido y práctica el principio del desarrollo equilibrado, como una mejor garantía para su estabilidad y positivos resultados para los pueblos de la región en su conjunto.¹⁶

¹⁶ Ibid., pp. 9-10.

3. Costarricenses

A mediados de junio de 1976, los Industriales costarricenses expusieron su posición sobre el Proyecto de Tratado en un documento de veintidós puntos titulado "La Cámara de Industrias de Costa Rica ante el Proyecto de la Comunidad Económica y Social Centroamericana".

En los primeros (puntos 2-5) se da una clara aprobación a la globalidad del Proyecto:

la Cámara de Industrias reconoce una vez más la necesidad de que los Gobiernos de los países centroamericanos creen y desarrollen un nuevo sistema jurídico e institucional que haga posible la consolidación de un mercado común, en su más amplia significación y, además, ratifica con beneplácito las razones ideológicas, políticas, económicas y sociales que lo fundamentan.¹⁷

Se especifica esta aprobación respecto al substrato humanista del nuevo esfuerzo Integracionista y al doble propósito de un aprovechamiento armónico de los beneficios de la Integración entre países, regiones y sectores y de la consolidación de la Independencia exterior de Centroamérica. El Proyecto, producto de veinte años de experiencia centroamericana y de otras agrupaciones regionales, ha sabido además incorporar innovaciones adecuadas a las necesidades presentes y futuras de Centroamérica.

¹⁷ Cámara de Industrias de Costa Rica, "La Cámara de Industrias de Costa Rica ante el Proyecto de la Comunidad Económica y Social Centroamericana", en SIECA, Carta Informativa, No. 178, Agosto 1976, p. 22.

A partir del punto 6 se analizan diversos temas del Proyecto. En unos, según la Cámara de Industrias, habrá que introducir ajustes que aseguren una expresión más precisa de los objetivos, y en otros, preceptos claros para garantizar la validez de principios de interés para los sectores no gubernamentales y concretamente para los empresarios industriales, base en el pasado y en el futuro de la integración centroamericana.

Entre estos últimos está el que la Cámara considera "el tema de mayor relevancia": la participación efectiva de los sectores no gubernamentales en el proceso de toma de decisiones (punto 7). Aunque el Comité Económico y Social constituye un avance, no asegura esa participación efectiva, por lo que se considera indispensable especificar su naturaleza, composición y organización, e institucionalizarlo como órgano de consulta obligatoria cuando se trate de decisiones que afecten normas de carácter general y especialmente lo relativo al desarrollo y ejecución de las políticas de la comunidad.

Es también tema "de la mayor trascendencia" el de la relación entre el derecho comunitario y el interno (punto 13). Los países deben aceptar la supremacía de las normas del primero y de los actos obligatorios de él derivados, que deberían ser directamente vinculantes. Cualquier tipo de obstáculos, incluso constitucionales, que se prevea que pueden impedir la aplicación de las decisiones comunitarias, debe ser resuelto en las fases previas de preparación y negociación, introduciendo los países cuando sea necesario las mo-

dificaciones constitucionales pertinentes.

Otros puntos del documento de la Cámara están dedicados al régimen de libre intercambio (puntos 8, 9, 15 y 19), desarrollo equilibrado (punto 14), política industrial (punto 11), tratamiento al capital extranjero (punto 10), política monetaria (punto 16), y financiamiento de las instituciones (punto 17).

En cuanto al régimen de libre intercambio, el Proyecto debe explicitar que los nuevos Anexo A y normas de origen no lo restringirán con relación al Tratado General. Ese Anexo A, normas de origen y el nuevo arancel uniforme de importación deberán entrar en vigor simultáneamente con el Tratado. Costa Rica debería, además, negociar la inclusión de una cláusula que le permita continuar con el convenio comercial bilateral con Panamá.

La Cámara de Industrias manifiesta que en general está de acuerdo con lo dispuesto en el Proyecto sobre desarrollo equilibrado, aunque habría que incluir criterios objetivos y cuantificables para determinar cuando se da y cuando finaliza la situación de menor desarrollo relativo, calificación que "es siempre transitoria".

Hay también coincidencia fundamental con la política industrial del Proyecto, específicamente con la programación indicativa relativa a las industrias básicas y la nueva política de incentivos fiscales, aunque se sugieren algunos ajustes. Se enfatiza, sin embargo, la necesidad de la participación consultiva del sector empresarial industrial en la adopción de cualquier decisión comunitaria so-

bre el tema.

Similar coincidencia de fondo se expresa respecto a las normas del Proyecto sobre tratamiento a la inversión extranjera, pero la "centroamericanización" no debería extenderse a las empresas ya existentes y hay que reconocer, por otra parte, la necesidad de capital extranjero en actividades que exigen especiales tecnología o prácticas de comercialización en los mercados de exportación.¹⁸

Como otras, la política monetaria debe administrarse tratando de sintetizar el interés regional y las posturas nacionales, y de equiparar a los países. Se recuerda de paso la equiparación de beneficios sociales en materia laboral.

La Cámara de Industrias se pronuncia finalmente por la creación de una fuente para el financiamiento autónomo y automático de los órganos e Instituciones de la comunidad, siempre que no suponga aumento de la carga tributaria o encarecimiento de las materias primas y bienes de capital.

Acaba el documento manifestando que,

Con los anteriores planteamientos, la Cámara de Industrias de Costa Rica pone en manos de las autoridades políticas del país y de la opinión pública en general, los puntos de vista propios sobre el Tratado de la Comunidad Económica y Social Centroamericana y confía con ello contribuir positiva y constructivamente a que dicho instrumento se suscriba y ratifique en breve plazo.¹⁹

¹⁸ Puede verse SIECA, CAN, Acta del Séptimo Período de Sesiones, Anexo 11.

¹⁹ Cámara de Industrias de Costa Rica, p. 27.

En el mismo mes de junio de 1976, la Cámara de Comercio de Costa Rica dio a conocer su posición ante el Proyecto de la Comunidad.

En su documento señala como uno de los factores que contribuyeron a malograr la integración su falta de profundización en la conciencia de la ciudadanía centroamericana. Los gobiernos impusieron toda una serie de nuevas reglas del juego sin preocuparse de buscar el apoyo de los pueblos y actuaron en razón de consideraciones políticas de los Estados.

Mirando a la viabilidad del nuevo Proyecto, la Cámara enfatiza que la paz entre El Salvador y Honduras es "condición apriorística para alcanzar la comunidad". Sin la solución de ese problema carece de sentido aun discutir el Proyecto, y los supuestos avances logrados entretanto darían pie para la consolidación de intereses particulares de los Estados en detrimento de los de la comunidad.

En lo referente a la organización institucional se destaca la inconveniencia del "origen político" del Tribunal para garantizar la legalidad y libertad, y la necesidad de su independencia total respecto al Consejo y a la Comisión.

Por su parte, el régimen de intercambio propuesto no parece impedir que se sigan tomando en el futuro medidas restrictivas del libre comercio similares a las practicadas en el pasado, por lo que se sugiere modificar el artículo 93 "para garantizar un efectivo

régimen de intercambio".

En cuanto a las políticas de la comunidad se insiste en la armonización de políticas y legislaciones nacionales, señalando el perjuicio que para la competitividad de Costa Rica suponen sus mayores cargas impositivas y sociales. Ahora se presenta una excelente oportunidad de hacer desaparecer esas diferencias.

El documento de la Cámara sobre el Proyecto concluye que "si bien no podemos considerarlo como la aspiración óptima para Centroamérica, sí representa un avance muy significativo".²⁰

4. Guatemaltecas

Al publicarse el Proyecto de la Comunidad Económica y Social Centroamericana los industriales guatemaltecos lo adversaron. Aunque no existe un documento público oficial de la Cámara de Industria sobre el Proyecto, la posición que parece deducirse de manifestaciones como la del presidente de la Cámara ante la XLII Reunión del Consejo de Directores de FECAICA es la siguiente: 1) el Proyecto de Tratado carece de viabilidad política y técnica; y 2) es discriminatorio y perjudicial para Guatemala. Las razones que avalan tales afirmaciones son: a) requiere cambios en la constitución po-

²⁰ "Posición de la Cámara de Comercio de Costa Rica frente al Proyecto de la Comunidad Económica y Social Centroamericana", en SIECA, Tercera Reunión Extraordinaria de Ministros de Economía, Resumen de las Principales Apreciaciones, p. 65.

lítica; b) el intercambio regional que propone es discriminatorio y adverso para Guatemala, favoreciendo a los países de menor desarrollo relativo; para el desarrollo industrial guatemalteco es importante el perfeccionamiento del Mercado Común, pero sobre bases de estricta reciprocidad; c) atenta contra la dinámica empresarial guatemalteca privándole de la libre decisión de invertir y establecer plantas industriales en Guatemala; d) establece excesivas limitaciones a las corrientes de inversión externa, sin tomar en cuenta que el país necesita financiamiento externo que complementa el nacional; y e) olvida la situación creada en Guatemala por el terremoto de febrero de 1976 y la existencia de áreas y regiones económicamente deprimidas en el país. De todo ello se concluye que sería preferible revisar la posición de Guatemala y poner énfasis en el desarrollo nacional.²¹ Expresiones posteriores del gerente de la Cámara de Industria coinciden con lo manifestado por el presidente.²²

Entre los comerciantes parece haber existido cierta discrepancia, al menos respecto a algunas medidas del Proyecto. La Asociación General de Comerciantes Guatemaltecos, que agrupa sólo a nacionales, se pronunció en enero de 1976 apoyando y congratulándose por

²¹ Prensa Libre, El Imparcial y Diario La Tarde (Guatemala), 17 de mayo de 1976; Inforpress Centroamericana (Guatemala), No. 193, 27 de mayo de 1976, p. 1.

²² "El Tratado Marco visto por Distinguidos Profesionales Guatemaltecos", en Administración No. 3, Agosto 1976, pp. 14-15; La Nación (Guatemala), 8 de septiembre de 1976.

las disposiciones proteccionistas del CAN concernientes a la inversión extranjera.²³ Por su parte la Cámara de Comercio, que reúne a los más fuertes comerciantes nacionales y extranjeros de Guatemala, reiteró su adversión al Proyecto - anteriormente lo había hecho respecto al Anteproyecto - en un editorial de su órgano de divulgación firmado por la Junta Directiva. Es necesario que se oiga a la iniciativa privada antes de que se dé "un paso regresivo para el desarrollo económico".²⁴

Sin embargo, los Industriales, comerciantes y agricultores de Guatemala aparecieron básicamente unidos frente al Proyecto.²⁵ Ello resulta congruente con la posición del CACIF - todos los "todopoderosos" de Guatemala -, que desplegó notable actividad: exposición de Villagrán Kramer en el Decimoséptimo Período de Sesiones, notas al Ministro de Economía y al Presidente de la República, consideraciones ante el gobierno de Guatemala, gira por los países centroamericanos.

Para el CACIF el Proyecto resultaba excesivamente amplio, rebasando el área de la integración económica para afectar y poner en común los sistemas económicos y sociales de los Estados, inclui-

²³ "Declaración de la Asociación de Comerciantes Guatemaltecos", en SIECA, Carta Informativa, No. 172, Febr. 1976, pp. 19-20.

²⁴ Inforpress Centroamericana (Guatemala), No. 191, 13 de mayo de 1976, p. 1.

²⁵ La fuerte posición negativa de la Asociación General de Agricultores (AGA) ante el Proyecto puede verse en "Criterio de la Asociación General de Agricultores de Guatemala", en SIECA, Terceira Reunión Extraordinaria de Ministros de Economía, Resumen de las Principales Apreciaciones, p. 29; Diario La Tarde (Guatemala), 12 de febrero de 1976; Inforpress Centroamericana (Guatemala), No. 193, 27 de mayo de 1976, p. 1.

da la política económica externa. Implicaba, además, la necesidad de reformar la constitución política. Era preciso hacerlo viable y realista.

Respecto a la organización institucional se sugiere que la Comisión esté formada por siete o tres miembros. Se señala también que el Comité Económico y Social no asegura la participación efectiva de los sectores no gubernamentales en el proceso de toma de decisiones, por lo que se hace necesario la creación a nivel decisorio de un órgano de consulta preceptiva, debiendo indicarse expresamente su composición, la libertad en el nombramiento de sus miembros respecto a los gobiernos, y su vinculación con el Consejo.

El desarrollo equilibrado debe ser general, estableciéndose regímenes transitorios para Honduras y Nicaragua. Pero, el Proyecto se separa de esa concepción, distorsionando los principios de la libre concurrencia y de la no discriminación.

El CACIF apoya la libre circulación de factores entre los países miembros. Respecto a la mano de obra hay que distinguir la calificada de la no calificada, y los países con tendencia persistente a exportar esta última deberían comprometerse a poner en práctica políticas de población. Habría también que desarrollar con mayor claridad y precisión lo relativo a la libre circulación de capitales y al derecho de establecimiento de las empresas.

La política industrial propuesta se juzga perjudicial para Guatemala. En las industrias básicas se da prioridad a los países

menos desarrollados, la asignación geográfica se aleja de criterios económicos y técnicos, y además no se señala adecuadamente la posible participación de los sectores privados en su financiamiento y dirección. Los acuerdos por ramas industriales sólo podrían funcionar por iniciativa del sector empresarial, y no con medidas coercitivas. El compromiso de no apoyar determinada clase de industrias coarta la libertad de empresa que establece la constitución de la República.

La política agrícola debe poner el énfasis en el mercado común de productos agrícolas, especialmente los alimenticios, y posteriormente ir ensayando fórmulas tendientes a coordinar y unificar las políticas de productos agrícolas exportables. Dada la diversidad y disparidades existentes en Centroamérica, no es viable intentar fórmulas comunes de desarrollo agrario, por lo que debería dejarse en libertad a cada país para ejecutar programas de reforma agraria, según sus propias exigencias y realidades.

La política social adolece del defecto de generalidad. Debería delimitarse lo más concretamente posible en sus elementos básicos, a fin de evitar futuras interpretaciones que afecten el desarrollo de los países. Parece objetarse la contratación colectiva, tal como está propuesta.

En cuanto al tratamiento al capital extranjero, "los empresarios guatemaltecos coinciden en que ciertos sectores de inversión deben reservarse preferentemente al capital local, pero que no de-

be cerrarse la puerta a la inversión extranjera en los campos reservados".²⁶

Posteriormente, en nota del 25 de febrero de 1976 del CACIF al Presidente de la República, se propone adoptar una política nacional de integración con su estrategia correspondiente para los próximos cinco años, y acordar un sistema transitorio entre la situación presente y la futura comunidad. Ese sistema comprendería: a) un régimen general de intercambio de bienes originarios de Centroamérica; b) un régimen general de desarrollo industrial; c) un régimen especial de intercambio de productos agrícolas; d) un régimen monetario y cambiario flexible; e) sistemas de coordinación de puertos e interconexiones por pares de países; y f) un aparato institucional simplificado y reducido, capaz de resolver los problemas cotidianos y que no supusiera nuevas cargas presupuestarias.²⁷

5. Nicaragüenses

En contraste con la deficiente actuación de la delegación nicaragüense en el CAN, en julio de 1975 la Cámara de Industrias

²⁶ La posición expuesta del CACIF está basada en "Algunos Criterios del CACIF", en SIECA, Tercera Reunión Extraordinaria de Ministros de Economía, Resumen de las Principales Apreciaciones, pp. 27-28, y en apuntes personales de funcionarios de la SIECA sobre la nota del 16 de enero de 1976 del CACIF al Ministro de Economía.

²⁷ Basado en apuntes personales de funcionarios de la SIECA sobre la nota del 25 de febrero de 1976 del CACIF al Presidente de la República.

(CADIN) dió a conocer un documento bastante completo: "Posición ante los Propósitos de crear la Comunidad Económica y Social Centroamericana", en el que analizaba y se pronunciaba sobre el Anteproyecto.

Hay dos cuestiones fundamentales previas ante las que es preciso tomar una decisión. A la primera, si la integración puede aportar o no beneficios adicionales a Nicaragua, se le da una respuesta "afirmativa y contundente".²⁸ Ante la segunda, cómo obtener de los beneficios regionales un máximo para Nicaragua en relación a sus propios esfuerzos y a la cooperación conjunta, se opta por "un sistema económico mixto para la región".²⁹

Sobre estas decisiones fundamentales previas, se sugieren las bases de una estrategia que reactive el Mercado Común, tarea de inmediata prioridad. El punto de partida tiene que ser la corrección de las causas de las crisis actuales, crisis con un denominador común: el mercantilismo primitivo que ha imperado en el comercio intrazonal. Es perentorio, por tanto, racionalizar el libre comercio poniendo en práctica las normas de origen y el principio del desarrollo equilibrado, ya incoados en el Tratado General.

²⁸ Cámara de Industrias de Nicaragua (CADIN), "Posición ante los Propósitos de crear la Comunidad Económica y Social Centroamericana", Managua, 11 de julio de 1975, p. 12.

²⁹ Ibid., p. 14.

Se juzga que para los países centroamericanos,

la oportunidad más viable para lograr un mayor desarrollo se encuentra representada por la contribución de un sector industrial privado dinámico y sano, apuntalado por la oportunidad de participar en un mercado ampliado, los estímulos a la inversión y las políticas orientadoras del sector público nacional y regional.³⁰

Dada, sin embargo, la experiencia pasada de polarización industrial y comercial en beneficio de Guatemala y El Salvador, habrá que poner en vigor medidas para una mejor distribución de beneficios compatible con los costos de participación en favor de los países de menor desarrollo relativo. También es preciso apoyar a la pequeña y mediana industria tradicional, lograr acuerdos para las ramas industriales y comerciales conflictivas, y aceptar conscientemente con sus consecuencias una programación de industrias básicas de modo que la gran industria sea de beneficio general y su localización geográfica nivele la situación entre países y zonas.

Se analiza y hacen sugerencias también respecto a otros temas: necesidad de una readaptación estructural del arancel de aduanas centroamericano, incentivos fiscales que impulsen el desarrollo de la pequeña y mediana industria tradicional, uniformidad de tratamiento y acogida favorable a la inversión extranjera complementaria, acción externa conjunta, etc....

³⁰ ibid., p. 21.

La Cámara, sin embargo, concluye reiterando que,

aun cuando el proceso de integración es actualmente el instrumento más idóneo de que disponen nuestros países para desarrollarse, la idea de crear una Comunidad Económica y Social no es realizable a corto plazo, por cuanto los países centroamericanos no se encuentran preparados todavía para participar en dicho esquema, es decir, para adquirir y mantener los serios compromisos derivados del mismo.

Estimamos que la posición de Nicaragua debe ser positiva en favor del perfeccionamiento del proceso de integración, a fin de que en forma gradual, por etapas, vaya logrando las condiciones que permitan en un futuro la creación de la Comunidad Económica y Social.³¹

Los industriales nicaragüenses se pronunciaron sobre el Proyecto en octubre de 1976: "Posición de la Cámara de Industrias de Nicaragua en relación al Proyecto de Tratado de la Comunidad Económica y Social Centroamericana". Este documento puede considerarse continuación y complemento del más elaborado de julio del 75.

Tras unas breves consideraciones generales se enuncian dos proposiciones básicas:

1. Proceder de inmediato a reactivar el programa de integración en forma ordenada y en base a lo dispuesto en el Tratado vigente.
2. Realizar la negociación política necesaria para constituir un nuevo esquema de integración, precisar mejor sus objetivos, sus etapas y mecanismos de ajustes periódicos.³²

³¹ Ibid., pp. 26-27.

³² Cámara de Industrias de Nicaragua, "Posición de la Cámara de Industrias de Nicaragua en relación al Proyecto de Tratado de la Comunidad Económica y Social Centroamericana", en SIECA, Carta Informativa, No. 182, Dic. 1976, p. 7.

La mayor parte del documento está dedicada a la reactivación de la Integración centroamericana, continuando básicamente en la misma línea expuesta en el documento del 75.

Después de señalar una vez más que "CADIN está de acuerdo en el perfeccionamiento del Mercado Común Centroamericano y apoya una mayor Integración de manera gradual y progresiva para alcanzar una Comunidad Económica y Social Centroamericana", brevemente se formulan de modo muy general algunos criterios y orientaciones sobre el Proyecto de Tratado:

La estructura institucional de la Integración debe funcionar bajo la responsabilidad de autoridades intergubernamentales regionales.

...

Es recomendable corregir las desventajas existentes entre países por razones económicas estructurales antes de adquirir compromisos en otras áreas de Integración.

Los sectores no gubernamentales deben ser oídos al más alto nivel de decisión cuando las decisiones afecten a estos Sectores y su participación en las consultas debe ser específica, es decir, por actividades.

El régimen de libre comercio debe constituir un instrumento para el desarrollo de los países participantes en la Integración por lo que su ordenamiento es necesario para atender conjuntamente los intereses nacionales y regionales.

...

La participación efectiva de la producción agrícola en el mercado centroamericano y los mecanismos de promoción que garanticen esta participación, son elementos esenciales para una verdadera Integración.

Es necesario asegurar la disponibilidad de mayores recursos financieros, que complementados con los recursos externos, faciliten una mayor promoción al programa de Integración.³³

³³ Ibid., pp. 9-10.

6. Regionales

Apenas un mes después de publicarse la Propuesta de la SIECA tuvo lugar en Guatemala un simposio que reunió a un grupo de unos noventa empresarios industriales, comerciantes, financieros y del transporte de los cinco países centroamericanos. Desde su praxis concreta manifestaron cierto escepticismo hacia una propuesta que les parecía excesivamente teórica y general. Según el Secretario General de la SIECA - copatrocinadora de la reunión con el INCAE (Instituto Centroamericano de Administración de Empresas) - las preocupaciones fundamentales de los empresarios podían sintetizarse en torno a tres áreas problemáticas: el manejo de los desequilibrios existentes entre los países, el grado de intervención estatal, y la compatibilización entre los objetivos de formación de capital y ahorro y el de distribución del ingreso.³⁴

Por su parte, los Industriales centroamericanos asociados en la FECAICA mostraron a lo largo del proceso reestructurador mayor preocupación por las cuestiones inmediatas y concretas del funcionamiento del Mercado Común - por ejemplo, los incentivos fiscales al desarrollo industrial - que por los problemas de fondo de la reestructuración. Se manifestaron sobre ésta, sin embargo, en la audiencia con el CAN de septiembre de 1974. En esa oportunidad la

³⁴ "Tercera Sesión de Trabajo", pp. 62-63, en SIECA, Simposio Patrocinado por INCAE/SIECA, (Guatemala, 17 y 18 de noviembre de 1972), (versión taquígráfica).

FECAICA, ahora ya con representantes de las asociaciones industriales de los cinco países, reiteró su ofrecimiento para cooperar "en la búsqueda de los cambios fundamentales que requiere el actual esquema de integración centroamericana y el funcionamiento de su mercado común". Los nuevos fundamentos tendrían que asegurar la estabilidad de la integración y la participación en sus beneficios de todos los sectores de la población de cada uno de los países. FECAICA solicitaba al CAN que le diera una mayor participación en el proceso reestructurador. Juzgaba, además, necesario superar el individualismo y localismo mediante nuevos caminos,

tales como las inversiones multinacionales centroamericanas y las inversiones recíprocas de inversionistas privados en los países del área, como uno de los mecanismos que dentro de la filosofía de libre empresa permita desarrollar acciones compensatorias y equilibrantes que hagan desaparecer en la nueva etapa de la integración los desajustes crónicos y las deficiencias estructurales de la región.

Se necesitaba también un órgano técnico regional permanente. "Para todo lo anterior, concluía FECAICA, es fundamental que los gobiernos tomen las decisiones políticas que permitan poner en vigor las normas que regirán el proceso de integración".³⁵

³⁵ SIECA, CAN, Acta del Séptimo Período de Sesiones, pp. 69-70. La escasez de manifestaciones públicas de FECAICA no implica que no ejerciera sus presiones a través de otros cauces: "Es bien conocida la continua presión ejercida por la Federación de Cámaras de Industriales de C.A. (FECAICA), que reclama ser escuchada por los organismos técnicos del proceso de integración. No es extraño que su calendario de sesiones prevea reuniones coincidentes o inmediatamente subsiguiente a las del Comité de Alto Nivel (CAN). Aun fuera de las líneas formales del organigrama de las decisiones técnicas y/o políticas, las clases dominantes ejercen así una presión potente y organizada sobre estas decisiones" (Jerez, "El Contenido Socio económico", p. 23).

Parece sorprendente la falta de documentos oficiales de FECAICA sobre el Proyecto de Tratado, teniendo en cuenta que la integración había sido factor fundamental en el nacimiento y desarrollo de los industriales de cada uno de los países centroamericanos, que eran los principales actores y beneficiarios del proceso, y los pronunciamientos de sus asociaciones nacionales. Pero eso mismo, específicamente el conflicto de intereses y las disensiones entre los industriales de los diversos países en torno a la reestructuración e incluso funcionamiento de la integración, impidió una posición definida de la federación regional y generó su propia crisis.³⁶ En las expresiones individuales de algunos personajes cualificados de FECAICA se manifiesta notable ambigüedad respecto al Proyecto y un mayor interés por conservar lo logrado perfeccionándolo que por reestructurarlo.

También la Federación de Comerciantes Centroamericanos FECAMCO estuvo más ocupada con los problemas cotidianos que afectaban al comercio regional - aduaneros, arancelarios, relaciones hondureño-salvadoreñas - que con la reestructuración.³⁷ No obstante, se manifestó públicamente en diversas ocasiones.

En su pronunciamiento de junio de 1976 considera que la participación de la empresa privada - base fundamental del proceso inte-

³⁶ A. Ocampo Santos, "Continúa Posición Indecisa en FECAICA sobre Tratado Marco", en El Cronista (Honduras), 4 de septiembre de 1976; E. Espinoza, "Proyecto Comunitario Ocasiona Grave Crisis en Centroamérica", en La Nación (Costa Rica), 3 de octubre de 1976; Inforpress Centroamericana (Guatemala), No. 208, 9 de septiembre de 1976, p. 1A.

³⁷ SIECA, Acta de la Decimocuarta Reunión de Ministros de Economía de Centroamérica, (Guatemala, 24-25 de julio de 1975), pp. 21-23.

gracionista - en un Comité Económico y Social meramente consultivo no está en armonía con su importancia. El Consejo, a su vez, concentra el poder de decisión a un nivel exclusivamente político, lo que representa un grave riesgo para el desarrollo democrático de la integración. Tampoco el Tribunal asegura adecuadamente la protección de los derechos de las personas naturales o jurídicas, ni queda garantizada la ejecución de sus sentencias. En cuanto al libre comercio y a la inversión extranjera predominan perjudiciales medidas restrictivas. No menos perjudicial es la política de programación de industrias básicas, inhibidora del espíritu empresarial, restrictiva de la libertad de iniciativa y retardaría de un desarrollo industrial competitivo y eficiente, razones por las que "FECAMCO considera inaceptable la formulación de políticas que impliquen intervencionismo estatal". El Proyecto regula además asuntos socio-políticos que son irrenunciables atribuciones nacionales. Se concluye pidiendo la formación de comisiones mixtas de los sectores público y privado para analizar el Proyecto de Tratado.³⁸

Este primer pronunciamiento de FECAMCO fué complementado con los de noviembre de 1976 y junio de 1977, ambos muy similares.³⁹ El Proyecto carece de la claridad, sentido práctico y flexibilidad ne-

³⁸ FECAMCO, "Pronunciamiento de la Federación de Cámaras de Comercio del Istmo Centroamericano (FECAMCO) sobre el Proyecto de Tratado de la Comunidad Económica y Social Centroamericana", Managua, Nicaragua, 25 de junio de 1976.

³⁹ La Prensa Gráfica (El Salvador), 23 de noviembre de 1976 y 13 de junio de 1977; SIECA, Carta Informativa, No. 182, Dic. 1976, pp. 11-12.

cesarios para conseguir sus nobles metas. Dados sus numerosos aspectos conflictivos se considera conveniente y se exhorta a los gobiernos a adoptar un régimen transitorio no mayor de tres años, mientras se continúan los estudios y esfuerzos en torno a la constitución de una Comunidad Económica y Social. El régimen transitorio tendría como marco el Tratado General modificado y adaptado, proponiendo la FECAMCO:

a) Una participación del sector privado en todas las fases del proceso integracionista; b) Un régimen general de libre comercio de bienes y servicios originarios de la región...; c) El mantenimiento del régimen monetario y cambiario actual..., asegurando por otra parte medidas para la libre circulación de capitales; d) Un régimen especial de intercambio de productos agrícolas, alimentos y granos básicos; f) Un sistema que agilice y simplifique el tránsito de mercancías; g) Un mecanismo institucional simple y reducido con la inclusión de representantes del sector privado....⁴⁰

También la Federación de Entidades Privadas de Centroamérica (FEDEPRICA), que reúne a las asociaciones nacionales de empresarios privados de los cinco países - lo que ellos suelen llamar "las fuerzas vivas" y sus críticos "todos los poderosos" y los "todopoderosos" - examinó el Proyecto en mayo de 1976. En esa oportunidad pidió a los gobiernos la documentación complementaria sobre el Proyecto, a fin de estudiarla y hacer valer el punto de vista empresarial, realismo en el examen de la integración centroamericana, y la efectiva participación del sector empresarial, tanto en la discusión y negociación del o de los tratados, como en los organismos actuales y fu-

⁴⁰ La Prensa Gráfica (El Salvador), 13 de junio de 1977.

turos de la integración. Al mismo tiempo consideraba necesario que los gobiernos adoptaran medidas inmediatas y concretas respecto al vigente Mercado Común, mientras se decidía sobre la Comunidad Económica y Social.⁴¹

Para finales de año, FEDEPRICA no parecía haber avanzado mucho en su estudio del Proyecto de Tratado. Apoyaba ella también un período de tres años de transición y prueba previo a la Comunidad Económica y Social. Mientras se resolvía sobre el contenido de ésta proponía - en la línea de FECAMCO - que los gobiernos adoptaran una serie de medidas para el funcionamiento del Mercado Común.⁴²

7. Resumen

No resulta fácil resumir esta exuberancia de declaraciones de las minorías industriales, comerciantes y conjuntas de los empresarios privados de cada país (Cuadro VII-1). Sin embargo, en un mismo país no existe un alto grado de diferenciación entre esas minorías ni diferencias fundamentales de concepción e intereses respecto a la reestructuración. Basados en ello, y corriendo los riesgos de la necesaria simplificación, se intenta a continuación sintetizar

⁴¹ La Prensa (Honduras), 24 de mayo de 1976; SIECA, Carta Informativa, No. 177, Julio 1976; Inforpress Centroamericana (Guatemala), No. 194, 3 de junio de 1976, p. 5.

⁴² Inforpress Centroamericana (Guatemala), No. 222, 16 de diciembre de 1976, pp. 7-8.

Aprobación de las Disposiciones del Proyecto de Tratado y Posiciones Tendenciales de las Minorías Industriales, Comerciantes y Empresariales

Proyecto de Tratado	El Salvador				Hond.				Costa R.				Guatemala				Nicaragua (Ante)				Regionales			
	ASI	CCI	ANEP	COHEP	CI	CC	CI	CC	CI	CC	CI	CC	CI	CC	CACIF	CADIN	FEDECO	PRICA	FEDECO	PRICA				
Aprobación a la glob.	(si)	(no)	no	(no)	si	si	no	si	no	no	no	no	no	no	no	no	no	no	no	no				
Compatibilidad con la Constitución nacional	(si)	no	no	no	no	no	no	no	no	no	no	no	no	no	no	no	no	no	no	no				
Suficiente participación del propio sector	(si)	no	no	no	no	no	no	no	no	no	no	no	no	no	no	no	no	no	no	no				
Libre comercio region.	no	no	no	no	si	si	no	no	no	no	no	no	no	no	no	no	no	no	no	no				
Libre circul. factores	no	no	no	no	no	no	no	no	no	no	no	no	no	no	no	no	no	no	no	no				
Desarrollo equilibrado	si	no	no	si	si	si	no	no	no	no	no	no	no	no	no	no	no	no	no	no				
Programación industr.	no	no	no	si	si	si	no	no	no	no	no	no	no	no	no	no	no	no	no	no				
Inclusión pol. agraria	no	no	no	si	si	si	no	no	no	no	no	no	no	no	no	no	no	no	no	no				
Política social	(no)	no	no	si	si	si	no	no	no	no	no	no	no	no	no	no	no	no	no	no				
Control inversión ext.	no	no	no	si	si	si	no	no	no	no	no	no	no	no	no	no	no	no	no	no				

si, no Aprobación (si) o desaprobación (no) básica de las disposiciones del Proyecto de Tratado.

+, - Posición tendiente a dar en la reestructuración a la cuestión referida un peso fundamentalmente similar (+), mayor (+), o menor (-) que el estipulado en el Proyecto.

() No se pronuncia expresamente sobre la cuestión, pero se deduce con relativa claridad.

[] No se refiere específicamente al Proyecto, pero parece aplicable a éste.

en una posición consolidada por país las manifestaciones expuestas de las minorías Industriales, comerciantes y conjuntas de los empresarios privados respecto a la reestructuración y sobre todo el Proyecto.

Entre las minorías salvadoreñas se detecta una progresiva oposición a la reestructuración: ASI, Cámara de Comercio e Industria, ANEP. Las dos últimas próximas a un rechazo a la globalidad del Proyecto, y todas esgrimiendo algunas objeciones constitucionales. A las minorías salvadoreñas les resulta insuficiente el poder otorgado a la empresa privada mediante un Comité Económico y Social meramente consultivo, mientras denuncian la concentración antidemocrática de poder en favor de los gobiernos y técnicos regionales. El régimen propuesto de libre intercambio comercial se considera demasiado restrictivo e inseguro, lo mismo que la libre circulación de factores, especialmente de capitales y personas. Las políticas de la comunidad, por otra parte, atentan contra la libertad de empresa y de decisión empresarial, sobre todo la inútil e injusta de desarrollo equilibrado - aunque la ASI estaba dispuesta a conceder inicialmente a Honduras un trato preferencial como país de menor desarrollo económico relativo - y la Industrial, que implica un marcado dirigismo estatal cayendo en errores que la experiencia del pasado ya ha evidenciado. Por el momento no parece conveniente la proyectada Comunidad Económica y Social, aunque podría irse negociando por partes de cara al futuro, de modo que despojada de sus aspectos socio-políticos conflictivos se pudiera llegar a un acuer-

do que pusiera fin a la vigente anarquía. La empresa privada tendría que participar en ese proceso de estudio y negociación.

Por su parte, los empresarios hondureños no mostraron prisa ni interés por la reestructuración, en tanto no quedara garantizado un trato especial a Honduras en base a la aplicación concreta del principio de desarrollo equilibrado y se solucionara el contencioso con El Salvador. La organización institucional de la comunidad, por un lado, no protege suficientemente los intereses de los Estados, y por otro, habría que fortalecer el Comité Económico y Social haciéndolo órgano de consulta obligatoria y dándole acceso al Consejo. Para acabar con las prácticas anárquicas y el "mercantilismo" del Mercado Común, los reglamentos y normas relativos al intercambio comercial que se deriven del nuevo tratado deberían entrar en vigor simultáneamente con él; se muestra también notable preocupación y recelo sobre la libre circulación de personas y capitales. Todas las políticas de la comunidad, especialmente la industrial, deben ser trascendidas por la aplicación del principio de desarrollo equilibrado, pero la reforma agraria debería excluirse del ámbito regional para reservarla al nacional. Hay que regular y atraer la inversión extranjera. Para los empresarios hondureños lo que hay que hacer es ir preparando al país para una futura incorporación a la integración reestructurada. Las organizaciones empresariales y laborales deben participar en los grupos de estudio en que se vaya elaborando la posición nacional hondureña.

Sólo las minorías industriales y comerciantes costarricenses aprobaron expresamente la globalidad del Proyecto y sus fundamentos ideológicos, políticos, económicos y culturales, exigiendo además la primacía del derecho comunitario sobre el interno y la directa aplicación de aquél en los territorios nacionales. También ellas, sin embargo, reclamaron mayor participación de los sectores no gubernamentales en las decisiones comunitarias que la que les daba el propuesto Comité Económico y Social y mayor independencia para el Tribunal de la comunidad. Era preciso garantizar el libre intercambio comercial, sin hacerlo más restrictivo que en el Tratado General y evitando las prácticas limitativas precedentes, para lo que los reglamentos deberían entrar en vigor simultáneamente con el nuevo tratado. Se da una aprobación global a las políticas de la comunidad, aunque con algunos ajustes: especificación de criterios objetivos y cuantificables que permitan determinar la transitoriedad de la calificación de menor desarrollo relativo y de la consiguiente aplicación del principio de desarrollo equilibrado, participación consultiva del sector empresarial en las decisiones comunitarias relativas a la política industrial con programación indicativa, equiparación o armonización de las políticas y beneficios sociales de los diversos países, regulación de la futura inversión extranjera sin afectar a las empresas ya existentes y con reconocimiento de su necesidad en algunos campos especiales, equilibrio entre el interés regional y las posturas nacionales en las diversas políticas comunitarias, entre ellas la monetaria. Se recuerda, además, que la solu-

ción del problema entre Honduras y El Salvador es condición necesaria para que el nuevo tratado pueda firmarse y ratificarse a corto plazo.

Los Industriales, comerciantes y empresarios unidos guatemaltecos - los más beneficiados con el Tratado General - rechazaron la globalidad del Proyecto: inviable técnica y políticamente, rebasa el ámbito de la integración económica poniendo en común los sistemas económicos y sociales de los Estados, perjudicial para Guatemala. Exigiría, además, reformar la constitución política. La participación de la empresa privada en el Comité Económico y Social es insuficiente, debiéndose crear un órgano de consulta obligada a nivel decisorio con miembros no nombrados por los gobiernos. El Mercado Común debe basarse en el principio de reciprocidad y no en el desarrollo equilibrado que es discriminatorio y va contra la libre concurrencia. La programación es denunciada como intervencionismo de los órganos comunitarios, privando a los empresarios guatemaltecos de la libre decisión de invertir. La política agraria debe enfatizar el intercambio de productos alimenticios, dejando el desarrollo y reforma agrarios en manos de cada país. Es en exceso restrictivo el tratamiento a la inversión extranjera. Teniendo en cuenta que el Proyecto, además, pasa por alto la situación creada en Guatemala por el terremoto y la existencia de áreas deprimidas en el país, sería más conveniente poner el énfasis en lo nacional que en lo regional. Para este último ámbito se sugiere un sistema transitorio entre la situación presente y la futura comunidad.

Los Industriales nicaragüenses mostraron mayor interés en la reactivación de la Integración que en la reestructuración. El nuevo tratado era algo a negociar para el futuro. La estructura institucional debería quedar bajo la responsabilidad de autoridades Intergubernamentales regionales, al mismo tiempo que los sectores no gubernamentales deberían ser escuchados al más alto nivel de decisión. Un ordenamiento y racionalización del libre comercio, en base a normas de origen y al principio de desarrollo equilibrado, debería corregir el mercantilismo primitivo prevaleciente. Antes de adquirir nuevos compromisos era preciso corregir las desventajas existentes por razones económicas estructurales. La política industrial debería subsanar la anterior polarización en favor de Guatemala y El Salvador, para lo que ayudaría la programación industrial y las políticas orientadoras del sector público nacional y regional. También habría que incluir la producción agrícola. Convenía un tratamiento uniforme a la inversión extranjera, que debería ser acogida favorablemente. Los reglamentos y normas derivados del nuevo tratado deberían entrar en vigor simultáneamente con él. Pero, dado que los países aún no estaban preparados para constituir una Comunidad Económica y Social Centroamericana, había que reactivar de inmediato la Integración en base al Tratado General perfeccionado. Simultáneamente se iría negociando y creando las condiciones de posibilidad de la futura CIESCA.

Una mirada comparativa a las posiciones de las minorías de cada país revela puntos de consenso y de disenso entre ellas. Los

primeros parecen haber prevalecido entre los comerciantes. Los segundos entre los Industriales.

En la posición de FECAMCO se manifiesta y predomina el consenso, tanto en su conflicto con otros contendientes por el poder: órganos comunitarios, gobiernos y mayorías, como en el interés común en el incremento del flujo comercial regional. Según la Federación de Cámaras de Comercio, el Proyecto regional regula campos socio-políticos que son de competencia nacional, concentra antidemocráticamente el poder en el Consejo y propone un inaceptable intervencionismo estatal. En contraste con ello, las personas naturales y jurídicas se encuentran sin la suficiente protección legal por el Tribunal y el sector empresarial sin el suficiente poder en un mero Comité Económico y Social consultivo. A nivel de "políticas", las disposiciones sobre libre comercio, inversión extranjera y política industrial son perjudicialmente restrictivas. Dado lo inconveniente de lo proyectado, FECAMCO prefiere un régimen transitorio basado en una adaptación del Tratado General que garantice el libre comercio y la participación del sector privado.

El silencio de FECAICA, por su parte, revela el predominio de los puntos de disenso sobre los de consenso entre los Industriales. Los intereses de los Industriales de unos países eran percibidos en conflicto con los de otros en varias de las "políticas" proyectadas, especialmente la de desarrollo equilibrado y la programación de industrias básicas. Ese conflicto "internacional privado" hizo que prevaleciese entre ellos el disenso respecto al reparto de po-

der y papel a desempeñar por los órganos comunitarios, gobiernos y empresa privada en la integración reestructurada, no obstante el potencial consenso que entre los industriales de los diversos países hubiera podido generar la compartida reticencia de principio frente al intervencionismo regional o estatal en sus dominios privados.

B. LAS MAYORIAS

Las mayorías centroamericanas han sido mayoritariamente silenciosas. Apenas han tenido alguna voz en Honduras y Costa Rica. Prácticamente ninguna en El Salvador, Guatemala y Nicaragua. Esa realidad se refleja también en el proceso de integración. Ante tal situación no resulta extraño que algunos analistas hayan prescindido de ellas como actores que hayan o podrían desempeñar algún papel en la integración.

Sin embargo, en cuanto algunos sindicatos - los menos en un ámbito sindical ya de suyo muy reducido en el vasto mundo de las mayorías centroamericanas - puedan considerarse representativos de éstas, hubo una voz de las mayorías en el gran intento reestructurador.

1. Hondureñas

La Confederación de Trabajadores Hondureños (CTH), miembro de

la CTCA, fue una de las escasísimas voces sindicales de un país centroamericano que expresaron en documentos escritos su posición ante la reestructuración de la integración.

En noviembre de 1972, se pronunció sobre la Propuesta de la SIECA en un largo escrito de nueve puntos, dirigido al Ministro de Economía y Comercio.

1. La CTH advierte con preocupación las proyecciones de la SIECA sobre la limitada capacidad de absorción de mano de obra del sector manufacturero y el posible conflicto entre los objetivos de eficiencia y empleo.

2. Respecto al libre comercio para los productos originarios de la región, considera que los criterios para determinar ese origen deben ser: origen del capital y valor regional incorporado.

3. Acerca del análisis de la SIECA que detectaba una baja capacidad de ahorro y de inversión en la mayoría de los países, considera que la reestructuración debe implicar mayor control centroamericano del capital de las empresas y que el pueblo tenga acceso a los informes financieros de éstas "para evitar el derroche de los beneficios producidos por los trabajadores y procurar su reinversión".⁴³

4. Se comenta el aumento de precios producido por el arancel común proteccionista y las estructuras monopolísticas. Eso perjudica

⁴³ Confederación de Trabajadores de Honduras, "Al Señor Ministro de Economía y Comercio", Tegucigalpa, D. C., noviembre de 1972, p. 5.

ca sobre todo a los trabajadores, que carecen del suficiente poder de negociación para defender su ingreso real y han sido reprimidos cuando han tratado de organizarse para hacerlo.

5. Se expresa aprensión hacia la estrategia de desarrollo industrial integrado, cuyos pilares fundamentales son la "integración hacia atrás" y la producción para los mercados extrarregionales. Respecto al primero la propia SIECA no oculta que implica protección arancelaria, lo que encierra un costo social, y que la eficiencia requerida respecto al segundo puede entrar en conflicto con el objetivo de empleo. Además, la especialización del sector manufacturero no es otra cosa - según la CTH - que la constitución de monopolios a nivel centroamericano. Todo ello acaba castigando a obreros y campesinos.

6. El documento de la SIECA es incompleto e impide proyectar lo que será la reestructuración, ya que nada dice de los costos de producción y de las utilidades de los empresarios. Tales omisiones hacen dudar que sea el bienestar creciente del pueblo centroamericano el objetivo medular de la estrategia de desarrollo.

7. Es preocupación de la CTH el papel que en la integración reestructurada jugarán la empresa privada, los trabajadores y el Estado,

Los medios de producción no solamente están representados por el capital y la iniciativa de los empresarios; la fuerza humana de trabajo es fundamentalmente la que mueve el desarrollo de esos capitales y produce la pros-

peridad de los empresarios, por ello debe tener la necesaria y adecuada participación en los beneficios de su esfuerzo, siendo entonces el Estado el que debe dirigir los procesos productivos, de modo que las relaciones de capital y trabajo se normen sobre bases justas y equitativas.⁴⁴

Si la propuesta sobre el desarrollo integrado trata de promover "una iniciativa privada cada vez más visionaria y vigorosa", la CTH exige para los trabajadores y campesinos la libertad para organizarse y luchar por mejorar su nivel de vida, e igual participación y capacidad de decisión en los organismos regionales y estatales que las que se otorguen a la empresa privada.

8. Resulta sorprendente la preterición del sector agropecuario, principal actividad económica de Centroamérica, en el proceso de integración. La Propuesta toca el tema tímidamente. No se puede reestructurar el Mercado Común dejando fuera la reforma agraria, y sin ésta "no se puede entrar ni siquiera a discutir los problemas de la MOVILIDAD DE MANO DE OBRA Y DE CAPITAL EN EL AREA CENTROAMERICANA".⁴⁵

El documento se refiere por último a la política social. El proceso de desarrollo económico y social debe tener como fundamento básico la creación y distribución de la riqueza, evitando que siga concentrándose en pocas manos y ampliándose la brecha entre unos pocos privilegiados y las mayorías desposeídas. Se proponen, por tanto, reformas de la legislación laboral, agraria, del siste-

⁴⁴ ibid., p. 16.

⁴⁵ ibid., p. 19.

ma de seguridad social y educativa.

También ante el Anteproyecto elaboró la CTH un documento que presentó al grupo de consulta de Honduras del Comité de Alto Nivel: "Posición de la Confederación de Trabajadores de Honduras sobre los Aspectos Sociales del Anteproyecto de Tratado que crea la Comunidad Económica y Social Centroamericana".

La CTH comienza reiterando su protesta por la falta de participación de los trabajadores en la integración normada por el Tratado General frente a la otorgada a quienes se oponían a los intereses laborales. Quienes entonces se opusieron seguirán oponiéndose. Pero, es preciso tomar conciencia de que no habrá profundización del proceso, si los trabajadores no pueden influir en las decisiones que tomen los gobiernos.

El tema central de la posición de la CTH es la libre circulación de personas y prestación de servicios, que se vuelve casi obsesivo. Se señala el contraste del Anteproyecto entre, por una parte, la urgencia de que los ciudadanos puedan desplazarse libremente por toda Centroamérica, sin tener en cuenta que no existen las condiciones para ese ambicioso ideal, y por otra, la falta de determinación de plazos concretos para armonizar o equiparar la política laboral de los cinco países en base a los niveles más altos. La CTH expresa su preocupación, ya que "aún están frescos los innumerables problemas sociales que los considerables volúmenes de

inmigrantes salvadoreños ocasionaron a nuestro país hace unos pocos años".⁴⁶ La libre circulación de personas beneficiará a los países con excedentes de población al ayudarles a resolver ese problema mediante la emigración, al ahorrar en infraestructura social, y al eliminar el grave problema de la presión sobre la tierra y permitirles modernizar su agricultura. Pero, estos beneficios se traducirán en costos adicionales para los países recipientes, especialmente para los trabajadores hondureños: competencia conflictiva con los inmigrantes sobre empleo, habitación y condiciones de salubridad, depresión de las condiciones de trabajo entre los trabajadores locales no calificados, desplazamiento de trabajadores hondureños por inmigrantes contratados en condiciones salariales inferiores, desplazamiento de los trabajadores de mayor edad, nulificación de disposiciones de la ley laboral hondureña, aumento de la carga social del país, incremento de los índices de delincuencia y prostitución. Además, al otorgar a los trabajadores centroamericanos los mismos derechos civiles que a los nacionales, aquéllos podrán ser dueños de la tierra, haciendo así más difíciles las aspiraciones y lucha por ella de los campesinos hondureños.

En cuanto a la política de empleo del Anteproyecto se hace notar críticamente que el Consejo se limitará sólo a orientar la

⁴⁶ Confederación de Trabajadores de Honduras, "Posición de la Confederación de Trabajadores de Honduras, sobre los Aspectos Sociales del Anteproyecto de Tratado que crea la Comunidad Económica y Social Centroamericana", Tegucigalpa, D.C., 19 de febrero de 1975, p. 3.

acción de los Estados miembros, pero sin establecer mecanismos y medidas concretas. Ni siquiera se menciona algo tan fundamental para la generación de empleo como una reforma agraria regional.

Se considera adecuada en principio la política de alimentación y nutrición propuesta.

Los objetivos de la política social se juzgan restringidos y a veces poco claros y definidos. Se reiteran entonces los presentados al CAN por la CTCA en su audiencia de diciembre del 74 (Noveno Período de Sesiones): reforma agraria, salario mínimo vital móvil, extensión de la contratación colectiva y sindicalización obligatoria. Desde esos objetivos se analizan y hacen sugerencias al articulado del Anteproyecto sobre educación, trabajo, salud, vivienda y seguridad social, enfatizándose la libertad sindical y la contratación colectiva.

2. Costarricenses

La Oficina del Comisionado Nacional de Costa Rica presentó un cuestionario sobre inversión extranjera a la Confederación de Trabajadores Costarricenses (CTC) solicitando su respuesta. En mayo de 1974 respondió la Central de Trabajadores Costarricenses.

Expresa que no es posible responder al tema sin referirse al plan de desarrollo integrado regional,

Apoyamos un verdadero proceso de integración económica, social, cultural, política de nuestros pueblos, como el camino auténtico para quebrar el colonialismo interno y la dependencia externa.

Queremos pues afirmar en esta ocasión nuestra disponibilidad para contribuir a este esfuerzo, pues el movimiento obrero organizado debe ser el fermento y vanguardia de un verdadero proceso de integración de nuestros pueblos, participando activa y permanentemente en todas las decisiones y no como hasta ahora que se le ha venido dando el papel de "convidado de piedra".⁴⁷

En cuanto al tema específico de la inversión extranjera se apoya la promulgación de acuerdo con los otros países de una legislación nacional que la regule y proteja al empresario centroamericano. Pero hay que reconocer que se necesita capital y tecnología de fuera. Entonces,

el problema consiste en buscar el adecuado equilibrio que garantice, por una parte, nuestro armónico desarrollo económico y social, y por otra, evite la concentración de poder y riqueza en pocas manos, sean nacionales o extranjeras. No se trata de reforzar las oligarquías nacionales, sino de garantizar una justa distribución de las riquezas, en manos propias, es decir bajo el control nacional.⁴⁸

La legislación debería restringir y en algunos campos, como los sectores claves de la economía y los medios de comunicación social, prohibir la inversión foránea. En otros, por el contrario, alentarla, sin que ello signifique entrega total. El fortalecimiento de la

⁴⁷ Central de Trabajadores Costarricenses, "Respuesta al Cuestionario presentado a la Confederación de Trabajadores Costarricenses (CTC) por la Oficina del Comisionado Nacional para la Reestructuración del Mercado Común Centroamericano", en SIECA, CAN, Acta del Séptimo Período de Sesiones, Anexo No. 10, p. 5.

⁴⁸ Ibid., Anexo No. 10, pp. 1-2.

capacidad competitiva del empresario centroamericano no debe ser ni a costa del sector laboral ni fuera del Plan Nacional de Desarrollo. Es importante que se prohíba la venta de empresas locales a intereses extranjeros y regular los pagos de las subsidiarias a la matriz evitando así el saqueo y expoliación sufridos. Se señala finalmente la necesidad de crear un "sindicato" de países en vías de desarrollo, a lo que los procesos de integración regional deberían contribuir.

3. Regionales

Desde mediados de 1973, la Confederación de Trabajadores Centroamericanos (CTCA) celebró diversas reuniones sobre la reestructuración del Mercado Común para analizar la Propuesta de la SIECA.⁴⁹ En el simposio realizado en marzo del 74 apoyó el Mercado Común Centroamericano a fin de dar al área mayor peso en los foros internacionales y lograr el verdadero valor de sus productos en el mercado exterior, y "para elevar el nivel de vida centroamericano, aumentar el empleo y mejorar las infraestructuras de nuestros países SIEMPRE Y CUANDO dichos pasos afecten favorablemente la clase trabajadora y no solamente la clase privilegiada".⁵⁰ Protesta, sin em-

⁴⁹ SIECA, Carta Informativa, No. 140, Junio 1973, pp. 26-27; SIECA, Informe de las Actividades Realizadas, pp. 29-31.

⁵⁰ Confederación de Trabajadores Centroamericanos (CTCA), Conclusiones y Recomendaciones del Simposio Regional sobre Reestructuración del MCCA, Guatemala, 18-23 de marzo 1974, (SIECA/74/FAD/PU/REPR. 32), Guatemala, 14 de mayo de 1974, p. 1.

bargo, por la falta de participación de los trabajadores en los procesos de integración y pide que se determine la composición de los Comités de Alto Nivel nacionales con representación de todos los sectores de la sociedad, incluido el laboral con voz y voto. Se formula la misma petición al referirse a los aspectos institucionales del Mercomún, demandando además participación laboral en todos los órganos de la integración y en las comisiones consultivas, que deberían ser permanentes y de consulta obligatoria cuando se afecten los intereses de los trabajadores. Respecto a la política industrial se recomienda la programación, la creación de empresas que generen empleo, el pago de impuestos por éstas, una reglamentación sobre reinversión de capital por las empresas extranjeras, el fomento de la pequeña industria, y la adopción de una tecnología compatible con el empleo. Las recomendaciones relativas a la política agrícola se refieren a diversificación de la agricultura, planificación de la mecanización de modo que no genere desocupación, creación del Banco Centroamericano Agropecuario, programas de reforma agraria, y participación de los trabajadores en los organismos nacionales de consulta sobre planificación agrícola. En cuanto a los temas "más técnicos" de armonización tributaria, política comercial externa e integración física, el documento de la CTCA se limita a apoyar la Propuesta de la SIECA. Por último, en lo relativo a la política social se recomienda que los gobiernos del área le den prioridad y "respeten el derecho a la libre sindicalización y contratación colectiva para poder participar tanto a nivel nacio-

nal como a nivel regional en las decisiones del desarrollo integrado del área".⁵¹

En diciembre de 1974, al presentarse el Anteproyecto en el Noveno Período de Sesiones del CAN, se concedió audiencia al Secretario General de la CTCA, quien leyó el documento "Exposición Sindical de la Confederación de Trabajadores Centroamericanos presentada a los miembros del Comité de Alto Nivel". En él se expresa que en el Tratado General no se tomó en cuenta al trabajo, prevaleciendo el criterio económico. Ha habido desarrollo económico, pero no equilibrado ni entre países ni entre sectores sociales. El CAN está trabajando técnicamente, pero las políticas sociales han sido tímidamente recomendadas y los gobiernos presionados por intereses económicos y políticos de minorías privilegiadas. Sin embargo, sólo podrá haber verdadera integración, si se da participación real y efectiva a los trabajadores en los órganos y organismos de la integración. Los objetivos que la CTCA busca en la integración son: reforma agraria, salario mínimo vital móvil, contratación colectiva, sindicalización obligatoria, formación de capital de las industrias de integración, control de la inversión extranjera, un régimen uniforme de transporte centroamericano, y el recto uso económico y social de los beneficios de la integración.⁵² Unos meses después, en el Boletín de Prensa No. 7, se reiteran conceptos similares, apo-

⁵¹ Ibid., p. 9.

⁵² Confederación de Trabajadores Centroamericanos (CTCA), "Exposición Sindical de la Confederación de Trabajadores Centroamericanos presentada a los Miembros del Comité de Alto Nivel", en SIECA, CAN, Acta del Noveno Período de Sesiones, Anexo 5.

yando las denuncias de la Confederación de Trabajadores Hondureños (CTH) sobre la falta de participación laboral en el proceso de integración y la oposición a ella de los grupos privilegiados. Se analizan, además, las disposiciones del Anteproyecto referentes a la libertad sindical y de contratación colectiva, a las que se califican de "bella utopía" y "sublime concepción idealista", en tanto los Estados no se obliguen a respetarlas y se dé participación paritaria al sector laboral en los organismos de la integración.⁵³

También se manifestó la CTCA ante el Proyecto de Tratado de la Comunidad Económica y Social Centroamericana. Lo hizo en un largo documento: "Análisis Sindical: Tratado Marco", destinado a dar a conocer éste al pueblo centroamericano.

En la primera parte, dedicada a consideraciones generales, se expresa que, aunque los trabajadores serán quienes con su trabajo harán posible que se realice lo que los expertos se proponen, ignoran lo que se escribe y se hace. Es preciso que se les comunique y comprendan eso, de modo que con alguna conciencia puedan formar parte de unos programas que sin ellos serían incapaces de producir lo que se llama el "cambio" económico y social. Este es necesario, dado que las necesidades fundamentales de las mayorías siguen sin encontrar la debida satisfacción. Los propios organismos de la integración así lo reconocen.

⁵³ Confederación de Trabajadores Centroamericanos, "Boletín de Prensa No. 7", (SIECA/75/FAD-PU/REP. 5), (Guatemala, 14 de marzo de 1975.

En la segunda parte se analiza el articulado del Proyecto desde la perspectiva de los intereses de los trabajadores. Se critica la redacción vaga, más intencional que preceptiva, de los principios fundamentales. En cuanto a la organización institucional se manifiesta el interés de los trabajadores por participar en el Consejo, la Comisión y el Comité Económico y Social, que no debería ser de carácter meramente consultivo, debiéndose además especificar el número de sus integrantes. No se analiza lo relativo al perfeccionamiento del Mercado Común, Unión Aduanera y Unión Monetaria, temas técnicos en que se da un voto de confianza a los técnicos y representantes gubernamentales. Respecto a la circulación de factores se sospecha que "no hay una política definida en cuanto a la libre circulación de trabajadores".⁵⁴ Se da una aprobación general y en principio a las políticas de la comunidad, examinándose con especial atención la política social:

Creemos que en esencia se ha elaborado un buen régimen de protección para los trabajadores porque se sostienen principios en consonancia con la tutelaridad y protección que los Estados deben otorgar a los trabajadores todos del área.⁵⁵

Se expresa, no obstante, escepticismo respecto a que se lleven a efecto las disposiciones sobre armonización en materia laboral, y se pide un mayor énfasis en las relativas a libertades de aso-

⁵⁴ Confederación de Trabajadores Centroamericanos CTCA-ORIT, "Análisis Sindical: Tratado Marco", Instituto de Estudio Sindicales Centroamericano IADSL-IESCA, Sept. 1976, p. 46.

⁵⁵ ibid., p. 47.

ciación, sindical y de contratación colectiva, que corren el riesgo de ser meros lirismos en tanto no se modifiquen las legislaciones nacionales.

En la tercera parte del documento la CTCA expone sus conclusiones:

- Los trabajadores constituimos la inmensa mayoría de la población centroamericana y continuamos siendo pobres, malviviendo, sin adecuada educación ni servicios vitales.

- "Ni a los trabajadores, ni a las organizaciones sindicales, que nos representan se nos ha dado la debida participación en el proceso de integración". Se deben difundir los trabajos que se realizan para que podamos participar consciente y activamente.

- "Creemos en la posibilidad y en la necesidad de la constitución de la Comunidad Económica y Social Centroamericana". Pero los intereses de determinados sectores de las clases privilegiadas levantan barreras para impedirla.

- "En términos generales el proyecto elaborado por el Comité de Alto Nivel es una buena base de discusión para la constitución de la Comunidad Económica y Social Centroamericana".

- "En lo que respecta a la libertad sindical, creemos que el proyecto es limitativo del derecho genuino de los trabajadores a sindicalizarnos...".

- "Finalmente, estimamos que a partir de este momento debe

darsenos ingerencia a nivel centroamericano al movimiento sindical organizado, para participar en los estudios y discusiones que sean el antecedente de la firma del Tratado que constituya la Comunidad Económica y Social Centroamericana".⁵⁶

Similares preocupaciones - participación laboral y política social - fueron el centro del seminario subregional que la OIT (Organización Internacional del Trabajo) realizó en Costa Rica en noviembre de 1976.

El Proyecto de reestructuración de la Integración tiene "Incorporados elementos que pueden permitir transformaciones en nuestras sociedades, en la medida en que los trabajadores tengan una efectiva y creciente participación en ese proceso". Sin esa participación laboral difícilmente se podrán lograr los objetivos propuestos. El Comité Económico y Social, de carácter meramente consultivo, no la proporciona en grado suficiente.

La política social propuesta, aunque "no llena plenamente las aspiraciones del movimiento obrero centroamericano", representa, sin embargo, un serio esfuerzo. Se recomienda incorporar al Tratado algunas de las disposiciones de los convenios de la OIT, más amplias que las de las legislaciones nacionales de los países centroamericanos y las del propio Tratado.⁵⁷

⁵⁶ ibid., pp. 53-55.

⁵⁷ "Seminario Subregional de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)", en SIECA, Tercera Reunión Extraordinaria de Ministros de Economía, Resumen de las Principales Apreciaciones, pp. 13-14.

4. Resumen

El hecho fundamental y el dato más relevante del comportamiento de las mayorías a lo largo del proceso reestructurador es su silencio mayoritario, roto en escasas ocasiones por declaraciones de algunos sindicatos de Honduras (CTH) y Costa Rica (CTC) y por la CTCA a nivel regional. Además, esas manifestaciones son más expresión de algunos intereses de las mayorías que presión eficaz.

La CTH protesta por la marginación que el sector laboral - en contraste con la participación de los empresarios - ha padecido en la integración regulada por el Tratado General y demanda una equitativa participación en los beneficios y decisiones de la integración: sin los trabajadores, que son la mayoría y hacen producir al capital, no habrá profundización de la integración. No obstante las experiencias represivas, al Estado le toca normar sobre bases justas y equitativas las relaciones capital-trabajo. Los trabajadores hondureños critican ciertos aspectos del Mercado Común: libre comercio, aranceles proteccionistas, estructuras monopolísticas que elevan los precios al consumidor, y se muestran contrarios a la libre circulación de personas, que produciría altos costos adicionales a los trabajadores hondureños. La generación de empleo se convierte en el ángulo focal de sus análisis sobre las políticas industrial, agrícola y de tratamiento al capital extranjero. Una política social claramente determinada debe evitar la concentración

Aprobación de las Disposiciones de las Propuestas Reestructuradoras (Propuesta, Anteproyecto y Proyecto) y Posiciones Tendenciales de las Mayorías

Propuestas reestructuradoras	Honduras		Costa Rica		Regionales	
	CTH (Prop.) (Ante.)	(si)	CTC (Ante.)	(si)	CTCA (Prop.) (Ante.) (Proy.)	OIT (Proy.)
Aprobación a la globalidad						
Compatibilidad con la Constitución nacional						
Suficiente participación del propio sector	no ⁺	no ⁺	+	no ⁺	no ⁺	no ⁺
Libre comercio regional	(no ₋)				(sil)	
Libre circul. factores (pers.)	(no)	no ₋			no ⁺	
Desarrollo equilibrado						
Programación Industrial	(no)			si ⁺	(1) (sil)	
Inclusión pol. agraria (reforma agraria)	no ⁺	+		si ⁺	si ⁺	(sil)
Política social	+	no ⁺		si ⁺	no ⁺	no ⁺
Control inversión ext.			+	+	si ⁺	si ⁺

si, no Aprobación (si) o desaprobación (no) básica de las disposiciones de las propuestas reestructuradoras.

1, +, - Posición tendiente a dar en la reestructuración a la cuestión referida un peso fundamentalmente similar (1), mayor (+), o menor (-) que el estipulado en las propuestas reestructuradoras.

() No se pronuncia expresamente sobre la cuestión, pero se deduce con relativa claridad.

de riqueza y la ampliación de la brecha entre las mayorías desposeídas y las minorías privilegiadas, para lo que se propone la reforma agraria, el salario mínimo vital móvil, la contratación colectiva y la sindicalización obligatoria.

La CTC, a su vez, apoyaba una Integración económica, social, cultural y política, a fin de quebrar el colonialismo interno y la dependencia externa. Esos fines son los criterios orientadores de su opinión sobre la Inversión extranjera. Es importante que los trabajadores hasta el presente pasivos en la integración participen en adelante de modo activo y permanente.

Las mayorías y aun los sindicatos de El Salvador, Guatemala y Nicaragua guardaron silencio sobre la reestructuración.

Sin embargo, a nivel regional está la voz activa de la CTCA. Apoya la Integración, siempre y cuando beneficie a los trabajadores y no sólo a los sectores privilegiados. Aunque éstos se oponen, la CESCA es posible y necesaria, y el Proyecto una buena base de discusión. Una y otra vez denuncia la marginación del sector laboral - la mayoría - y pide participación. Sin ella no se producirá el necesario cambio económico y social. Se muestra favorable a la programación industrial, reforma agraria y control de la inversión extranjera. Se analiza sobre todo la política social, enfatizándose la necesidad de que se modifiquen las legislaciones nacionales y los Estados respeten la libertad sindical y la contratación colectiva.

No obstante el potencial disenso entre trabajadores hondureños y salvadoreños, que la CTCA evade haciendo notar la ausencia en el Proyecto de una política definida sobre libre movilidad de mano de obra, no parece haber sido difícil lograr un consenso regional sobre las "políticas". Respecto a la contienda por el poder la base fundamental del consenso sindical es el enfrentamiento con los sectores privados privilegiados, no con los órganos regionales, ni siquiera con los gobiernos - no raras veces represivos - cuyo respeto y protección, sin embargo, exigen y juzgan necesario los trabajadores.

C. CONCLUSIONES

El gran intento reestructurador acabó en nada.

Desde el inicio de los primeros estudios habían transcurrido cinco años. La Propuesta, el Anteproyecto y el Proyecto, hitos que habían culminado largas etapas de estudio y prenegociación, pasaron a engrosar el archivo centroamericano de intentos fallidos. Ni la Comisión Cuatripartita ni ningún otro mecanismo negociador o decisivo llegaron a reunirse, y el gran intento reestructurador se fue apagando ante la falta de decisiones de los gobiernos.

La Propuesta de la Secretaría siempre había tratado de obviar sus inculcables connotaciones políticas. Si todo plan de desarrollo conlleva contienda de poderes, conflicto de políticas, redis-

tribución de beneficios y costos, y tal vez confrontación ideológica, más y con mayor vehemencia una estrategia global de desarrollo integrado para cinco países subdesarrollados. En el Comité de Alto Nivel se pondría de manifiesto, y se agudizaría posteriormente.

En la primera etapa del CAN la tensión principal se planteó entre El Salvador y Honduras. Perfeccionamiento, reticencia al desarrollo equilibrado y propiciación de la liberalización del comercio regional frente a reestructuración, énfasis en el desarrollo equilibrado y resistencia al comercio regional libre. Guatemala y Costa Rica, menos polarizadas, la primera en la línea salvadoreña y en la hondureña la segunda. Nicaragua, bajo los traumas del terremoto del 72 y el somocismo voraz, oscilando, pero más cercana a Honduras y Costa Rica. Un alineamiento semejante se dió en la segunda etapa respecto a la movilidad de mano de obra: fomento por parte de El Salvador y Guatemala frente a rechazo de Honduras, Costa Rica y Nicaragua. En una y otra etapa se manifestaron alguna peculiaridades costarricenses (integración por proyectos, intervención estatal en la capacitación de los trabajadores).

Cambiaron, sin embargo, los alineamientos en los aspectos institucionales. La mayoría de las delegaciones gubernamentales tendieron a fortalecer el Consejo, el control sobre las instituciones regionales y la participación de los sectores particulares, pero mientras El Salvador, Honduras y Costa Rica aceptaron y aun propiciaron el poder de la Comisión y el Tribunal, Guatemala y Nicara-

bilidad política. Pero ahí estaba un proyecto de reestructuración estudiado y prenegociado por años, que los gobiernos tenían que ajustar negociando tanto en el interior de cada Estado como en sus relaciones externas con los demás miembros.

Entraron entonces en escena las minorías industriales, comerciantes y empresariales: organizadas, dominantes, negativas. Casi todas rechazaron más o menos explícitamente la globalidad del Proyecto, excepto las costarricenses y la ASI, que algo había aprendido de la pasada Intransigencia salvadoreña. Las organizaciones salvadoreñas y guatemaltecas de las minorías esgrimieron además la eficaz y cínica baza de la anticonstitucionalidad. Prácticamente todas coincidieron en juzgar insuficiente la participación que se les asignaba en el Comité Económico y Social y reclamaron mayor poder frente al que el Proyecto otorgaba a los gobiernos en el Consejo y a la Comisión comunitaria. Las más rechazaron la programación Industrial proyectada, tendiendo todas a debilitarla, lo mismo que el control a la Inversión extranjera, juzgado demasiado restrictivo. En otras orientaciones y políticas se dividieron en cambio, abogando las salvadoreñas, costarricenses y guatemaltecas por mayor liberalización del comercio regional y menos desarrollo equilibrado, en tanto las hondureñas y nicaragüenses trataban de restringir aquélla e incrementar éste. La libre circulación de factores opuso a las salvadoreñas y hondureñas, rechazándola las primeras por excesivamente limitada y las segundas por demasiado amplia. En general las minorías guatemaltecas y salva-

doreñas - con la excepción de la ASI - fueron las más virulentamente opuestas al Proyecto. En último término no estaban lejos las nicaragüenses que juzgaban prematura la Comunidad Económica y Social, en tanto las hondureñas la condicionaban al arreglo previo con El Salvador y a las concesiones concretas que se les hiciera en base al principio de desarrollo equilibrado. Sólo las costarricenses aceptaron el Proyecto, que debería ser corregido en algunos puntos. Desde el punto de vista regional el conflicto de intereses entre los industriales de los diversos países fue más profundo que entre los comerciantes, no pudiendo lograr la FECAICA una posición regional, lo que consiguió la FECAMCO. Esta rechazó la proyectada reestructuración y propuso un régimen transitorio, desprovisto supuestamente de connotaciones sociales y políticas, con mayor participación y poder de las minorías, mayor liberalización del comercio y de la inversión extranjera, y menor programación industrial.

La voz de las grandes mayorías, mayoritariamente desorganizadas y silenciosas, se expresó de algún modo sobre el Proyecto de Tratado en un estudio de la CTCA y un seminario de la OIT. En estas expresiones regionales se reiteraron posiciones precedentes. Se apoyó el Proyecto, pero reclamando mayor participación y poder para los trabajadores en la integración. Respecto a las políticas se insistió en una más vigorosa política social.

Es evidente el contraste entre la marea de manifestaciones de las numerosas organizaciones de las minorías, su publicidad y

su estilo prepotente, por una parte, y las modestas expresiones de algunas organizaciones en algún sentido representativas de las mayorías, por otra. Las primeras generalmente rechazaron la globalidad del Proyecto. Las segundas se inclinaron a aprobarla. Las primeras analizaron y objetaron desde sus intereses las orientaciones y políticas proyectadas. Las segundas estaban sobre todo interesadas en el contenido social de las políticas. Unas y otras, no obstante, reclamaron mayor participación y poder. Pero sus situaciones de partida eran radicalmente diferentes, así como sus potencialidades de presionar formal e informalmente a los gobiernos. La proliferación de tomas de posición y de presiones de las minorías se volvió así un factor significativo ante los gobiernos, a quienes competía tomar las decisiones. Nada semejante ocurrió con el silencio de las mayorías o su voz impotente.

No resulta fácil ponderar hasta qué grado el nuevo factor constituido por las posiciones y presiones anti-reestructuradoras de las minorías determinó la actuación no positiva de los gobiernos, sobre todo ante la dificultad de obtener evidencia empírica de presiones y reacciones informales, frecuentemente determinantes en los gobiernos centroamericanos.

Lo que sí es un hecho es que hasta la aparición de ese factor el proceso reestructurador se había venido desarrollando, y tras él se aborta.

Existen, sin embargo, otros factores posiblemente explicativos

de ese cambio. Uno no desestimable en principio es el propio cambio que supondría el paso de etapas prenegociadoras por representantes no plenipotenciarios a una fase de negociación que comprometería a los gobiernos abocandolos a una toma explícita de decisiones. Hay que tener en cuenta, no obstante, que desde su inicio la dinámica del proceso reestructurador implicaba que a las primeras siguiera la segunda, lo que no había sido óbice para que hubiera ido desenvolviéndose hasta la irrupción de las minorías. Tampoco se puede dejar de considerar otros factores, como el trauma experimentado por la economía mundial, la crisis de las concepciones y estrategias desarrollistas, la falta de solución al contencioso entre El Salvador y Honduras, y la conflictividad política interna en varios de los países centroamericanos, pero todos ellos habían estado presentes a lo largo del proceso reestructurador, que sin embargo había seguido adelante. Pero, también el proceso había seguido adelante no obstante cierta presencia de las minorías industriales, comerciales y empresariales, que nunca se habían desarmado de sus potencialidades de presión. Sin embargo, el ejercicio de ésta y la inaceptabilidad de la reestructuración no se expresan clara y poderosamente hasta que se publica el Proyecto de Tratado con algunos visos de poder realizar la reestructuración. El ejercicio de la presión poderosa de las minorías, rechazando una reestructuración que juzgaban inaceptable por considerar que afectaba negativamente sus intereses, se destaca así como el factor probablemente determinante - aunque no

el único - de la actuación no positiva de los gobiernos.

Es evidente que el gran intento reestructurador fracasó ante la falta de decisión de los gobiernos. Y resulta altamente probable que la inaceptabilidad de las propuestas reestructuradoras para las minorías hegemónicas en la coalición política dominante en cada país - especialmente las salvadoreñas y las guatemaltecas - fuera el factor determinante de ese resultado, bajo circunstancias poco propicias, entre las que se destaca la continuidad del contencioso honduro-salvadoreño.

Si la integración regional es siempre compleja y conflictiva, reestructurarla como una estrategia global de desarrollo integrado se vuelve imposible cuando los gobiernos son incapaces de gobernar a poderosos grupos internos de intereses y presión, y de lograr entre los Estados miembros el mínimo de una "comunidad de seguridad".

CAPITULO VIII

PUDRIMIENTOS ESTATALES Y DESESTRUCTURACION

DE LA INTEGRACION

De 1977 a mediados de 1981, las posibilidades de reestructuración de la integración centroamericana fueron disminuyendo hasta llegar casi a desaparecer totalmente. No sólo se fue marchitando el Proyecto de Tratado Marco, sino que cualquier otra sugerencia que apuntara hacia una reestructuración, por moderada que fuera, parecía condenada a la vía muerta. Más aún, el mero reunir a los representantes de los cinco países resultó con frecuencia difícil, al mismo tiempo que la SIECA iba perdiendo capacidad de iniciativa. La integración centroamericana no se reestructuraba. Más bien parecía desestructurarse. Los países miembros ni se desarrollaban ni mejoraban las condiciones de vida de sus habitantes, sino que se transformaban en escenario de sangrientos conflictos internos y peligrosas tensiones internacionales. Centroamérica pasó a ocupar un lugar destacado en la atención mundial, no por su integración regional, sino por la desestructuración de ésta y el cruento pudrimiento de varios de los Estados miembros. No faltaron, sin embargo, hechos tales como el incremento del comercio intrarregional, la búsqueda de nuevos mecanismos para el funcionamiento de ciertos aspectos del Mercado Común y el tratado de paz hondureño-salvadoreño, así como de alguna esperanza para el futuro.

En el presente capítulo se pretende seguir la trayectoria de los intentos de reestructuración de la integración centroamericana desde comienzos de 1977 a mediados de 1981 - el 3 de junio de este último año se cumplían los primeros veinte años de vigencia del Tratado General. De nuevo trataremos de analizar la actuación de los gobiernos, las minorías industriales y comerciantes, y las mayorías, así como la de los técnicos regionales.

A. LOS GOBIERNOS Y LOS TÉCNICOS REGIONALES

En la actuación de los gobiernos y de los técnicos regionales respecto a la reestructuración de la integración en el período 1977-81 pueden distinguirse tres momentos: 1) El enterramiento del Proyecto de Tratado Marco; 2) Un primer rebrote fallido de reestructuración; y 3) Un segundo rebrote fallido.

1. El Enterramiento del Proyecto de Tratado Marco, 1977-78

En este tiempo todavía se oyen con frecuencia expresiones individuales o colectivas de los Presidentes y Ministros de la región en pro de la integración centroamericana e incluso de su reestructuración.¹ Continuaba así el ritual tradicional. Ninguno de los gobiernos, sin embargo, se pronunció oficialmente sobre el Pro-

¹ SIECA, Carta Informativa, del No. 183, En. 1977 al No. 207, En. 1979.

yecto de Tratado Marco, y la Reunión Cuatripartita regional, mecanismo encargado de analizar, negociar y decidir al respecto, nunca llegó a realizarse. Como resultado de ello, la reestructuración se iba relegando al olvido.

La SIECA procuraba, no obstante, mantener el fuego sagrado y hacer presente el horizonte más amplio de la reestructuración en algunos de los asuntos más importantes de funcionamiento y administración tratados en las reuniones de Ministros de Economía de Centroamérica.² Pero, a partir de agosto de 1977 en que se aprobó el III Protocolo al Convenio Centroamericano de Incentivos Fiscales al Desarrollo Industrial, habría de transcurrir un año antes de que volvieran a celebrarse nuevas reuniones.

Según iba pasando el tiempo se iba evidenciando la dificultad de una reestructuración en la línea propuesta por el Proyecto de Tratado Marco. Conforme éste se iba enterrando, tomaban cuerpo nuevas o renovadas sugerencias. La SIECA no era ya su promotora.

La CEPAL de México, que desde 1975 había venido hablando de "acciones conjuntas" para la reactivación de la integración centroamericana, en ese mismo contexto y como complemento a la rees-

² Puede verse las actas de la Decimoséptima, Decimoctava, Decimonovena, Vigésima y Segunda Extraordinaria reuniones de Ministros de Economía de Centroamérica, celebradas entre el 19 de enero y el 31 de agosto de 1977.

tructuración, formulaba ahora la integración por proyectos.³

Cohen y Rosenthal, también desde la CEPAL, iban más lejos apuntando a la integración por proyectos como alternativa a la de desarrollo integrado sustentada por el Proyecto de Tratado Marco.⁴

Además entre los múltiples contactos entre los gobiernos de El Salvador y Honduras buscando una salida a su contencioso, lograron una base mínima de acuerdo acerca de la integración centroamericana y su reestructuración. Sobre esa base comenzaron a elaborar una propuesta de tratado, con el ánimo de someterla posteriormente a consideración de los demás gobiernos centroamericanos.

La Propuesta de los Gobiernos de El Salvador y Honduras sobre la Reestructuración del Proceso de Integración en Centroamérica, conocida entre los iniciados como "Tratado Mínimo", se caracteriza por su brevedad, flexibilidad, ausencia de supranacionalidad y

³ CEPAL, Comité de Cooperación Económica del Istmo Centroamericano, Quinta Reunión Extraordinaria, Guatemala, Guatemala, 2 y 3 de mayo de 1977, Evolución de las Decisiones Adoptadas por el CCE durante su Décima Reunión y Nuevas Sugerencias para Reactivar a Corto Plazo la Integración Económica Centroamericana, Abril 1977, (E/CEPAL/CCE/383/Rev. 1), pp. 5-6; CEPAL, Comité de Cooperación Económica del Istmo Centroamericano, Informe de la Quinta Reunión Extraordinaria del Comité de Cooperación Económica del Istmo Centroamericano, Guatemala, Guatemala, 3 y 4 de mayo de 1977, (E/CEPAL/CCE/386/Rev. 1).

⁴ Véase Cap. II, Nota 24.

descentralización Institucional.⁵

Los Considerandos fundamentan la suscripción del nuevo tratado en la interdependencia entre los países centroamericanos, que requiere un conjunto normativo mínimo, en las tareas ya realizadas tendientes a la reestructuración y en la convicción de que la integración económica amplía las oportunidades de desarrollo de Centroamérica y de bienestar de sus habitantes.

En la Primera Parte se expresa la funcionalidad de la comunidad económica y social que se crea: adopción de decisiones y ejecución de acciones conjuntas para el desarrollo socio-económico y el incremento de la interdependencia entre los países. El objetivo final es "lograr el creciente bienestar de la población centroamericana". Los medios: la expansión de la producción, mejor

⁵ Propuesta de los Gobiernos de El Salvador y Honduras sobre la Reestructuración del Proceso de Integración en Centroamérica, s. f. ni l., (mimeografiado); tras una larga introducción, el documento presenta una versión parcialmente conciliada de este nuevo Proyecto de Tratado, según acuerdo en principio del 10. de abril de 1978. Esa versión fue pulida posteriormente, de modo que a más tardar en los primeros meses de 1979 se tenía ya la versión final del Proyecto de Tratado, s. f. ni l., (mimeografiado), conocido como "Tratado Mínimo". Las diferencias entre ambas versiones son también mínimas, por lo que no se han tomado en cuenta en nuestra exposición, que toma lo común a ambas. Lo que aquí interesa no es destacar las diferencias entre esas versiones, sino de ellas con el Proyecto de Tratado Marco. Puede consultarse también SIECA, Vigésimotercera Reunión de Ministros Responsables de la Integración Económica Centroamericana, Managua, Nicaragua, 4 y 5 de julio de 1980, Antecedentes sobre el Perfeccionamiento y Reestructuración del Mercado Común Centroamericano, Guatemala, junio 1980, (SIECA/XXIII-ROMRIECA/O. I. 2), pp. 28-30.

distribución del ingreso, adecuado aprovechamiento de recursos y reducción de la vulnerabilidad externa de la región. En sus relaciones mutuas los Estados se comprometen a respetar los principios de solidaridad, distribución equitativa de los costos y beneficios de la integración, prevención de medidas unilaterales en perjuicio de los demás miembros y compatibilización de legislaciones.

La Segunda Parte se refiere al ámbito de acción de la comunidad. Por un lado, en un único artículo, se enuncia de modo muy general los campos en los que el Consejo de Ministros tomará decisiones para la ejecución de acciones conjuntas: agricultura, industria, política económica externa, política social, finanzas públicas, integración física y transporte, ciencia y tecnología, energía, política monetaria y financiera, turismo y otros requeridos por el cumplimiento de los objetivos del tratado. Por otro, los Estados miembros se comprometen a perfeccionar gradual y progresivamente el Mercado Común mediante la movilidad de productos y factores y el arancel común.

La Parte Tercera, con once artículos, es la más amplia del Tratado Mínimo. Este signo externo revela la concepción estratégica de fondo: creación de unos órganos de la comunidad, cuyas decisiones guíen las acciones conjuntas de los gobiernos en determinados campos y según las circunstancias en prosecución de los objetivos del tratado. El Consejo de Ministros, formado por el o los ministros designados por el Ejecutivo de cada Estado, es el

órgano decisorio superior y adopta sus decisiones por unanimidad. La Comisión, compuesta por tres centroamericanos nombrados por el Consejo, es el órgano técnico-ejecutivo, y está encargada de velar por el interés de la comunidad y la ejecución de las decisiones del Consejo; tiene poder de iniciativa y adopta sus decisiones por mayoría. El Consejo Monetario Centroamericano y el Banco Centroamericano de Integración son instituciones de la comunidad con personalidad jurídica propia y se rigen por sus instrumentos constitutivos. Se define, además, qué son instituciones especializadas de la comunidad, las cuales gozarán de autonomía y de recursos propios. Finalmente, la siempre potencialmente tensa relación entre el derecho comunitario y el interno se resuelve en definitiva en favor de este último en caso de conflicto, pero se flexibiliza en el sentido que la decisión del Consejo podrá entrar en vigor en los Estados con cuyo derecho interno no resulte conflictiva.

•

Las partes Cuarta, Quinta y Sexta del Proyecto de Tratado Mínimo, muy breves, son disposiciones financieras, finales y transitorias. El Consejo establecerá una fuente automática y continua de financiamiento del presupuesto de la comunidad, en adición a las contribuciones de los Estados miembros y a los recursos que la Comisión obtenga de la comunidad internacional. Se establece y regula el funcionamiento de salvaguardias. Finalmente, se estipula que el Tratado Mínimo entrará en vigor por un período ilimitado al depositarse el quinto instrumento de ratificación, y será

la norma jerárquicamente superior de la Integración entre los Estados miembros de la comunidad.

La integración por proyectos, el Tratado Mínimo, la tenacidad de la SIECA, el proceso de mediación entre Honduras y El Salvador daban pie para mantener aún alguna esperanza de reestructuración de la integración. El 30 de agosto de 1978, al comunicar el Secretario General de la SIECA, la próxima finalización de su segundo mandato, escribía a los Ministros de Economía,

Esta importante materia [la reestructuración] se encuentra pendiente de que se presenten condiciones políticas, e iniciativas de los propios países, que favorezcan la negociación de un nuevo Tratado....⁶

Pero ya para esta fecha parecía evidente que, de darse la reestructuración, no sería en la línea del Proyecto de Tratado Marco. Este estaba definitivamente enterrado.

Las condiciones políticas de los veinte meses que van de enero del 77 a fines de agosto del 78 no fueron favorables para realizar la reestructuración: falta de solución al contencioso honduro-salvadoreño, cambios de gobierno en El Salvador, Guatemala, Costa Rica y Honduras, agudización de la conflictividad y violencia socio-política en El Salvador, Guatemala y Nicaragua, presiones estadounidenses ante la violación de los derechos humanos y reac-

⁶ SIECA, Acta de la Tercera Reunión Extraordinaria de Ministros de Economía de Centroamérica, Guatemala, 1o. y 2 de septiembre de 1978, Anexo No. 1, p. 7.

ciones nacionalistas. La situación económica, por el contrario, fue extraordinariamente buena, debido en gran parte a los altos precios del café; se dieron también notables incrementos en el comercio centroamericano. Si el conjunto de circunstancias no configuró un cuadro fácil para la reestructuración, nunca en los años siguientes sería menos difícil política y económicamente (Cuadro VIII-1).

Cuadro VIII-1

Centroamérica: Tasa de Crecimiento del PIB, 1977-80
(A precios constantes de 1970)

	1977	1978	1979	1980
Guatemala	7,8	5,0	4,5	4,0
El Salvador	6,1	4,0	-1,1	-8,7
Honduras	8,7	7,0	6,7	2,0
Nicaragua	6,3	-7,1	-25,8	18,9
Costa Rica	8,9	6,3	3,3	1,7
Centroamérica	7,6	3,6	-0,4	2,3

Fuentes: SIECA, Estadísticas Macroeconómicas de Centroamérica 1970-1979, Guatemala, 1980; SIECA, Evolución de la Economía Centroamericana: 1978-1980, Guatemala, 1981.

2. Un Primer Rebrote Fallido de Reestructuración, 1978-79

Después de un año, el 1o. de septiembre de 1978 volvían a

reunirse los Ministros de Economía de Centroamérica. Entretanto se había hecho claro que la Reunión Tripartita o Cuatripartita no se realizaría y que el Proyecto de Tratado Marco nunca sería aprobado. Pero, también se había hecho más evidente que los problemas del Mercado Común no eran sólo de administración y funcionamiento, sino estructurales. De aquí que los Ministros de Economía intentaran tomar las riendas de la reestructuración,

los Ministros reiteraron su convencimiento de que es muy importante continuar con los esfuerzos conducentes a la reestructuración del Mercado Común Centroamericano, el cual constituye un proceso irreversible y es uno de los mecanismos más adecuados para impulsar el desarrollo económico y social de los países del área. En tal sentido, la Reunión manifestó su decisión de continuar las labores que sean necesarias para perfeccionar y reestructurar el Mercado Común Centroamericano, a cuyos efectos se programará, en la fecha que decidan los Gobiernos, una reunión especial de los Ministros de Economía con el propósito de examinar el alcance de dicho proceso y los procedimientos de negociación que para tales fines habrán de adoptarse.⁷

El asunto se hizo presente, además, a lo largo de toda la Tercera Reunión Extraordinaria, por ejemplo, al considerar la posible temática de las próximas reuniones o en la Resolución No. 1-78, concerniente al nuevo Régimen Arancelario y Aduanero Centroamericano.⁸ Sin embargo, en las dos reuniones que todavía en 1978 celebraron

⁷ SIECA, Acta de la Tercera Reunión Extraordinaria de Ministros de Economía, p. 31.

⁸ Ibid., p. 13. El "Acuerdo sobre la Revisión del Régimen Arancelario Centroamericano y la Organización de las Labores Correspondientes" puede verse en SIECA, Acta de la Decimosexta Reunión de Ministros de Economía de Centroamérica, Guatemala, 8 y 9 de julio de 1976, pp. 14-20.

los Ministros de Economía nada se adelantó en el tema de la reestructuración, dada la urgencia de algunos problemas de administración y funcionamiento del Mercado Común, entre ellos los generados como consecuencia de la rebelión popular de septiembre en Nicaragua y la ruptura de relaciones entre ese país y Costa Rica.

El apremio de los problemas de funcionamiento y la trascendencia de la reestructuración provocó que, a comienzos de 1979, la Quinta Reunión Extraordinaria de Ministros de Economía resolviera declararse en sesión permanente para atender:

- a) Los problemas relacionados con la situación actual que atraviesa el Mercado Común Centroamericano, a fin de preservar el ordenado y continuo funcionamiento de la zona de libre comercio;
- b) Sentar las bases de un programa para la reestructuración y perfeccionamiento del Mercado Común Centroamericano, el cual deberá iniciarse a la mayor brevedad posible.⁹

De nuevo la urgencia de los problemas de funcionamiento desplazó a la reestructuración. Tampoco la Quinta Reunión Extraordinaria avanzó nada respecto a ésta. Tras su conclusión en abril pasaría otro lapso de diez meses hasta que los Ministros de Economía volvieran a reunirse formalmente.

Nada tiene de extraño esta nueva frustración de intenciones reestructuradoras dada la alta conflictividad política del lapso

⁹ SIECA, Acta del Primer Período de Sesiones de la Quinta Reunión Extraordinaria de Ministros de Economía de Centroamérica, Guatemala, 12 y 13 de enero de 1979, p. 12.

septiembre 1978-diciembre 1979: revolución antisomocista en Nicaragua, golpe de Estado en El Salvador, aumento de la intransigencia y violencia tradicional en Guatemala, amenazas y ruptura de relaciones Nicaragua-Costa Rica antes del triunfo revolucionario y, después de éste, incremento de las tensiones Nicaragua-Honduras, renovado intervencionismo estadounidense en el área. Los conflictos internos rebasaron los ámbitos nacionales tensionando las relaciones entre los países del área y dando pie para la ingerencia de los Estados Unidos, que desde hacía diez años venían mostrando notable indiferencia hacia la región centroamericana. A su vez, la internacionalización de los conflictos internos no contribuyó sino a aumentar la polarización de éstos. También la situación económica fue mala, disminuyendo en términos absolutos el PIB de Centroamérica, El Salvador y Nicaragua en 1979 y el crecimiento relativo del de todos los demás países de la región (Cuadro VIII-1); el comercio intrarregional se estancó en niveles similares a los del año precedente, es decir, en torno a los 880 millones de pesos centroamericanos.

En el difícil 79, año de pudrimientos estatales, de desestructuraciones y reestructuraciones internas, no hubo espacio para un trabajo consciente de reestructuración de la integración regional. Mantenerla parecía ya no pequeña hazaña.

En medio de la tormenta se siguieron oyendo, no obstante, voces de Presidentes, Jefes de Estado y Ministros de la región en pro

de la integración e incluso de su reestructuración.¹⁰ Ritual tradicional y con poco crédito sin duda, pero expresión también de una interdependencia real, unos intereses mutuos y una cierta cultura de las élites. En ese sentido, todavía resultaba un diagnóstico fundamentalmente acertado el del nuevo Secretario General de la SIECA:

el problema surge no sobre la conveniencia de la Integración, sino sobre el tipo, su alcance, el cómo,¹¹ y el ritmo o velocidad con que debe llevarse a cabo.

3. Un Segundo Rebrote Fallido: La Disolución de la Reestructuración, 1980-81

En febrero de 1980, después de diez meses, se vuelven a juntar formalmente los Ministros. Sus reuniones, al encargar Nicaragua su representación al Ministro de Comercio Exterior y no al de Economía, se llamarán en adelante de Ministros Responsables de la Integración Económica Centroamericana.¹² La Vigésimosegunda es un repunte de intenciones reestructuradoras en una Centroamérica

¹⁰ Puede verse SIECA, Carta Informativa No. 206, Dic. 1978 al No. 218, Dic. 1979, e INTAL, El Proceso de Integración de América Latina en 1979, BID-INTAL, Buenos Aires, 1980, pp. 186-187.

¹¹ SIECA, Carta Informativa, No. 209, Marzo 1979, p. 9 y No. 218, Dic. 1979, p. 17.

¹² La valoración de la SIECA de este cambio puede verse en SIECA, Vigésimotercera Reunión de Ministros Responsables de la Integración Económica Centroamericana, Managua, Nicaragua, 4-5 de julio de 1980, Consideraciones de la Secretaría Permanente sobre Aspectos Importantes de la Reestructuración del Mercado Común Centroamericano, Guatemala, 26 de junio de 1980, (SIECA-ROMRIECA/XXIII-D. T. 9), p. 105.

que se autopercebe diferente tras la revolución sandinista en Nicaragua y el golpe de Estado de octubre del 79 en El Salvador. Esta reunión estuvo precedida, además, por las apremiantes demandas de reestructuración formuladas tanto por los Ministros y Secretarios de Planificación del Istmo como por los Vice-ministros de Economía de Centroamérica.¹³ Todo este cambio y apremio está acertadamente expresado en las palabras del Secretario General de la SIECA al comenzar la Vigésimosegunda Reunión de Ministros Responsables:

Nadie desconoce que Centroamérica vive desde hace algún tiempo una etapa de tensión y angustia como quizás no había acontecido en ningún momento de su historia. Serios conflictos políticos y tensiones sociales afloran a cada paso en los países miembros del Mercado Común, en reclamo, fundamentalmente, de mejores condiciones y calidad de vida para sectores que se han sentido marginados de los beneficios de la economía de mercado. Si bien todas estas exigencias vienen siendo consideradas y eventualmente resueltas dentro de cada gobierno con medidas de ámbito nacional, acaso éstas sólo sirvan de paliativo y de acicate para provocar mayores exigencias, en virtud de la ausencia de soluciones globales permanentes.

...

Parece oportuno, en consecuencia, que se defina y constituya, cuanto antes, el mecanismo que se encargue de analizar y pronunciarse sobre las distintas propuestas de reestructuración existentes y que, dentro del menor plazo posible, se cuente con un nuevo instrumento para el Mercado Común, capaz de hacer renacer la esperanza

¹³ Informe de la Reunión de Ministros y Secretarios de Planificación del Istmo Centroamericano, San José, Costa Rica, 18 y 19 de enero de 1980, Resoluciones No. 5-80 y 8-80; SIECA, Carta Informativa, No. 219, En. 1980, pp. 1-11; SIECA, Acta de la Vigésimoquinta Reunión de Viceministros de Economía de Centroamérica, San José, Costa Rica, 21 y 22 de febrero de 1980, pp. 8 y 30-31.

en el hombre centroamericano y en su destino.¹⁴

Nicaragua fue la gran animadora del tema de la reestructuración en la Vigésimosegunda Reunión. Por iniciativa de ella se acordó exponer y debatir los puntos de vista sobre el proceso de integración sustentados por los diversos países y formuló con la mayor claridad la necesidad de una reestructuración integral de la integración. Las circunstancias actuales son substancialmente diferentes de las de los 50 y 60 en que se firmaron los acuerdos de Integración, por lo que es imperiosa la revisión inmediata de éstos y la fijación de reglas de juego interinas para su funcionamiento ordenado y flexible. Se trata de una etapa de transición para afrontar las coyunturas presentes, impulsar una adecuada distribución de beneficios y propiciar la reestructuración en profundidad del esquema Integracionista. Tras exponer la situación de emergencia de Nicaragua y sus planes de reactivación económica, el Ministro de Comercio Exterior solicitó la solidaridad de los demás países del área manifestando que para su país: "en el conjunto de la cooperación internacional tiene un lugar destacado el Mercado Común Centroamericano". Nicaragua pide, por tanto, entre otras cosas, que en la presente situación postbélica se le permita un manejo flexible de los instrumentos de la Integración y que se reconozca "la urgente necesidad

¹⁴ SIECA, Acta de la Vigésimosegunda Reunión de Ministros Responsables de la Integración Económica Centroamericana, San José, Costa Rica, 23 de febrero de 1980. pp. 15-16.

de acordar en una reunión al más alto nivel político, las bases para reestructurar el Mercado Común Centroamericano", de modo que los acuerdos finales puedan firmarse antes del 4 de junio de 1981.¹⁵

Costa Rica, a lo largo de toda la reunión, insistió en dos grandes áreas problemáticas, conectadas entre sí; funcionamiento y reestructuración del Mercado Común. Los acontecimientos políticos del 79 afectaron a éste, poniendo a veces en situación precaria a los países y a las empresas, por lo que se imponía una urgente "operación bomberos" para salvar el normal funcionamiento del mercado regional. En la medida en que ésto se lograra se habrían creado condiciones para avanzar en la reestructuración, "materia a la que Costa Rica le da la más alta prioridad y en relación a la cual debe haber definiciones y decisiones en un plazo razonable". Esto no parecía imposible, dado que en algunos aspectos de ella, por ejemplo la revisión arancelaria, había ya avanzados trabajos.¹⁶

Para el conflictivo El Salvador de 1980 todo eran problemas, tanto a nivel regional como nacional. En el Mercado Común éstos eran de dos tipos: los de funcionamiento diario, que requerían soluciones a corto plazo, y los no coyunturales, que las exigían

¹⁵ Ibid., pp. 22-27; SIECA, Carta Informativa, No. 220, Febr. 1980, pp. 13-15.

¹⁶ SIECA, Acta de la Vigésimosegunda Reunión de Ministros Responsables, pp. 5-6 y 17-22.

en profundidad. Había que añadir el problema especial de los precios y abastecimiento de petróleo. El Salvador señalaba además cuatro problemas fundamentales para él: suministro de petróleo, intercambio de productos básicos, sobre todo granos, prácticas comerciales regionales y fuga de capitales por interpositos países. Todo esto no debía ser óbice, sin embargo, para que "al nivel regional se examinen las nuevas dimensiones económicas y sociales que han aparecido en Centroamérica, las cuales exigen también respuestas nuevas". Entre éstas se indica la integración de los pueblos y sectores menos favorecidos, y economías mixtas. Esto sería parte de una integración perfeccionada y dinámica. Se reafirma también la conciencia de la necesidad de la reestructuración.¹⁷

◊

Para Guatemala, según su Ministro de Economía, la integración siempre había tenido el carácter de un instrumento de desarrollo. Además, recientemente el gobierno había sugerido la necesidad de reformas estructurales de las bases de la precedente expansión industrial guatemalteca, de modo que, sin perjuicio de la rentabilidad de las empresas, se fomentara el consumo. Se trata de hacer realidad un mercado regional de 20 millones de consumidores, que hasta ahora sólo ha sido potencial. Pero, es preciso reconocer que tras los acontecimientos del 79 existe una heterogeneidad política en Centroamérica. Esa realidad "hace necesario, desde el punto de vista de la integración, que se formu-

¹⁷ Ibid., pp. 27-28.

le y aplique un sistema de convivencia entre los países miembros del esquema, basado en postulados que gocen del consenso de todos, sobre todo en lo que se refiere a la reestructuración del Mercado Común Centroamericano". A modo de ejemplo, el Ministro de Economía de Guatemala señalaba como postulados: un mercado amplio con precios adecuados al consumidor, redistribución del ingreso a nivel nacional como elemento de un fortalecimiento del mercado y atención a los problemas sociales. Aunque en la Vigésimosegunda Reunión no se podría adoptar decisiones substanciales sobre la reestructuración, sí podía adelantarse en la sugerencia de procedimientos para llevarla a cabo.¹⁸

En las manifestaciones de los diversos países se percibe, por tanto, un denominador común acerca de la reestructuración:

la urgencia de abocarse al tema y organizarse a nivel nacional y regional, a fin de que, en breve plazo, puedan iniciarse los trabajos técnicos que conduzcan a propuestas que sirvan de base, también en un término razonable, a las negociaciones políticas.¹⁹

Este consenso básico, formulado en el ámbito favorable de la Reunión de Ministros Responsables de la Integración, no podía ocultar la heterogeneidad y discrepancias de orientación política general ahora existentes entre los Estados de la región. En el contexto altamente conflictivo de ésta y de varios de los

¹⁸ Ibid., pp. 28-31.

¹⁹ Ibid., p. 38.

Estados del área, las tensiones tendían además a agudizarse y aun polarizarse. Como Guatemala lo había expresado, era preciso reconocer esa realidad y buscar un sistema de convivencia. Esa tarea sería iniciada por los Cancilleres. En la "Declaración de San José" de marzo de 1980, los Ministros de Relaciones Exteriores manifiestan que el respeto a los diferentes sistemas sociales, económicos y políticos, y los derechos a la libre determinación y a la resolución de los asuntos internos según el propio desarrollo histórico son requisitos para la convivencia pacífica y armónica entre los Estados del Istmo (numeral 1). Respecto a la integración centroamericana expresan que es indispensable para el pleno desarrollo económico, social y cultural de los países y de todos los sectores de la población (numeral 14). Este punto se explicita y concreta en una resolución específica, en la cual la Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores resuelve:

- 1) Reiterar la voluntad política de los Estados de Centroamérica de reestructurar el proceso centroamericano de Integración en forma integral....
- 2) Instar a los señores Ministros de Economía de Centroamérica para que agilicen el estudio de dicha reestructuración....
- 3) Iniciar consultas para sentar bases en las que se habrán de sustentar las negociaciones para lograr la estructuración de otros aspectos de Integración regional.

Los Cancilleres acordaron, además, reunirse al menos tres veces

al año y fijaron para el 20-22 de junio su próxima reunión.²⁰

La Vigésimosegunda Reunión de Ministros Responsables de la Integración y la de Cancilleres del Istmo generaron un nuevo espacio de esperanza respecto a la frustrada reestructuración. Además, la previsión del cumplimiento de los primeros veinte años del Tratado General constituía un áncate adicional. De aquí que entre la larga experiencia de frustraciones emergiesen algunas expectativas.

En julio de 1980, al celebrarse en Managua la Vigésimotercera Reunión de Ministros Responsables, Nicaragua - ahora l' enfant terrible en una Centroamérica atrasada y conservadora - volvió a reafirmar una vez más su compromiso integracionista y en favor de la reestructuración: perspectiva centroamericana crítica y voluntad política de participar en una comunidad eco-

²⁰ "Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores del Istmo Centroamericano", en SIECA, Carta Informativa, No. 221, Mar. 1980, pp. 1-9. Desde un punto de vista jurídico la SIECA opina que: "La Declaración de San José es un compromiso internacional lato sensu, que obliga a los gobiernos de la subregión a abocarse al proceso de reestructuración de la integración centroamericana, y un reconocimiento de la competencia que sobre esta materia tiene la Reunión de Ministros de Economía de Centroamérica, ahora denominada Reunión de los Ministros Responsables de la Integración Económica Centroamericana" (SIECA, Vigésimotercera Reunión de Ministros Responsables, Consideraciones de la Secretaría Permanente sobre Aspectos Importantes de la Reestructuración, p. 8); INTAL, El Proceso de Integración de América Latina en 1980, BID-INTAL, Buenos Aires, 1981, p. 163.

nómica y social nueva, justa e independiente.²¹ La SIECA, por su parte, considerando que la ocasión lo ameritaba, realizó un ingente esfuerzo previo a la Vigésimotercera Reunión proveyendo a los gobiernos con un decena de documentos Informativos y de trabajo. Destaca entre ellos el ya referido Consideraciones de la Secretaría Permanente sobre Aspectos Importantes de la Reestructuración del Mercado Común Centroamericano, un largo documento de trabajo en el que hace un diagnóstico y evaluación de los principales aspectos y sectores del Mercado Común y con gran cautela adelanta algunos elementos que a su juicio deberían tenerse en cuenta en la reestructuración. Esta,

es un asunto de la competencia de los Ministros Responsables de la Integración Económica Centroamericana, reafirmada recientemente por la Reunión de Cancilleres de Centroamérica. De no tomarse acciones inmediatamente sobre tan trascendental quehacer se corre el riesgo, por una parte, de propiciar una mayor anarquía institucional en las acciones encaminadas a delinear el futuro del Mercado Común; y por otra, de mantener la incertidumbre que priva hoy en día respecto del funcionamiento y futuro del Programa de Integración en perjuicio, ante todo, de los propios Estados y sus pueblos.²²

La cautelosa insistencia de la Secretaría no fue, sin embargo, muy fructuosa. De nuevo la urgencia de algunos problemas de

²¹ SIECA, Acta de la Vigésimotercera Reunión de Ministros Responsables de la Integración Económica Centroamericana, Managua, Nicaragua, 4 y 5 de julio de 1980, pp. 9-12. La misma tónica fundamental nicaragüense puede verse en la Vigésimosegunda Reunión de Ministros Responsables y en la Vigésimosexta y Vigésimoséptima de Viceministros.

²² SIECA, Vigésimotercera Reunión de Ministros Responsables, Consideraciones de la Secretaría Permanente sobre Aspectos Importantes de la Reestructuración, p. 110.

funcionamiento inmediato, por ejemplo, el de los déficit de Nicaragua y El Salvador en el intercambio comercial intrarregional, y la envergadura de otros que venían ya de atrás, como el de la revisión del régimen arancelario y aduanero, captaron el tiempo de los Ministros Responsables de la Integración. Estos, tras reiterar el apoyo de sus gobiernos a la integración y su voluntad de emprender las acciones necesarias para su perfeccionamiento y reestructuración, decidieron encomendarlas inmediatamente a los Viceministros, quienes elevarían el resultado de sus trabajos a los Ministros. Operativamente al menos, la "papa caliente" seguía bajando de mano en mano, y a un problema evidentemente político se le daba un pase técnico-administrativo.²³

En la Vigésimoséptima Reunión de Viceministros Responsables de la Integración y en la Primera Reunión de Viceministros para el Perfeccionamiento y la Reestructuración del Mercado Común Centroamericano - Honduras ni siquiera asistió a esta última - no se pasó de un cambio de impresiones sobre principios generales de la reestructuración y algunas sugerencias sobre temática, metodología y organización de los trabajos.²⁴ Nunca pudo llevarse a cabo

²³ SIECA, Acta de la Vigésimotercera Reunión de Ministros Responsables, pp. 32-33.

²⁴ SIECA, Acta de la Vigésimoséptima Reunión de Viceministros Responsables de la Integración Económica Centroamericana, Managua, Nicaragua, 22 de agosto de 1980; SIECA, Carta Informativa, No. 227, Sept. 1980, pp. 1-2; SIECA, Memorandum para los Ministros Responsables de la Integración Económica Centroamericana, de Raúl Sierra Franco, Secretario General de la SIECA, Asunto: la Reestructuración del Proceso Centroamericano de Integración Económica y Algunas Ideas sobre la Manera de Avanzar en los Trabajos Correspondientes, 1o. de diciembre de 1980, pp. 7-9.

una segunda reunión de Viceministros sobre perfeccionamiento y reestructuración.

Resultaba evidente, por tanto, como la SIECA lo había hecho notar al iniciarse la Vigésimocuarta Reunión de Ministros Responsables, que los Viceministros no habían podido cumplir con el mandato recibido.²⁵ Por otra parte, el Mercado Común encontraba nuevas dificultades: crecientes déficits comerciales extra e intrarregionales de algunos países del área con los consiguientes problemas de pago y medidas restrictivas, deterioro de las balanzas de pagos de los países centroamericanos, problemas de transporte, estancamiento del sector industrial y escasez de inversiones, barreras proteccionistas de países de fuera del área.²⁶ Pero, había también un dato de envergadura capaz de generar algunas expectativas integracionistas: la firma del Tratado de Paz entre Honduras y El Salvador.²⁷ En este ambiente, los países vuelven a exponer una vez más su opinión sobre la situación y perspectivas del Mercado Común, y de nuevo cobra relieve la reestructuración.

²⁵ SIECA, Acta de la Vigésimocuarta Reunión de Ministros Responsables de la Integración Económica Centroamericana, Tegucigalpa, Honduras, 7 de noviembre de 1980, pp. 8-9.

²⁶ Ibid., pp. 7-8 y 25-47. SIECA, Recientes Medidas Económicas Adoptadas por los Países Centroamericanos y sus Efectos sobre el Comercio Intrarregional, Guatemala, Julio 1981, (SIECA/56-02-81).

²⁷ SIECA, Carta Informativa, No. 228, Oct. 1980, pp. 1-6 y No. 229, Nov. 1980, pp. 6-17 (texto del Tratado General de Paz); Cf. "Tratado de Paz: Pacto de Guerra contra el Pueblo Salvadoreño", Revista Farabundo Martí, No. 4, Dic. 1980-En. 1981, p. 2.

Para Costa Rica, la Integración y el Mercado Común deben ser instrumentos de desarrollo, no fines en sí. Dado el cambio radical experimentado por las condiciones económicas y sociales de Centroamérica desde la firma del Tratado General, es preciso readecuar el esquema en función de las realidades presentes:

"al reestructurarlo, se debe reubicar el esfuerzo dentro del contexto del cambio social y político por el que pasa Centroamérica y orientarlo a mejorar los términos de relación con el resto del mundo y a una interacción centroamericana que tome en cuenta los problemas y políticas nacionales, para resolverlos". En el nuevo esquema el libre comercio no debe ser un principio inamovible y dogmático, sino instrumento dentro de una concepción del desarrollo económico autosostenido y debe contar con mecanismos flexibles. El foro de Ministros Responsables debería proporcionar, entre otras, algunas orientaciones básicas sobre la reestructuración. También sugiere Costa Rica que, tras la paz entre Honduras y El Salvador, ese foro explore la posibilidad de volver a constituir los Consejos Económico y Ejecutivo del Tratado General.²⁸

Nicaragua compartía la idea de los cambios experimentados por Centroamérica desde los días de la firma del Tratado General, entre ellos la emergencia de grandes intereses que era preciso conciliar con las necesidades del desarrollo. Con un enfoque pragmático proponía comenzar trabajando los puntos sobre los que

²⁸ SIECA, Acta de la Vigésimocuarta Reunión de Ministros Responsables, pp. 12-16.

había ya acuerdo o posibilidades reales de llegar a él, realizando de este modo una "integración sobre la marcha". Esta misma aproximación era aplicable a la reestructuración, "utilizando al máximo los instrumentos con que se cuenta pero con un sentido pragmático, en forma tal que se vaya avanzando, aunque sea por partes, de acuerdo a las circunstancias y teniendo presente, eso sí, los mejores y legítimos intereses de nuestros pueblos". Por ejemplo, lo indicado por el Ministro de Guatemala sobre cambios sociales y económicos en los países para responder a las necesidades de las respectivas poblaciones, especialmente la ampliación del mercado interno regional elevando la capacidad de consumo mediante políticas efectivas de redistribución del ingreso, podía ser un punto de partida, hubiera o no un nuevo tratado general a corto plazo. Nicaragua enfatizaba la realidad de la interdependencia económica de Centroamérica y, respetando la voluntad de Honduras y El Salvador, insinuaba la conveniencia de su incorporación al esquema multilateral.²⁹

El Salvador indicó que sería apropiado informar acerca de lo que juntamente con Honduras estaban haciendo para implementar las disposiciones del Tratado de Paz sobre la integración y el

²⁹ Ibid., pp. 19-23.

Mercado Común.³⁰ Por lo demás, "señaló su apoyo a la idea de que la Integración no quede concentrada sólo al ámbito comercial, sino que, en esta nueva etapa, abarque otros aspectos económicos y fundamentalmente el campo social, teniendo en cuenta la situación y los cambios políticos que se han realizado y continúan realizándose en los países centroamericanos".³¹

El Ministro de Economía de Guatemala recordó que el había sustentado la tesis de la imposibilidad de un adecuado funcionamiento y reestructuración del Mercado Común en tanto no se produjeran cambios estructurales para aumentar la capacidad de consumo de las poblaciones nacionales. Esos cambios son un prerrequisito para lograr una amplia zona de libre comercio. Dicha zona debe contar con una serie de reglas que aseguren su eficaz funcionamiento, entre ellas, las relativas a un arancel común que propicie el desarrollo de las actividades productivas, al

³⁰ El Título V del Tratado General de Paz entre El Salvador y Honduras está dedicado al Mercado Común Centroamericano:

Artículo 40.- El Salvador y Honduras declaran su firme propósito de contribuir a la reestructuración y fortalecimiento del Mercado Común Centroamericano, propiciando la suscripción del correspondiente Tratado de Integración Económica Centroamericana, sobre bases más justas y equitativas, a efecto de lograr la creación de una verdadera comunidad económica y social con los otros países de Centroamérica.

Artículo 41.- Mientras se logran los propósitos mencionados en el artículo que antecede, ambos gobiernos regularán sus relaciones comerciales mediante un tratado bilateral de comercio, para lo cual....

³¹ SIECA, Acta de la Vigésimocuarta Reunión de Ministros Responsables, pp. 23-24.

reconocimiento de la debilidad relativa de algunos de los países miembros, y a una adecuada operatividad del libre comercio. El análisis de la situación actual y de las perspectivas del Mercado Común debería concentrarse en buscar fórmulas para mantener y ampliar la zona de libre comercio, instrumentar una política común de comercio exterior, regular la circulación de trabajadores y continuar la integración en materia de infraestructura física.³²

Honduras, desde su situación de observador, reiteró una vez más la posición que consistentemente había venido sustentando por una década; apoyo a la integración en tanto en cuanto se reestructurase. Mientras esa reestructuración no cristalizara mantendría vigente el Decreto No. 97, seguiría regulando sus relaciones comerciales con los demás países - ahora también con El Salvador - sobre una base bilateral, y continuaría considerando imposible que los Consejos Económico y Ejecutivo del Tratado General se volvieran a constituir en cuanto tales.³³

En la misma fecha de la celebración en Tegucigalpa de la Vigésimocuarta Reunión de Ministros Responsables de la Integración Económica - 7 de noviembre - los Cancilleres de Centroamérica se reunían informalmente en San José para tratar de la "paz

³² Ibid., pp. 17-19.

³³ Ibid., pp. 16-17 y 25.

centroamericana".³⁴

Al finalizar 1980 (Cuadro VIII-2), la SIECA manifestaba su preocupación ante la falta de frutos, apesar de los "múltiples y reiterados esfuerzos por llevar adelante los trabajos de reestructuración".³⁵ Otro observador de la reestructuración, Román Mayorga, escribía en el Informe del INTAL de ese año:

por una parte, parece existir un consenso general sobre la necesidad de la integración para los países centroamericanos... Por otra parte, hay también una aguda insatisfacción con los instrumentos concretos que actualmente existen para realizar la integración y una notable indeterminación de las bases a partir de las cuales deberían reformarse dichos instrumentos.³⁶

1981 comienza con el horizonte del 3 de junio, fecha de cumplimiento de los primeros veinte años de vigencia del Tratado General. Resulta ya claro que para entonces no se va a contar con un nuevo instrumento reestructurador de la integración. Pero, además, conforme van pasando los meses, las situaciones políticas nacionales y regional empeoran, en cuanto cabe. Guerra civil en El Salvador. Represión de exterminio y guerrilla en Guatemala. Hay algunos brotes controlados de violencia política en Nicaragua, Costa Rica y Honduras. Se tensan las relaciones de to-

³⁴ SIECA, Carta Informativa, No. 229, Nov. 1980, pp. 6-7; Eduardo Amador H., "Reunión de Cancilleres: Cita Social", La Nación (Costa Rica), 10 de noviembre de 1980.

³⁵ SIECA, Memorandum para los Ministros Responsables, p. 10.

³⁶ INTAL, El Proceso de Integración de América Latina en 1980, p. 166.

Centroamérica: Datos Básicos, 1980

	M	C	C	A	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua
Extensión territorial (miles de km ²)	411,2	50,9	20,9	108,9	112,1	118,4			
Población total ^{a/} (miles de hab.)	20.204	2.286	4.696	7.010	3.675	2.535			
Densidad (hab./km ²)	49	45	224	64	33	21			
Producto Interno Bruto (PIB) ^{b/}	16.097	3.457	2.585	6.495	1.760	1.800			
PIB por habitante ^{b/} (dólares de 1978)	797	1.511	550	927	479	710			
Tasa crecimiento PIB ^{b/} (porcentaje anual)	2,4	2,5	-6,0	3,0	1,0	14,0			
Comercio exterior (millones de dólares)									
- Exportaciones totales	4.770	1.000	1.000	1.440	820	510			
- Exportaciones intrazonales	1.151	277	202	503	87	82			
- Importaciones totales	5.500	1.400	960	1.570	930	640			
- Importaciones intrazonales	1.178	239	345	222	104	268			
Reservas internacionales ^{a/} (millones de dólares)	1.154	104	78	657	228	87 ^{c/}			

a/ A mediados del año

b/ Estimado

c/ A mediados de 1979

Fuente: "Informe Anual 1980", BID. "Informe sobre el Desarrollo Mundial 1980", Banco Mundial. "La Economía de América Latina en 1980", CEPAL. "Estadísticas Financieras Internacionales", Volumen XXXIV, FMI y SIECA.

(Tomado de INTAL, El Proceso de Integración de América Latina en 1980, p. 152)

dos los países con Nicaragua y se multiplican los incidentes en la frontera de ese país con Honduras. La ingerencia de los Estados Unidos es abierta y reconocida al situar la nueva administración Reagan la problemática del área en el contexto de la confrontación USA-URSS. Las proyecciones económicas y el desenvolvimiento de los primeros meses del año parecen indicar "que la región continuará afrontando una difícil situación económica y financiera" y "tendencias decrecientes".³⁷ Se producen nuevas medidas restrictivas del intercambio comercial regional.³⁸ Los esfuerzos por reunir a los Cancilleres y a los Ministros Responsables de la Integración chocan contra obstáculos infranqueables. Cuando Costa Rica logra por fin juntar en mayo a los Ministros Responsables de la Integración Económica de El Salvador, Nicaragua y la propia Costa Rica, éstos coinciden en que,

las actuales relaciones internacionales entre los Estados centroamericanos, al margen de las cuestiones conflictivas que suscita el programa de integración en que están comprometidos, se caracterizan por graves y reiteradas tensiones de orden político que ponen en serio peligro la estabilidad y la paz de los países y de la región en su conjunto. Este estado de cosas, aunado a los distintos problemas de orden interno que afrontan tales países, no sólo altera en forma grave el funcionamiento del Mercado Común Centroamericano, sino que también conspira en general contra la propia integración económica centroamericana, poniendo en pe-

³⁷ "Algunas Consideraciones Preliminares sobre 1981" en SIECA, Evolución de la Economía Centroamericana: 1978-1980, Guatemala, junio 1981, (SIECA/SG-01-81), pp. 86-87.

³⁸ SIECA, Recientes Medidas Económicas.

llegó el grado de solidaridad e interdependencia logrado hasta ahora.³⁹

Nadie piensa ahora en la reestructuración. La falta de condiciones mínimas es evidente. Se trata de salvar lo salvable de la Integración económica centroamericana e intentar, dentro de lo posible, su reactivación sobre bases firmes y realistas. Para ello,

se convierte en un quehacer prioritario la definición de un cuadro político general que, como producto de un consenso total, asegure a los Estados una convivencia pacífica y armónica, fundamentada en el derecho de cada pueblo a escoger sus propios sistemas sociales, económicos y políticos, con pleno respeto a la soberanía nacional de cada uno de ellos.⁴⁰

A los Ministros de Relaciones Exteriores les compete el asentamiento de este "fundamento político".

Se llega, por fin, al 3 de junio de 1981, veinte años de vigencia del Tratado General. La Integración centroamericana para nadie parecía constituir una prioridad. Pero, tampoco ninguno de los Estados iba a denunciar el Tratado. El funcionamiento del Mercado Común marchaba de crisis en crisis y de deterioro en deterioro. Pero todavía marchaba. Su reestructuración, en el mejor de los casos, era una utopía.

³⁹ Aide-Memoire: Reunión Celebrada por los Ministros Responsables de la Integración Económica Centroamericana de Costa Rica, Nicaragua y El Salvador, San José, Costa Rica, 4 de mayo de 1981, p. 2.

⁴⁰ Ibid., pp. 2-3.

En el incierto camino hacia adelante de la integración económica centroamericana se perfilaban con rasgos aún poco definidos tres eventuales desenvolvimientos de envergadura para el futuro inmediato: la negociación del nuevo Convenio sobre el Régimen Arancelario y Aduanero Centroamericano, la sugerencia de Costa Rica - en el contexto del intento de reactivar la integración mediante proyectos regionales - de una resolución del Consejo Económico Centroamericano sobre la interconexión de los ferrocarriles nacionales del área, y el llamado "Mini-Marshall" o plan de ayuda económica conjunta de Canadá, Estados Unidos, México y Venezuela a la región centroamericana. Ante la eventualidad de poder llevar a cabo este último y la necesidad de hacer oír la voz de Centroamérica, los Cancilleres volvieron a reanudar sus reuniones en los meses siguientes, mientras los Ministros Responsables de la Integración Económica parecían no superar las dificultades para reanudar las suyas.

B. LAS MINORIAS INDUSTRIALES Y COMERCIANTES

Como se acaba de ver, en el período 1977-81 no hubo ninguna propuesta o proyecto específico de reestructuración que fuera formalmente sometido a consideración de los gobiernos, ni consiguientemente pre-negociaciones o negociaciones, como había ocurrido anteriormente. Entonces, cuando nos referimos a la actuación de las minorías respecto a la reestructuración de la inte-

gración en este período, la qué nos referimos?. No ciertamente a sus acciones o reacciones ante propuestas o negociaciones que no existieron, sino al lugar que la reestructuración ocupa o deja de ocupar en sus expresiones. En realidad, la ausencia es en este caso más significativa que la presencia. A continuación se analizan algunas de las manifestaciones públicas más difundidas de las minorías industriales, comerciantes y empresariales acerca de la integración centroamericana, con especial atención a su reestructuración.

1. Industriales

Tras la ofensiva del sector privado en contra del Proyecto de Tratado Marco en 1976, la reestructuración parecía fuera de juego. De aquí que en los dos años siguientes, los intereses de los industriales centroamericanos - conflictivos en algunos puntos - se concentraran en torno al libre comercio regional, libre tránsito de mercancías y, sobre todo, los incentivos fiscales al desarrollo industrial. También se manifestaron respecto a la revisión arancelaria.

Para finales de 1978, tras la rebelión popular nicaragüense de septiembre y en parte a consecuencia de ella, el funcionamiento de la integración se había vuelto aún más difícil. Ante esa situación, FECAICA juzga necesario advertir que el Mercado Común, factor determinante en el desarrollo económico y social

y el fomento de las exportaciones, sufrirá grave perjuicio de continuar la inestabilidad política. Los gobiernos, con la participación del sector empresarial, deberían reforzar la funcionalidad de los organismos de la integración para normalizar el proceso y avanzar en su reestructuración. Finalmente, FECAICA insta a los gobiernos a decidir y actuar con ponderación y ecuanimidad, dentro de las normas vigentes, "a fin de contribuir a la paz y a la convivencia fraternal entre los países, en beneficio del desarrollo de los pueblos de Centroamérica dentro del respeto del principio fundamental de la libre empresa".⁴¹ En esa misma tónica básica, pero con matices ligeramente más optimistas, - como si la situación nicaragüense se fuera normalizando -, se pronunciaron tanto la FECAICA de nuevo, como diversas Cámaras de Industria nacionales, al comienzo de 1979.⁴² Se vuelve a mostrar gran interés en el funcionamiento normal del Mercado Común, también en su fortalecimiento, e incluso se manifiesta apertura a su perfeccionamiento y reestructuración. Pero, en cuanto se plantea un punto concreto con alguna vinculación a éstas, - específicamente, la revisión de la política arancelaria -, se revela no poca cautela.⁴³ Esta se

⁴¹ FECAICA, Manifiesto del 8 de diciembre de 1978, en El Diario de Hoy (El Salvador), 18 de diciembre de 1978; SIECA, Carta Informativa, No. 207, En. 1979, p. 20.

⁴² SIECA, Carta Informativa, No. 207, En. 1979, pp. 22-24, No. 208, Febr. 1979, pp. 6-7 y No. 209, Mar. 1979, pp. 19-20.

⁴³ FECAICA, Declaración del 19 de enero de 1979, en El Diario de Hoy (El Salvador), 23 de enero de 1979. SIECA, Acta de la Quinta Reunión Extraordinaria de Ministros de Economía de Centroamérica: Segundo Período de Sesiones, Guatemala, 19 de febrero de 1979, Anexo, pp. 36-39.

iría transformando en conservadurismo.

La situación nicaragüense nunca retornó a la normalidad del antiguo régimen somocista. Poco después del triunfo de la revolución, FECAICA restablece los vínculos con el sector industrial nicaragüense y contacta también al nuevo gobierno, ahora importante empresario tras las nacionalizaciones llevadas a cabo.⁴⁴ Es indudable que una reestructuración como la realizada internamente en Nicaragua y a la que tendía el nuevo régimen, chocaba con los principios de FECAICA. Esta trata entonces no sólo de coexistir, sino que,

Reitera su más amplio y decidido apoyo al sector industrial nicaragüense, en sus esfuerzos tendientes a la pronta normalización de sus actividades productivas, libre comercialización de sus productos y para que se les mantenga en el pleno goce de sus libertades empresariales, restaurando así las fuentes de trabajo, los ingresos fiscales y la disponibilidad de bienes y servicios que necesita el pueblo nicaragüense.

FECAICA declara que debe darse plena participación al sector privado de ese país en la reconstrucción nacional, insta a los gobiernos y organismos internacionales a canalizar su ayuda a través del sector privado, juzga imperativa para la reactivación de las actividades productivas la libertad de los medios de comunicación y reitera su fe en las instituciones garantes de los dere-

⁴⁴ Puede verse El Gráfico, Prensa Libre y La Hora (Guatemala), 14 de agosto de 1978.

chos humanos.⁴⁵

Cuando, a comienzos de 1980, se plantea de nuevo el problema de la integración centroamericana y de su reestructuración, FECAICA ofrece "la cooperación del sector industrial en todo lo que signifique mejorar los marcos jurídico e institucional del Mercado Común, erradicar los elementos obsoletos del esquema de Integración y modernizar éste ajustandolo a las necesidades de nuestro tiempo".⁴⁶ Ahora bien, si se tiene en cuenta, por una parte, la creciente improbabilidad de lograr una reestructuración en profundidad tras el enterramiento del Proyecto de Tratado Marco, la orientación de la revolución sandinista y la falta de nuevas propuestas sometidas formalmente a los gobiernos, y por otra, los avances e importancia de la revisión arancelaria, así como el interés de la SIECA en presentarla como un paso incipiente de reestructuración, no resulta extraño que para los Industriales reestructuración pasara a equivaler en la práctica a revisión de política arancelaria. Esta, en la que se concreta y se diluye la reestructuración, y el funcionamiento del libre comercio van a ser en adelante sus intereses y preocupaciones principales. Así, en su reunión del 24 de octubre, dada a conocer ampliamente por la prensa centroamerica-

⁴⁵ FECAICA, Declaración del 7 de septiembre de 1979, en La Prensa Gráfica (El Salvador), 22 de septiembre de 1979.

⁴⁶ SIECA, Acta de la Vigésimosegunda Reunión de Ministros Responsables, p. 59.

na, FECAICA acuerda:

Solicitar a los gobiernos la pronta reunión de los Ministros responsables de la Integración Centroamericana, para que se aboquen a la consideración y búsqueda de soluciones tendientes a eliminar o modificar las medidas económicas, monetarias y cambiarias adoptadas.

...

Reiterar su preocupación porque, en algunos países no se ha otorgado la adecuada participación al sector empresarial, en el análisis y aprobación de la nueva política arancelaria, materia de vital importancia para el futuro económico y social de la región.⁴⁷

Por otra parte, los industriales tratan de abrir mercados extrarregionales para sus productos, lo que no implica renuncia al Mercado Común, pero revela la crisis de éste y percepciones de un futuro incierto.

En resumen, durante este período 1977-81, los Industriales centroamericanos expresan gran interés en el funcionamiento normal del Mercado Común. Cuando por una u otra causa éste es sacudido, se alarman y preocupan. Se muestran también interesados en su fortalecimiento, supuesta una alta protección arancelaria, dado el "nivel de ineficiencia" e incompetitividad de la incipiente industria centroamericana.⁴⁸ El fortalecimiento de la in-

⁴⁷ FECAICA, Acuerdos del 24 de octubre de 1980, en Prensa Libre (Guatemala) y El Diario de Hoy (El Salvador), 29 de octubre de 1980; La Nación (Costa Rica), 25 y 30 de octubre de 1980; El Industrial (Costa Rica), 31 de octubre de 1980.

⁴⁸ SIECA, Acta de la Vigésimotercera Reunión de Ministros Responsables, p. 35.

tegración implica el de las instituciones de ésta, siempre que en ellas se incremente la participación del sector privado. Después de 1976 y en los conflictivos años finales de los 70 y comienzos de los 80, cualquier auténtica reestructuración de la integración centroamericana está fuera de sus intereses y preocupaciones.

2. Comerciantes

Los momentos y ocasiones de las principales expresiones públicas de FECAMCO en el período 1977-81 coinciden en gran parte con los de FECAICA. También su posición fundamental sobre la integración regional y su reestructuración: gran interés en el funcionamiento del Mercado Común y consiguiente alarma en sus coyunturas críticas, demanda de su fortalecimiento, exigencia de una mayor participación del sector privado en los organismos regionales, apoyo a los grupos gemelos - comerciantes, en este caso - de Nicaragua y El Salvador, y en la práctica reducción de la reestructuración a la revisión de la política arancelaria. Pero, precisamente en este punto, los intereses de los comerciantes resultan contrarios a los de los industriales. Mientras éstos tratan de mantener elevados aranceles protectores de su producción - presentada como sustitución de importaciones y generación de empleo -, los comerciantes intentan rebajarlos a fin de acrecentar su comercio - presentado como beneficio del con-

sumidor.

Ya en 1977-78, la revisión arancelaria constituía uno de los aspectos importantes de la integración para los comerciantes centroamericanos.⁴⁹ A finales de ese último año, los acontecimientos de Nicaragua repercuten en toda el área y la integración regional se resiente. Ante esa situación, FECAMCO manifiesta su preocupación y pide que los gobiernos y el sector empresarial se reúnan "para buscar medidas efectivas e inmediatas que garanticen la supervivencia de nuestra comunidad económica".⁵⁰ Quedaban aún por venir acontecimientos más alarmantes para FECAMCO. Esta celebra su XXXVIII Reunión a principios de julio de 1979, pocos días antes del triunfo revolucionario en Nicaragua. Los comerciantes expresan su solidaridad con el pueblo y comercio de Nicaragua, piden a los empresarios centroamericanos comprensión frente a los compromisos económicos y financieros de los comerciantes nicaragüenses y acuerdan,

Exhortar al pueblo de Nicaragua para que ante las perspectivas de solución al conflicto que lo sacude, se encamine por la vía del respeto a los principios libertarios, que expresados en el campo económico y político constituyen la base fundamental del desarrollo económico y social. Asimismo, que rechace cualquier alternativa ideológica-política que tienda a

⁴⁹ SIECA, Carta Informativa, No. 200, Junio 1978, pp. 9-15.

⁵⁰ FECAMCO, Declaración del 12 de enero de 1979, en SIECA, Carta Informativa, No. 208, Febr. 1979, pp. 7-8 y El Diario de Hoy (El Salvador), 14 de enero de 1979.

anular los derechos inalienables del hombre, como son: el de la vida, el de la libertad, y el de la propiedad.⁵¹

FECAMCO aprovecha también esta ocasión, ampliamente cubierta por la prensa, para acordar su participación activa mediante las Cámaras de Comercio nacionales en la revisión de la política arancelaria llevada a cabo en cada país, y para:

Recomendar a los gobiernos del área centroamericana una rebaja substancial de los niveles de protección arancelaria actual como un medio para contrarrestar el creciente aumento del costo de vida de los consumidores centroamericanos, con lo cual se estaría velando por los intereses de quienes constituyen principal preocupación de nuestros gobiernos y de nuestras Cámaras.⁵²

Para agosto del 79 existía ya un nuevo régimen en Nicaragua, con el que los comerciantes nacionales y regionales tenían que contar. FECAMCO establece cuanto antes la comunicación. Un año después, al celebrar en Tegucigalpa su XLIII Reunión, las convulsiones afectan sobre todo a El Salvador. Tanto en el caso nicaragüense como en el salvadoreño, FECAMCO expresa su solidaridad y apoyo al sector privado y demanda el mantenimiento y garantía de las libertades individuales y principios fundamentales de la libre empresa, bases del orden democrático.⁵³ Entretanto,

⁵¹ FECAMCO, Acuerdos de la XXXVIII Reunión, en El Gráfico (Guatemala), 9 de julio de 1979.

⁵² Ibid.

⁵³ FECAMCO, Acuerdos del 10 y 11 de agosto de 1979, en El Gráfico (Guatemala), 14 de agosto de 1979 y FECAMCO, Pronunciamiento del 22 de agosto de 1980, en La Prensa Gráfica y El Diario de Hoy (El Salvador), 26 de agosto de 1980.

los comerciantes han ido identificando la reestructuración del Mercado Común con su fortalecimiento, y éste con la revisión de la política arancelaria; los guatemaltecos lo expresan claramente: "si realmente se quiere reestructurar el Mercado Común Centroamericano, la manera más acorde es llevar a cabo la reforma arancelaria".⁵⁴ FECAMCO trata de vender la rebaja de aranceles como beneficio para el consumidor. En cuanto al libre comercio intrarregional, éste vuelve a verse afectado por nuevas medidas restrictivas tomadas por algunos gobiernos antes de finalizar 1980. FECAMCO se alarma y solicita una reunión conjunta de representantes gubernamentales y del sector privado.

3. Empresariales

Las expresiones públicas más importantes de FEDEPRICA parecen haberse dado más en relación a cuestionamientos en torno a los sistemas políticos y socio-económicos de los países centroamericanos que respecto a crisis de funcionamiento del Mercado Común. Resulta notable su explicitación ideológica. La reestructuración de la integración, por el contrario, parece ausente de su horizonte.

En pleno pudrimiento del régimen somocista, el 6 de julio de 1979, FEDEPRICA juzga que la cruenta situación nicaragüense

⁵⁴ Cámara de Comercio de Guatemala, Exposición a la Opinión Pública, en La Nación (Guatemala), 4 de agosto de 1980.

es consecuencia de la intervención extranjera dentro de un esquema evidente de conspiración comunista; Costa Rica ha incurrido en grave responsabilidad como parte de esa intervención, que pone en peligro las libertades fundamentales del hombre centroamericano.⁵⁵

Pocas semanas antes del golpe de Estado de octubre en El Salvador, las asociaciones nacionales empresariales de Guatemala (CACIF), El Salvador (ANEP) y Honduras (CONEP), miembros de FEDEPRICA, son invitadas a la reunión de Presidentes de los tres países, tercera en 1979. Los empresarios apoyan las medidas de sus gobiernos tendientes a proporcionar mejores oportunidades a sus ciudadanos y a mantener y perfeccionar las instituciones democráticas, manifiestan su preocupación por el injustificado desprestigio de que son objeto algunos de sus países, apoyan al sector empresarial nicaragüense, reiteran su propósito de fortalecer FEDEPRICA, FECAMCO, FECAICA y otras instituciones empresariales que contribuyen a mantener la libertad de empresa y la democracia en Centroamérica, y esperan que se institucionalicen las reuniones de los gobernantes con la empresa privada del área para buscar soluciones a los problemas del pueblo centroamericano.⁵⁶

⁵⁵ FEDEPRICA, Declaración del 6 de julio de 1979, en El Gráfico (Guatemala), 10 de julio de 1979 y en La Prensa Gráfica (El Salvador), 11 de julio de 1979.

⁵⁶ "Consenso de la Reunión Empresarial", en El Gráfico (Guatemala), 7 de septiembre de 1979.

En mayo de 1980, ante las conflictivas situaciones de Nicaragua, El Salvador y Guatemala, FEDEPRICA manifiesta que:

La libertad del individuo es una sola: representa la libertad a la propiedad y a la libre disposición de su actividad personal y al fruto de sus esfuerzos en lo material e intelectual. La justicia igualmente es una sola, y es la de preservar esta libertad para cada individuo, en beneficio de todos.

El sistema de libre empresa conduce a esos objetivos y el totalitarismo al polo opuesto. FEDEPRICA tiene fe en que la democracia y la libertad prevalecerán en Centroamérica para beneficio y desarrollo del pueblo.⁵⁷

La lección de filosofía política de la Federación de Entidades Privadas se torna teología un año más tarde ante los "descarríos" del gobierno nicaragüense, por lo que FEDEPRICA acuerda:

Manifiestar públicamente su total respaldo al Consejo Superior de la Empresa Privada de Nicaragua (COSEP), en su lucha por mantener los principios y valores cristianos y democráticos, de justicia y libertad, y porque se respete el derecho de libre empresa.⁵⁸

C. LAS MAYORIAS

En el período 1977-81 no hay importantes expresiones públicas de las mayorías sobre la Integración centroamericana y su

⁵⁷ FEDEPRICA, Manifiesto del 12 de mayo de 1980, en La Prensa Libre (Costa Rica), 13 de mayo de 1980.

⁵⁸ FEDEPRICA, Pronunciamiento del 26 de mayo de 1981, en El Diario de Hoy (El Salvador), 29 de mayo de 1981.

reestructuración.

D. CONCLUSIONES

En el período 1977-81 no hubo nuevas propuestas reestructuradoras formales. La conjunta de El Salvador y Honduras fue informalmente conocida desde sus inicios por todos los gobiernos centroamericanos y su orientación al parecer aceptada en principio, siempre y cuando precisamente esos dos países llegaran a un acuerdo que superara su contencioso. Ese "Tratado Mínimo", cuyos orígenes pretenden estar en el Proyecto de Tratado Marco de la SIECA, fue elaborado por las cancillerías de El Salvador y Honduras con asesoramiento de conocidos expertos de la CEPAL. No era fácil poner inicialmente de acuerdo a más respecto a menos, sin cerrarse a una reestructuración, aunque fuera germinal. Sin embargo, nuevos acontecimientos - específicamente la evolución de la situación nicaragüense 1978-79 - impidieron que se desarrollaran los pasos de un proceso formal de toma de decisiones.

Después de ese avance informal de tratado y de su arrinconamiento, nadie quiso arriesgarse a adelantar alguna propuesta realmente reestructuradora. Ni la revisión arancelaria, ni el proyecto costarricense de resolución del Consejo Económico, ni el Mini-Marshall podrían considerarse tal. Por tanto, faltaron propuestas reestructuradoras formales en el período 1977-81.

Esto quiere decir, que el análisis de dicho período en rigor no puede contribuir a verificar o falsear las hipótesis formuladas en el capítulo IV, puesto que todas ellas presuponen la existencia de tales propuestas. Sin embargo, en nuestro trabajo, según se dijo, las hipótesis se toman más bien como "líneas de penetración indagadora" o "hilos conductores de la investigación". Aunque no hubo propuestas reestructuradoras formales, la reestructuración - su idea y cierta percepción de su necesidad - continuó en el ambiente de la Integración centroamericana. ¿Cómo actuaron ante ella los gobiernos, las minorías industriales y comerciales, las mayorías y los técnicos?

La reestructuración de la Integración en el período 1977-81, no obstante algunos repuntes, se fue degradando de mano en mano y volviendo insípida. De la Reunión Tri o Cuatripartita pasó a manos de los Ministros de Economía primero y luego de los Vice-ministros Responsables de la Integración, para acabar al final realmente en manos de nadie. Irresponsablemente se dejó que el Proyecto de Tratado Marco se fuera enterrando, nunca llegó a proponerse de manera formal el Tratado Mínimo y al final ya nadie se atrevió a avanzar alguna propuesta de reestructuración. Esta acabó disolviéndose entre los pudrimentos de varios de los Estados de la región y la alta conflictividad de las relaciones entre ellos. Los cancilleres trataron con dudoso éxito de poner un cimiento político que posibilitara la coexistencia pacífica y salvar un mínimo de integración económica. Ante la disolución

de la reestructuración, la desestructuración de la integración, los pudrimientos estatales y la conflictividad entre algunos de los países, los ojos y las manos de los gobiernos se volvieron hacia fuera de la región esperando de otros lo que ellos habían sido incapaces de desarrollar.

Como se recordará, las minorías industriales y comerciantes se habían opuesto cerradamente al Proyecto de Tratado Marco en 1976. Nunca en los años siguientes presentaron una alternativa elaborada y razonable de reestructuración. Siguieron mostrando gran interés en el funcionamiento normal del Mercado Común y ante las convulsiones de éste manifestaron alarma y también cierta apertura a un cambio que lo fortaleciera. El pragmatismo e inmediatez de sus intereses les llevó a reducir en la práctica la reestructuración a la revisión de la política arancelaria, punto que opuso a industriales y comerciantes. Unos y otros siguieron encerrados en la inmediatez de su negocio, sin ofrecer otra alternativa que el reclamo de una mayor participación del sector privado. Cuando percibieron que las convulsiones afectaban no sólo a su negocio regional, sino a los sistemas estatales que lo posibilitaban, explicitaron su ideología liberal primitiva y presentaron sus propios intereses como los del pueblo centroamericano.

Esas "fuerzas vivas" minoritarias decían buscar el desarrollo, bienestar y libertad del pueblo centroamericano - de las mayorías -, pero, aliadas con los gobiernos, fueron poco propensas

...
a permitirles organizarse y expresarse. Está parece haber sido una de las causas de las Inhibiciones de las mayorías sobre la reestructuración de la Integración en este período 1977-81.

La SIECA, por su parte, fue perdiendo capacidad de iniciativa. Aumentaron sus estrecheces presupuestarias conforme disminuyó la estima por parte de los gobiernos. Ante los rechazos de sus propuestas precedentes, se quedó ahora esperando nuevas demandas reestructuradoras, que nunca llegaron. Trató de mantener encendido el fuego de la reestructuración, pero era consciente del dramatismo del momento histórico, que recababa atención hacia otros asuntos más urgentes. Mientras intentaba administrar un Mercado Común en funcionamiento precario, en la práctica fue también abandonando resignadamente la reestructuración y tratando de encontrar una razón de subsistencia en la revisión de la política arancelaria y otras sugerencias para la región.

¿Determinaron las minorías hegemónicas en la coalición política doméstica dominante la actuación no positiva de los gobiernos respecto a la reestructuración en el período 1977-81?

Los efectos del ejercicio de la hegemonía de las minorías en la coalición en 1976 se prolongaron por los dos años siguientes, en que los gobiernos enterraron el Proyecto de Tratado Marco. A partir del 79, esa hegemonía fue seriamente puesta en entredicho en medio de los pudrimientos de varios de los Estados del área y se perdió en Nicaragua. Las minorías trataron

de restaurarla a nivel nacional y regional. Sin embargo, con relación a la reestructuración propiamente dicha no fue preciso ni intentar ejercerla, dada la degradación de ésta y la imposibilidad de realizarla en la conflictiva situación del momento. Trataron de ejercerla, en cambio, en la revisión de la política arancelaria.

En realidad los años 77-78 fueron una prolongación de los efectos de la ofensiva antirreestructuradora del sector privado en 1976. La actuación no positiva - un enterramiento - de los gobiernos respecto al Tratado Marco durante ese par de años estuvo probablemente determinada por la inaceptabilidad del Proyecto para las minorías y la coalición manifestada en 1976. Eso no quita que también otros factores - la complejidad del propio Proyecto y el contencioso entre El Salvador y Honduras - siguieran dándose e influyendo. Precisamente el Tratado Mínimo intentó obviar estos últimos factores. Los gobiernos parecieron inclinados a darle su aprobación y en principio e informalmente al parecer se la dieron. ¿Cómo hubieran actuado ante él las minorías de haber llegado a ser una propuesta formal con probabilidades de realizarse?. No se puede sino hacer conjeturas al respecto. De hecho, a partir de 1979 nada relacionado con una auténtica reestructuración de la integración regional tuvo posibilidad de hacerse realidad en medio de los pudrimentos estatales y la desestructuración de la integración. El fracaso de cualquier sugerencia de reestructuración a partir de ese momento

no fue directa e inmediatamente determinado por la inaceptabilidad de la reestructuración para la coalición, y dentro de ella para las minorías industriales y comerciantes, sino por las catastróficas situaciones nacionales y regional. Asunto distinto, aunque no inconexo, es el de la responsabilidad histórica de esas minorías y esos gobiernos en el sangriento drama centroamericano.

CONCLUSION

Hemos llegado al final de este estudio, bastante más largo - y en ocasiones tal vez tedioso - de lo previsto. El objetivo fundamental ha sido explorar los factores determinantes del fracaso de los reiterados intentos de reestructuración de la integración regional centroamericana, llevados a cabo entre 1969 y 1981, en medio de una crisis permanente.

No obstante esa crisis, la precariedad de las situaciones internas de varios de los Estados miembros, y las tensiones y aun ruptura de sus relaciones en diferentes momentos, llama la atención la permanencia y continuidad del proceso de integración de Centroamérica; más aún, su desenvolvimiento positivo y crecimiento en diversos campos de acción. El incremento del comercio intrarregional es uno de los más espectaculares. En ese sentido, la integración regulada por el Tratado General puede considerarse exitosa. Pero, la marginación de Honduras, los casi constantes desbalances del comercio intracentroamericano y nuevas medidas restrictivas, por una parte, y por otra, la más lúcida toma de conciencia del subdesarrollo, dependencia y conflictividad sociopolítica de los países miembros y del área, mostraron la creciente insuficiencia estructural de la integración y la necesidad de reestructurarla.

No se trata de pedirle a la integración regional más de lo que puede dar, ni de evaluarla con la medida de nuestros deseos. En países subdesarrollados con ingentes y urgentes necesidades,

escasa especialización social y pocos éxitos, no es raro que cuando algo logra algo se acabe demandándole todo. Pero, tampoco se trata de pedirle menos de lo que racional y razonablemente parece que podría haber aportado. Desde el proyecto de resolución destinado a establecer el "Modus Operandi" al Tratado Mínimo, pasando por la Propuesta de la SIECA, el Anteproyecto y el Proyecto de Tratado Marco, hubo una consistente continuidad en la concepción del objetivo final de la Integración reestructurada: Instrumento para el desarrollo económico y social de los cinco países en prosecución del mejoramiento de las condiciones de vida y del bienestar del pueblo centroamericano. Las grandes orientaciones para ello eran: incremento de la producción, política distributiva, mejor aprovechamiento de los recursos disponibles y reducción de la vulnerabilidad externa. Todo esto se habría de ir operativizando en la marcha gradual hacia una unión económica y social bajo más poderosos órganos comunitarios capaces de impulsar políticas coordinadas. Dentro de esa continuidad y coherencia, en los diferentes proyectos se dió bastante diversidad respecto a los alcances, niveles, ritmos, y juegos de competencias y poderes. Todos ellos, sin embargo, acabaron siendo consistentemente rechazados. El resultado fue el fracaso de los intentos de reestructuración.

En el capítulo IV se formularon como hipótesis explicativas conexas, la determinación: 1) del fracaso de los intentos de reestructuración por la actuación no positiva de los gobiernos en el órgano político regional de toma de decisiones; 2) de esa actuación

de los gobiernos por la inaceptabilidad de las propuestas reestructuradoras para la coalición política dominante en cada Estado miembro; y 3) de esa inaceptabilidad por la percepción de las minorías industriales y comerciantes hegemónicas en la coalición de la afectación negativa a sus intereses de las propuestas reestructuradoras. Estas hipótesis se concebían como "líneas de penetración indagadora" o "hilos conductores de la investigación", y no como proposiciones a verificar o falsear en sentido estricto.

El hecho de la falta de decisiones reestructuradoras por parte de los gobiernos ante las propuestas de reestructuración queda claramente establecido en los capítulos precedentes. Sin esas decisiones no era posible que los intentos de reestructuración siquiera comenzaran a cuajar en una integración reestructurada.

En general, no obstante diferentes matices y aun algunos disensos, en las expresiones y actuación de las minorías industriales y comerciantes - especialmente respecto al "Modus Operandi" y al Proyecto de Tratado Marco - se evidencia su percepción de la afectación negativa para sus intereses de las propuestas reestructuradoras y su rechazo de ellas. Esas mismas expresiones y actuación de las minorías parecen mostrar, tanto la existencia de una coalición política dominante en cada Estado miembro, formada por los gobiernos y las minorías industriales y comerciantes, como la hegemonía de estas últimas. Es notable la diferencia en-

tre la actuación y expresiones de los gobiernos durante las negociaciones reestructuradoras, que generalmente culminaron en acuerdos en principio, y a la hora de la toma de decisiones reestructuradoras, que siempre acabaron frustrándose. Entre unas y otras solía ejercerse la presión poderosa de las minorías. Estas, sin mayor conflicto con sus respectivos gobiernos, acababan imponiéndose.

La inaceptabilidad de las propuestas reestructuradoras para las minorías que ejercen la hegemonía en la coalición política dominante en cada Estado miembro se destaca así como factor determinante de la actuación no positiva de los gobiernos en el órgano político regional de toma de decisiones y consiguientemente del fracaso de los intentos de reestructuración. Eso no quiere decir, sin embargo, que fuera el único. La complejidad de las propuestas, los estilos de negociación, el contencioso honduro-salvadorenño, el incremento de las tensiones estatales y regional, la turbulencia del contexto internacional son factores y/o condiciones influyentes también en la frustración de los intentos de reestructuración.

La realización del proceso de integración regional es siempre compleja y conflictiva. Su reestructuración, con la consiguiente afectación a intereses y poderes adquiridos, puede resultar imposible, sobre todo entre países subdesarrollados y dependientes, si a las tremendas constricciones impuestas por el sub-

desarrollo económico-social se añade una baja capacidad de gobernar. La conflictividad socio-política no es menos real que la escasez material y la penuria cultural, ni su manejo menos importante.

En ese sentido, la hegemonía de las minorías privadas en la coalición política dominante en los Estados miembros tiene trascendentales consecuencias en la integración regional. Cuando en su desenvolvimiento ésta se hace conflictiva y se politiza - lo que en todos los esquemas de integración regional parece haber sucedido - se encuentra con insuficiente capacidad de manejar el conflicto y gobernar el sistema tensionado. Si los beneficiarios de éste no se muestran entonces lúcidos pueden bloquear los necesarios procesos de adaptación-transformación. El negocio privado prevalece sobre el interés general, la rentabilidad inmediata sobre la siembra a futuro, las demandas competitivas excluyentes sobre el compromiso compondor. Las tensiones entonces se acumulan y acaban explotando. Los Estados y la integración regional de Centroamérica proporcionan hoy una dramática ilustración de ello.

APENDICES

Las listas de los asistentes fueron confeccionadas con base en los siguientes documentos de la SIECA: Consejo Económico Centroamericano, Decimoséptima Reunión Extraordinaria, Acta Número Veinticinco, para el Apéndice I; actas de los cinco períodos de sesiones y final de la Tercera Reunión de Ministros de Economía de Centroamérica, para el Apéndice II; y para el Apéndice III, las actas de las doce reuniones ordinarias de la Comisión Normalizadora, referidas únicamente a los "miembros" (Ministros y Representantes designados por los Presidentes de la República), excluyendo a algún Viceministro que esporádicamente substituyó al Ministro.

La calificación de los asistentes como pertenecientes al sector empresarial privado (E), al público (F), a ambos (EF o FE, según predomine el privado o público respectivamente), al laboral (L), o a otros (T) fue elaborada con la ayuda de catorce funcionarios regionales de la SIECA. Sobre cada uno de los asistentes se preguntó como mínimo a seis funcionarios, dos de los cuales al menos de la misma nacionalidad que el asistente.

La calificación se refiere generalmente al momento de la asistencia a la reunión correspondiente, aunque no es así cuando se juzga que la trayectoria anterior e incluso posterior es realmente más significativa que la apariencia formal momentánea del asistente.

APENDICE I

Asistentes a la Decimoséptima Reunión Extraordinaria
del Consejo Económico Centroamericano

GUATEMALA

Alonso Lima, Alfonso F
Bouscayrol, José Luis (Min.) E
Rivera, Carlos Enrique E
Urruela, Juan José E

EL SALVADOR

Christ, Joaquín E
Interiano, Armando EF
Rochac, Alfonso (Min.) F
Saguer Saprissa, José EF

HONDURAS

Acosta Bonilla, Manuel (Min.) FE
Bueso, Guillermo F
Facussé, Miguel E
Martínez, Manlio D. F
Mendoza, Valentín J. F
Ramírez, Roberto FE
Reconco Murillo, Efraín FE

NICARAGUA

Abella Manning, César FE
Gallo, Dennis E
Martínez L., Juan José (Min.) F
McGregor, Donald E
Quadra, Jaime E
Solís Espinoza, Gilberto FE
Zeledón, Marco A. E

COSTA RICA

Jímenez de la Guardia, Manuel (Min.) EF
Sánchez Méndez, Jorge F

E: Sector empresarial privado

F: Sector público

EF: Sectores privado y público, con predominio del privado

FE: Sectores público y privado, con predominio del público

APENDICE II

Asistentes a la Tercera Reuniónde Ministros de Economía de Centroamérica

GUATEMALA	Períodos					
	1o.	2o.	3o.	4o.	5o.	sf.
Alonso Lima, Alfonso	F			F	F	F
Calderón, Arnoldo					F	
Castillo S., Ricardo					E	E
Contreras Godoy, Augusto					F	
Corzo I., Gilberto		FE			FE	
González Campo, Armando					F	
López Oliva, Salvador	F	F	F		F	F
Mirón Porras, Gustavo (Min.)	E	E	E	E	E	E
Molina Mencos, Carlos (VMin.)	EF	EF	EF			
Porras Jurado, Ernesto				F	F	
Prado Rozzotto, Leonel		F		F	F	F
Rivera, Carlos Enrique	E	E	E		E	
Rivera, Julio A.					E	E
Ruano, Héctor Ramiro					F	
Sierra Franco, Raúl	F					
Torre, Emilio de la		F		F	F	
Vásquez Alvarado, Jonás					E	
Velásquez, Víctor					F	
Velásquez Oliva, Roberto	EF	EF	EF	EF	EF	EF
EL SALVADOR						
Christ, Joaquín					E	E
Cuellar Ortiz, Víctor Manuel					EF	
González Camacho, Ricardo (VMin.)	EF	EF	EF	EF	EF	EF
Interiano, Armando (Min.)	EF	EF	EF	EF	EF	EF
Martínez Arguera, Amílcar					F	
Moisés Beatriz, Alfonso					FE	
Ortiz Avalos, Roberto					EF	
Saguer Saprissa, José	EF	EF		EF	EF	
Torres, Abelardo					EF	EF
Weisskopf, Rodolfo E.	E				E	

HONDURAS	Períodos					
	1o.	2o.	3o.	4o.	5o.	sf.
Acosta Bonilla, Manuel (Min.)	FE	FE	FE	FE	FE	FE
Alvarez, Rodolfo		F				
Artiles, Víctor Andrés	L					
Bendeck, Zacarías E.	E				E	
Bueso, Guillermo	F	F	F	F	F	F
Callejas, Rafael Leonardo			F		F	
Díaz, Efraín					FE	
Durón Avilés, Enrique				F	F	
Eguiguren, Alberto		F	F			
Elvir, Armando	E					
Facussé, Miguel	E				E	E
Flores, Luis			F	F	F	F
Holst, Henry		E				
Leiva Vivas, Rafael	F				F	
León, Humberto		EF	EF	EF	EF	
López, Andrés Felipe			E	E		
López Contreras, Carlos	F				F	
Martínez, Manlio D. (VMín.)	F	F	F	F	F	F
Medina, Raúl					F	
Membreño, Benjamín					FE	
Mendieta, Eduardo			EF	EF	EF	
Mendoza, Valentín J.	F	F	F		F	F
Montes h., Darío		EF				
Morel, Luis Alonso		L	L	L	L	L
Peraza, Felipe Antonio			FE	FE	FE	
Ramírez, Roberto					FE	FE
Reconco Murillo, Efraín	FE	FE	FE	FE	FE	FE
Valladares, Roberto		F	F	F	F	F

NICARAGUA	Períodos					
	1o.	2o.	3o.	4o.	5o.	sf.
Abella Manning, César	FE					
Baca Muñoz, Mauricio	F	F	F	F	F	F
Bell de Arroyo, Sara	F				F	
Boniche Robles, René					F	
Boza Paiz, Francisco	F				F	
Cajina Valle, Bayardo	F					
Campos B., Leonel					F	
Castellón Duarte, Raúl					F	F
Cerda, Francisco					F	
Chibles Sandoval, Omar					F	
Downs, Cordell	F	F				
Espinoza Gutiérrez, Ronaldo					F	F
Fernández, Gustavo					F	
Incer Barquero, Roberto					F	
Martínez López, Juan José (Min.)	F	F	F	F	F	F
Mayorga, Francisco					F	F
McGregor, Donald		E			E	
Mejía González, Luis				F		
Montealegre, Sergio Mario					FE	
Robelo, Alfonso	E					
Solís Espinoza, Gilberto	FE	FE	FE	FE	FE	FE
Solórzano A., Guillermo				F	F	F
Solórzano Marín, Roberto					E	
Tapia Mercado, Daniel					F	
Vindell, Juan A.	F				F	
Zeledón Rosales, Jorge (VMin.)	FE	FE	FE	FE	FE	FE

COSTA RICA	Períodos					
	1o.	2o.	3o.	4o.	5o.	sf.
Aguilar, Alejo	EF					
Alfaro, José Miguel	E	E		E	E	
Alpizar Vargas, Claudio (Min.)	F	F	F	F	F	
Banet Ledo, Ramón				E	E	
Barquero M., Jorge				F		
Beck H., Richard				E	E	E
Chacón Pacheco, Francisco					F	
Echeverría, Carlos Eduardo		F			F	F
Esquivel, Fernando					F	
Fació, Gonzalo						F
Fajardo, Gonzalo	E			E		
González Truque, Guillermo					F	
Hernández B., Antonio				F		
Herrera Solís, Germán				E	E	E
Lizano, Eduardo	T					
Moya Mora, Alberto				F	F	F
Muñoz, José María					F	
Murillo Adams, Rubén				F	F	
Navarro, Rigoberto	F				F	
Sánchez Méndez, Jorge (VMin.)	F	F	F	F	F	F
Scott Davis, Alonso					F	
Solera Ruiz, Carlos Luis				F	F	
Soto Badilla, Claudio					F	
Terán, Francisco	E			E	E	E
Trejos Solórzano, Rafael Angel					F	
Ugarte, Julio	E	E			E	
Venegas, Rudy					EF	
Villalobos, Odalier		FE		FE	FE	
Villalobos Arias, Luis					F	
Zecca S., Carlos Manuel				E	E	

E: Sector empresarial privado
 F: Sector público
 EF: Sectores privado y público, con predominio del privado
 FE: Sectores público y privado, con predominio del público
 L: Sector laboral
 T: Otros sectores

Para el sector empresarial privado se computa: la E sola (E), 3 puntos; la E en primera posición con F en segunda (EF), 2 puntos; y la E en segunda posición con F en primera (FE), 1 punto. El mismo criterio se aplica al sector público: la F sola (F), 3 puntos; la F en primera posición con E en segunda (FE), 2 puntos; y la F en segunda posición con E en primera (EF), 1 punto. Un cómputo semejante se usa para los demás sectores y los no identificados.

GUATEMALA

S. e. pr. E: $3 \times 15 = 45$ + EF: $2 \times 9 = 18$ + FE: $1 \times 2 = 2$ = 65... 43,33%
S. público F: $3 \times 24 = 72$ + FE: $2 \times 2 = 4$ + EF: $1 \times 9 = 9$ = 85... 56,67%

EL SALVADOR

S. e. pr. E: $3 \times 4 = 12$ + EF: $2 \times 20 = 40$ + FE: $1 \times 1 = 1$ = 53... 67,95%
S. público F: $3 \times 1 = 3$ + FE: $2 \times 1 = 2$ + EF: $1 \times 20 = 20$ = 25... 32,05%

HONDURAS

S. e. pr. E: $3 \times 9 = 27$ + EF: $2 \times 8 = 16$ + FE: $1 \times 19 = 19$ = 62... 25,83%
S. público F: $3 \times 38 = 114$ + FE: $2 \times 19 = 38$ + EF: $1 \times 8 = 8$ = 160... 66,66%
S. laboral L: $3 \times 6 = 18$ = 18... 7,50%

NICARAGUA

S. e. pr. E: $3 \times 4 = 12$ + EF: $2 \times 0 = 0$ + FE: $1 \times 14 = 14$ = 26... 15,48%
S. público F: $3 \times 38 = 114$ + FE: $2 \times 14 = 28$ + EF: $1 \times 0 = 0$ = 142... 84,52%

COSTA RICA

S. e. pr. E: $3 \times 23 = 69$ + EF: $2 \times 2 = 4$ + FE: $1 \times 3 = 3$ = 76... 40,21%
S. público F: $3 \times 34 = 102$ + FE: $2 \times 3 = 6$ + EF: $1 \times 2 = 2$ = 110... 58,20%
Otros sec. T: $3 \times 1 = 3$ = 3... 1,59%

APENDICE III

Miembros de la Comisión Normalizadora

<u>Ministros</u>	<u>País</u>	<u>Reuniones</u>	<u>Sectores</u>
Molina Mencos, Carlos	(G)	(1a.-9a.;11a.-12a.)	EF
Interiano, Armando	(ES)	(1a.-3a.;5a.-10a.)	EF
Sánchez Aguilón, Salvador	(ES)	(11a.-12a.)	F
Martínez L., Juan José	(N)	(1a. - 12a.)	F
Castillo, Carlos Manuel	(CR)	(1a. - 6a.)	F
Sánchez Méndez, Jorge	(CR)	(9a. -12a.)	F

<u>Designados por los Presidentes de la República</u>	<u>País</u>	<u>Reuniones</u>	<u>Sectores</u>
Alonso Lima, Alfonso	(G)	(1a. - 12a.)	F
De Sola, Francisco	(ES)	(1a. - 12a.)	E
Hüeck, Karl J. H. C.	(N)	(1a. - 10a.)	E
Armijo Mejía, Jorge	(N)	(11a.)	F
Solera Bennett, Jaime	(CR)	(1a. - 12a.)	E

E: Sector empresarial privado

F: Sector público

EF: Sectores privado y público, con predominio del privado

FE: Sectores público y privado, con predominio del público

BIBLIOGRAFIA

- Abangwu, George C. "Systems Approach to Regional Integration in West Africa". Journal of Common Market Studies, Vol. 13, No. 12, 1975, pp. 116-135.
- Aguilera Peralta, Gabriel. La Integración Militar Centroamericana. INCEP, Guatemala, (1975).
- Aide-Memoire: Reunión celebrada por los Ministros Responsables de la Integración Económica Centroamericana de Costa Rica, Nicaragua y El Salvador. San José, Costa Rica, 4 de mayo de 1981.
- Alcalá Quintero, Francisco. "México y su Relación con el Mercado Común Centroamericano". Foro Internacional, Vol. 14, No. 2, Oct.-Dic. 1973, pp. 175-203.
- "Algunos Criterios del CACIF". SIECA, Tercera Reunión Extraordinaria de Ministros de Economía de Centroamérica, Guatemala, 1-2 de septiembre de 1978, Resumen de las Principales Apreciaciones Nacionales y Regionales sobre el Proyecto de Tratado que crearía la Comunidad Económica y Social Centroamericana (CESCA), Guatemala, 30 de agosto de 1978, pp. 27-28. (SIECA/III-REMECA/D. 1. 1).
- Allison, Graham T. Essence of Decision: Explaining The Cuban Missile Crisis. Little, Brown, Boston, 1971.
- Amador H., Eduardo. "Reunión de Cancilleres: Cita Social". La Nación (Costa Rica), 10 de noviembre de 1980.
- Asociación Nacional de la Empresa Privada (ANEP). "Criterios y Comentarios de la Asociación Nacional de la Empresa Privada (ANEP), en relación al Proyecto de Tratado de la Comunidad Económica y Social Centroamericana". La Prensa Gráfica (El Salvador), 20 de noviembre de 1976.
- Asociación Salvadoreña de Industriales (ASI). "Criterios y Comentarios de la Asociación Salvadoreña de Industriales (ASI) sobre el Proyecto de Tratado de la Comunidad Económica y Social Centroamericana". El Diario de Hoy (El Salvador), 8 de julio de 1976.
- Axline, W. Andrew. "Integration and Development in the Commonwealth Caribbean: The Politics of Regional Negotiations". International Organization, Vol. 32, No. 4, 1978, pp. 953-973.
- "Underdevelopment, Dependence, and Integration: The Politics of Regionalism in the Third World". International Organization, Vol. 31, No. 1, 1977, pp. 83-105.

- Baca Muñoz, Mauricio. Entrevista. Managua, 13 de julio de 1981.
- Balassa, Bela. Teoría de la Integración Económica. UTEHA, México, 1964.
- , y Ardy Stoutjesdijk. "Economic Integration among Developing Countries". Journal of Common Market Studies, Vol. 14, No. 1, Sept. 1975, pp. 37-55.
- Bauer Paiz, Alfonso. "El Proceso de Integración Económica Centroamericana y el Papel del Capital Norteamericano". En Rafael Menjivar (comp.), La Inversión Extranjera en Centroamérica, EDUCA, San José, 1974, pp. 167-200.
- Bendeck, Miguel. Entrevista. Tegucigalpa, 8 de julio de 1981.
- Bodenheimer, Susanne Jonas. "Centroamérica como una Fuente de Mano de Obra Barata para el Capital Internacional". Encuentro Integración Centroamericana, 12-16 de marzo de 1979, Universidad Centroamericana José Simeón Cañas, San Salvador.
- , "El Mercomún y la Ayuda Norteamericana". En Rafael Menjivar (comp.), La Inversión Extranjera en Centroamérica, EDUCA, San José, 1974, pp. 23-166. ①
- Bolaños, Eduardo. Entrevistas. Guatemala, 26 de febrero y 26 de abril de 1980, y 2 de julio de 1981.
- "Boletín Informativo de la Asociación Nacional de Industriales de Honduras, 14 de enero de 1971". Revista de la Integración Centroamericana, No. 2, 1971, pp. 221-227.
- Bourne, Walter Miller. "Linkage and Collaborative Structure: A Quasi-Experimental Analysis of the Impact of Domestic and Regional Disturbances on Central American Economic Cooperation, 1962-1972". Ph.D. Dissertation, Columbia University, New York, 1976.
- Cable, Vicent. "The 'Football War' and the Central American Common Market". International Affairs (London), Vol. 45, Oct. 1969, pp. 658-671.
- Camacho, Daniel, et al. El Fracaso Social de la Integración Centroamericana: Capital, Tecnología, Empleo. EDUCA, San José, 1979.
- Cámara de Comercio de Guatemala. Exposición a la Opinión Pública. La Nación (Guatemala), 4 de agosto de 1980.

- Cámara de Comercio e Industria de El Salvador. "Opinión de la Cámara de Comercio e Industria de El Salvador al Proyecto de Tratado de la Comunidad Económica y Social Centroamericana". (San Salvador, 1976).
- Cámara de Industrias de Costa Rica. "La Cámara de Industria de Costa Rica ante el Proyecto de la Comunidad Económica y Social Centroamericana". SIECA, Carta Informativa, No. 178, Ag. 1976, pp. 21-28.
- Cámara de Industrias de Nicaragua (CADIN). "Posición ante los Propósitos de crear la Comunidad Económica y Social Centroamericana". Managua, 11 de julio de 1975.
- "Posición de la Cámara de Industrias de Nicaragua en relación al Proyecto de Tratado de la Comunidad Económica y Social Centroamericana". SIECA, Carta Informativa, No. 182, Dic. 1976.
- Cantori, Louis J., y Steven L. Spiegel. "The Analysis of Regional International Politics: The Integration versus the Empirical Systems Approach". International Organization, Vol. 27, No. 4, 1973, pp. 465-494.
- Caporaso, James A. "Dependence, Dependency, and Power in the Global System: A Structural and Behavioral Analysis". International Organization, Vol. 32, No. 1, 1978, pp. 13-43.
- "Introduction to the Special Issue of International Organization on Dependence and Dependency in the Global System". International Organization, Vol. 32, No. 1, 1978, pp. 1-12.
- Cappeletti Vidal, Ricardo. "Los factores Sociológicos en el Proceso de Integración entre Naciones en Desarrollo". Revista de la Integración, No. 14, Sept. 1973, pp. 153-174.
- Cardoso, Fernando H. "La Originalidad de la Copia: la CEPAL y la Idea de Desarrollo". Revista de la CEPAL, Segundo Semestre de 1977, pp. 7-40.
- , y Enzo Faletto. "Estado y Proceso Político en América Latina". Revista Mexicana de Sociología, Vol. 39, No. 2, Abr.-Jun. 1977, pp. 357-387.
- Carías, Marco Virgilio, y Daniel Slutzky. La Guerra Inútil: Análisis Socio-Económico del Conflicto entre Honduras y El Salvador. EDUCA, San José, 1971.

- "Carta de Punta del Este": Establecimiento de la "Alianza para el Progreso" dentro de la Estructura de la "Operación Panamericana". Punta del Este, Uruguay, agosto de 1971.
- Castillo, Carlos M. "El Por Qué de la Integración Económica en Centroamérica". En Eduardo Lizano (comp.), La Integración Económica Centroamericana, Vol. I, Fondo de Cultura Económica, México, 1975, pp. 40-50.
- . Entrevista. San José, 15 de julio de 1981.
- Castrillo, Mario. El Régimen de Libre Comercio en Centroamérica. EDUCA, San José, 1970.
- Cedeño, Alvaro. Entrevista. San José, 16 de julio de 1981.
- Central de Trabajadores Costarricenses. "Respuesta al Cuestionario presentado a la Confederación de Trabajadores Costarricenses (CTC) por la Oficina del Comisionado Nacional para la Reestructuración del Mercado Común Centroamericano". SIECA, CAN, Acta del Séptimo Período de Sesiones del Comité de Alto Nivel para el Perfeccionamiento y la Reestructuración del Mercado Común Centroamericano, Ciudad de Antigua Guatemala, 4-6 de septiembre de 1974, Anexo 10, p. 5.
- CEPAL. "Alcance y Requisitos de una Política de Integración y Reciprocidad Económicas". En Eduardo Lizano (comp.), La Integración Económica Centroamericana, Vol. I, Fondo de Cultura Económica, México, 1975, pp. 29-30.
- . Comité de Cooperación Económica del Istmo Centroamericano. Informe de la Quinta Reunión Extraordinaria del Comité de Cooperación Económica del Istmo Centroamericano. Guatemala, 3 y 4 de mayo de 1977. (E/CEPAL/CCE/386/Rev. 1).
- . Comité de Cooperación Económica del Istmo Centroamericano. Quinta Reunión Extraordinaria. Guatemala, 2 y 3 de mayo de 1977. Evolución de las Decisiones Adoptadas por el CCE durante su Décima Reunión y Nuevas Sugerencias para Reaccionar a Corto Plazo la Integración Económica Centroamericana. Abril 1977. (E/CEPAL/CCE/383/Rev. 1).
- Chávez, M. A., et al. "Apoya la Prensa de El Salvador el Tratado Marco?". ECA: Estudios Centroamericanos, No. 339-340, En.-Febr. 1977, pp. 83-88.
- Cline, William R., y Enrique Delgado (eds.). Economic Integration in Central America. The Brookings Institution, Washington, D. C., 1978.

- Cohen O., Isaac. "Aspectos Institucionales de la Integración: Consideraciones Teóricas". Integración Latinoamericana, No. 43, En.-Febr. 1980, pp. 22-34.
- . Entrevista. México, 6 de agosto de 1980.
- . Regional Integration in Central America. D. C. Heath, Lexington (Mass.), 1972.
- , y Gert Rosenthal. "Reflexiones sobre el Marco Conceptual de la Integración Económica Centroamericana". Revista de la CEPAL, Primer Semestre de 1977, pp. 23-51.
- Collins, Lyndhurst (ed.). The Use of Models in the Social Sciences. Westview Press, Boulder (Colorado), 1976.
- Comité de Alto Nivel para el Perfeccionamiento y la Reestructuración del Mercado Común Centroamericano. Vease SIECA. CAN.
- Confederación de Trabajadores Centroamericanos CTCA-ORIT. "Análisis Sindical: Tratado Marco". Instituto de Estudios Sindicales Centroamericano IADSL-IESCA, Septiembre 1976.
- . "Boletín de Prensa No. 7". (SIECA/75/FAD-PU/REP. 5). Guatemala, 14 de marzo de 1975.
- . Conclusiones y Recomendaciones del Simposio Regional sobre Reestructuración del MCCA. Guatemala, 18-23 de marzo de 1974. (SIECA/74/FAD-PU/REPR. 32). Guatemala, 14 de mayo de 1974.
- . "Exposición Sindical de la Confederación de Trabajadores Centroamericanos presentada a los Miembros del Comité de Alto Nivel". SIECA, CAN, Acta del Noveno Período de Sesiones del Comité de Alto Nivel para el Perfeccionamiento y la Reestructuración del Mercado Común Centroamericano, Guatemala, 9 de diciembre de 1974, Anexo 5.
- Confederación de Trabajadores de Honduras. "Al Señor Ministro de Economía y Comercio". Tegucigalpa, noviembre de 1972.
- . "Posición de la Confederación de Trabajadores de Honduras sobre los Aspectos Sociales del Anteproyecto de Tratado que crea la Comunidad Económica y Social Centroamericana". Tegucigalpa, 19 de febrero de 1975.
- Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo. Cuarto Período de Sesiones. Nairobi, 5 de mayo de 1976. Cooperación Económica entre Países en Desarrollo. Informe de la Secretaría de la UNCTAD, 22 de diciembre de 1975. (TD/192).

- Consejo Hondureño de la Empresa Privada (COHEP). "Consideraciones Preliminares del Consejo Hondureño de la Empresa Privada (COHEP) en relación al Proyecto de Tratado de la Comunidad Económica y Social Centroamericana". SIECA, Carta Informativa, No. 185, Mar. 1977, pp. 1-10.
- "Declaración del Consejo Hondureño de la Empresa Privada (COHEP)". Tegucigalpa, Honduras, 25 de abril de 1975. (SIECA/75/FAD-PU/REP. 7).
- "Consenso de la Reunión Empresarial". El Gráfico (Guatemala), 7 de septiembre de 1979.
- "Criterio de la Asociación General de Agricultores de Guatemala". SIECA, Tercera Reunión Extraordinaria de Ministros de Economía de Centroamérica, Guatemala, 1-2 de septiembre de 1978, Resumen de las Principales Apreciaciones Nacionales y Regionales sobre el Proyecto de Tratado que crearía la Comunidad Económica y Social Centroamericana (CESCA), Guatemala, 30 de agosto de 1978, p. 29. (SIECA/III-REMECA/D. I. 1).
- Dada Hírezi, Héctor. La Crisis de la Integración Centroamericana. México, julio de 1980. Mimeografiado.
- "Declaración Conjunta de los Ministros de Economía de Guatemala, Nicaragua y Costa Rica, 8 de enero de 1971". Revista de la Integración Centroamericana, No. 2, 1971, p. 217.
- Declaración Conjunta de los Ministros de Relaciones Exteriores de Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Costa Rica. SIECA, Guatemala, 8 de diciembre de 1969.
- "Declaración de la Asociación de Comerciantes Guatemaltecos". SIECA, Carta Informativa, No. 172, Febr. 1976, pp. 19-20.
- "Declaración de la Federación de Cámaras y Asociaciones Industriales Centroamericanas (FECAICA)". 19 de febrero de 1971. Revista de la Integración Centroamericana, No. 2, 1971, pp. 245-246.
- "Declaración de la FUPAC sobre el Anteproyecto de la SIECA". ECA: Estudios Centroamericanos, No. 319-320, Mayo-Junio 1975, pp. 313-315.
- "'Declaración del Alcazar' de los Ministros de Relaciones Exteriores de Guatemala, El Salvador, Nicaragua y Costa Rica, 12 de enero de 1971". Revista de la Integración Centroamericana, No. 2, 1971, pp. 235-239.

- "Declaración del Consejo de Directores de la Federación de Cámaras y Asociaciones Industriales Centroamericanas (FECAICA), 8 de enero de 1971". Revista de la Integración Centroamericana, No. 2, 1971, pp. 219-220.
- "Decreto Legislativo No. 97 de Honduras: Medidas Unilaterales de Honduras, 30 de diciembre de 1970". Revista de la Integración Centroamericana, No. 2, 1971, pp. 203-209.
- Delgado, Enrique. Entrevista. Guatemala, 23 de enero de 1981.
- . Evolución del Mercado Común Centroamericano y Desarrollo Equilibrado. EDUCA y SIECA/ECID, Centroamérica, 1981.
- Demas, William G. "Independencia Económica: Aspectos Conceptuales y de Política en la Comunidad del Caribe". Revista de la Integración, No. 15, En. 1974, pp. 81-104.
- Deutsch, Karl W. "A Comparison of French and German Elites in the European Political Environment". En Karl W. Deutsch et al., France, Germany and the Western Alliance, Charles Scribner's Sons, New York, 1967, pp. 213-314.
- . Nationalism and Social Communication: An Inquiry into the Foundations of Nationality. John Wiley, New York, 1953.
- . Political Community at the International Level: Problems of Definition and Measurement. Doubleday, Garden City (N.Y.), 1954.
- , et al. Political Community and the North Atlantic Area: International Organization in the Light of Historical Experience. Princeton University Press, Princeton (N.J.), 1968. Edición original en 1957.
- Díaz Arrivillaga, Efraín. Entrevista. Tegucigalpa, 8 de julio de 1981.
- Diebold, W. "The Relevance of Federalism to Western European Economic Integration". En Arthur W. MacMahon (ed.), Federalism Mature and Emergent, Doubleday, Garden City (N.Y.), 1955, pp. 433-457.
- Durham, William H. Scarcity and Survival in Central America: Ecological Origins of the Soccer War. Stanford University Press, Stanford, 1979.
- Easton, David. A Framework for Political Analysis. Prentice-Hall, Englewood Cliffs (N.J.), 1965.

- . A Systems Analysis of Political Life. John Wiley, New York, 1965.
- (ed.). Varieties of Political Theory. Prentice-Hall, Englewood Cliffs (N.J.), 1966.
- "El Tratado Marco visto por Distinguidos Profesionales Guatemaltecos". Administración, No. 3, Ag. 1976, pp. 14-15.
- Elkan, Peter G. "Measuring the Impact of Economic Integration among Developing Countries". Journal of Common Market Studies, Vol. 14, No. 1, Sept. 1975, pp. 56-68.
- Espinoza, E. "Proyecto Comunitario Ocasiona Grave Crisis en Centroamérica". La Nación (Costa Rica), 3 de octubre de 1976.
- Etchison, Don L. The United States and Militarism in Central America. Praeger, New York, 1975.
- "Exposición del Secretario General de la SIECA en el Primer Seminario de Integración Económica organizado por la Secretaría de Economía de Honduras, Tegucigalpa, 28 y 29 de noviembre de 1975". Revista de la Integración Centroamericana, No. 18, 1976, pp. 17-25.
- Fagan, Stuart I. Central American Economic Integration: The Politics of Unequal Benefits. University of California, Berkeley, 1970.
- FECAICA. Acuerdos del 24 de octubre de 1980. Prensa Libre (Guatemala) y El Diario de Hoy (El Salvador), 29 de octubre de 1980; La Nación (Costa Rica), 25 y 30 de octubre de 1980; El Industrial (Costa Rica), 31 de octubre de 1980.
- . Declaración del 19 de enero de 1979. El Diario de Hoy (El Salvador), 23 de enero de 1979.
- . Declaración del 7 de septiembre de 1979. La Prensa Gráfica (El Salvador), 22 de septiembre de 1979.
- . Manifiesto del 8 de diciembre de 1978. El Diario de Hoy (El Salvador), 18 de diciembre de 1978; SIECA, Carta Informativa, No. 207, En. 1979, p. 20.
- FECAMCO. Acuerdos de la XXXVIII Reunión. El Gráfico (Guatemala), 9 de julio de 1979.
- . Acuerdos del 10 y 11 de agosto de 1979. El Gráfico (Guatemala), 14 de agosto de 1979.

- . Declaración del 12 de enero de 1979. SIECA, Carta Informativa, No. 208, Febr. 1979, pp. 7-8; El Diario de Hoy (El Salvador), 14 de enero de 1979.
- . "Pronunciamento de la Federación de Cámaras de Comercio del Istmo Centroamericano (FECAMCO) sobre el Proyecto de Tratado de la Comunidad Económica y Social Centroamericana". Managua, Nicaragua, 25 de junio de 1976.
- . Pronunciamento del 22 de agosto de 1980. La Prensa Gráfica y El Diario de Hoy (El Salvador), 26 de agosto de 1980.
- FEDEPRICA. Declaración del 6 de julio de 1979. El Gráfico (Guatemala), 10 de julio de 1979; La Prensa Gráfica (El Salvador), 11 de julio de 1979.
- . Manifiesto del 12 de mayo de 1980. La Prensa Libre (Costa Rica), 13 de mayo de 1980.
- . Pronunciamento del 26 de mayo de 1981. El Diario de Hoy (El Salvador), 29 de mayo de 1981.
- Ferris, Elizabeth G. "National Political Support for Regional Integration: The Andean Pact". International Organization, Vol. 33, No. 1, 1979, pp. 83-104.
- Flores Pinel, Fernando. "Entre la Guerra y la Paz: El Conflicto Hondureño-Salvadoreño 1969-1979". ECA: Estudios Centroamericanos, No. 369-370, Jul.-Ag. 1979, pp. 675-698.
- Fonseca, Gautama, Entrevista. Tegucigalpa, 6 de julio de 1981.
- Frank, André Gunder. "Dependence is Dead, Long Live Dependence and the Class Struggle: An Answer to Critics". World Development, Vol. 5, No. 4, 1977. pp. 355-370.
- Friedrich, Carl J. Europa: El Surgimiento de una Nación. Alianza Editorial, Madrid, 1969.
- . "Federal Constitutional Theory and Emergent Proposals". En Arthur W. MacMahon (ed.), Federalism Mature and Emergent, Doubleday, Garden City (N.Y.), 1955, pp. 510-533.
- Fuentes Mohr, Alberto. "Surgimiento y Orientación del Programa Multilateral, 1951-52". En Eduardo Lizano (comp.), La Integración Económica Centroamericana, Vol. 1, Fondo de Cultura Económica, México, 1975, pp. 82-100.

- Haas, Ernst B. Beyond the Nation-State: Functionalism and International Organization. Stanford University Press, Stanford (Calif.), 1972 (2a. ed.). Edición original en 1964.
- "El Estudio de la Integración Regional: Reflexiones acerca de la Alegría y la Angustia de Pre-teorizar". Revista de la Integración, No. 10, Mayo 1972, pp. 85-139. Edición original inglesa en International Organization, Vol. 24, No. 4, 1970, pp. 607-646.
- "International Integration: The European and the Universal Process". International Organization, Vol. 15, Summer 1961, pp. 366-392.
- "On Systems and International Regimes". World Politics, Vol. 27, No. 2, Jan. 1975, pp. 147-174.
- The Obsolescence of Regional Integration Theory. University of California, Berkeley, 1975.
- The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces 1950-1957. Stanford University Press, Stanford (Calif.), 1958.
- , y Philippe C. Schmitter. "Economics and Differential Patterns of Political Integration: Projections about Unity in Latin America". International Organization, Vol. 18, No. 4, 1964, pp. 705-737.
- Hansen, Roger D. "Regional Integration: Reflections on a Decade of Theoretical Efforts". World Politics, Vol. 21, Jan. 1969, pp. 242-271.
- Harborth, Hans-Jürgen. "La Transferencia de los Modelos de Integración". Revista de la Integración, No. 14, Sept. 1973, pp. 7-13.
- Harré, Rom. "The Constructive Role of Models". En Lyndhurst Collins (ed.), The Use of Models in the Social Sciences. Westview Press, Boulder (Colorado), 1976, pp. 16-43.
- Harrison, Reginald J. Europe In Question: Theory of Regional International Integration. George Allen and Unwin, London, 1974.
- Hayward, Fred M. "Continuities and Discontinuities between Studies of National and International Political Integration: Some Implications for Future Research Efforts". International Organization, Vol. 24, No. 4, 1970, pp. 917-941.

- Herrera Cáceres, H. Roberto. El Diferendo Hondureño-Salvadorenño: Su Evolución y Perspectivas. Universidad Nacional Autónoma de Honduras, Tegucigalpa, 1976.
- . La Comunidad Económica y Social Centroamericana. SIECA, Guatemala, 1977.
- Informe de la Reunión de Ministros y Secretarios de Planificación del Istmo Centroamericano. San José, Costa Rica, 18 y 19 de enero de 1980.
- Infopress Centroamericana. Centroamérica 1981: Un Análisis Económico y Político de los Cinco Países. Guatemala, 1981.
- Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP). "Estudio sobre los Procedimientos para la Adopción de Decisiones en el Mercado Común Centroamericano". Derecho de la Integración, Vol. 6, No. 13, Jul. 1973.
- INTAL. El Proceso de Integración de América Latina en 1980. BID-INTAL, Buenos Aires, 1981.
- . El Proceso de Integración de América Latina en 1979. BID-INTAL, Buenos Aires, 1980.
- Jaber, Tayseer A. "The Relevance of Traditional Integration Theory to Less Developed Countries". Journal of Common Market Studies, Vol. 9, No. 3, March 1971, pp. 254-267.
- Jaguaribe, Helio. Desarrollo Político: Sentido y Condiciones. Paidós, Buenos Aires, 1972.
- . Sociedad, Cambio y Sistema Político. Paidós, Buenos Aires, 1972.
- Janka, Helmut. "La 'Racionalidad' de la Integración y la 'Irracionalidad' de la Realidad: Algunas Observaciones Metodológicas". Comercio Exterior, Vol. 27, No. 7, Jul. 1977, pp. 762-770.
- Jerez, César. "El Contexto Socioeconómico de las Decisiones Políticas en el Proceso de Integración Centroamericana". ECA: Estudios Centroamericanos, No. 339-340, En.-Febr. 1977, pp. 5-32.
- Kaiser, Ronn D. "Toward the Copernican Phase of Regional Integration Theory". Journal of Common Market Studies, Vol. 10, No. 3, March 1972, pp. 207-232.
- Krosig, F. von. "A Reconsideration of Federalism in the Scope of the Present Discussion on European Integration". Journal of Common Market Studies, Vol. 9, No. 3, March 1971, pp. 197-223.

- "La Empresa Privada Hondureña ante el Proceso de Integración". Revista de la Integración Centroamericana, No. 18, 1976, pp. 27-39.
- Lapierre, Jean-William. El Análisis de los Sistemas Políticos. Península, Barcelona, 1976.
- Lemus Mendoza, Bernardo. "La Integración Centroamericana Analizada dentro del Proceso General de Desarrollo". Economía, No. 35, En.-Mar. 1973, 67-76.
- Levine, Meldon E. El Sector Privado y el Mercado Común: Reacciones de la Iniciativa Privada de Honduras, Nicaragua y El Salvador con respecto al Mercado Común Centroamericano. Escuela Woodrow Wilson de Asuntos Públicos e Internacionales e Instituto Nacional de Administración para el Desarrollo (INAD), Guatemala, 1965.
- Lilienfeld, Robert. The Rise of Systems Theory: An Ideological Analysis. John Wiley, New York, 1978.
- Lindberg, Leon N. "Political Integration as a Multidimensional Phenomenon Requiring Multivariate Measurement". International Organization, Vol. 24, No. 4, 1970, pp. 649-731.
- , y S. A. Scheingold. Regional Integration: Theory and Research. Harvard University Press, Cambridge (Mass.), 1971, pp. 128-159.
- Lizano, Eduardo. El Mercado Común y la Distribución del Ingreso. EDUCA, San José, 1970.
- . Entrevista. San José, 16 de julio de 1981.
- . "Integración Económica e Ideologías sobre el Desarrollo". En Eduardo Lizano, Tres Ensayos sobre Integración Económica, Universidad de Costa Rica, San José, 1979, pp. 117-147.
- . Introducción. En Eduardo Lizano (comp.), La Integración Económica Centroamericana, Vol. 1, Fondo de Cultura Económica, México, 1975, pp. 7-24.
- (comp.). La Integración Económica Centroamericana, 2 Vols. Fondo de Cultura Económica, México, 1975.
- . "Objetivos, Instrumentos y Obstáculos en el Funcionamiento del Mercado Común Centroamericano". En Eduardo Lizano, Tres Ensayos sobre Integración Económica, Universidad de Costa Rica, San José, 1979, pp. 1-73.

- . "Reflexiones en torno al Proyecto de Tratado de la Comunidad Económica y Social Centroamericana". En Eduardo Lizano, Tres Ensayos sobre Integración Económica, Universidad de Costa Rica, San José, 1979, pp. 74-116.
- . "Una Reflexión acerca de la Integración Económica Centroamericana". Revista de la Integración, No. 7, Nov. 1970, pp. 75-98.
- , y L. N. Willmore. "Second Thoughts on Central America: The Rosenthal Report". Journal of Common Market Studies, Vol. 13, No. 3, March 1975, pp. 280-307.
- Lukes, Steven. Power: A Radical View. Macmillan, London, 1974.
- MacMahon, Arthur W. (ed.). Federalism Mature and Emergent. Doubleday, Garden City (N.Y.), 1955.
- Mariscal, Nicolás. "Consideraciones en torno al 'Encuentro de Ciudadanos Centroamericanos para Examinar los Problemas relativos al Conflicto entre Honduras y El Salvador' ". ECA: Estudios Centroamericanos, No. 312, Oct. 1974, pp. 705-716.
- . "Integración y el Proyecto de Tratado". ECA: Estudios Centroamericanos, No. 339-340, En.-Febr. 1977, pp. 57-82.
- . "Militares y Reformismo en El Salvador". ECA: Estudios Centroamericanos, No. 351-352, En.-Febr. 1978, pp. 9-27.
- Martínez, Manlio. Entrevista. Tegucigalpa, 7 de julio de 1981.
- Martínez Cuenca, Alejandro. Entrevista. Managua, 13 de julio de 1981.
- Mayorga Quirós, Román. "Perspectivas Socioeconómicas de Centroamérica en el Decenio de 1980". Integración Latinoamericana, No. 51, Oct. 1980, pp. 3-17.
- . El Crecimiento Desigual en Centroamérica (1950-2000). México, D.F., Mayo 1981. Mimeografiado.
- Mead, D. C. "The Distribution of Gains in Custom Unions between Developing Countries". En Peter Robson (ed.), International Economic Integration, Penguin, Harmondsworth, 1972 (2a. ed.), pp. 278-303.
- Medina Luna, Ramón. "Proyección de México sobre Centroamérica". Foro Internacional, Vol. 14, No. 4, Abr.-Jun. 1974, pp. 438-473.

- Menjívar, Oscar. "El Proceso de Desintegración Centroamericana". ECA: Estudios Centroamericanos, No. 339-340, En.-Febr. 1977, pp. 33-44.
- Menjívar, Rafael (comp.). La Inversión Extranjera en Centroamérica. EDUCA, San José, 1974.
- Mikesell, R. F. "The Theory of Common Markets and Developing Countries". En Peter Robson (ed.), International Economic Integration, Penguin, Harmondsworth, 1972 (2a. ed.), pp. 166-193.
- Mitrany, David. A Working Peace System. Quadrangle Books, Chicago, 1966.
- Molina Chocano, Guillermo. Integración Centroamericana y Dominación Internacional: Un Ensayo de Interpretación Sociológica. EDUCA, San José, 1971.
- Moncarz, Raúl. "Monetary Aspects of the Central American Common Market". Journal of Common Market Studies, Vol. 12, No. 2, Dic. 1973, pp. 196-204.
- Monteforte Toledo, Mario. Centroamérica: Subdesarrollo y Dependencia, 2 Vols. UNAM, México, 1972.
- Murga Frassinetti, Antonio. "Estado y Burguesía Industrial en Honduras". Revista Mexicana de Sociología, Vol. 39, No. 2, Abr.-Jun. 1977, pp. 595-609.
- Murphy, Thomas B. "Underdevelopment, Dependency, and Regional Integration: The Central American Experience". Ph.D. Dissertation, Purdue University, West Lafayette (Indiana), 1979.
- Mytelka, Lynn Krieger. "The Saliency of Gains in Third World Integrative Systems". World Politics, Vol. 25, No. 2, Jan. 1973, pp. 236-250.
- Naciones Unidas. Consejo de Seguridad. Telegrama de fecha 27 de octubre de 1969 dirigido al Secretario General por el Secretario General de la Organización de Estados Americanos. Nueva York, 1969. (S/9490).
- Nau, Henry R. "From Integration to Interdependence: Gains, Losses, and Continuing Gaps". International Organization, Vol. 33, No. 1, 1979, pp. 119-147.
- Noriega Morales, Guillermo. Entrevistas. Guatemala, 10 de abril de 1980 y 10 de agosto de 1981.

- Nye, Joseph S. "Central American Regional Integration". International Conciliation, No. 572, March 1967, pp. 1-66.
- . "Comparative Regional Integration: Concept and Measurement". International Organization, Vol. 22, No. 4, 1968, pp. 855-880.
- . "Comparing Common Markets: A Revised Neo-Functionalist Model". International Organization, Vol. 24, No. 4, 1970, pp. 796-835.
- Ocampo Santos, A. "Continúa Posición Indecisa en FECAICA sobre Tratado Marco". El Cronista (Honduras), 4 de septiembre de 1976.
- Ordoñez, Hugo. Entrevista. Guatemala, 26 de marzo de 1980 y 10 de agosto de 1981.
- Osorio Paz, Saul. "Integración Económica Centroamericana: Caracter del Desarrollo". Economía, No. 35, En.-Mar. 1973, pp. 79-90.
- Paz Barnica, Edgardo. Reestructuración Institucional de la Integración Centroamericana. Nuevo Continente, Tegucigalpa, 1972.
- Pinto, Anibal, y Jan Kñakal. "El Sistema Centro-Periferia Veinte Años Después". Revista de la Integración, No. 10, Mayo 1972, pp. 5-83.
- Poitevin, René. El Proceso de Industrialización en Guatemala. EDUCA, San José, 1977.
- Ponce, Mario. Entrevista. Tegucigalpa, 8 de julio de 1981.
- "Posición de la Cámara de Comercio de Costa Rica frente al Proyecto de la Comunidad Económica y Social Centroamericana". SIECA, Tercera Reunión Extraordinaria de Ministros de Economía de Centroamérica, Guatemala, 1-2 de septiembre de 1978, Resumen de las Principales Apreciaciones Nacionales y Regionales sobre el Proyecto de Tratado que crearía la Comunidad Económica y Social Centroamericana (CESCA), Guatemala, 30 de agosto de 1978, pp. 63-65. (SIECA/III-REMECA/D. 1. 1).
- Prado Rozzotto, Leonel. Entrevista. Guatemala, 14 de enero de 1981.
- Propuesta de los Gobiernos de El Salvador y Honduras sobre la Reestructuración del Proceso de Integración en Centroamérica. S. f. ni T. (1978). Mimeoografiado.

- (Propuesta de los Gobiernos de El Salvador y Honduras sobre la Reestructuración del Proceso de Integración Centroamericana:) Proyecto de Tratado. S. f. n. l. (1978). Mimeografiado.
- Puchala, Donald J. "Domestic Politics and Regional Harmonization in the European Communities". World Politics, Vol. 27, No. 4, July 1975, pp. 496-520.
- ". "International Transactions and Regional Integration". International Organization, Vol. 24, No. 4, 1970, pp. 732-763.
- ". "Of Blind Men, Elephants and International Integration". Journal of Common Market Studies, Vol. 10, March 1972, pp. 267-284.
- ". "The Pattern of Contemporary Regional Integration". International Studies Quarterly, Vol. 12, No. 1, March 1968, pp. 38-64.
- ". "Worm Cans and Worth Taxes: Fiscal Harmonization and the European Policy Process". En Helen Wallace, William Wallace y Carole Webb (eds.), Policy-Making in the European Communities, John Wiley, London, 1977, pp. 249-271.
- , y Carl F. Lankowsky. "The Politics of Fiscal Harmonization in the European Communities". Journal of Common Market Studies, Vol. 15, No. 3, March 1977, pp. 155-179.
- Ramírez, Dante G. Entrevista. Guatemala, 25 de marzo de 1980.
- , y Gautama Fonseca. Principales Aspectos Jurídico-Institucionales del Proyecto de Tratado de la Comunidad Económica y Social Centroamericana. SIECA, Guatemala, 1976.
- Ramírez, Roberto. Entrevista. Tegucigalpa, 7 de julio de 1981.
- Rapoport, Anatol. "Some System Approaches to Political Theory". En David Easton (ed.), Varieties of Political Theory, Prentice-Hall, Englewood Cliffs (N.J.), 1966, pp. 129-141.
- Real Academia Española. Diccionario de la Lengua Española. Espasa-Calpe, Madrid, 1970 (19a. ed.).
- "Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores del Istmo Centroamericano". San José, Costa Rica, 14 y 15 de marzo de 1980. SIECA, Carta Informativa, No. 221, Mar. 1980, pp. 1-9.
- Reyes, Ismael. Entrevista. Managua, 10 de julio de 1981.

Reyes, Miguel Angel. "Emergencia de la Tecnocracia: Implicaciones Estructurales e Ideológicas del Anteproyecto que crea la Comunidad Económica y Social Centroamericana". ECA: Estudios Centroamericanos, No. 334, Ag. 1976, pp. 349-364.

----- . "Notas Críticas al Proyecto de la SIECA". Estudios Sociales, No. 9, Mayo-Junio 1973, pp. 12-17.

Reynolds, Clark W., y Gustavo A. Leiva. "Employment Problems of Export Economies in a Common Market: The Case of Central America". En William R. Cline y Enrique Delgado (eds.), Economic Integration in Central America, The Brookings Institution, Washington, D.C., 1978, pp. 181-263.

Robson, Peter (ed.). International Economic Integration. Penguin, Harmondsworth, 1972 (2a. ed.).

----- . "Examen de las Últimas Propuestas relativas a la Compensación Fiscal en el Mercado Común Centroamericano". En Eduardo Lizano (comp.), La Integración Económica Centroamericana, Vol. 1, Fondo de Cultura Económica, México, 1975, pp. 164-181.

Rosenblum, Jack J. "El Interés Norteamericano en la Integración Económica Centroamericana". Foro Internacional, Vol. 13, No. 1, Jul.-Sept. 1972, pp. 27-44.

Rosenthal, Gert. "El Papel de la Inversión Extranjera Directa en el Proceso de Integración". En Edelberto Torres Rivas et al., Centroamérica: Hoy, Siglo XXI, México, 1975, pp. 119-159.

----- . "El Proceso de Integración Centroamericana: ¿Crisis Real o de Expectativas?". Encuentro Integración Centroamericana, 12-16 de marzo de 1979, Universidad Centroamericana José Simeón Cañas, San Salvador.

----- . Entrevista. México, 7 de agosto de 1980.

----- . "Estrategias Alternativas en la Política de Inducción y Control de la Inversión Directa Extranjera". Revista de la Integración, No. 12, En. 1973, pp. 55-89.

----- . "La Propuesta de la SIECA sobre el Perfeccionamiento y la Reestructuración del Proceso de Integración en Centroamérica: Orígenes, Contenido y Perspectivas". Estudios Sociales, No. 9, Mayo-Junio 1973, pp. 1-11.

- Rosenthal, Glenda G., y Donald J. Puchala. "Decisional Systems, Adaptiveness, and European Decisionmaking". The Annals of the American Academy of Political Science, Nov. 1978, pp. 54-66.
- Ruiz, Santiago, y Oscar Menjivar. "Factibilidad del Desarrollo Equilibrado en Centroamérica". ECA: Estudios Centroamericanos, No. 321, Jul. 1975, pp. 344-355.
- Sancho, José. "Anormalidad y Transición del Sistema Institucional Centroamericano". Derecho de la Integración, Vol. 6, No. 13, Jul. 1973, pp. 156-163.
- . "El Marco Institucional del Mercado Común Centroamericano y las Perspectivas de un Esquema Comunitario". Derecho de la Integración, No. 13, Jul. 1973, pp. 63-72.
- . La Preparación Nacional de la Decisión Comunitaria: Cómo se Organizan Internamente los Estados en Materia de Integración para Salvaguardar sus Respectivos Intereses Nacionales. ICAP, San José, Costa Rica, junio de 1974.
- Schmitter, Philippe C. "A Revised Theory of Regional Integration". International Organization, Vol. 24, No. 4, 1970, pp. 836-868.
- . Autonomy or Dependence as Regional Integration Outcomes: Central America. University of California, Berkeley, 1972.
- . "Intercambio, Poder y Lealtad en la Integración Internacional: Nuevas Perspectivas de Teoría y Medición". Integración Latinoamericana, No. 10, En.-Febr. 1977, pp. 5-28.
- . "La Dinámica de Contradicciones y la Conducción de Crisis en la Integración Centroamericana". Revista de la Integración, No. 5, Nov. 1969, pp. 87-151.
- Secretaría Permanente del Tratado General de Integración Económica Centroamericana. Vease SIECA.
- Segal, Aaron. "The Integration of Developing Countries: Some Thoughts on East Africa and Central America". Journal of Common Market Studies, Vol. 5, March 1967, pp. 252-282.
- Seligson, Mitchell A. "Transactions and Community Formation: Fifteen Years of Growth and Stagnation in Central America". Journal of Common Market Studies, Vol. 11, No. 3, March 1973, pp. 173-190.

"Seminario Subregional de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)". SIECA, Tercera Reunión Extraordinaria de Ministros de Economía de Centroamérica, Guatemala, 1-2 de septiembre de 1978, Resumen de las Principales Apreciaciones Nacionales y Regionales sobre el Proyecto de Tratado que crearía la Comunidad Económica y Social Centroamericana (CESCA), Guatemala, 30 de agosto de 1978, pp. 13-14. (SIECA/III-REMECA/D. I. 1).

Shaw, Royce Q. Central America: Regional Integration and National Political Development. Westview Press, Boulder (Colorado), 1978.

SIECA. Acta de la Decimocuarta Reunión de Ministros de Economía de Centroamérica. Guatemala, 24-25 de julio de 1975.

----- . Acta de la Decimotercera Reunión de Ministros de Economía de Centroamérica. Managua, Nicaragua, 18 de febrero de 1977.

----- . Acta de la Decimonovena Reunión de Ministros de Economía de Centroamérica. Guatemala, Guatemala, 30 de marzo de 1977.

----- . Acta de la Decimoséptima Reunión de Ministros de Economía de Centroamérica. Guatemala, 19, 20, 21 de enero de 1977.

----- . Acta de la Decimosexta Reunión de Ministros de Economía de Centroamérica. Guatemala, 8 y 9 de Julio de 1976.

----- . Acta de la Duodécima Reunión de la Comisión Normalizadora del Mercado Común Centroamericano. Guatemala, Guatemala, 30 y 31 de agosto y 1o. de septiembre de 1972.

----- . Acta de la Octava Reunión de la Comisión Normalizadora del Mercado Común Centroamericano. Guatemala, Guatemala, 10-11 de febrero de 1972.

----- . Acta de la Primera Reunión de la Comisión Normalizadora del Mercado Común Centroamericano. Guatemala, 8 de julio de 1971.

----- . Acta de la Primera Reunión sobre el Perfeccionamiento y la Reestructuración del Mercado Común Centroamericano. Guatemala, Guatemala, 1-2 de diciembre de 1972.

----- . Acta de la Quinta Reunión Extraordinaria de Ministros de Economía de Centroamérica: Segundo Período de Sesiones. Guatemala, 19 de febrero de 1979.

- . Acta de la Reunión de Ministros de Economía de Centroamérica, Managua, Nicaragua, 9 de enero de 1970.
- . Acta de la Reunión de Ministros de Economía de Centroamérica. Managua, Nicaragua, 25 de julio de 1970.
- . Acta de la Segunda Reunión Extraordinaria de Ministros de Economía de Centroamérica. San José, 30 y 31 de agosto de 1977.
- . Acta de la Segunda Reunión sobre el Perfeccionamiento y la Reestructuración del Mercado Común Centroamericano. Managua, Nicaragua, 24 de julio de 1973.
- . Acta de la Tercera Reunión de la Comisión Normalizadora del Mercado Común Centroamericano. Managua, Nicaragua, 12-13 de agosto de 1971.
- . Acta de la Tercera Reunión Extraordinaria de Ministros de Economía de Centroamérica. Guatemala, 1o. y 2 de septiembre de 1978.
- . Acta de la Vigésima Reunión de Ministros de Economía de Centroamérica. San José, Costa Rica, 10 de junio de 1977.
- . Acta de la Vigésimocuarta Reunión de Ministros Responsables de la Integración Económica Centroamericana. Tegucigalpa, Honduras, 7 de noviembre de 1980.
- . Acta de la Vigésimoquinta Reunión de Viceministros de Economía de Centroamérica. San José, Costa Rica, 21 y 22 de febrero de 1980.
- . Acta de la Vigésimosegunda Reunión de Ministros Responsables de la Integración Económica Centroamericana. San José, Costa Rica, 23 de febrero de 1980.
- . Acta de la Vigésimoséptima Reunión de Viceministros Responsables de la Integración Económica Centroamericana. Managua, Nicaragua, 22 de agosto de 1980.
- . Acta de la Vigésimosexta Reunión de Viceministros Responsables de la Integración Económica de Centroamérica. Managua, Nicaragua, 15 y 16 de mayo de 1980.
- . Acta de la Vigésimotercera Reunión de Ministros Responsables de la Integración Económica Centroamericana. Managua, Nicaragua, 4 y 5 de julio de 1980.

- . Acta del Cuarto Período de Sesiones de la Tercera Reunión de Ministros de Economía de Centroamérica. San José, Costa Rica, 3-6 de noviembre de 1970.
- . Acta del Primer Período de Sesiones de la Quinta Reunión Extraordinaria de Ministros de Economía de Centroamérica. Guatemala, 12 y 13 de enero de 1979.
- . Acta del Quinto Período de Sesiones de la Tercera Reunión de Ministros de Economía de Centroamérica. Sesiones celebradas en Managua, Nicaragua, del 17 al 20 de noviembre y en San José, Costa Rica, del 25 de noviembre al 2 de diciembre de 1970.
- . Acta del Segundo Período de Sesiones de la Tercera Reunión de Ministros de Economía de Centroamérica. Guatemala, 24-28 de agosto de 1970.
- . Acta del Tercer Período de Sesiones de la Tercera Reunión de Ministros de Economía de Centroamérica. Guatemala, 4-9 de septiembre de 1970.
- . Acta Final de la Tercera Reunión de Ministros de Economía de Centroamérica. San José, Costa Rica, 8-11 de diciembre de 1970.
- . Acuerdo de Managua. Suscrito por los Ministros de Economía de Guatemala, El Salvador, Nicaragua y Costa Rica, el 22 de junio de 1971.
- . Acuerdo de Tegucigalpa. Suscrito por los Ministros de Economía de Guatemala, Honduras, Nicaragua y Costa Rica, el 5 de julio de 1971.
- . Aide Memoire I: Reunión Preparatoria del Comité de Alto Nivel para la Reestructuración del Mercado Común Centroamericano. Antigua Guatemala, 13 de agosto de 1973.
- . Algunos Efectos del Decreto 97 sobre el Comercio Intracentroamericano y el Comercio Exterior de Honduras durante 1971. Guatemala, 10 de abril de 1972. (SIECA/72/VII-2/17).
- . Algunos Elementos para la Reestructuración del Programa de Integración Económica Centroamericana. Guatemala, 12 de diciembre de 1971. Versión Preliminar. (SIECA/71/V-1/54).
- . CAN. Acta del Cuarto Período de Sesiones del Comité de Alto Nivel para el Perfeccionamiento y la Reestructuración del Mercado Común Centroamericano. San Salvador, El Salvador, 20-22 de marzo de 1974.

- . CAN. Acta del Noveno Período de Sesiones del Comité de Alto Nivel para el Perfeccionamiento y la Reestructuración del Mercado Común Centroamericano. Guatemala, Guatemala, 9 de diciembre de 1974.
- . CAN. Acta del Octavo Período de Sesiones del Comité de Alto Nivel para el Perfeccionamiento y la Reestructuración del Mercado Común Centroamericano. Managua, Nicaragua, 18 al 20 de noviembre de 1974.
- . CAN. Acta del Primer Período de Sesiones del Comité de Alto Nivel para la Reestructuración del Mercado Común Centroamericano. Guatemala, 3-5 de octubre de 1973.
- . CAN. Acta del Quinto Período de Sesiones del Comité de Alto Nivel. Guatemala, Guatemala, 20, 21, 22 de junio de 1974.
- . CAN. Acta del Séptimo Período de Sesiones del Comité de Alto Nivel para el Perfeccionamiento y la Reestructuración del Mercado Común Centroamericano. Ciudad de Antigua Guatemala, República de Guatemala, 4-6 de septiembre de 1974.
- . CAN. Acta del Sexto Período de Sesiones del Comité de Alto Nivel para el Perfeccionamiento y la Reestructuración del Mercado Común Centroamericano. San José, Costa Rica, 29 de julio al 1o. de agosto de 1974.
- . CAN. Acta del Tercer Período de Sesiones del Comité de Alto Nivel para el Perfeccionamiento y la Reestructuración del Mercado Común Centroamericano. Tegucigalpa, Honduras, 11 de febrero de 1974.
- . CAN. Aide-Memoire del Décimo Octavo Período de Sesiones del Comité de Alto Nivel para el Perfeccionamiento y la Reestructuración del Mercado Común Centroamericano. Guatemala, 6 al 9 de octubre de 1975.
- . CAN. Aide-Memoire del Décimo Período de Sesiones del Comité de Alto Nivel para el Perfeccionamiento y la Reestructuración del Mercado Común Centroamericano. Guatemala y Antigua, 22-24 de enero de 1975.
- . CAN. Aide-Memoire del Décimo Tercer Período de Sesiones del Comité de Alto Nivel para el Perfeccionamiento y la Reestructuración del Mercado Común Centroamericano. Guatemala, 17-21 de marzo de 1975.

- . CAN. Aide-Memoire del Decimocuarto Período de Sesiones del Comité de Alto Nivel para el Perfeccionamiento y la Reestructuración del Mercado Común Centroamericano. Tegucigalpa, Honduras, 8-10 de abril de 1975.
- . CAN. Aide-Memoire del Decimonoveno Período de Sesiones del Comité de Alto Nivel para el Perfeccionamiento y la Reestructuración del Mercado Común Centroamericano. Guatemala, 12 al 14 de noviembre de 1975.
- . CAN. Aide-Memoire del Decimoquinto Período de Sesiones del Comité de Alto Nivel para el Perfeccionamiento y la Reestructuración del Mercado Común Centroamericano. Ciudad de Guatemala, 12-13 de mayo de 1975.
- . CAN. Aide-Memoire del Decimoséptimo Período de Sesiones del Comité de Alto Nivel para el Perfeccionamiento y la Reestructuración del Mercado Común Centroamericano. Guatemala, 1-4 de septiembre de 1975.
- . CAN. Aide-Memoire del Decimosexto Período de Sesiones del Comité de Alto Nivel para el Perfeccionamiento y la Reestructuración del Mercado Común Centroamericano. Guatemala, 4-6 de junio de 1975.
- . CAN. Aide-Memoire del Duodécimo Período de Sesiones del Comité de Alto Nivel para el Perfeccionamiento y la Reestructuración del Mercado Común Centroamericano. San José, Costa Rica, 24-26 de febrero de 1975.
- . CAN. Informe del Comité de Alto Nivel para el Perfeccionamiento y la Reestructuración del Mercado Común Centroamericano presentado a los Señores Presidentes de las Repúblicas Centroamericanas. 23 de marzo de 1976.
- . CAN. Proyecto de Tratado de la Comunidad Económica y Social Centroamericana. Marzo de 1976.
- . Consejo Económico Centroamericano. Decimoséptima Reunión Extraordinaria. Acta Número Veinticinco. Tegucigalpa, Honduras, 22 de marzo de 1969.
- . El Desarrollo Integrado de Centroamérica en la Presente Década: Bases y Propuestas para el Perfeccionamiento y la Reestructuración del Mercado Común Centroamericano, 11 Tomos. Instituto para la Integración de América Latina (INTAL) y Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Buenos Aires, 1973.
- . Estadísticas Macroeconómicas de Centroamérica 1970-1979. Guatemala, Septiembre 1980.

- . Estadísticas Sociales: Documento Informativo presentado por la Secretaría Permanente del Tratado General de Integración Económica Centroamericana (SIECA) al Seminario sobre Planificación del Desarrollo Social en Centroamérica y Panamá, auspiciado por UNICEF. San José, Costa Rica, del 2 al 16 de mayo de 1973.
- . Evolución de la Economía Centroamericana: 1978-1980. Guatemala, junio de 1981. (SIECA/SG-01-81).
- . Evolución y Estado Actual del Mercado Común Centroamericano y sus Posibilidades de Funcionamiento a Corto Plazo, 2 Vols. Guatemala, 26 de junio de 1971. (SIECA 71/V/20/V-1) y (SIECA 71/V/20/V-11).
- . Exposición del Doctor Roberto Mayorga-Cortés, Secretario General de la SIECA, en la Cámara de Comercio Norteamericana de Guatemala. Ciudad de Guatemala, 27 de octubre de 1976.
- . Grados de Sindicalización en Centroamérica. Estudio Preliminar no Publicado. (PES/76).
- . Grupo de Trabajo de la Reunión de Ministros de Economía de Centroamérica. Guatemala, 3 de agosto de 1970. Exposición de la Federación de Cámaras y Asociaciones Industriales de Centroamérica. Guatemala, 7 de agosto de 1970. (SIECA/GT-RMECA-111/D. T. 10).
- . Hacia la Definición de una Estrategia para la Reestructuración del Mercado Común Centroamericano: Una Agenda Tentativa para el Futuro. Guatemala, Guatemala, 5 de noviembre de 1971. (SIECA/71/S. G./48).
- . Informe de las Actividades realizadas por el Comité de Alto Nivel para el Perfeccionamiento y la Reestructuración del Mercado Común Centroamericano. Período comprendido entre el 13 de agosto de 1973 y el 15 de julio de 1974. Guatemala, 26 de julio de 1974.
- . Las Perspectivas del Desarrollo Económico y Social de Centroamérica en la Década 1971-1980: Términos de Referencia Preliminares. Guatemala, 15 de abril de 1971. (SIECA/71/S. G./11).
- . Memorandum para los Ministros Responsables de la Integración Económica Centroamericana, de Raúl Sierra Franco, Secretario General de la SIECA, Asunto: la Reestructuración del Proceso Centroamericano de Integración Económica y Algunas Ideas sobre la Manera de Avanzar en los Trabajos Correspondientes. 10. de diciembre de 1980.

- . Misión SIECA/UNCTAD. Consideraciones sobre el Desarrollo Integrado en Centroamérica durante la Década de 1970: Nota de la Secretaría. Guatemala, 8 de junio de 1972.
- . Misión UNCTAD/SIECA. Esquema Anotado sobre el Estudio "Las Perspectivas del Desarrollo Económico y Social de Centroamérica en la Década de 1970". 26 de noviembre de 1971.
- . Octava Reunión de la Comisión Normalizadora del Mercado Común Centroamericano. Guatemala, Guatemala, 10-11 de febrero de 1972. Exposición de la Asociación Salvadoreña de Industriales sobre Política Industrial Regional. Guatemala, 9 de febrero de 1972. (SIECA/CNMC-VIII/D. I. 2).
- . Proyecto Arancelario SIECA/PNUD/UNCTAD con la colaboración del ICAP. Informe del consultor Carlos E. Gutiérrez Luna. Bases y Orientaciones para la Revisión de la Zona Centroamericana de Libre Comercio. Guatemala, Enero 1981. (RLA/79/003).
- . Recientes Medidas Económicas Adoptadas por los Países Centroamericanos y sus Efectos sobre el Comercio Intra-regional. Guatemala, julio de 1981. (SIECA/SG-02-81).
- . Reunión de Ministros de Economía de Centroamérica. Guatemala, 4 de septiembre de 1970. Cuadro Comparativo de los Planteamientos contenidos en las Propuestas de los Gobiernos sobre el Modus Operandi para el Funcionamiento del Mercado Común Centroamericano, presentadas en el Segundo y Tercer Período de Sesiones de la III Reunión de Ministros de Economía de Centroamérica. Guatemala, 4 de septiembre de 1970. (SIECA/RMECA-III-3/D. I. 1).
- . Reunión de Ministros de Economía de Centroamérica. Guatemala, 4 de septiembre de 1970. Declaración del Gobierno de El Salvador. Guatemala, 4 de septiembre de 1970. (SIECA/RMECA-III-3/D. T. 2).
- . Reunión de Ministros de Economía de Centroamérica. Guatemala, 4 de septiembre de 1970. Propuestas del Gobierno de Honduras. Guatemala, 4 de septiembre de 1970. (SIECA/RMECA-III-3/D. T. 3).
- . Reunión de Ministros de Economía de Centroamérica. Quinto Período de Sesiones: Continuación. San José, Costa Rica, 8 de diciembre de 1970. Modus Operandi del Mercado Común Centroamericano: Proyecto de Resolución del Consejo Económico elaborado por la Secretaría Permanente con Base en los Acuerdos establecidos por los Ministros de Economía. Guatemala, 6 de diciembre de 1970. (SIECA/RMECA-III-5/D. T. 43).

- . Reunión de Ministros de Economía de Guatemala, El Salvador, Nicaragua y Costa Rica. Estatuto de la Comisión Normalizadora del Mercado Común Centroamericano. San Salvador, El Salvador, 28-30 de junio de 1971.
- . Series Estadísticas Seleccionadas de Centroamérica y Panamá, No. 16. Guatemala, noviembre de 1980.
- . VI Compendio Estadístico Centroamericano. Guatemala, 1975.
- . Simposio Patrocinado por INCAE/SIECA. Guatemala, 17 y 18 de noviembre de 1972. Versión Taquígráfica.
- . Tercera Reunión Extraordinaria de Ministros de Economía de Centroamérica. Guatemala, 1-2 de septiembre de 1978. Resumen de las Principales Apreciaciones Nacionales y Regionales sobre el Proyecto de Tratado que crearía la Comunidad Económica y Social Centroamericana (CESCA). Guatemala, 30 de agosto de 1978. (SIECA/III-REMECA/D. I. 1).
- . Tratado que crea la Comunidad Económica y Social Centroamericana: Anteproyecto. Guatemala, 9 de diciembre de 1974.
- . Vigesimosegunda Reunión de Ministros de Economía de Centroamérica. San José, Costa Rica, 23 de febrero de 1980. Vencimiento del Plazo de Vigencia del Tratado General de Integración Económica y sus Implicaciones en el Ordenamiento Jurídico de la Integración. Guatemala, Guatemala, 14 de febrero de 1980. (SIECA/XXII/RMECA-D. I. 1).
- . Vigesimotercera Reunión de Ministros Responsables de la Integración Económica Centroamericana. Managua, Nicaragua, 4 y 5 de julio de 1980. Antecedentes sobre el Perfeccionamiento y Reestructuración del Mercado Común Centroamericano. Guatemala, junio 1980. (SIECA/XXIII-ROMRIECA/D. I. 2).
- . Vigesimotercera Reunión de Ministros Responsables de la Integración Económica Centroamericana. Managua, Nicaragua, 4-5 de julio de 1980. Consideraciones de la Secretaría Permanente sobre Aspectos Importantes de la Reestructuración del Mercado Común Centroamericano. Guatemala, 26 de junio de 1980. (SIECA-ROMRIECA/XXIII-D. T. 9).
- Sierra Franco, Raúl. Entrevista. Guatemala, 11 de agosto de 1981.
- Sloan, John W. "The Strategy of Developmental Regionalism: Benefits, Distribution, Obstacles and Capabilities". Journal of Common Market Studies, Vol. 10, No. 2, Dec. 1971, pp. 138-162.

- Sol Castellanos, Jorge. "El Proceso de Nuestra Integración Económica". En Eduardo Lizano (comp.), La Integración Económica Centroamericana, Vol. 1, Fondo de Cultura Económica, México, 1975, pp. 51-81.
- Solano Orfila, Rodolfo. Entrevista. San José, 17 de julio de 1981.
- Solís, Gilberto. Entrevista. Managua, 11 de julio de 1981.
- Solórzano, Orlando. Entrevista. Managua, 11 de julio de 1981.
- Steinbruner, John D. The Cybernetic Theory of Decision: New Dimensions of Political Analysis. Princeton University Press, Princeton (N.J.), 1974.
- Sunkel, Osvaldo (comp.). Integración Política y Económica. Ed. Universitaria, Santiago de Chile, 1970.
- Torres Rivas, Edelberto. "El Modelo de Crecimiento en Centroamérica: ¿Crisis para Quiénes?". Encuentro Integración Centroamericana, 12-16 de marzo de 1979, Universidad Centroamericana José Simeón Cañas, San Salvador.
- , Interpretación del Desarrollo Social Centroamericano. EDUCA, San José, 1971 (2a. ed.).
- , "La Integración Económica Centroamericana y su Impacto Regional". Revista Mexicana de Sociología, Vol. 37, No. 3, Jul.-Sept. 1975, pp. 631-654.
- , "Poder Nacional y Sociedad Dependiente: Las Clases y el Estado en Centroamérica". Estudios Sociales Centroamericanos, No. 8, pp. 27-63.
- , et al. Centroamérica: Hoy. Siglo XXI, México, 1975.
- , y Vinicio González. "Naturaleza y Crisis del Poder en Centroamérica". Estudios Sociales Centroamericanos, No. 3, Sept.-Dic. 1972, pp. 37-81.
- "Tratado de Paz: Pacto de Guerra contra el Pueblo Salvadoreño". Revista Farabundo Martí, No. 4, Dic. 1980-En. 1981, p. 2.
- Tratado General de Integración Económica Centroamericana. Instrumentos relativos a la Integración Económica de América Latina, Instituto Interamericano de Estudios Jurídicos Internacionales, Instituto para la Integración de América Latina (INTAL) y BID, 1968 (2a. ed.), pp. 24-36.

- Truyol y Serra, Antonio. La Integración Europea: Idea y Realidad. Tecnos, Madrid, 1972.
- La Teoría de las Relaciones Internacionales como Sociología. Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1973 (2a. ed.).
- U.S. Congress. House. Committee on Foreign Affairs. Subcommittee on Inter-American Affairs. U.S. Assistance to Central American Regional Organizations: Briefing Papers. U.S. Government Printing Office, Washington, 1969.
- Villagrán Kramer, Francisco. Integración Económica Centroamericana: Aspectos Sociales y Políticos. Universidad de San Carlos, Guatemala, 1970.
- Teoría General del Derecho de la Integración Económica. EDUCA, San José, 1969.
- Villamar Contreras, Marco A. Entrevista. Tegucigalpa, 7 de julio de 1981.
- Villanueva, Benjamín. Entrevista. Tegucigalpa, 7 de julio de 1981.
- "Voz de SIECA en Diálogo sobre México y la Integración Económica Latinoamericana". SIECA, Carta Informativa, No. 141, Jul. 1973, pp. 18-27.
- Wallace, Helen, William Wallace y Carole Webb (eds.). Policy-Making in the European Communities. John Wiley, London, 1977.
- Webb, Carole. "Introduction: Variations on a Theoretical Theme". En Helen Wallace, William Wallace y Carole Webb (eds.), Policy-Making in the European Communities, John Wiley, London, 1977, pp. 1-31.
- Wilford, W. T., y G. Christou. "A Sectorial Analysis of Disaggregated Trade Flows in the Central American Common Market, 1962-70". Journal of Common Market Studies, Vol. 12, No. 2, Dec. 1973, pp. 159-175.
- Wionczek, M. S. "The Central American Common Market". En Peter Robson (ed.), International Economic Integration, Penguin, Harmondsworth, 1972 (2a. ed.).
- "The Rise and the Decline of Latin American Economic Integration". Journal of Common Market Studies, Vol. 9, No. 1, Sept. 1970, pp. 49-66.

