

ARTICULOS

LA PREVENCIÓN DE LAS DECISIONES REESTRUCTURADORAS DE LA INTEGRACIÓN REGIONAL CENTROAMERICANA, 1969-1981

Nicolás Mariscal

RESUMEN

Los intentos de integración regional hicieron crisis. Sin embargo, entre 1969 y 1981 se hicieron esfuerzos de revitalización, pero sin conseguirlo. No se pudo establecer una nueva estructura para el funcionamiento de la integración centroamericana. La pregunta que aquí se trata de responder es por qué fracasaron esos planes reestructuradores. El objeto de las siguientes páginas es investigar los factores determinantes del fracaso de los intentos de reorganización de la integración y del mercado común centroamericano entre 1969 y 1981.

En la primera parte se elabora un modelo sistemático y un diseño analítico para el estudio. En la segunda parte del artículo se presentan los resultados del análisis empírico, después de trazar la actuación de las diversas fuerzas sociales. En las conclusiones, el autor explica e interpreta el fracaso de los reiterados intentos de reestructuración en base a la actuación negativa de los gobiernos y a la inaceptabilidad de las propuestas para las minorías industriales y comerciales. Unos y otros, socios en la coalición política dominante en cada país, lograron prevenir las decisiones del sistema de integración centroamericana.

La situación social y política de varios de los Estados de Centroamérica es altamente conflictiva. Esta situación ha venido tensionándose a lo largo de los últimos años hasta alcanzar intenso dramatismo y ocasionar la muerte violenta de decenas de miles de personas en Nicaragua, El Salvador y Guatemala. En medio de estos pudrimientos estatales, la integración regional se ha

ido degradando y las tendencias desintegradoras cobrando creciente fuerza. Centroamérica, dividida y arruinada, es hoy escenario sangriento, en el que se entrometen poderosas fuerzas internacionales.

El convencimiento, sin embargo, de que la división, pequeñez y creciente inviabilidad de nuestros países han sido condiciones de su subde-

sarrollo y dependencia —raíces estructurales de los conflictos actuales— y la esperanza, surgida de la racionalidad, de que la utopía de la unión centroamericana acabará encontrando lugar en nuestra realidad histórica, siguen alentando el esfuerzo científico por contribuir a realizarla lo antes posible.

Los intentos de integración económica regional, cuyos logros en los años 50 y 60 suscitaron expectativas de una unión progresiva eventualmente culminante en la integración política, hicieron crisis. Los doce años que van de mediados de 1969 —conflicto bélico entre El Salvador y Honduras y posterior marginación de este país del Mercado Común— a mediados de 1981 —vencimiento del plazo de vigencia del Mercado Común Centroamericano— fueron de esfuerzos de revitalización, de volver a dinamizar la integración centroamericana. Dado el diagnóstico sobre la naturaleza estructural de la crisis 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? De la experiencia negativa del pasado es preciso extraer enseñanzas que hagan positiva la integración de Centroamérica en el futuro. Investigar los factores determinantes del fracaso de los intentos de reestructuración de la integración centroamericana entre 1969 y 1981 constituye, por tanto, la inquietud y objeto fundamental del presente trabajo.

En la primera parte 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 se presentan los resultados del análisis empírico, tras trazar la actuación de los diversos actores: gobiernos, técnicos regionales, minorías industriales y comerciantes, y mayorías en varios intentos reestructuradores. En las conclusiones se intenta una explicación e interpretación del fracaso de los reiterados intentos de reestructuración en base a la actuación negativa de los gobiernos y la inaceptabilidad de las propuestas reestructuradoras para las minorías industriales y comerciales. Unos y otras, socios en la coalición política dominante en cada país, lograron prevenir las decisiones reestructuradoras del sistema de integración centroamericana.

PRIMERA PARTE

MODELO SISTEMICO Y DISEÑO ANALITICO DE LA INTEGRACION CENTROAMERICANA EN SU "SEGUNDA DECADA", 1969-81

A. MODELO SISTEMICO

Las concepciones sistémicas privilegian 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 en el sistema. Los modelos sistémicos permiten simplificar fenómenos sociales muy complejos, reduciéndolos a los que se consideran sus componentes, estructuras y procesos fundamentales.

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 principio hipótesis presuntamente relevantes, como para relacionarlas e interpretar posteriormente los resultados del análisis en términos del conjunto.

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 70.¹ Ese modelo es, no obstante, modificado y ampliado.

Nuestro modelo sistémico (Fig. 1-1) representa la integración centroamericana 1969-81 como un sistema de sistemas, conceptualizados ahora como subsistema: 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 po-

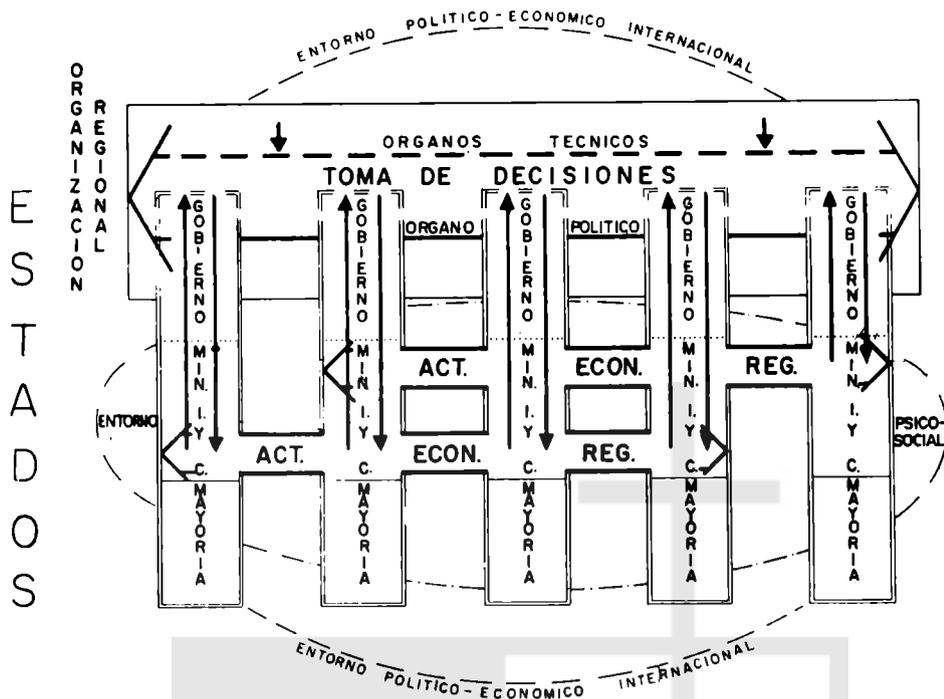


Fig. III-1 MODELO SISTEMICO DE LA INTEGRACION CENTROAMERICANA, 1969 - 81

lítico, 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 comerciales, y mayorías.

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 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 de más 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 al menos dos de estos procesos: uno de conversión y otro de adaptación-transformación.

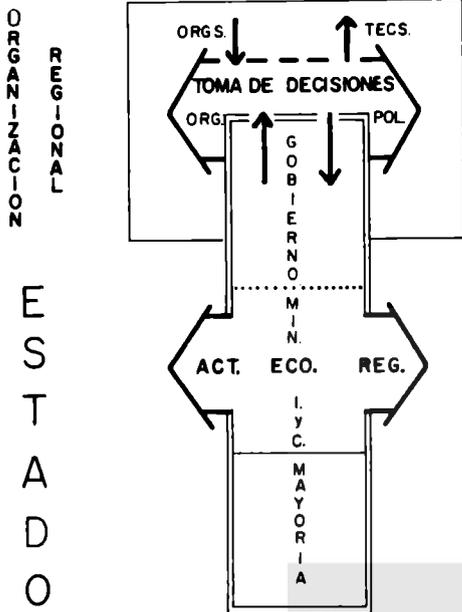


Fig. III-2 PROCESO DE CONVERSIÓN

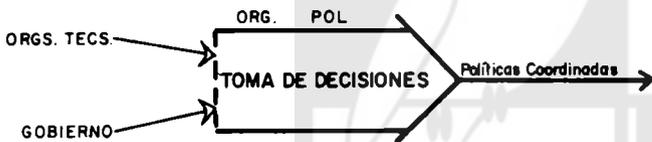


Fig. III-3 PROCESO DE CONVERSION

En el proceso de conversión (Figs. I-2 y I-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 Estado 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. I-4 y I-5), llevado a cabo mediante los círculos de retroalimentación. Ante ciertas perturbaciones tensionantes experimentadas por el sistema, 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, firmada 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 los Estados miembros, dentro de una amplia gama que va del antagonismo a la solidaridad. El segundo, entorno regional externo, por lo 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 política internacionales.

B. DISEÑO ANALITICO

1. Explicación de resultados: proposiciones generales

Al lanzar una mirada retrospectiva sobre la integración centroamericana en la década de los

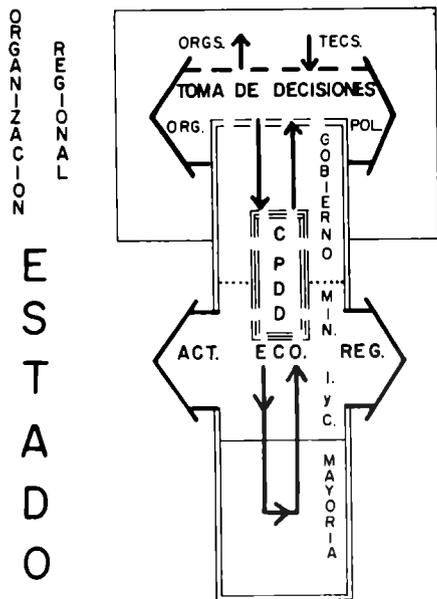


Fig. III-4 PROCESO DE ADAPTACION - TRANSFORMACION

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. Por otro, el fracaso de los intentos de reestructuración de la integración, a pesar de reiteradas propuestas. Supongamos que se desearan 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 in-

tegración regional. Ahora bien, las políticas de la integración, como cualesquiera 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 reestructuradoras 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 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:

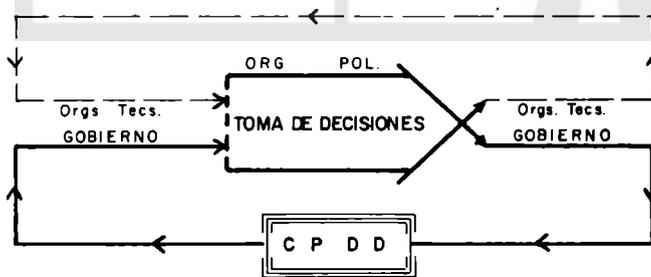


Fig. III-5 PROCESO DE ADAPTACION - TRANSFORMACION

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 mercantiles. 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. 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 comerciales 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 comerciales viene dada básicamente por su predominio de la actividad económica regional, que constituye el segundo plano de la estructura del modelo sistemático. 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.

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, 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. La reestructuración o cambio estructural de la integración centroamericana planteada 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.

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. 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 aprueban 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:

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 mo-

delo, 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 comerciales 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.

SEGUNDA PARTE

INTENTOS DE REESTRUCTURACION

En esta segunda parte se presentan muy resumidamente los resultados del análisis de los diversos intentos que trataron de reestructurar con mayor o menor profundidad el sistema centroamericano de integración regional, sometido a permanente tensión en el período 1960-81. Los intentos de tomar decisiones reestructuradoras se han agregado en tres grupos: a) gérmenes reestructuradores en esfuerzos de refuncionamiento (1969-72), que reúne la resolución 54, el **Modus Operandi** y la comisión normalizadora; b) el gran intento reestructurador, formado por la propuesta de la SIECA, el anteproyecto y el proyecto de tratado de la comunidad económica y social centroamericana, elaborados entre 1872 y 1976;

y c) pudrimientos estatales y reestructuración de la integración (1977-81). En cada uno de los intentos de reestructuración se trata de ver la actuación e interacción de los gobiernos, técnicos regionales, minorías industriales y comerciales, y mayorías en un sistema de integración regional gravemente tensionado.

A. GERMENES REESTRUCTURADORES EN ESFUERZOS DE REFUNCIONAMIENTO, 1969-72.

De los tres intentos de "re-funcionamiento" con gérmenes reestructuradores, 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.

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** (Cuadro II-1) y especialmente aplicables a los gobiernos y minorías empresariales de El Salvador y Guatemala, entre quienes se dio un mayor influjo e incluso cierta identidad empresa privada-sector público. Hay que tener en cuenta,

CUADRO II-1
Participación Sectorial en las Delegaciones Nacionales
del "Modus Operandi"

Asistencia %	Delegaciones				
	G.	E.S.	H.	N.	C.R.
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

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 buscaron el refuncionamiento del Mercado Común dentro de la orientación liberal del Tratado General de Integración Económica de 1960, 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 "quasi-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. 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 obje-

ciones en el fondo para el fomento de la producción, 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 la Federación de Cámaras y Asociaciones Industriales de Centroamérica (FECAICA) y de la Federación de Cámaras de Comercio (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, resintiéndose el 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 imponién-

dose la posición de quienes preferían un Mercado Común liberal, aun a costa de sacrificar a algún miembro, a otro con los cinco miembros, pero más "dirigistas" 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 dio 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 comerciales. 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 economía —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.

B. EL GRAN INTENTO REESTRUCTURADOR 1972-76

El gran intento reestructurador acabó en nada, apagándose ante la falta de decisiones de los gobiernos.

La propuesta de la SIECA de 1972 había tratado de obviar sus inocultables connotaciones políticas. Si todo plan de desarrollo conlleva contienda de poderes, conflictos de políticas, redistribución 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 (CAN), que la discutió y "pre-negóció", se pondría de manifiesto.

En la primera etapa del CAN (Cuadro II-2) la tensión principal se planteó entre El Salvador y Honduras. Perfeccionamiento de la integración, 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 dio en la segunda etapa (Cuadro II-3) 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 algunas 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 Nicaragua se resistieron a "excesivas" intromisiones

CUADRO II-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:	l	l		l	-
industrial	Protecc.	Desarrollo	Pragmatismo	Protecc.	Libre camb.
arancelaria	extrarreg.	equilibrado	promocional	extrarreg.	Trato pref.
tributaria	Libre camb.	Trato pref.	(proyectos)	Intereses	a Nicaragua
inversión ext.	intrarreg.	a Honduras		nacionales	
agraria					

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.

l, +, - : 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.

comunitarias en sus jurisdicciones nacionales. Similar alineamiento se dio en cuanto a la orientación social de la comunidad. Respecto al contenido político de ésta, sólo El Salvador pareció aceptarlo, probablemente como ayuda para obviar su contencioso con Honduras, mientras por distintas razones los demás países trataron de diluirlo.

Resulta evidente la compleja conflictividad y diversidad de alineamientos surgidas en las discusiones de la propuesta de la SIECA y el posterior anteproyecto de tratado: por un lado, diferentes concepciones sobre la reestructuración e intereses contrapuestos sobre orientaciones y políticas fundamentales, y por otro, competitividad entre poderes estatales, comunitarios y particulares. El hecho más relevante, sin embargo, es que esa diversidad conflictiva fue manejable hasta lograr conciliarla, al menos en el papel, en el proyecto de tratado de la comunidad económica y social centroamericana de 1976. Sin duda que la "irresponsabilidad política" inherente a su jerarquía de mero proyecto, prenegociado por representantes no plenipotenciarios que no comprometían decisivamente a sus gobiernos, facilitó la conciliación de concepciones, intereses y poderes en un documento híbrido: perfecciona-

miento regulado del Mercado Común, lineamientos de políticas reestructuradoras nueva organización institucional fortaleciendo sobre todo a la comisión y al tribunal comunitarios. Los logros "técnicos" y las concesiones "diplomáticas" de las delegaciones gubernamentales —bajo el papel orientador y componedor de la SIECA— conllevaban una potencial debilidad 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, comerciales y empresariales: organizadas, dominantes, negativas (Cuadro II-4). Casi todas rechazaron más o menos explícitamente la globalidad del proyecto, excepto las costarricenses y la Asociación Salvadoreña de Industriales (ASI), que algo parecía haber aprendido de su pasada intransigencia. Las organizaciones salvadoreñas y guatemaltecas de las minorías esgrimieron además la eficaz y cínica baza de la anti-constitucionalidad. 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 proyec-

CUADRO II-3

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		+		
	Fortalecim.	Intereses	Funcional y	Etapa	Soberanía
	Consejo y	nac. base	pragmática	formativa.	e interés
	represent.	interés	(integrac.	Interés	nacionales
	particular.	comunit.	en hechos)	nacional	
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.

to 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 salvadoreñas —con la relativa 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 conce-

siones concretas que se les hicieran 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 (Cuadro II-5), mayoritariamente desorganizadas y silenciosas, se expresó de algún modo sobre el proyecto de tratado en un estudio de la Confederación de Trabajadores Centroamericanos (CTCA) y un seminario organizado por la Organización Inter-

nacional del Trabajo (OIT). En estas expresiones regionales se reiteraron posiciones precedentes. Se apoya 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 abocándolos 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 desarrollándose hasta la irrupción de las minorías. Tampoco se pueden 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 Hon-

CUADRO II-4

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 Rica		Guatemala	Nicaragua	Regionales		
	ASI	CCI	ANEP	COHEP	CI	CC	CI	CACIF	(Ante) CADIN	FECAM CO	FEDE PRICA
Aprobación a la globalidad	(si)	(no)	no	(no)	si	si	no	no	no	no	
Compatibilidad con la Constitución nacional	(si)	no	no				no	no			
Suficiente participación del propio sector	(si)	no ⁺	no ⁺	no ⁺	no ⁺	(no ⁺)	no ⁺				
Libre comercio regional	no ⁺	no ⁺	no ⁺	no ₋	si ⁺	no	no ⁺	no ⁺	[-]	-	no ⁺
Libre circul. factores	no ⁺		no ⁺	no ₋			no ⁺	si ⁺			
Desarrollo equilibrado	si ₋	no ₋	no ₋	si ⁺	si ₋		no ₋	no ₋	[1]	si ⁺	
Programación industrial	no ₋	no ₋	no ₋	si ₋	si		no ₋	no ₋	[1]	no ₋	
Inclusión pol. agraria			no ₋	si ₋			no ₋	no ₋		si ₋	[si ₋]
Política social		(no ₋)	no ₋			si ⁺				no ₋	
Control inversión ext.	no ₋	no ₋		si ₋	si ₋		no ₋	no ₋	[-]	-	no ₋

si, no Aprobación (si) o desaprobación (no) básica de las disposiciones del Proyecto de Tratado.

1, +, - Posición tendiente a dar en la reestructuración a la cuestión referida un peso fundamentalmente similar (1), 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.

duras 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.

C. PUDRIMIENTOS ESTATALES Y DESESTRUCTURACION DE LA INTEGRACION

En el período 1977-81 no hubo nuevas propuestas reestructuradoras formales. Una 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

CUADRO II-5

Aprobación de las Disposiciones de las Propuestas Reestructuradoras (Propuesta, Anteproyecto y Proyecto) y Posiciones Tendenciales de las Mayorías

Propuestas reestructuradoras	Honduras CTH		Costa Rica CTC		Regionales		
	(Prop.)	(Ante.)	(Ante.)	(Prop.)	CTCA (Ante.)	(Proy.)	OIT (Proy.)
Aprobación a la globalidad			(si)	si		si	si
Compatibilidad con la Constitución nacional							
Suficiente participación del propio sector	no +	no +	+	no +	no +	no +	no +
Libre comercio regional	(no.)					(si)λ	
Libre circul. factores (pers.)	(no)	no_				no +	
Desarrollo equilibrado							
Programación industrial	(no)			si +	(1)	(si)	
Inclusión pol. agraria (reforma agraria)	no +	+		si +	si +	(si)	
Política social	+	no +		si +	no +	si +	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.

superara su contencioso. Ese "tratado mínimo", fue elaborado por las cancillerías de El Salvador y Honduras con asesoramiento de conocidos expertos de la CEPAL. 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. 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 pudrimientos 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 afuera de la región esperando de otros lo que ellos habían sido incapaces de desarrollar.

Como se recordará, las minorías industriales y comerciales se habían opuesto cerradamente al proyecto de tratado marco en 1976. Nunca en los años siguientes presentaron una alternativa elaborada y razonable de reestructuración. Siguió 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 inmediatismo de sus pro-

pios 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. Esta 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?

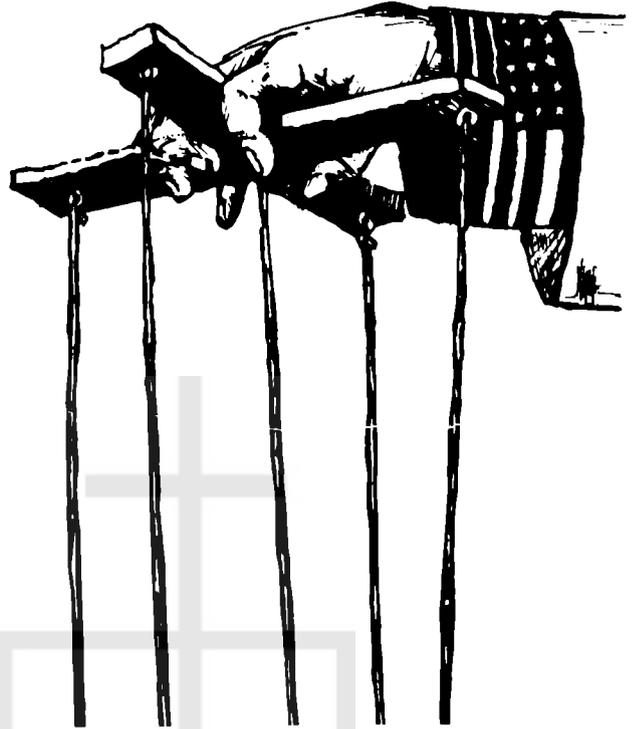
Los efectos del ejercicio de la hegemonía de las minorías en la coalición en 1976 se prolongaron por los dos años siguientes, en que los gobiernos enterraron el proyecto de tratado marco. A partir del 79, esa hegemonía fue seriamente puesta en entredicho en medio de los pudrimientos de varios de los 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 pudrimientos 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 ambiente centroamericano.

CONCLUSIONES

No se trata de recargar el sistema de integración regional pidiéndole más de lo que puede dar, ni de evaluarlo con la medida de nuestros deseos. En países subdesarrollados con ingentes y urgentes necesidades, escasa especialización social y pocos recursos, cuando un sistema logra algo tiende a demandársele la solución de todo. Pero tampoco se trata de exigirle menos de lo que racional y razonablemente parece que podría haber aportado, haciéndole así a la larga el falso favor de erosionar sus apoyos.



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 dio bastante diversidad respecto a los alcances, niveles, ritmos y juegos de competencias y poderes. Todos ellos, si embargo, acabaron siendo consistentemente rechazados. El resultado fue el fracaso de los intentos de reestructuración.

En la primera parte 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. El conjunto constituye el proceso de prevención de las decisiones reestructuradoras del sistema de integración regional centroamericana.

El hecho de la falta de decisiones reestructuradoras por parte de los gobiernos ante las propuestas de reestructuración queda claramente establecido en las páginas precedentes. Sin esas decisiones era imposible que los intentos de reestructuración siquiera comenzaran a cuajar en una integración reestructuradora.

En general, no obstante diferentes matices y aún algunos disensos, en las expresiones y actuaciones 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 en ella de estas últimas. Es notable la diferencia entre 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-salvadoreño,

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.

El conjunto de las tres hipótesis conexas formuladas —“líneas de penetración indagadora” o “hilos conductores de la investigación” más que hipótesis a validar o invalidar estrictamente— revela el proceso de prevención de las decisiones reestructuradoras del sistema de integración regional centroamericana. Las reiteradas perturbaciones de éste llegaron a constituirse en tensión permanente hasta amenazar sus variables esenciales. La permanencia del sistema exigía un proceso de adaptación-transformación a nivel estructural, en una palabra, una reestructuración. La tarea no era fácil ciertamente, y a ella se opusieron las coaliciones políticas dominantes en los países de Centroamérica, en la mayoría de los casos alianza de gobiernos incapaces y corruptos con empresarios privados de discutible eficiencia económica y disfuncionales pretensiones políticas. La incapacidad de adaptación-transformación del sistema permitió que las tensiones se fueran acumulando hasta explotar.

Es vital, sin embargo, reflexionar y aprender de estas experiencias, pues sólo una Centroamérica unida —un sistema de integración regional más poderoso y eficiente— podrá afrontar con probabilidades de éxito las dramáticas tensiones internas e internacionales.

NOTAS

- 1 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, pp. 382ss.
- 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 sustituirlos por otros más accesibles, ya incluso cambiar a la vez de organización interna y de objetivos gracias a un proceso de innovación”. (Jean William. Lapierre, **El análisis de los sistemas políticos**, Barcelona: Península, 1976. p. 253).