

DINAMICA HISTORICA Y CRISIS DE LA INTEGRACION CENTROAMERICANA

Cuando en los últimos días del pasado agosto los cancilleres de El Salvador y Honduras se encontraron en Washington con motivo de la Conferencia de la OEA y acordaron la negociación de un tratado general, una ola de optimismo pareció ertenderse sobre el proceso de integración de Centro América, encallado en una crisis sin salida desde los días de la guerra entre El Salvador y Honduras y el decreto N° 97, por el que este segundo país se retiraba defraudado del Tratado General de Integración Económica Centroamericana.

Bien es verdad que ya desde el principio, y no faltaron voces que lo hicieran notar, aparecieron las primeras sombras al conocerse las materias que habrían de ser tratadas y reguladas: 1.-Paz y Tratados; 2.-Libre tránsito; 3.-Relaciones diplomáticas y consulares; 4.-Cuestiones limítrofes; 5.-Mercado Común; 6.-Reclamaciones y Diferencias; 7.-Derechos humanos y familia; 8.-Disposiciones generales. Algunos puntos como el 4, el 6 y el 7 parecían altamente conflictivos políticamente, mientras otros como el 5 encerraban graves problemas económicos. Al mismo tiempo, tanto debido a los ordenamientos jurídicos internos como a la sensibilidad y coyuntura políticas, el margen de negociación de los respectivas delegaciones parecía estrecho y el plazo de tres meses (15 de Septiembre-15 de Diciembre) fijado para la conclusión de las negociaciones excesivamente breve, así como poco flexibles los señalados para la firma y ratificación.

Sin embargo el encuentro previo de los presidentes Molina y López Arellano en Guatemala a principios de septiembre, la conciencia creciente del absurdo de la prolongación de la crisis y la necesidad de enfrentarse a la difícil coyuntura económica internacional del momento, suscitaron la esperanza de que emergería una nueva actitud centroamericana en las partes negociadoras en la que las dificultades de cada parte no se verían como base de un regateo sino como una dificultad común que conjuntamente habría que tratar de resolver.

Por desgracia, el ambiente de moderado optimismo de las primeras reuniones de septiembre en México se fue enrareciendo paulatinamente y, a pesar del secreto que las rodeó, la sensación creciente de endurecimiento, decepción y fracaso fue filtrándose en los meses siguientes, hasta llegarse de modo absurdo a finales de noviembre y diciembre a una psicosis colectiva de inminencia de un nuevo conflicto armado, que, para bien de nuestros países y de Centro América, no ocurrió.

¿Por qué fracasó el intento de reconciliación de México? ¿Qué es lo que falló? ¿Qué enseñanza debe dejarnos esa experiencia frustrada?

No es fácil responder a estos interrogantes. Evidentemente los problemas eran técnicamente complejos y estaban implicadas una serie de difíciles cuestiones jurídicas, económicas y sociales y de sensibilidad colectiva, de delicadas e imprevisibles consecuencias políticas. No obstante,

el fallo básico fue y sigue siendo, en nuestra opinión, de actitud fundamental de estrechez de horizonte político e irresponsabilidad histórica ante el momento que vive Centro América en la trama de relaciones políticas y económicas internacionales, como si la coyuntura histórica fuese indiferente, y sin trascendencia el que el proceso de integración centroamericana se realice hoy o mañana, un poco antes o un poco después, en un duro mundo de relaciones de poder en que la mayoría de las gentes de nuestros pueblos dependientes apenas consiguen sobrevivir.

Esta es la razón de la presente interpretación: exponer ante nuestros ojos y nuestra sensibilidad la dinámica de dilatación de los espacios político-económicos en el tiempo y la presente coyuntura histórica, contexto en el que hemos de realizar la integración de nuestros pueblos y reto histórico que nos obliga a superar las divergencias y dificultades, siempre relativamente insignificantes por grandes que en un momento dado puedan parecer.

I

LA DILATACION DE LOS ESPACIOS POLITICO-ECONOMICOS

A través del tiempo ha habido una dinámica dialéctica de dilatación de los espacios político-económicos. "En una visión de conjunto acerca del desarrollo de las relaciones internacionales, en el transcurso de diez siglos —escribe Renouvin— destacan dos rasgos esenciales: uno, el más llamativo sin duda, es la continuidad de las rivalidades y los conflictos entre los grandes estados, el espectáculo de los cambios sobrevenidos en la jerarquía de esos estados; el otro es el progreso de las relaciones entre los continentes —a iniciativa de los europeos— al ritmo de los progresos técnicos que han facilitado los desplazamientos de los hombres, el transporte de mercancías y el intercambio de ideas. La historia de las relaciones internacionales debe tratar de demostrar cómo estos dos aspectos se mezclan y se complementan; su visión abarca el mundo entero".¹ Al aumento cuantitativo de relaciones no siempre correspondieron, por tanto, niveles cualitativamente satisfactorios, humanizadores.

En el actual contexto mundial parece necesario esta ampliación de los espacios político-económicos, pero sólo tendrá éxito auténtico y duradero y será éticamente justificable si es acompañada de una mejora social universal en un proceso realizado en la libertad.

El integracionismo moderno, en este contexto y con este horizonte, podría llegar a ser el mecanismo adecuado para conseguirlo.

1. —Del Estado Nacional a los Imperios Coloniales. El Mercantilismo.

Situémonos inicialmente en la divisoria europea de los siglos XV-XVI, momento de transición de la Edad Media al Renacimiento y testigo excepcional de un cambio profundo y una amplia dilatación de los espacios políticos y económicos.

Hegel calificó certéramente como "poliarquía" la división pluralista del poder político medieval, penetrando más allá del tradicional dualismo

1.— Renouvin: *Historia de las Relaciones Internacionales*, t, II, pág. 1261.

“Imperio-Pontificado”, “espada-altar”. Y, en efecto, la limitación de los reinos medievales no sólo tiene carácter geográfico, de escasa extensión territorial, sino que el propio poder del príncipe encuentra una serie de reductos inexpugnables en los poderes de los señores feudales, de las corporaciones profesionales y de las municipalidades, en el interior del reino, y el control más o menos difuso y operante de la Iglesia y el Imperio, en el exterior.

Simultáneamente la vida económica y comercial, con las raras excepciones de algunas ciudades italianas (Génova, Venecia, Pisa), comerciantes en productos de lujo con Asia, y otras de Flandes, entre las que destaca Brujas, que comercian en lana y paños, se desenvuelve mayoritariamente en mercados locales de muy reducido ámbito territorial y volumen de transacciones.

Sin embargo, en estos años de la divisoria de los siglos XV-XVI va a cristalizar una profunda transformación que de tiempo atrás venía gestándose.

Desde el punto de vista político, ya en el siglo XV, va a nacer el Estado moderno, en las ciudades-Estado de la Italia renacentista. Pero como lo intuyese el genio político de Maquiavelo, el insuficiente tamaño de éstas iba a impedirles la realización y aprovechamiento de este invento político, que sería capitalizado por España, Portugal, Inglaterra y posteriormente por Francia. “La nueva palabra “Estado” designa certeramente una cosa totalmente nueva. Las poliarquías se convierten en unidades de poder continuas, recientemente organizadas, con un solo ejército, que era además permanente, una única y coherente jerarquía de funcionarios y un orden jurídico unitario, imponiendo además a los súbditos la obediencia con carácter general. A consecuencia de la concentración de los instrumentos de mando militares, burocrático y económico en una unidad de acción política surge aquel monismo de poder, relativamente estático, que diferencia de manera característica el Estado de la Edad Moderna del territorio medieval”.²

Este paso de los medios de autoridad de privados a públicos, esta expropiación del poder de mando en beneficio del Estado, del Príncipe, va a tener profundas repercusiones económicas al posibilitar al monarca la imposición de contribuciones sin necesidad de la aprobación previa de los estamentos y la leva de ejércitos numerosos, móviles y bien equipados, a los que hay que aprovisionar. Ambos fenómenos van a contribuir decisivamente a la formación de un capitalismo incipiente.

Con este paso de las poliarquías territoriales a las monarquías estatales y con la aparición germinal del capitalismo, va a coincidir, y no por casualidad, el hallazgo por Portugal de la ruta hacia las Indias Orientales, ricas en especias, y el descubrimiento por España de las Indias Occidentales, de América y sus tesoros. Con ello nace un nuevo mundo político-económico de inimaginable extensión y riqueza. Es verdad, no obstante, que tanto a nivel interno (Príncipe-burguesía incipiente) como internacional (España, Portugal, Flandes, Italia, Alemania) se va insinuando ya una dualidad, posteriormente creciente, aunque nunca del todo y por largo tiempo contrapuesta, entre el poder político y el económico. Pero, en cualquier caso, lo que es indiscutible es la inmensa dilatación del espacio político y económico.

2.— Oileros: *Teoría del Estado*, Universidad Complutense, Madrid, 1964-65.

Nuevos contendientes van a entrar pronto en esta carrera del espacio y así, a finales del siglo XVI, Walter Raleigh, en nombre de Inglaterra, llega a explorar Virginia, se establecen en Massachussets los puritanos del "Mayflower", y la "Navigation Act" de Cromwell posibilita la formación de las Compañías de Indias y el despegue incontenible del imperialismo británico. También Francia a comienzos del siglo XVII llega a Canadá (Terranova, Quebec, Montreal), la Louisiana y la India, y Holanda a la costa brasileña, la India e Indonesia, continuándose así la dinámica de ampliación de las relaciones políticas y económicas.

El sistema económico mercantilista, que va e imperar por tres siglos, refleja perfectamente la nueva situación. El gobierno reglamenta la vida económica nacional a fin de aumentar el poder y la seguridad del Estado, mediante el incremento de la masa de metales preciosos y la correspondiente balanza comercial favorable. La agricultura cede la primacía al comercio y la industria y las colonias suministran materias primas, por un lado, y mercados para los productos industriales de la metrópoli, por otro. Nace y se desarrolla así el comercio a escala mundial, en beneficio de las potencias coloniales europeas. "Como ha puesto de relieve Eric Roll, la política mercantilista sirvió para abolir las restricciones medievales (monopolios señoriales, adscripción a la gleba, etc...) y para crear Estados nacionales poderosos y mucho más fuertes económica y militarmente que España y Portugal. Así se forjaron la Inglaterra de Cromwell, la Francia de Colbert, la Holanda de los Orange. Los Estados mercantilistas se convirtieron a su vez en centros de poder para fomentar el comercio. Con ello el capitalismo incipiente —predominantemente comercial— se transformó paulatinamente en capitalismo industrial. A esta fase de desarrollo se llegó en Inglaterra antes que en ningún otro país".³

2 —El Auge Imperialista y la Era del Librecombio.

El siglo XIX se desarrolla bajo el signo indiscutible del Imperio Británico. La Revolución Industrial, de la que Inglaterra es pionera y que le convierte en el taller del mundo —dos tercios de las manufacturas internacionalmente comerciadas son producidas en este país— y la hegemonía marítima —en 1880 controla el 46% del tonelaje mercante mundial— le convierten en el árbitro político y económico del mundo. A pesar de la pérdida de las colonias de Norte América, el Imperio Británico, en su momento de apogeo anterior a la I Guerra Mundial, se va a extender por una superficie de más de 35.000.000 de kilómetros cuadrados (Canadá, algunas islas del Caribe, Guayana; Sierra Leona, Costa de Oro, Nigeria y una ancha faja desde El Cairo a El Cabo, excepto Tanzania, que la obtendrá tras la primera contienda mundial; Afganistán, Pakistán, India, Bangla Desh, Birmania, Malasia; Australia, Nueva Zelanda) equivalentes al 20% de la superficie de la Tierra y al 23% de su población, constituyendo de este modo el más dilatado imperio de la historia.

Por su parte, Francia, que se siente portavoz de la cultura y civilización europeas, continua también con nueva energía la tarea de formarse un Imperio y de este modo París llega a ser la cabeza de un territorio de 10.000.000 de kilómetros cuadrados (Islas del Caribe, Guayana; Marruecos, Argelia, Túnez, Africa Occidental, Africa Ecuatorial, Madagascar; enclaves en la India, Indochina; Nuevas Hebridas, Nueva Caledonia e Islas del Pacífico) equivalentes a veinte veces la superficie de la metrópoli y más del doble de su población.

3.— Tamames: Estructura Económica Internacional, pág. 15.

A esta inmensa dilatación de los espacios político-económicos corresponde un nuevo sistema económico concorde con la nueva situación: el librecambismo. Las características de éste: comercio internacional sin trabas comerciales ni barreras arancelarias importantes, libre movilidad de capitales y trabajadores, división internacional del trabajo, patrón oro que permite una mayor fluidez financiera, libertad de los mares y reserva de los mercados coloniales, habrían de operar una especie de integración económica internacional, basada en el colonialismo y en beneficio de Gran Bretaña. "Como consecuencia de la acción conjugada de esos factores, durante todo el siglo a que nos referimos la economía mundial creció, integrándose, es decir, al mismo tiempo que se intensificaba la división internacional del trabajo. El comercio mundial se expandió con rapidez: su tasa de crecimiento fue muy superior a la del producto interno de las propias naciones que encabezaron el proceso de transformación de la economía mundial. En efecto, el valor del comercio mundial, que no superaba los 1.500 millones de dólares en los años veinte del siglo pasado, alcanzó los 3.500 millones en el decenio de los cuarenta y a 40.000 millones la víspera del primer conflicto mundial. Ese crecimiento se traducía en la "internacionalización" creciente de las economías industrializadas, particularmente de la inglesa".⁴

Pero, mientras las potencias ultramarinas amplían sus espacios político-económicos, una serie de transformaciones básicas van a afectar a Rusia, los Estados Unidos, China y América Latina.

Desde tiempo atrás, finales del siglo XVI, Rusia había emprendido la tarea de conquista y colonización del inmenso espacio siberiano y ya para mediados del siglo siguiente llega hasta el Pacífico y fija en el río Amur su frontera con China, pasando posteriormente a Alaska. Completada así la marcha hacia el Oriente, la fuerza rusa se va a volver hacia el Occidente y el Sur en los siglos XVIII y XIX consiguiendo accesos al Báltico y Mar Negro, la anexión de Polonia, el Turkestán y la provincia china del Amur, con lo que consolida un inmenso imperio "interno o nacional" de unos 20.000.000 de kilómetros cuadrados.

Los Estados Unidos de América, reconocida su independencia de Inglaterra en 1783, y tras excluir mediante la compra de la Louisiana y Florida a los franceses y españoles, comienzan su gran epopeya hacia el Oeste. Para 1830 la "frontera de colonización" ha rebasado ampliamente el Mississippi y las tribus indias no podrán contener el avance de los colonos y soldados. En 1846 el Tratado de Oregón fija el paralelo 49 como frontera con el Canadá y por el de Guadalupe-Hidalgo de 1848 los territorios mejicanos al norte del Río Grande —más de 2.000.000 de kilómetros cuadrados— se incorporan a la joven Unión. Superada la crisis de la guerra de Secesión, la adquisición de Alaska, Islas del Pacífico y el intervencionismo en Centro América, Panamá y el Caribe, delatan la formación de un nuevo imperio de casi 10.000.000 de kilómetros cuadrados y cerca de 80.000.000 de habitantes a finales del siglo, en plena expansión industrial y económica.

Completamente distinta va a ser la evolución del inmenso y antiguo Imperio Chino, encerrado en su supuesta superioridad y espléndido aislamiento. Su soberbio rechazo inicial de relaciones de reciprocidad con el mundo occidental, necesitado de nuevos mercados y deseoso de colocar

4.— Furtado, C.: *La Economía latinoamericana desde la conquista ibérica hasta la revolución cubana*, pág. 47.

sus manufacturas entre los 300.000.000 de potenciales consumidores del Imperio, va a derivar, como consecuencia de la avidez occidental, rusa y japonesa, y de su poderío industrial y militar, en una situación humillante de pérdida territoriales y concesiones impuestas por la fuerza —“política de la puerta abierta”— que, aun arriesgando la supervivencia del Imperio, abren un nuevo e inmenso espacio a la trama de relaciones políticas y económicas internacionales.

Por otro lado, el amplio espacio de más de 20.000.000 de kilómetros cuadrados y unos 19 de población, que las naciones ibéricas comparten en América Latina va a seguir un curso peculiar, y en el caso de la América española opuesto al de la formación de los grandes espacios político-económicos, al lograr su independencia en los años veinte del siglo XIX. No obstante, mientras la América española se dividirá en casi una veintena de repúblicas independientes, la portuguesa, Brasil, se mantendrá unida. Celso Furtado analizando comparativamente, desde una perspectiva socio-económica, la evolución de ambas colonias concluye: “En una visión muy esquemática, se puede decir que los primeros 150 años de la presencia española en las Américas se distinguieron por grandes éxitos económicos para la Corona y para la minoría española que participó directamente de la conquista, por la destrucción de gran parte de la población indígena pre-existente, por el emperamiento de las condiciones de vida de la población que sobrevivió a la conquista, y finalmente por la vinculación de vastas regiones en torno a polos dinámicos cuya principal función era producir un excedente bajo la forma de metales preciosos, el cual se transfería a España de manera casi unilateral. Los segundos 150 años se caracterizan por la declinación de la producción minera, por el aflojamiento de la presión sobre la población, la cual vuelve a crecer y mejora sus condiciones de vida, y por el debilitamiento de los vínculos entre las regiones cuya interdependencia se reduce. En la primera fase, la clase dominante estaba formada por hombres directamente ligados a España, integrados en el aparato del Estado y en posiciones de control del sistema de producción de donde se obtenía el excedente transferido a la Metrópoli. En la segunda fase alcanza creciente importancia la clase de los señores de la tierra, desvinculada de la Metrópoli y con un horizonte de intereses estrictamente local.

En la América portuguesa esas dos fases se presentan en un orden cronológico inverso. En los primeros 150 años se forma una economía agrícola de exportación constituida por unidades aisladas, vinculadas directamente con el exterior y sin ninguna conexión con otras áreas del país, a excepción del interior pecuario que surge como una dependencia de la economía azucarera. En el primer tercio de la segunda fase ocurre una depresión económica más profunda y prolongada que cualquiera otra que haya conocido el imperio español en toda su historia. El último siglo de la época colonial se caracterizó por la formación del polo productor de oro y diamantes, al cual correspondió el doble papel de acelerar el poblamiento de origen europeo y la formación de un mercado articulador de las distintas regiones del país. En la primera fase, la clase dirigente estaba constituida por los señores de las grandes plantaciones de azúcar, directamente vinculados a la Metrópoli; en la segunda fase, la clase dirigente incluía un importante núcleo de individuos ligados a las actividades comerciales internas y al gran comercio de mulas, sector de la actividad económica que interesaba a varias regiones del país y las aproximaba. Por lo tanto, existe alguna evidencia de que la propia evolución estructural preparó, en el caso del imperio español, la tendencia a la fragmentación,

y en el del imperio portugués condiciones favorables a la preservación de la unidad territorial.⁵

Por su parte el Prof. Renouvin afirma que "la variedad de las condiciones económicas y climatológicas, las diferencias de los tipos de población, la tradición establecida por el régimen colonial español (división de estos territorios en virreinos) constituían obstáculos casi insuperables. "Es una locura unir a todos los españoles de América en un solo Estado". ¿No había también que tener en cuenta las ambiciones personales de los jefes locales de la rebelión y las divergencias respecto al régimen político futuro? El fraccionamiento político era pues un hecho consumado".⁶

A lo largo del siglo XIX las veinte jóvenes américas en sus primeros pasos independientes iban a seguir sendas relativamente paralelas. Sus constituciones liberales no conseguirían desgraciadamente ordenar la convivencia política, que se iría deshaciendo entre las manos corrompidas de unas cuantas familias "aristocráticas", del dictador de turno o, en el menos malo de los casos, en las agudas tensiones entre "conservadores" y "liberales". Sólo Chile y Brasil suponen una cierta excepción. El pueblo, por su parte, contemplaba marginado y escéptico una lucha y reparto de poder de los que nada podía esperar. A esto hay que añadir guerras como las de Paraguay contra la Triple Alianza (Argentina, Brasil, Uruguay, 1865-1870) o la del Pacífico (1879-1884) que enfrentó a Chile con Perú y Bolivia, cuyas nefastas consecuencias, entre otras, serán la exacerbación nacionalista y el incremento de poder de la casta militar.

Simultáneamente el vecino del Norte, Estados Unidos, mediante la formulación de la doctrina Monroe (1823), empezaba a alargar sus tentáculos, de modo que ya al acabar el siglo, especialmente tras la guerra de Cuba (1898), y la progresiva sustitución del predominio inglés, estaban echados los firmes cimientos del imperialismo del dólar.

América Latina, capaz de luchar y conseguir su independencia y de formar una serie de nuevos estados, desgraciadamente se había mostrado incapaz de realizar el sueño federalista de Bolívar. El espíritu insolidario de los señores de la tierra unido con los intereses exportadores de la burguesía urbana harán que ésta se inserte en la trama de relaciones económicas internacionales del sistema librecambista imperante como zona periférica exportadora de productos primarios, dependiente de los intereses británicos primero y norteamericanos después. Es tal la trascendencia de esta opción político-económica que habrán de transcurrir largas décadas de dilatación dialéctica de los espacios político-económicos antes que "América Latina deje (dejó) de ser una expresión geográfica para transformarse en una realidad histórica como consecuencia del proceso de industrialización, iniciado tardíamente, y de la forma particular de dependencia que se estableció entre ella y Estados Unidos".⁷

5.— C. Furtado: Ob. cit., pág. 33.

6.— Renouvin: Ob. cit. pág. 79.

7.— C. Furtado: Ob. cit., pág. 18.

3.—La crisis del expansionismo imperialista: Proteccionismo y Bilateralismo.

Los gérmenes nacionalistas tempranamente sembrados por Maquiavelo, pero que en la Italia y Alemania de los siglos XVI-XVIII no habían logrado desarrollarse suficientemente, no por ello habían desaparecido, sino que a lo largo de la Reforma, Independencia de las colonias de Norte América, guerras napoleónicas, Congreso de Viena, etc... fueron madurando y propagándose hasta hacer eclosión en el último tercio del siglo XIX con Bismarck, el canciller de hierro, que logra la unificación alemana y Cavour y Garibaldi, que preparan la italiana de 1871. En el otro extremo del mundo, el tradicional Japón, abierto al Occidente por la amenaza del uso de la fuerza (Perry, 1853), asimila los avances técnicos de éste y despierta al mundo moderno con la era Meiji (1868-1912), en que supera la antigua estructura feudal y emprende la reforma interna.

Las nuevas naciones, orgullosas de su pasado y de sus más recientes y brillantes éxitos, emprenden una línea nacionalista. Pero este nacionalismo de las últimas décadas del XIX, frente al liberal, democrático y revolucionario de comienzos del siglo, es de carácter autoritario, intervencionista y en última instancia imperialista. Los nuevos estados nacionales, a ejemplo de los antiguos, buscan también dilatar sus espacios político-económicos y formar un imperio, en un mundo limitado, ocupado ya en su mayor parte por las potencias coloniales tradicionales y los imperios internos o nacionales.

Alemania, tras la fundación de la Liga Colonial y la Sociedad para la Colonización, con la "realpolitik" de Bismarck logra formar un amplio aunque poco poblado II Reich en Africa (Togo, Camerún, Tanganika y Africa del Sudoeste) y las islas del Pacífico. Italia, con desigual fortuna, apunta hacia Eritrea, Somalia, Abisinia (derrota de Adua), Libia y las islas del Dodecaneso. Por su parte, Japón se proyecta hacia el continente asiático y a costa principalmente de China e incluso Rusia (victorias japonesas de Mukden y Tsushima) se apropia de Formosa, Port-Arthur, Pescadores, Corea, Manchuria Meridional y parte sur de Sajalín, que le confieren rango de potencia internacional y la supremacía en el Oriente. También los imperios tradicionales, británico y francés especialmente, prosiguen el incremento de sus territorios hasta encontrarse frente a frente y llegar en repetidas ocasiones al borde de la guerra (1898, crisis de Faschoda). Los Estados Unidos, más preocupados por obtener una línea de bases y enclaves militares y comerciales que de conquistar amplios territorios, que ya poseen, consiguen, siempre en precario equilibrio con Japón y Gran Bretaña, una serie de islas del Pacífico en la ruta hacia China y se ingieren crecientemente en los asuntos del Continente americano (política del "big stick").

"Entre 1871 y 1974, las relaciones internacionales aparecen dominadas por dos grandes movimientos. Por una parte, la expansión europea en el mundo alcanzaba su apogeo; se manifestaba por la conquista colonial —el clásico reparto del mundo—, pero también por la acción económica y financiera, por la emigración en masa e incluso por la influencia de las concepciones intelectuales o religiosas; después de haberse desarrollado sin encontrar obstáculos de importancia, comenzó a tropezar, en los últimos años del siglo XIX y los primeros del XX, con la competencia del Japón y la de los Estados Unidos; sin embargo, sólo sufrió fracasos locales. Por otra parte, hacia el mismo tiempo las oposiciones se afirmaban

cada vez más en Europa entre los intereses o los sentimientos nacionales, fomentando un clima de desconfianza de Estado a Estado, pero también una resistencia que hacía levantarse contra los gobiernos de ciertos Estados a las minorías nacionales; tales antagonismos acabaron por provocar, a partir de 1904, una serie de conflictos diplomáticos, preludio y presagio de la guerra que en 1914 hizo entrar en contienda a las cinco mayores potencias".⁸

Simultáneamente, en el campo de la economía tiene lugar una evolución paralela. La revolución industrial, que había convertido a Inglaterra indiscutiblemente en la primera potencia de la tierra y del mar y reservado el papel ventajoso de taller del mundo, en una especie de división integrada del trabajo internacional, abre las apetencias de las nuevas potencias, que asimilan y crean nueva tecnología y una nueva organización industrial y empresarial (Krupp, Siemens, AEG, Mitsui, Yasuda, Sumitomo, Standard Oil, Steel Corporation, etc...), basada también en el capitalismo monopolista y capaz de competir con éxito con la británica y disputarle las fuentes de materias primas y los mercados. Condición y consecuencia de este proceso de industrialización de las nuevas potencias económicas es la sustitución, tras dura polémica, del librecambismo por el proteccionismo, basado éste en la regulación gubernamental de las importaciones mediante aranceles, cuotas, licencias, controles de cambio, etc..., encaminados a proteger la naciente industria nacional frente a la competencia extranjera, especialmente la británica, y crear las bases de su propio imperialismo económico. Estas nuevas fuerzas económicas expansivas, en creciente conflicto y choque de intereses en un mundo limitado, contribuirán decisivamente al enfrentamiento armado de 1914.

La gran crisis de la I Guerra Mundial es la negación dialéctica de la dinámica de dilatación de los espacios político-económicos de las grandes potencias. Al incremento cuantitativo de estos sobre bases de egoísmo nacional-imperialista no correspondió un incremento cualitativo de carácter moral e institucional.

A partir de 1918, tras 4 años de enfrentamiento sangriento, se insinúa un nuevo mundo, todavía en esfuerzo de gestación, en el que la dinámica de dilatación de los espacios político-económicos se distensiona entre la herencia del pasado y la novedad del futuro.

En cualquier caso, es Europa, vencedores y vencidos, quien ha perdido la guerra, y comienza su decadencia. Gran Bretaña y Francia, teóricamente vencedoras, aunque todavía se expansionarán por el Próximo Oriente debido a los mandatos que la Sociedad de Naciones les confiera, salen debilitadas de la contienda, con sus imperios resquebrajados y polarizadas en torno a la preocupación primordial de conservar su status quo ventajoso, manteniendo la paz y sus posesiones. Austria-Hungría desaparece como entidad política, creándose en su lugar, entre Alemania y Rusia, una zona conflictiva de exaltados nacionalismos y debilidad político-económica. Alemania, que no había sido militarmente aniquilada, es duramente tratada en Versalles y pierde su imperio, con lo que se siembra un explosivo potencial revanchista. También Italia, que ha combatido con los aliados, acaba resentida al no conseguir el imperio al que aspiraba y tratará de desplazar a Francia e Inglaterra del Mediterráneo.

No es menor la transformación experimentada fuera del marco

8.— Renouvin: Ob. cit., pág. 327.

europeo occidental. Japón, que se ha mantenido al margen de la contienda, continúa fortaleciéndose hasta llegar a ser la potencia indiscutible del Extremo Oriente en detrimento creciente de la convulsionada China, que tendrá que soportar la ocupación de la parte norte y zonas costeras del país. Los Estados Unidos, después de haberse visto por primera vez en una guerra masiva fuera de su territorio, se insinúan cada vez más como el joven gigante económico de la nueva situación internacional, replegado, sin embargo, sobre sus propios problemas internos en una actitud política adolescente. Tras la Revolución de Octubre, Rusia experimenta una radical transformación en profundidad, que centra la nueva perspectiva y dinamismo de la Unión Soviética más en la lucha entre clases sociales a nivel nacional e internacional que en los conflictos entre Estados.

Este armisticio del período de entreguerras (1918-1939) es fundamentalmente un momento de transición: la "socialización" durante la guerra deja huella indeleble en la paz, se aspira a un mundo desarmado y pacífico, nace una nueva psicología colectiva en el pueblo, cambia el estilo del liderazgo y de la propaganda política, se ingenian nuevas técnicas diplomáticas y militares, se constituye la Sociedad de Naciones. Hay, pues, una dilatación en profundidad social de los espacios político-económicos, que, sin embargo, no arraiga lo suficiente y deja sin resolver los problemas que ocasionaron el conflicto armado. "Antes de la Primera Guerra Mundial, el sistema europeo internacional había operado con crisis intermitentes que provocaron explosiones agresivas en los estados concernidos, pero ni las masas ni la clase gobernante estaban demasiado preocupadas por los asuntos internacionales. La guerra cerró la puerta para siempre a un sistema internacional funcionando automáticamente y a la despreocupación general por la política internacional. Así quedó inaugurado el siglo XX con la guerra total, la difusa divisoria entre la guerra y la paz, la política interior y exterior, las cruzadas ideológicas y los llamamientos masivos de los líderes y de la política internacional, la propaganda, la subversión y la guerra política, el apoyo de la opinión pública a la política exterior —o puesta a la tranquila negociación de los diplomáticos profesionales en cancillerías secretas— la concepción de los asuntos internacionales como esfuerzo por el mejoramiento de la condición del ciudadano normal —opuesta a la concepción clásica del ordenamiento diario de una sociedad coherente— las gigantescas organizaciones internacionales y la búsqueda de integración de Estados soberanos".⁹

La economía mundial experimenta simultáneamente una profunda transformación entre el ayer y el mañana. El período del "Big Business" norteamericano, que comienza con la post-guerra y se prolonga por los "felices años veinte" desemboca en el "Viernes negro" de 1929, que arrastra a una pavorosa depresión a la economía capitalista (cobre: 1929=1,5; 1932=0,9; acero: 1929=120,4; 1932=50,4; carbón: 1929=1325,6; 1932=948,4; obreros parados: 1929=6.000.000; 1932=24.000.000) de la que el genio de Keynes y el New Deal de Roosevelt intentarán salvarlo. Por otro lado, un nuevo sistema económico, opuesto al capitalismo, el socialismo, se experimenta en la Unión Soviética y los mismos pueblos colonizados empiezan a moverse inquietos contra el imperialismo capitalista y se comienza a insinuar la brecha entre el desarrollo y el subdesarrollo.

Fueron las mismas fuerzas expansivas de la economía las que provocando la saturación del mercado, al que sólo tenían acceso las clases pri-

9.— Northedge-Grieve: *A Hundred Years of International Relations*, pág. 91.

vilegiadas, y la expansión desorbitada del crédito bancario, en el inadecuado marco del proteccionismo, condujeron a la "Gran Depresión". Ante la crisis, con increíble falta de perspectiva y acuciados por la urgencia, se adopta la política del "sálvese quien pueda", iniciándose así una época caracterizada por la implantación del bilateralismo (contingentación, "comercio de Estado", control de cambios) en las relaciones económicas y comerciales internacionales.

Cuando la reactivación del dinamismo político-económico de este mundo de transición y crisis, distensionado entre el pasado y el futuro, entre el imperialismo y el aislacionismo, entre los planteamientos nacionalistas y las nuevas perspectivas sociales, se intente por la vía inadecuada de los expansionismos de signo fascista que buscaban un orden nuevo, se llegará a la II Guerra Mundial, patentizadora de que al impulso, a la dinámica de dilatación de los espacios político-económicos que sigue presionando, aún no se le ha encontrado el marco moral e institucional capaz de encauzarla por un camino humanizante a escala mundial.

4. — Los polos de un único mundo bipolar, contexto de los procesos de integración.

"La mayor y más significativa transformación que se manifiesta en las relaciones internacionales al acabar la Segunda Guerra Mundial es la nueva clasificación que se ha establecido en el transcurso de esta crisis, no sólo entre las fuerzas respectivas de los grandes estados, sino también entre la influencia de las grandes civilizaciones".¹⁰

Europa, que por siglos había mantenido su hegemonía y conformado las relaciones internacionales, no sólo cede su liderazgo, ya conmocionado tras la primera contienda, sino que devastada y dividida desaparece como verdadero centro de poder político y económico, y de sujeto activo pasa a mero objeto, escenario de la confrontación USA-URSS, capitalismo-socialismo, democracias occidentales-democracias populares.

Por otro lado, como ya Tocqueville lo había anticipado y Stalin previsto, emergen dos super-potencias, correspondientes a lo que llamábamos imperios "internos o nacionales", los Estados Unidos de América y la Unión Soviética, volcados ahora al exterior, a diferencia de la primera postguerra, y que se reparten el dominio económico y político del mundo. Washington y Moscú actuarán de centros polarizadores de otros estados y la "guerra fría" (1947-1962), que por década y media les enfrentará, será confrontación de bloques, bipolarización político-económica universal.

Otro fenómeno de incalculable trascendencia es el de la descolonización. La debilidad de las potencias coloniales europeas, el apadrinamiento de los Estados Unidos y de la Unión Soviética (tradicción "revolucionaria", anti-imperialismo europeo, búsqueda de nuevos amigos en su mutuo enfrentamiento) y, sobre todo, la nueva y más lúcida toma de conciencia de los líderes de los países coloniales, provoca este fenómeno revolucionario de la descolonización que subvierte varios siglos de orden y esfuerzo imperialista. Más de cincuenta nuevos países soberanos hacen su aparición en el escenario internacional.

Además, a partir de 1945, con la euforia de la victoria y sobre la experiencia de la Sociedad de Naciones, se forma un foro mundial y se

10.— Renouvin: Ob. cit., pág. 1257.

sueña con una especie de gobierno universal, naciendo así la Organización de las Naciones Unidas. Engendrada en Dumbarton Oaks y San Francisco, junto a la preocupación primordial de "mantener la paz y la seguridad internacionales" tratará de "realizar la cooperación internacional en la solución de problemas internacionales de carácter económico, social, cultural o humanitario". Por tanto, además de los aspectos y correspondientes órganos políticos, existen las vertientes económico-sociales y se multiplican las Agencias Especializadas y las Comisiones Económicas Regionales.

Pero, por debajo del fenómeno político-jurídico de la descolonización, detrás de la supuesta igualdad soberana de todos los países, más allá de los propósitos de paz, amistad, cooperación y armonía de la ONU, la realidad crecientemente verificada en las dos décadas subsiguientes a la guerra es la de la hegemonía USA-URSS, su dominio repartido del mundo y nuevas formas más sutiles de colonialismo político, económico, social, cultural y tecnológico.

Parece como si la dinámica dialéctica de dilatación de los espacios político-económicos hubiera llegado en este momento evolutivo a constituir dos gigantescos macroespacios, mientras se insinúa el sueño utópico de un único espacio político-económico a escala mundial. Sin embargo, al no ser las relaciones de confrontación y dominación el marco adecuado de integración mundial, una serie de pueblos (China, Europa Occidental, los neutralistas Yugoslavia, India, Egipto, América Latina, etc...) intentarán zafarse a la bipolarización de las relaciones internacionales. "Otro carácter del mundo actual, en contradicción aparente con el precedente, es la exasperación del sentimiento nacionalista, especialmente entre los pueblos de color, las antiguas colonias. Se tiende así a desembocar en un despararramamiento que nada consigue corregir: la unidad europea, africana, la de los países árabes, la de las naciones americanas, que chocan con obstáculos aparentemente irremontables. De hecho todo ocurre como si las colonias hubieran querido romper los lazos con una metrópoli demasiado lejana, demasiado débil, corriendo en todo caso el riesgo de colocarse bajo la dependencia económica, menos visible, pero también pesada de una de las dos potencias gigantes. Se asiste así a una especie de reagrupamiento, más visible en torno a la URSS porque sus "satélites" le están unidos por lazos evidentemente políticos, pero casi tan real en torno a los Estados Unidos. De todos modos existe, especialmente entre los países recientemente independientes, una tendencia contraria a toda opción por uno u otro campo. Es lo que se llama el "no-alineamiento". Este todavía tiene que buscar la forma que revestirá".¹¹

Sin embargo, a partir de los años 60, una serie de fenómenos político-económicos, como el mejoramiento de las relaciones entre Estados Unidos y la Unión Soviética, la nueva potencia económica de la Comunidad Europea, el desarrollo industrial de los países del este europeo, la conquista de mercados por el Japón, etc... van clarificando la nueva bipolaridad del mundo, no tanto ya en torno a Occidente-Oriente, democracias liberales-democracias populares, capitalismo-socialismo, como en torno a la división Norte-Sur, desarrollo-subdesarrollo, centro independiente-periferia dependiente. Son los dos polos complementarios de un único eje. "Hacia 1970 estaba todavía poco claro cómo se desarrollarían las relaciones entre los nuevos y viejos estados. Pero nadie puede dudar que uno de los mayores problemas de las relaciones internacionales en la mi-

11.— Duroselle: *Histoire diplomatique de 1919 a nos jours*, pág. 469.

tad del siglo veinte es la brecha entre los más pobres, mitad sur del mundo, y los más ricos, países del norte, que actualmente incluyen a la Unión Soviética y a sus aliados europeos. Esta brecha con el tiempo podría hacer parecer insignificante el conflicto Este-Oeste, que dominó la política internacional de la post-guerra al menos por dieciséis años".¹²

El análisis comparativo de la población, estructura económica, distribución de la renta y estructura social, dependencia y vulnerabilidad económicas, pueden darnos alguna idea de la diferencia entre estos dos polos, dos espacios de un único eje político-económico, que son el desarrollo y el subdesarrollo. Actualmente, por ejemplo, desde un punto de vista cultural y científico, más del 80% (410.000 títulos; 7.000 millones de ejemplares) de los libros publicados en el mundo son producidos por países que no representan el 30% de la población mundial, en tanto que el 70% restante apenas produce el 20% (90.000 títulos; 700 millones de ejemplares). Desde el punto de vista económico, y de seguir al ritmo actual, para el año 2.000 los Estados Unidos, Europa, la Unión Soviética y Japón tendrán 1.500 millones de habitantes con una renta per cápita de 5.000 a 10.000 dólares, mientras los 4.500 millones de habitantes del "Tercer Mundo" no pasarán de los 300 dólares de renta media per cápita. "La dependencia económica de los PMD (países de menor desarrollo) es, pues, prácticamente absoluta, lo cual se traduce o se relaciona con la satelización política y con la imbricación entre el capitalismo internacional y las oligarquías locales".

Han sido precisamente los teóricos de la "dependencia", intelectuales latinoamericanos que viven y desde dentro interpretan la situación de subdesarrollo, quienes han puesto en claro la insuficiencia del punto de vista internacionalista tradicional, por evolucionado que éste pueda parecer, al sustituir las naciones o los imperios por los bloques o por la relación Norte-Sur, y han enfatizado certeramente la incidencia del verdadero dualismo internacional en el interno de las sociedades del Tercer Mundo.

El Prof. Slutzky, de la Universidad Nacional de El Salvador, resume así la teoría de la "dependencia":

- a) "Necesidad de un análisis "integrado" del desarrollo que tenga en cuenta los aspectos económicos, políticos y sociales en su mutua interdependencia".
- b) "Este nuevo enfoque pretende reintegrar los modelos en la historia, considerar las variables relevantes dentro del tipo de estructura en que se insertan y explicar la dinámica del subdesarrollo".
- c) "Una hipótesis fundamental es considerar el subdesarrollo como parte del capitalismo: tanto el subdesarrollo como el desarrollo son dos aspectos del mismo fenómeno, ambos procesos son históricamente simultáneos y por lo tanto se condicionan mutuamente".
- d) "De aquí se deduce que tanto las sociedades desarrolladas como las subdesarrolladas se mueven simultáneamente en el tiempo y que de ninguna manera los países de América Latina van a repetir las etapas que atravesaron los países capitalistas desarrollados".

12.— Northedge-Grieve: Ob. cit., pág. 247.

13.— Tamames, R.: Ob. cit., pág. 61.

e) "Este punto de vista implica el reconocimiento que existe algún tipo de "dependencia" en las situaciones del subdesarrollo... Este concepto incluye, por lo menos dos dimensiones significativas: la económica y la social-política".¹⁴

Los países del "Tercer Mundo", y más concretamente los latinoamericanos, no son homogéneamente subdesarrollados, sino que en su propio seno coexisten en relación antagónica las oligarquías nacionales, aliadas egoístas y miméticamente con los intereses extranjeros de los países desarrollados, y las masas desposeídas, que a duras penas logran sobrevivir, no menos dependientes y explotadas por las oligarquías internas que por los países desarrollados. Más aún, es precisamente la alianza de estos poderes, el poder internacional de los países desarrollados hecho presente y operativo en el ámbito interno por medio de las oligarquías nacionales, en realidad anti-nacionales y anti-populares, la que posibilita y ahonda esta dependencia y explotación. "La dependencia, por tanto, no es un "factor externo", como a menudo se ha considerado, sino que es un elemento interno a nuestras sociedades; existe una articulación necesaria entre los intereses dominantes en los centros económicos y los intereses dominantes en las sociedades dependientes. La dominación "externa" es impracticable por principio. La dominación sólo es posible cuando encuentra apoyo en los sectores nacionales que se benefician de ella".¹⁵

Por tanto, cuando en el proceso de dilatación dialéctica de los espacios político-económicos hablamos del mundo contemporáneo como un único espacio político-económico con dos ejes o polos complementarios, el desarrollo y el subdesarrollo, es fundamental fijar concretamente los polos de esta bipolaridad. Esto hay que perspectivizarlo con categorías internacionales e internas, políticas y socio-económicas. Así, un polo es el formado por los países internacionalmente considerados desarrollados y las oligarquías desarrolladas de los países socio-económicamente subdesarrollados. El otro con el que se halla en relación dialéctica, antagónica, es el constituido por las inmensas mayorías socio-económicamente subdesarrolladas de los países internacionalmente considerados subdesarrollados. Estos son los verdaderos polos de un único espacio político-económico bipolar.

Es en este contexto en el que habría que situar los modernos procesos de integración económico-política de los países del "Tercer Mundo".

II

LA CRISIS DE LA INTEGRACION CENTROAMERICANA

Parece históricamente indudable cierta temprana toma de conciencia de los países centroamericanos de su insuficiencia nacional e internacional y de la consiguiente necesidad de constituir mediante su unión un espacio político-económico más amplio.

A raíz misma de la Independencia, se plantea el problema de la anexión a México (1822-23) y, tras el natural fracaso de ésta, las jóvenes

14.— Slutzky, D.: Prefacio de la edición centroamericana de "Interpretación del desarrollo social centroamericano" de Edelberto Torres Rivas, pág. 17-19.

15.— Dos Santos, Th.: La crisis de la teoría del desarrollo y las relaciones de dependencia en América Latina, en "Comentario", enero-febrero, 1970, Buenos Aires, pág. 51.

repúblicas centroamericanas constituirán durante década y media las "Provincias Unidas del Centro de América", unión federal lamentablemente rota a partir de 1838. Sin embargo, la común base histórico-cultural, la nostalgia de la pasada unidad y amargos acontecimientos, como las guerras intra-centroamericanas, la invasión de Walker, la avidez inglesa y la ingerencia norteamericana, van a suscitar durante cien años nuevos esfuerzos unionistas (1842: Convención de Chinandega; 1847: Dieta de Nacaome; 1849: Tratado de León; 1852: Dieta Nacional de Tegucigalpa; 1862; 1876: Congreso de Representantes en Guatemala; 1885: Intento militar de Justo Rufino Barrios; 1895: Pacto de Amapala; 1907: Pactos de Washington; 1921: Congreso Federal de Tegucigalpa), que no lograrán consolidarse.

Desde una perspectiva socio-económica y política y en el horizonte de la teoría de la "dependencia", el Prof. Torres Rivas en su excelente "Interpretación del Desarrollo Social Centroamericano" resume este largo período:

"Constituye el punto de partida de la explicación la efectiva vinculación de la economía centroamericana al mercado mundial, a través de un producto agrícola de exportación, lo que implica la participación de productores locales y la consiguiente reestructuración institucional interna. La etapa anterior a este momento estratégico sólo representa los esfuerzos por constituir un poder central capaz de impulsar el cambio posibilitado como consecuencia del rompimiento de los vínculos políticos con España. La guerra civil, que condujo a la ruptura del pacto federal, expresa en última instancia el fracaso por hacer viable un esquema de desarrollo económico y político que sustituyera al heredado de la Colonia, cuyo vigor explica precisamente su perduración durante varios decenios posteriores a 1821. Con el surgimiento del café, Centro América comienza a moldearse como una sociedad agro-exportadora, con la excepción de Honduras, donde la minería primero, y el banano después, constituyen la principal actividad económica".

"Los vínculos de dependencia con el mercado mundial adquieren una nueva dimensión al formarse el enclave bananero, que señala además la aparición del capital norteamericano en la escena centroamericana. Aunque el enclave funcionó solo en Guatemala, Honduras y Costa Rica, puede decirse que sus efectos en el plano político y social son comunes a toda la región y marcadamente agudos en Honduras. La economía de exportación facilitó en Centro América el "reformismo" liberal de las últimas décadas del siglo XIX. época en la que se establecen las bases de las actuales cinco repúblicas; los intereses del enclave bananero trascienden al mismo en la medida que establece vínculos con la sociedad local a través del control monopolítico de los principales servicios de comunicación y transporte (ferrocarriles, puertos, navegación, etc...). El compromiso que, a partir de tales hechos, se establece entre los intereses extranjeros y la oligarquía cafetalera pasa a ser decisivo para la comprensión de los límites y peculiaridades del desarrollo centroamericano; la "deformación" así introducida va quedando paulatinamente al desnudo, a medida que la actividad agro-exportadora, pasado el primer momento de pujanza, exhibe sus contradicciones insuperables y las limitaciones que impone a la posibilidad de un crecimiento autosustentado, así como las inherentes a la economía de enclave. Las repúblicas centroamericanas llegan a la década del 30 como apéndices agrarios de las economías centrales; los grupos dirigentes además no pueden ni tienen interés en supe-

rar el orden establecido alrededor de dos ejes conectados entre sí: una estructura social asentada sobre la unidad económica, la hacienda, y en relaciones patrimoniales con la peonada campesina; un orden político de formas autoritarias y exclusivistas buscaba sus fuentes de poder en el exterior, más exactamente, en el apoyo de los intereses bananeros y del capital norteamericano”.

“La crisis mundial del 30 marcó también el inicio de la crisis de la República Liberal y de todas las estructuras ligadas al café; es decir, quedaron al desnudo fuerzas de persistente vigencia histórica que, por su magnitud y duración, subrayaban la falta de viabilidad de la economía agro-exportadora; hasta fines de la segunda post-guerra, el estancamiento fue la característica más sobresaliente del comportamiento del sistema económico y la dictadura una necesidad histórica, que señaló el quebrantamiento en el sistema político, de las limitadas posibilidades democráticas en la oligarquía. Costa Rica se aparta considerablemente de tal generalización”.¹⁶

A partir de 1951 comienza un nuevo esfuerzo a favor de la unión, la integración de los países de Centro América, en una doble vertiente: económica y política. “La integración se vio, pues, originalmente en Centro América, 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 reorientar 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”.¹⁷

La vertiente política se encomendó a la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA), constituida por la Carta de San Salvador de 1951, verdadera profesión de unidad de los países centroamericanos (“reintegración a su antigua unidad”; “con el objeto de fortalecer los vínculos que les unen”) y, como dice el Prof. H. Lindo, “primer gran instrumento de la integración centroamericana”. Posteriormente, con muy dudoso acierto, sería sustituida por la segunda Carta de San Salvador de 1962, cuya operatividad siguió siendo escasa y conflictiva.

La vertiente económica estuvo a cargo del Comité de Cooperación Económica del Istmo Centroamericano, formado en 1952, con el apoyo y dentro de la orientación y marco de la CEPAL. A los ojos de la CEPAL, Latinoamérica aparecía a nivel mundial como perteneciente a la “periferia productora de materias primas”, es decir, dependiendo de estas exportaciones y con una balanza de pagos afectada por el deterioro de los términos de intercambio. De aquí que CEPAL fuera partidaria de la industrialización, es decir, de substituir las importaciones como solución al retraso latinoamericano. Pero ello estaba dificultado en el caso de Centro América por la estrechez de los mercados nacionales. Por tanto era necesaria la integración y se trazó una estrategia. “Tres características principales —según el Dr. Cohen— caracterizan la estrategia de la CEPAL en Centro América: la separación de lo económico y de lo político; una integración gradual en vez de total; y la realización del programa al mínimo

16. — Torres Rivas, E.: Interpretación del Desarrollo Social Centroamericano, pág. 32-34.

17. — Villagrán Kramer: Teoría General del Derecho de la Integración Económica, pág. 27.

costo para cada país".¹⁸ Este proceso culminaría en 1960 con el Tratado General de Integración Económica Centroamericana, cuyo fin último es "mejorar las condiciones de vida de sus habitantes", mediante la unificación de las economías y el impulso en forma conjunta al desarrollo de Centro América.

Una tercera vertiente, la militar, aparecería tardíamente, en 1961, con la formación del Consejo de Defensa Centroamericano (CONDECA).

Ante esta triplicidad de vertientes, el Prof. Ph. Schmitter en su notable artículo "La dinámica de contradicciones y la conducción de crisis en la integración centroamericana" habla de las "bases esquizofrénicas" de ésta. prosiguiendo: "Este deliberado esquema inicial de compartamentalizar el proceso de integración en campos de acción separados —político/simbólico, militar/seguridad, y económico/técnico— es muy importante para comprender tanto el relativo éxito obtenido en el último de dichos campos, como el derrumbamiento posterior acaecido en los otros dos. A pesar de una modesta superposición de participantes y de algunas cláusulas de tratados relativas a la mútua deferencia, la relación entre los nexos de cooperación y de procedimiento de decisión regionales nunca ha sido íntima ni eficaz".¹⁹

Sin embargo, para captar la crisis que a finales de la década de los 60 se fue cerniendo sobre la integración centroamericana, de la que la guerra entre El Salvador y Honduras sería solo la más patente, drástica e irracional manifestación, hay que ir más allá de las "bases esquizofrénicas" y de las rivalidades institucionales y personales para alcanzar el concepto fundamental de "desparramo" de Schmitter. "Dicho concepto se caracteriza por la proliferación de esfuerzos independientes en materia de coordinación regional, realizados en esferas funcionales distintas, es decir, una ampliación en el "alcance" de las actividades regionales, sin llegar, sin embargo, a delegar la autoridad en un ente colectivo único lo cual no significa que se eleve el "nivel" de decisión regional²⁰ —o el de los "bajos costos" de Cohen—; esta noción de "altos" y "bajos" costos se refiere a los esfuerzos y sacrificios —materiales y políticos— que los países tuvieron que hacer para implementar las medidas de integración. Se refiere tanto a la importancia de los sectores de las economías nacionales de los miembros afectados por la integración, como al grado de controversia suscitado por la implementación de las medidas adoptadas en cada sector. Finalmente se supone que la relevancia del proceso es proporcionada a los sacrificios requeridos de los participantes y consecuentemente al grado de controversia que genera el proceso".²¹

Pero queda todavía una pregunta ulterior, la pregunta por las causas de esta aceptación de la ampliación en el "alcance" de las actividades regionales y el rechazo de la elevación del "nivel" de decisión regional, por las causas de la aceptación del pago de unos "bajos costos" y el rechazo de los "altos".

18.— Cohen, I.: *Regional Integration in Central America*, pág. 15.

19.— Schmitter Ph.: La dinámica de contradicciones y la conducción de crisis en la integración centroamericana, en "Revista de la Integración", Nº 5, Nov. 1960, pág. 91.

20.— Schmitter, Ph.: *Ibid.*, pág. 141.

21.— Cohen, I.: *Ob. cit.*, pág. 83.

En nuestra opinión las causas fundamentales, como lo hemos ido sugiriendo a lo largo de este artículo, hay que buscarlas en la estrechez de la perspectiva política, en la miopía ante la dinámica de dilatación en extensión y profundidad de los espacios político-económicos del mundo contemporáneo, en el nebuloso diagnóstico sobre la bipolaridad del único espacio mundial y el subdesarrollo de nuestros pueblos; en los mezquinos intereses egoístas y la falta de conciencia social de los grupos privilegiados opuestos a las imperiosas transformaciones estructurales y sobre todo en la falta de voluntad y capacidad de decisión política en beneficio de las mayorías centroamericanas. La misma SIECA, sin entrar ahora en las posibilidades y limitaciones de su elaborada propuesta, parece indicarlo: "Se debe señalar que el fondo del problema viene a ser de carácter político, y su solución requiere oportunas e importantes decisiones de este orden. En este sentido, los gobiernos deberán reconocer que la constitución de un sistema económico regional es, en gran medida, incompatible con el concepto tradicional de soberanía, cuando menos en materia económica. Lo anterior no significa una pérdida de autonomía; todo lo contrario, cada país reafirmaría su soberanía ante el resto del mundo al encontrar una base distinta y más amplia para ejercerla. Asimismo, deberá comprenderse que, si bien un proceso de desarrollo integrado depara importantes beneficios netos para todas las partes, también supone costos y sacrificios —a los que se alude más adelante— sobre todo en el corto plazo. El gran desafío para los centroamericanos durante los años setenta, será, entonces, mostrarse dispuestos a adoptar las decisiones requeridas para hacer frente en forma mancomunada a los principales problemas de su subdesarrollo".²²

A la altura actual de casi la mitad de la década de los setenta, los síntomas son de derrota ante este desafío.

De aquí que tengamos que preguntarnos si el esquema de integración centroamericano, más allá de las declaraciones de principio, pretende realmente sacar del subdesarrollo a los pueblos de Centro América; si se está dispuesto a luchar contra las causas de éste, se encuentren donde se encuentren, si los actuales actores del proceso de integración comparten verdaderamente el subdesarrollo de sus pueblos y pueden ser capaces de sacarles de él, sobre el precio que se está dispuesto a pagar en reformas estructurales, sobre la voluntad de usar los medios conducentes por dolorosos que sean.

Evidentemente estas cuestiones básicas no resuelven las complejidades técnicas de los procesos de integración, ni ahorran el esfuerzo de la búsqueda de soluciones. Pero sin ellas, sin la toma radical de conciencia de la situación de subdesarrollo, explotación y dependencia nacional e internacional de las mayorías de Centro América, sin profundos cambios de actitud ante las necesarias transformaciones estructurales, sin el apoyo y participación popular para llevarlas a cabo, sin la voluntad y capacidad de trascendentales decisiones políticas, todo esfuerzo de integración político-económico que realmente quiera salir del subdesarrollo naufragará en el mar sin fondo de las interminables "complejidades técnicas". Se podrán multiplicar las reuniones extraordinarias y los *modus operandi*, las comisiones normalizadoras y los comités de alto nivel, las reuniones presidenciales y las negociaciones diplomáticas, pero será en vano. Estos

22.— SIECA: El desarrollo integrado en Centro América en la presente década. Nota-resumen, pág. 5.

medios son, sin duda, necesarios, pero siempre supuesto lo primero. De otro modo, al final, por muchas razones que se aleguen, se habrá perdido el reto histórico y conviene no olvidar que “ni El Salvador, ni ningún otro país del Istmo es viable sin Centro América. Integrarnos es para nuestros países una cuestión de supervivencia. Para esto hay que pensar en la suerte de nuestras mayorías, que reclaman, desde sus vidas angustiadas y oprimidas, una integración que libere y no una nueva y mejor integrada forma de opresión”.²³



23.— H. Pico-Jerez: *El Salvador: Año Político, 1971-72*, pág. 179.