

## LA INTEGRACION CENTROAMERICANA

Por Mario MONTEFORTE TOLEDO

Para poder recoger en nuestra revista el presente ensayo fue necesario omitir, no obstante su interés, todo el apartado inicial sobre los antecedentes de la integración centroamericana. Considerando, sin embargo, que ciertas referencias contenidas en el texto original pueden ser necesarias para la mejor comprensión del tema, en las líneas que siguen PROBLEMAS DEL DESARROLLO las ha recogido brevemente, respetando, hasta donde fue posible, las propias palabras del autor.\*

\* El autor aporta la bibliografía siguiente, que conviene recoger por su obvio interés para el conocimiento de los antecedentes de la situación actual: ROJAS, A., "Proceso político y social de la Unión Centroamericana", *Revista de estudios políticos*, Madrid, no. 44, 1949, p. 123-60; CHAMORRO, P. J., *Historia de la Federación de la América Central*, Madrid, s.e., 1951; HERNÁNDEZ DE LEÓN, F., *El libro de las efemérides: capítulos de la historia de América Central*, Guatemala, Tipografía Nacional, 4º tomo, 1959; FACIO, R., *Trayectoria y crisis de la Federación Centroamericana*, San José, Costa Rica, Imprenta Nacional, s. f. x, y *La Federación de Centroamérica, sus antecedentes, su vida y su disolución*, San José, Costa Rica, ESAPAC, 1960; KARNES, T., *The failure of Union in Central America, 1824-1960*, Chapel Hill, North Carolina, E. U., The University of North Carolina Press, 1961; HERRARTE, A., *La Unión Centroamericana. Guatemala*, Tipografía Nacional, 1950. Cf. También las numerosas obras de VICENTE SÁENZ y de ALBERTO MASFERRER sobre el tema de la unión centroamericana, así como COHEN, ISAAC, *Centroamérica después de la segunda guerra mundial*, México, ms., 1968; OSEGUEDA, RAÚL, *Operación Centroamericana*, O. K., ed. Prensa Latinoamericana, S. A., 1958, 2ª ed.; VAN DEN BOOMEN, JOSEPH, *Situación y tendencias demográficas recientes en Centroamérica*, ONU., E/CN. 12/CCE 356; TAO/LAT/86, 15/v/1968. 15/v/1968.

También deben considerarse los siguientes documentos de la CEPAL: *Análisis y perspectivas del comercio intercentroamericano*, Santiago, Chile, 1955; E/CN. 12/422, XI/1956; E/CN.12/275, 16/vi/1951; E/CN.12/AG. 17/2, 1952; E/CN. 12/194, 20/vi/1950; *Evaluación de la integración económica de Centroamérica. Noticias de la CEPAL*, no. 3, 1967; E/CN. 12/422, XI/1956; *Medidas gubernamentales que en un mercado latinoamericano repercuten sobre la inversión extranjera privada* (informe de CEPAL rendido en la reunión de Panamá, mayo de 1959), mimeo.; y PREBISCH RAÚL, *Los obstáculos estructurales y la necesaria revisión de la política de desarrollo y de cooperación internacional*, mimeo., 5/v/1961.

● Desde que la Capitanía General de Guatemala se transformó en República Federativa al independizarse de España en 1821, los países centroamericanos sólo han estado unidos: todos, durante 21 años, hasta que Guatemala condujo a la disgregación declarándose república independiente en 1848 ...

● Estados Unidos fomentó el separatismo centroamericano durante más de un siglo ...

● En el transcurso de la Segunda Guerra Mundial se produjeron en Centroamérica cambios económicos, sociales y políticos que abrieron una nueva etapa en el proceso de la reunificación ... En 1946, Guatemala y El Salvador firmaron un pacto de acercamiento con perspectivas a la federación. En 1951 se fundó la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA), "para prevenir desavenencias, solucionar conflictos, auxiliarse en lo económico, cultural y social, dentro de los principios de los organismos internacionales". En 1953, Guatemala se retiró de la ODECA.

Los principales órganos de la ODECA son: la Reunión de Jefes de Estado, la Conferencia de Ministros de Relaciones Exteriores, el Consejo Ejecutivo, formado por dichos ministros, el Consejo Legislativo, la Corte de Justicia y los Consejos Económico, Cultural y Educativo, y de Defensa.

● A partir de 1952, la CEPAL estimuló la integración centroamericana, mediante una política que ha aconsejado promover el "crecimiento hacia adentro" de la región, el trazo de una infraestructura común y el aliento a mercados multinacionales, la combinación de recursos, la especialización de la producción por zonas, la apertura al comercio internacional en vez de la autarquía, el otorgamiento de incentivos a la inversión extranjera y la adopción de una actitud pragmática y flexible frente a los problemas que plantea la integración.

● En un principio, como era de esperarse, Estados Unidos se opuso a la integración. A partir de 1960 aceptaron e impulsaron el sistema integrativo, cuya marcha ya era irreversible, y se empeñaron en suplantar el rol de la CEPAL, ajustando su política a largo plazo y sus programas inmediatos a los objetivos propios de los intereses norteamericanos.

● En 1952 se estableció el Comité de Cooperación Económica del Istmo Centroamericano, formado por los ministros de Economía de los cinco países. En diciembre de 1960 se firmó el Tratado General de Integración Centroamericana, base del Mercomún regional, al que se admitió, por último, Costa Rica. El Tratado estableció, como los principales órganos del sistema, el Consejo Económico Centroamericano, el Consejo Ejecutivo del Trabajo y la Secretaría de la Integración (SIECA). Funcionan también la Reunión de Ministros de Economía y Hacienda, la Reunión de Directores de Organismos de Planificación

y las Comisiones Asesoras y de Estudio de Problemas Especiales, además de varias agencias coadyuvantes.\*

## LA POLITICA DE INTEGRACION

La política integracionista partió del estímulo externo de la CEPAL y según Torres Rivas, responde a una visión moderna de los nuevos grupos sociales que surgen con la década 1950-60, entre ellos, los vinculados a los sectores financiero y comercial que ahora comparten en la mayoría de los países centroamericanos el liderazgo político con la burguesía agrícola exportadora tradicional.<sup>1</sup> Estos núcleos motores pensaron que la cooperación internacional salvaría los obstáculos del desarrollo interno, o sea que la integración era una superestructura cuyo progreso arrastraría a las estructuras sin necesidad de procesos revolucionarios u hondamente reformistas.

El proceso de integración exigió desde sus inicios y a medida que fue desenvolviéndose, decisiones políticas, las cuales tuvieron que condicionarse a varios factores: los intereses de los grupos promotores del movimiento, los problemas de desarrollo propios de cada país, la anuencia de los gobiernos a respaldar el proceso y, finalmente, la creación de una conciencia a nivel de las élites dirigentes sobre ventajas de la asociación y de la necesidad de renunciar gradualmente a la soberanía nacional en pro de un concepto de interdependencia regional. La trabazón entre este conjunto de factores hizo imperativo escalonar las decisiones en un orden lógico, concebirlas y aplicarlas conservadoramente y reducirlas a los temas no conflictivos.

La política de integración económica descartó también desde sus inicios toda preocupación por la integración política. Este consenso entre los sectores se percibe con claridad en el texto de sus acuerdos y decisiones, y sobre todo, en la forma en que se han aplicado ambos. Como veremos, los sectores políticos y sociales —excepto los empresarios— no han participado en el proceso, tanto por su falta de iniciativa como por una exclusión de hecho, inspirada en el doble propósito oficial de que no introduzcan elementos pugnaces ni ordenamientos susceptibles de perjudicar los intereses de las élites.

Como táctica operativa y dinámica —ideada por la CEPAL—, la política de integración fija metas próximas, pero relativamente dis-

\* Termina la presentación de PROBLEMAS DEL DESARROLLO.

<sup>1</sup> TORRES RIVAS, EDELBERTO, *Interpretación del desarrollo social centroamericano*, Santiago, Chile, Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, mimeo., 1968, p. 136-44.

tantes del estado general del proceso, lo cual, por así decirlo, no va impulsando a los actores sino tirando de ellos de manera constante.

La integración ha tenido fases, con los siguientes rasgos:

1a.—*Etapas formativa* (1951-58). Estudios preliminares, cooperación y coordinación. Meta, el libre comercio. Organización legal, un centro multinacional de decisiones y un conjunto de tratados bilaterales.

2a.—*Etapas de preintegración económica* (1958-60). Integración progresiva, ampliación de mercados, fomento a la producción, intercambio de bienes y capitales. Meta, profundización y extensión de la zona de libre comercio. Organización legal, centro de decisión con funciones diversificadas, y tratados multinacionales.

3a.—*Etapas acelerada del desarrollo y la integración* (a partir de 1960). Unión aduanera, política con respecto a terceros países y a inversiones. Mercado común. Meta, unión económica. Organización legal, una compleja jerarquía de órganos de decisión, ejecución y estudio, y tratados regionales.

Para llegar al análisis de la relación de dependencia regional centroamericana hacia las metrópolis externas, se hace necesario estudiar la política respecto al capital.<sup>2</sup> Los inversionistas de todos los Estados miembros pueden poseer y administrar empresas, gozando de tratamiento equitativo para la transferencia de fondos; las empresas de integración gozan de estatuto preferencial. En cuanto al capital extranjero se sigue el lineamiento de la CEPAL, ya enunciado.

Desde hace diez años y especialmente a partir de 1960, el capital norteamericano afluye a la región en crecientes cantidades, a través de la inversión directa y exclusiva, o en combinación con el capital nacional, y penetrando muchas de las empresas con estatuto de integración.

El fenómeno más nuevo a este respecto es la llegada del capital mexicano. El gobierno de México adquirió acciones del Banco Centroamericano de Integración por valor de 4 millones de dólares. Durante su visita a los países del istmo en 1961, el presidente Gustavo Díaz Ordaz expresó la política de los inversionistas mexicanos así:

<sup>2</sup> Cf., entre la extensa bibliografía al respecto, ILPES, *Centroamérica: análisis del sector externo y de su relación con el desarrollo económico*, Santiago, Chile, vols. I y II, 1966-67; "Las inversiones extranjeras", *Economía*, Guatemala, Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad de San Carlos de Guatemala, no. 9, 1965, p. 3; PIEDRASANTA, RAFAEL, "A propósito de las inversiones extranjeras", *Economía*, id., no. 10, 1966; TORRES RIVAS, *op. cit.*; WIONCZEK, MIGUEL, ed., *Integración de América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica, 1964.

solicitan igualdad de oportunidades y prefieren la empresa mixta con capital nacional, donde estén en minoría.<sup>3</sup>

La interacción entre el capital nacional y el que pudiéramos llamar —con las debidas reservas— centroamericano, por una parte, y el extranjero, por la otra, es cada vez más estrecha.

No podemos dejar de mencionar una nueva forma, subrepticia, de penetración del capital norteamericano en el ámbito del mercocomún, a través de su participación en empresas extranjeras, especialmente las alemanas y las mexicanas. Los núcleos más preocupados por el desarrollo nacionalista, ante la diversificación en el origen de las empresas, creen que están aprovechando a su favor la competencia y la contradicción intercapitalistas. Se trata, como vemos, de una ilusión y de una nueva forma de dependencia, que Celso Furtado llama gráficamente "subimperialismo".

Por último, hay que tomar en cuenta la influencia de la Alianza para el Progreso, cuyos sistemas de préstamos, ayuda técnica y cooperación inciden decisivamente en el proceso centroamericano de desarrollo e integración. Derrotando sus propios principios, no es la política de las élites istmeñas la que ha tenido que ajustarse a los términos de la Alianza sino todo lo contrario. La Alianza solo comenzó a obtener ciertos resultados en Centroamérica cuando Kennedy la pudo de hecho de sus objetivos reformistas, al probar que contra ella estaban las derechas, con una firmeza que sólo variaba de terminología respecto a la oposición de las izquierdas. Fueron los empresarios, las oligarquías y los gobiernos del istmo los que señalaron en qué campos y hasta dónde se aplicaba la Alianza; ésta, por su parte, se otorgaba ya sin exigir reformas tributarias o agrarias. O sea que también en esta esfera de la dependencia hubo acuerdo entre la metrópoli y la zona bajo asedio.

No puede negarse que dentro de sus limitaciones y sus ventajas unilaterales para el grupo de los promotores y beneficiarios, la política integrativa ha sido eficaz y exitosa. El peso de los sectores beneficiarios es tan grande en Centroamérica, que ningún trastorno local o internacional ha interrumpido la secuencia; por lo menos hasta antes de que ocurriera el conflicto armado entre El Salvador y Honduras a mediados de 1969. La inestabilidad política "no ha sido óbice para tomar y ejecutar decisiones". Durante todo el proceso ha habido

<sup>3</sup> Dio cuenta de esta visita y recogió las declaraciones del presidente Díaz Ordaz toda la prensa centroamericana de la época. Cf. *El Gráfico*, Guatemala; *Diario de Hoy*, San Salvador; *El Día*, Tegucigalpa; *Novedades*, Managua; *La Nación*, San José.

“cuartelazos, convulsiones... que provocan la caída de gobiernos, elecciones nacionales en todos los países y frecuentes disturbios y actos de violencia. Incluso puede señalarse que el proceso de integración económica ha introducido cambios en la práctica internacional, ya que no obstante el no reconocimiento de un gobierno, los órganos de la integración prosiguen con las tareas fijadas y los delegados gubernamentales asisten a las reuniones sin objetar la presencia “de la delegación” del gobierno no reconocido. El hecho de que un gobierno sea de *facto*, no implica que carezca de atribuciones para tomar decisiones”.<sup>4</sup> Estas prácticas demuestran hasta qué punto operan ya una necesidad, una realidad y una conciencia supranacionales.

## LAS FUERZAS SOCIOPOLITICAS Y LA INTEGRACION

### I—Los gobiernos

El proceso de integración económica genera cambios políticos y sociales, incluyendo en la composición y las relaciones del poder.

El sector público no estaba preparado para jugar un papel decisivo a nivel regional con actos vigorosos de decisión autónoma, ni a nivel interno por medio de una política de desarrollo correlativa de la integración.<sup>5</sup>

El primer límite emanaba de deficiencias teóricas, técnicas y programáticas, y de una regla enunciada por Burton, que parece confirmarse a escala mundial: un estado no tiene más independencia en la esfera exterior que la emanada de las fuerzas locales que lo apoyan y del grado en que representa a los grupos internos en el acto de política exterior.<sup>6</sup> *Ningún gobierno centroamericano ha reunido ambos requisitos durante todo el proceso de la integración.* Antes de 1954, los de Guatemala y Costa Rica representaban el consenso mayoritario; mas el primero carecía del respaldo de la burguesía emergente

<sup>4</sup> VILLAGRÁN KRAMER, FRANCISCO, *Integración económica centroamericana*, Guatemala, Editorial Universitaria, 1967, p. 51. El Dr. Villagrán Kramer orientó además personalmente al autor sobre muchos aspectos de la integración en que se especializa, y aportó valiosos comentarios sobre la redacción final de esta sección.

<sup>5</sup> TORRES RIVAS, *op. cit.*, p. 161.

<sup>6</sup> BURTON, JOHN, en ponencia ms. al simposio celebrado en Novi Sad, Yugoslavia, en 11/1969, sobre la política de no alineación. Debo también personalmente al Dr. Burton invaluable comentarios sobre el enjuiciamiento crítico que hice sobre la integración latinoamericana en el simposio sobre la política de no alineación, realizado en Yugoslavia en enero de 1969, al cual él también concurre.

llamada a impulsar la integración, y el segundo dependía demasiado del sector de capital, que a la sazón era aislacionista. Los de El Salvador y Honduras estaban privados de legitimidad democrática y de autonomía económica. El de Nicaragua era caso aparte: contaba con la representatividad económica, puesto que la familia gobernante era propietaria o contralora de buena parte de los negocios; pero no gozaba de una genuina representatividad política ni de la independencia necesaria en cuanto a las fuerzas externas. Después de 1954, todos los gobiernos de la región han vivido enajenados a los sectores de capital, tanto de la oligarquía como de la burguesía moderna, y por ende actúan en el campo integrativo como agentes de los empresarios y no como personeros de los intereses de toda la nación.<sup>7</sup> A estas cortapisas se añade la dependencia respecto a los Estados Unidos, incrementada y diversificada desde que empezó la fase de “aceleración” en 1961.

En el orden interno, los límites a la autonomía del estado tienen también otros orígenes y modalidades. “El poder político está enmarcado dentro de preceptos legales —básicamente de tipo constitucional— que corresponden a patrones de sociedades desarrolladas, mientras que el poder social corresponde a sociedades infradesarrolladas cuya actuación depende de estructuras económicas y sociales en muchos casos arcaicas, semif feudales o en todo caso atrasadas...”<sup>8</sup> La existencia de dos grupos de capital con poder decisivo sobre el gobierno no añade oportunidades para una gestión independiente de éste, porque entre ambos los conflictos son secundarios y los consensos fundamentales. Además, durante las últimas tres décadas los sectores de capital ya no se conforman con ejercer presión sobre el gobierno sino que también forman parte de él a través de sus miembros o de sus agentes.

Desde hace casi diez años, el gobierno ha perdido su poder de decisión sobre la política interna porque dentro de la correlación de fuerzas a que está sujeta, la presión de las oligarquías y de los militares para conservar las estructuras económicas y políticas sin cambios, prevalece sobre la presión de los elementos desarrollistas y de la Alianza para el Progreso a favor de las reformas, y la presión de los intereses creados es superior a la de las grandes mayorías que podrían determinar la vigencia de una política de tipo nacional.

El gobierno sigue siendo el principal órgano de promoción, dirección y planificación económica; pero también este poder se encuentra

<sup>7</sup> VILLAGRÁN KRAMER, *op. cit.*, p. 229.

<sup>8</sup> *Id.*, p. 243.

ponderado y orientado por la clase alta y la metrópoli extranjera. Se le permite ejercerlo para crear privilegios, sistemas proteccionistas y vías de hecho que protegen a la inversión contra las presiones políticas y sindicales; mas no para introducir reformas agrarias o tributarias, o para distribuir la riqueza y los beneficios del progreso con mayor justicia. De ahí que el sector público intervenga en el desarrollo, lo mismo que en la integración regional, *sin autonomía*.

Es indudable que a medida que avanza el proceso integración-desarrollo, los grupos emergentes de capital se fortalecen, las oligarquías latifundistas se debilitan, los sectores obreros y campesinos y los grupos políticos cobran conciencia de la necesidad de participar en las decisiones que les afectan, y los conflictos intergrupales se multiplican y agudizan. *Se acerca inexorablemente el momento en que el proceso integración-desarrollo será imposible sin reformas estructurales.*<sup>9</sup> Sólo entonces, y en el caso de que se apoye en los sectores progresistas, podrá el gobierno asumir un poder libre de los intereses de grupo.

## II—La burguesía emergente

Este núcleo, motor principal de la integración y del desarrollo, está compuesto por industriales, transportistas, técnicos, profesionales y gerentes. Los grandes comerciantes, y en especial los importadores, se oponen a la integración o le prestan un sinnúmero de reservas en cuanto a sus aspectos nacionalistas arancelarios y proteccionistas de la manufactura local; los comerciantes medianos y pequeños, por el contrario, suelen manejar los productos nacionales y son patrocinadores entusiastas del mercomún. Los comerciantes hondureños, pese a que dependen de los artículos importados, están a favor del estatuto preferente de desarrollo equilibrado que se otorgó a su país y por lo tanto, de manera indirecta, coadyuvan al sistema de integración. Los banqueros —excluyendo a la banca central— “reflejan los conflictos intergrupales e interclasistas de cada sociedad; . . . su papel ha sido en unos casos, estimular fuertemente el desarrollo económico, con lo que indirectamente estimulan el mercado común, y en otros, retrasar-

<sup>9</sup> No hay otro camino para el desarrollo económico de los países atrasados que las “reformas iniciales de estructuras sociales a una escala vasta”, dice Myrdal, y añade: “Es visión de antropólogos pensar que el progreso no debe precipitarse y que en los valores propios de las viejas comunidades hay motivo de orgullo frente al etnocentrismo europeo”. MYRDAL, GUNNAR, *An International Economy Problems and Prospects*, Nueva York, E. U., Harper & Brothers Publishers, 1956, p. 171.

lo”,<sup>10</sup> cuando sus instituciones están dominadas por los latifundistas, y en especial por los cafetaleros.

Cuando los industriales y los comerciantes están asociados en una misma cámara, sus intereses encontrados se traducen en una actitud de medidas integracionistas, por un método consensual de compensaciones para uno u otro grupo de intereses. Sólo la Cámara de Comercio e Industria de El Salvador es plenamente integracionista, y en menor escala, la Cámara de Industria de Guatemala.

La Federación de Cámaras de Industriales Centroamericanos es el órgano de participación directa del grupo en el proceso integrativo. En su primera convención (1965) se pronunció a favor de las inversiones directas e indirectas de capital extranjero, aunque limitadas o controladas mediante un convenio centroamericano en cuya elaboración debería intervenir la Federación. En su segunda convención (1966) pidió ingerencia institucionalizada y efectiva en los más altos instrumentos del mercomún; la realización de la unión aduanera, el libre tránsito de centroamericanos y la aplicación de los principios de libre empresa al sistema integrativo en todos sus aspectos.

Funciona también la Asociación General de Comerciantes, cuyos puntos de vista a menudo entran en conflicto con los del sector industrial. Su actitud es más bien defensiva, aunque poco a poco va ajustándose a los progresos institucionales del mercomún.

La nueva burguesía que impulsa la integración ha creado o modernizado empresas, mejorando la práctica del mercadeo; es proclive a concebir los negocios en grande y a las formas asociativas de empresas, y suele lanzar planes ambiciosos y asumir los riesgos consiguientes. Sus aspectos negativos para el proceso integración-desarrollo son preferir el precio alto y la venta limitada a los consumidores de clase alta (o sea el mercado inmediato), obtener las máximas utilidades y la más rápida recuperación del capital, gozar de un exagerado proteccionismo, negarse a admitir que la integración es ante todo un proceso político y no sólo económico, y fomentar la represión oficial contra los sindicatos independientes. Considera la propiedad de una empresa de integración como una mercancía en sí misma y como una aventura que siempre está sujeta a la amenaza de la competencia; por eso los industriales no tienen ambages para vender sus fábricas a los inversionistas extranjeros a la menor presión que sobre ellos ejerzan, lo cual impide la consolidación de una burguesía nacional con conciencia de sí y solidaridad para el desarrollo integral del país y de la región.

<sup>10</sup> VILLAGRÁN KRAMER, *ob. cit.*, p. 293.

### III.—*Las oligarquías*

Están compuestas por los grandes propietarios agrícolas y ganaderos. Respecto a la integración observan dos actitudes: oposición rotunda a cualquier medida que pueda afectar sus intereses, o desconfianza expectante aun hacia las medidas que nada tienen que ver con ellos.

Para la oligarquía, como para los demás grupos ultraconservadores de Centroamérica, los técnicos son innecesarios y todo lo que manejan resulta por lo menos sospechoso. De ahí que los latifundistas no actúen en el campo de la economía para oponerse a la integración-desarrollo (proceso esencialmente técnico) sino en el campo de la política. Movilizan, al efecto, sus múltiples grupos de presión para evitar los cambios en “las instituciones” —tipificados por ellos como “subversivos”.

El sector agrícola no es homogéneo desde el punto de vista de la integración-desarrollo. Muchos medianos y algunos pequeños propietarios participan en el comercio regional por sí mismos o a través de intermediarios. Es probable que tarde o temprano, estos grupos lleguen a federarse y a participar de manera institucional en el proceso; pero hasta la fecha no existen asociaciones centroamericanas de agricultores, por dos motivos: la renuncia a adoptar criterios sobre el cambio que habría que introducir en su régimen privilegiado, y la utilidad táctica de mantener un frente amorfo y flexible para la defensa de sus intereses comunes.

Dentro de la evolución hacia el capitalismo que prevalece en Centroamérica, la oligarquía latifundista, repetimos, pierde terreno; a la larga y si no fuera más que por el transcurso de la historia, está llamada a desaparecer en su forma tradicional. Mas por ahora, si a nivel intercentroamericano sus actitudes constituyen una carga de penoso arrastre, a nivel interno son la más alta y sólida barrera contra el desarrollo, aun el que modestamente se practica en el sistema integracionista en ventaja casi exclusiva de los empresarios.

### IV—*Los partidos políticos*

Cuando se examina globalmente y en perspectiva histórica el proceso integración-desarrollo, es cuando salta a la vista hasta qué punto la acción represiva del estado tiene desarticulada la vida democrática de la región.<sup>11</sup> Debe plantearse este fenómeno como un círculo

<sup>11</sup> Para no hacer fatigosa la lectura del texto, consignamos que de las generalizaciones sobre los procedimientos represivos y antidemocráticos de Cen-

vicioso: el sistema del mercomún y su tendencia hacia la integración completa y el desarrollo equilibrado de cada país no pueden adquirir el contenido político que normalmente les correspondería, porque el estado carece de independencia para instituirlo, y esta debilidad emana de que el estado ilegaliza y reprime a todas las organizaciones políticas y sindicales en que podría apoyarse contra la presión unilateral de los intereses creados.

Fuera del Partido Unionista, no existen organizaciones políticas intercentroamericanas que planteen a los pueblos y a los gobiernos los problemas de la integración. Pero el Partido Unionista, de larga y respetable tradición, sólo juega un papel simbólico en este orden, y no se ha modernizado ni fortalecido lo bastante para hacer ese papel realmente efectivo.<sup>12</sup> Las demás organizaciones políticas operan con preponderancia en los marcos nacionales y pocas son las que tratan de asumir una responsabilidad extensiva al conjunto regional. De suerte que a la precariedad jurídica en que funcionan, los partidos unen una perspectiva localista y circunstancial, y una falta de conciencia de su cometido a escala centroamericana.

Dentro de todas estas limitaciones, cabe ubicar a los partidos en cuanto a su posición respecto al proceso integrativo.

*Los partidos de la derecha* permanecen al margen, especialmente porque sus ideologías y las circunstancias no los compelen a actuar. Sus integrantes, con intereses por lo general conflictivos, disponen de los canales económicos y de su influencia directa sobre los gobiernos para defenderlos. Su único desempeño político que afecta al sistema es acusar de comunistas a los funcionarios o a los técnicos que desde los centros de decisión, procuran modificar estructuras o procedimientos tradicionales.

*Los partidos de centro y de izquierda “socialista”* están a favor de la integración, aunque desde una débil posición crítica, provocada no tanto por deficiencia ideológica cuanto por los compromisos profesionales de algunos de sus líderes con los organismos centroamericanos o con los empresarios que manejan el sistema. Con estas reservas, tres son los grupos políticos que se han pronunciado categóricamente al respecto: el partido Liberación Nacional, de Costa Rica; los partidos Demócrata Cristianos, y Unidad Revolucionaria Democrática, de Guatemala.

troamérica se exceptúa a Costa Rica, salvo —desgraciadamente— en los casos que hacemos notar en algunas partes de esta obra.

<sup>12</sup> VILLAGRÁN KRAMER, *op. cit.*, p. 326.

Liberación Nacional es el primer partido que enfoca la integración dentro de un programa electoral. Al llevar a la práctica este planteamiento apenas subió al poder por segunda vez, el aislacionismo tradicional de Costa Rica quedó roto. Los conceptos integracionistas y desarrollistas de LN coinciden con la política de la CEPAL y de la ALPRO.

Los democristianos se han pronunciado concretamente sobre el tema en sus convenciones de 1965 y 1966. Conciben la integración como una unidad completa y democrática y dicen: "El actual proceso de integración centroamericana se ha venido realizando solamente con la participación de los gobiernos y de los grandes intereses económicos, sin . . . los organismos populares y favoreciendo a los grandes intereses económicos que la dirigen. Por ello reclamamos una intervención en los diversos instrumentos del sistema en el cual deben participar también las Asambleas Legislativas, organizaciones sindicales y profesionales y los partidos políticos; una integración abierta a las masas populares, que han de sentirla como la gran empresa de todos los centroamericanos" para "reconstruir su nacionalidad fraccionada" . . . "Los objetivos de la integración" deben "revisarse y reorientarse, a fin de que sean un eficaz" impulso "del progreso de nuestros pueblos, o sea de un desarrollo económico armónico y balanceado en combinación con un régimen de auténtica justicia social, de un desarrollo político que nos conduzca a la vivencia de una verdadera democracia representativa", de "un conjunto de condiciones que asegure la dignidad internacional y la autonomía efectiva de una Centroamérica unificada. . ." La Democracia Cristiana es el único grupo político del istmo que concibe la integración centroamericana no como un fin sino como una etapa hacia la unidad total de la América Latina.

Unidad Revolucionaria Democrática ha convertido el tema integrativo en uno de los puntos sobresalientes de su programa. Pide reformas en el sistema, a fin de que participen en él los sectores hoy marginados, y cambios fundamentales en las estructuras socioeconómicas y políticas de cada país, y aspira también a la unidad total.<sup>13</sup>

En vista de las tendencias que se acusan desde que el proceso integrativo entró en su fase acelerada, URD ha opinado que la debilidad de los gobiernos, el monopolio de los empresarios y los abusos del capital extranjero "desvirtúan la filosofía del movimiento". Al

<sup>13</sup> URD, *Acta constitutiva de URD-Cartilla cívica no. 1*, Guatemala, s. e., XII/1963; *Ibid.: Bases para el desarrollo económico y social de Guatemala*, México, ed. Costa Amic, 1966.

capital de los centroamericanos debe reservarse una diversidad de campos de inversión, y el capital extranjero tiene que limitarse a campos específicos, sin privilegio alguno. Los países del istmo deben coordinar una política para la inversión y el control del capital extranjero.<sup>14</sup>

URD ha expresado también su preocupación por la falta de legislación centroamericana que proteja a las empresas medianas y chicas a las que están absorbiendo las grandes —a veces bajo presiones—, y por las empresas nacionales y con estatuto de integración que está absorbiendo el capital norteamericano. Denuncia, incluso, la corruptela de los "hombres de paja" que adquieren permisos de operación de empresas y luego los venden a los consorcios extranjeros. Villagrán Kramer llama a esta corruptela "comercio de exoneraciones y garantías".<sup>15</sup>

Pese al acendrado interés, al espíritu crítico y al realismo que denotan las declaraciones de LN, DC y URD, la iniciativa de los tres grupos ha sido insuficiente en lo que concierne a participar de modo institucional en el sistema de integración.<sup>16</sup> Los grupos de orientación semejante han tenido que conformarse con influir dentro del sistema a través de sus técnicos afiliados —actuando como individuos "apolíticos"— o por medio de congresos científicos, que con sus declaraciones resultan actuando como grupos de presión.

*El Partido Comunista* es la única organización de izquierda que se opone a la integración no como medio correcto unificador de países subdesarrollados en sí, sino porque se lleva a cabo dentro del marco capitalista y del imperialismo norteamericano y, por lo tanto, impide el desarrollo integral, la vida independiente y la satisfacción de las necesidades populares.

Mientras los Estados Unidos se oponían a la integración, el PC se interesaba por ella, sin fijarle marco ideológico; mas a partir de 1960, cuando aquéllos empezaron a favorecerla, ha adoptado la posición

<sup>14</sup> URD, *Cuaderno de estudios no. 1*, Guatemala, s. e., X/1964; *Ibid.: "Alianza para el Progreso e inversiones extranjeras en Guatemala"*, Guatemala, *Impacto*, II/1965.

<sup>15</sup> VILLAGRÁN KRAMER, *op. cit.*, p. 335.

<sup>16</sup> Ciertamente es que URD ha tenido que actuar en condiciones azarosas, por la negativa de los dos últimos gobiernos de Guatemala a otorgarle inscripción legal como partido; algunos de sus dirigentes fueron encarcelados o exiliados durante el régimen de Ydígoras Fuentes, y reprimidos durante el régimen de Méndez Montenegro. A DC se le concedió legalidad como partido en Guatemala hasta finales de 1968; tampoco funciona normalmente en los demás países centroamericanos, excepto en El Salvador, donde participa en la vida política desde 1955.

contraria, motivándola de una manera más analítica y más sólidamente basada en la teoría. Esta posición puede resumirse así:

1—La integración actual es un plan que desvía hacia un mercado más amplio las presiones para modificar las estructuras socioeconómicas a fin de asegurar la inversión y el comercio de los Estados Unidos, en menoscabo de las empresas nacionales y a costa de los ingresos de los trabajadores.

2—La identificación de la integración con la lucha contra el subdesarrollo es una “treta” del neocolonialismo y de sus socios. “Ningún programa económico que ignore la lucha decidida contra los dos obstáculos principales del desarrollo de América Latina, el imperialismo y los remanentes feudales, puede proporcionar una base firme para la solución de los problemas económicos y sociales más ingentes de nuestros pueblos”. Los mercados nacionales no pueden ensancharse sin la realización previa de profundas transformaciones socioeconómicas, y en primer lugar la reforma agraria.

3—El PC se impone la tarea de esclarecer a los pueblos centroamericanos que sólo dentro del socialismo y del comunismo es aconsejable, factible y beneficioso para ellos un movimiento de integración, y que las fuerzas capitalistas y neocolonialistas no pueden promover un desarrollo que en cada país conduzca al progreso popular y a la liberación nacional.<sup>17</sup>

#### V—Los sindicatos

Las organizaciones sindicales participan de muchas características semejantes a las de los partidos en lo que a la integración se refiere. Su radio de acción y sus enfoques son locales; su ideología refleja la estrechez legal y las presiones de hecho bajo las cuales se mueven, así como su deficiente politización; todas las condiciones les han sido adversas para que se unifiquen en federaciones nacionales, aunque sea en torno a unos cuantos objetivos comunes. La resistencia de los gobiernos y de los empresarios contra la participación sindical en el pro-

<sup>17</sup> PCT, *Informe del Comité Central al III Congreso del Partido Guatemalteco del Trabajo*, Guatemala, s. e., mimeo., 1960; GUERRA BORGES, ALFREDO, “Realidad y ficción de la integración económica centroamericana”, Guatemala, *Experiencias*, época II, no. 3, 1961, PCS, *Informe del Comité Central del Partido Comunista Salvadoreño al V Congreso*, San Salvador, s. e., mimeo., 1964. Documentación de la IV Conferencia de los Partidos Comunistas y Obreros de México, Centroamérica y Panamá, México, s. e., mimeo., 1965; PCT, *Tesis del Partido Guatemalteco del Trabajo sobre la integración económica centroamericana*, México, s. e., ms. 1968.

ceso integrativo tiene orígenes también semejantes a la que oponen a los partidos; se trata de conservar la estructura de poder y su ejercicio unilateral, de mantener el sistema libre de una genuina orientación política y de factores de cambio tan importantes como las organizaciones obreras; finalmente, tal actitud revela el temor a un trato en plano de igualdad sin la suficiente práctica de negociaciones colectivas, con una representación de masas.

Los sindicatos centroamericanos están afiliados a la ORIT o al movimiento Demócrata Cristiano, y algunos son independientes; ello condiciona su actitud respecto a la integración regional. La mayoría de las organizaciones independientes permanece al margen del sistema; la Confederación General de Trabajadores de Costa Rica y varios sindicatos guatemaltecos, relacionados con grupos políticos de extrema izquierda, se han manifestado en contra.

Los sindicatos afiliados a la ORIT comenzaron el movimiento de participación en una conferencia celebrada en San Salvador hacia 1958. Tres años después y en la misma ciudad, enfocaron de lleno sus relaciones de clase con la ODECA y la ALPRO, se pronunciaron abiertamente a favor del sistema integrativo y empezaron su campaña para intervenir en los instrumentos regionales. En 1964, las organizaciones de la ORIT y del movimiento cristiano celebraron dos foros, cuyas conclusiones sirvieron de base a la acción conjunta de un Consejo Coordinador Sindical Centroamericano. Este se integra con la Confederación Costarricense de Trabajadores, la Confederación General de Sindicatos de El Salvador, la Confederación Sindical y el Consejo Sindical, de Guatemala; la Confederación de Trabajadores de Honduras, y el Consejo Sindical Democrático, de Nicaragua.

En su primer reunión (San Salvador, 1965), el Consejo hizo las siguientes declaraciones:

1—Los objetivos del programa integrativo “coinciden” con los propósitos de mejoramiento económico y social de los trabajadores.

2—La integración es “una de las vías más eficaces para el desarrollo”; pero no podrá alcanzar sus metas mientras no incorpore a sus tareas el tratamiento de los asuntos laborales y sociales de la población.

3—No es viable ampliar los mercados internos mientras no se siga una política de altos salarios y prestaciones.

4—La intervención de las organizaciones sindicales incorpora a los instrumentos integracionistas un sustento popular, “única forma de lograr la armonía, la paz y el afianzamiento de sistemas democráticos de gobierno en nuestros países”.

5—En el marco nacional, debe perfeccionarse y “definirse” el sistema democrático, a fin de que otorgue a las organizaciones sindicales participación en las instituciones del estado que deciden sobre la vida económica y social.

6—Por la reforma agraria integral.

7—Rechazo a todos los sistemas “totalitarios”.<sup>18</sup>

Las autoridades del mercomún han atendido ya algunas de las demandas de este fuerte conglomerado de sindicatos. En su primera reunión (1964), los ministros de Trabajo acordaron que “en lo sucesivo se dará participación en las deliberaciones” de ese órgano “a representantes de los sectores obreros y patronales”. Desde entonces han concurrido a la juntas de las comisiones técnicas representantes de sindicatos democristianos, y del Consejo Sindical de Guatemala. Repetidas veces, la SIECA ha reconocido teóricamente la justicia de las peticiones del poder laboral.

En su segunda reunión (X/1965), el Consejo de Trabajo y Previsión Social de Centroamérica resolvió aceptar en sus juntas a “un representante de los trabajadores afiliado a una organización democrática”, que sea incluido por cada país entre su delegación ante tal Consejo. “Por invitación de la ODECA podrán asistir a las reuniones del Consejo y de las Comisiones, en calidad de observadores, los delegados de organismos regionales e internacionales y de organizaciones de trabajadores y patronos de contenido genuinamente democrático y de importancia laboral y económica reconocidos”. El Consejo de Trabajo y Previsión Social de la ODECA y sus comisiones técnicas tendrán como órgano de consulta al Consejo Coordinador Sindical Centroamericano y a la ORIT, lo mismo que “a cualquiera otra organización obrera regional o internacional de importancia y tendencia democrática reconocidas, que así lo soliciten . . .”<sup>19</sup>

Como se desprende de los textos citados, la participación obrera en los instrumentos del sistema integrativo y la política social de éste en su conjunto, se encuentran aún en una etapa incipiente; sin embargo, las gestiones sindicales en tal sentido han conseguido cierto éxito, si se toma en cuenta la resistencia de los gobiernos y los límites que imponen —por interpretación ya explicada en sus motivos— a la naturaleza política de las organizaciones de trabajadores.

## VI—*El capital extranjero*

El viraje de la política de los Estados Unidos respecto al mercomún centroamericano hacia 1958-59 tuvo rápida expresión por una parte, en el orden del comercio internacional y por otra, en el orden de las inversiones directas, los planes de ayuda y la apertura crediticia para el desarrollo. Si se compara la balanza de comercio de los países del istmo con el mercado norteamericano correspondiente a los períodos 1950-59 y 1960-69, salta a la vista una considerable disminución en el volumen de las importaciones y de las exportaciones. Estos números demuestran irrefutablemente el alivio de una relación de dependencia, con el fenómeno concomitante de un alza en los intercambios entre los seis países de la región y un contacto diversificador con otros mercados internacionales.

Mas este alivio de la dependencia económica de Centroamérica es sólo aparente; la relación tradicional ha tomado otros cauces, cuyas consecuencias son aún más profundas y graves que el “embudo” del comercio exterior.

*El gobierno y el sector privado de los Estados Unidos se consideran, y son, actores directos y principalísimos del proceso integrativo.* Puede ser que algunos consorcios viejos de capital agrícola o monopolista (por ejemplo la UFCO o la EBASCO) prefieran el separatismo que convertía a los seis países en sus cotos privados, y que aún pongan en juego los saldos de su poderío político a fin de impedir la libre concurrencia de las nuevas formas de capital y de empresa en determinados países —pensamos, concretamente, en Panamá y sobre todo en Honduras. Mas estas contradicciones intergrupales del sector extranjero son la expresión lógica de un choque entre los factores de distinta etapas de la historia y se resuelven sin excepción contra las estructuras tradicionales.

La inversión total directa norteamericana en Centroamérica era de poco más de mil millones de dólares en 1965, *más de la cuarta parte de ella se fincó entre 1960 y 1965*; la penetración más aparatosa del período se registra en El Salvador, aunque en términos absolutos haya sido mayor la de Panamá y Guatemala. Entre 1958 y mediados de 1966, los Estados Unidos otorgaron a los países del istmo 365.3 millones de dólares de préstamos y 245.1 millones de donaciones. Entre 1961 y 1967, seis organismos internacionales autorizaron a esos países 545.9 millones de dólares de créditos para el desarrollo, y de ellos les entregaron 329.8 millones; seguramente a esta hora ya fueron desembolsados también los 216.1 millones del saldo. Es inútil insistir en el ascendiente que tienen los Estados Unidos sobre casi

<sup>18</sup> ORIT, *Consejo Coordinador Sindical Centroamericano*, México, 1965.

<sup>19</sup> ODECA, *Informe final de la II reunión del Consejo de Trabajo y Previsión Social de Centroamérica*, San Salvador, Resolución 11, x/1965, p. 18-26.

CENTROAMÉRICA: INVERSIONES NORTEAMERICANAS DIRECTAS EN 1960-66, PROPORCIÓN CON LAS INVERSIONES NORTEAMERICANAS TOTALES, PRÉSTAMOS Y DONACIONES EN EU Y CRÉDITOS OTORGADOS POR ORGANISMOS INTERNACIONALES PARA PROYECTOS DE DESARROLLO

(millones de dólares)

Países	Inversión directa de EU hasta 1965		Inversión directa de EU en 1960-65 <sup>a</sup>		% -1		% -2		Contribución de EU (1958 a 30/vi/1960)			Créditos de organismos internacionales para desarrollo (1961-67) <sup>c</sup>		
	1965	1960-65 <sup>a</sup>	1960-65 <sup>a</sup>	% -1	% -2	Prést.	Donac.	Total	Aut.	Dados	Pend.			
Costa Rica	120	45.3	38.00	16.51	68.9	32.4	101.3	—	—	—	—			
El Salvador	70	35.2	50.30	12.83	64.8	30.4	95.2	—	—	—	—			
Guatemala	156	49.0	31.41	17.87	52.5	70.8	123.3	—	—	—	—			
Honduras	146	24.7	17.00	9.00	37.5	28.5	66.0	—	—	—	—			
Nicaragua	35	27.0	77.14	9.84	69.9	33.2	103.1	—	—	—	—			
Panamá <sup>b</sup>	513	93.1	16.20	33.95	71.7	49.8	121.5	—	—	—	—			
Totales	1 040	247.3	26.40	100.00	365.3	245.1	610.4	545.9	329.9	216.1	—			

FUENTES: SIEGA, Guatemala, 1967.

<sup>a</sup> Estimación, 90% la inversión extranjera total en el periodo.

<sup>b</sup> Excluye la zona del canal.

<sup>c</sup> Incluye cifras estimadas de 1967.

NOTAS: % -1, relación de columna 3 a columna 2.  
% -2, relación de las cifras de la columna 3 a su total.

todos esos organismos para que otorguen, nieguen o cicateen préstamos; priva en este mecanismo un criterio político, que en el caso concreto de Centroamérica coincide con los intereses norteamericanos.

El monto de estas inversiones y contribuciones es todavía menor que el que generan las fuentes nacionales; mas la tendencia está reduciendo el margen, y las cifras, por sí mismas, hacen explícita la participación de algunas metrópolis extranjeras, y desproporcionadamente de los Estados Unidos, en el proceso de la integración centroamericana.

### VII—Los intelectuales

La integración regional es un problema teórico, o sea un problema objetivo de la ciencia; debe originar doctrinas para aplicación sistemática sobre una realidad, las cuales están llamadas a configurar una doctrina original del proceso mismo y aplicarla a objetivos racionales y metódicos.<sup>20</sup>

Como proyecto cultural —y este aspecto no puede faltarle sino a riesgo de reducir su vigencia histórica—, la integración abarca la educación a todos los niveles, la creación artística y literaria, la investigación científica, la capacitación técnica, el genuino liderazgo de todos los grupos sociales, la divulgación del movimiento intelectual y la incorporación a las corrientes humanistas y universales. Este vasto prospecto requiere condiciones de libertad, fuentes de trabajo para los autores y en resumen, una política cuya meta última es el acceso de todos los sectores sociales a los beneficios de la cultura. Tal complejo de ideas y condiciones forma parte de la problemática de cualquiera nación individualmente considerada; pero debe replantearse y ensancharse forzosamente para el marco de una integración regional cuyo desafío histórico es, por añadidura, elegir sistemas económicos, formas de vida y en el más trascendente rumbo proyectivo, un género de civilización con fundamentos éticos y materiales acordes con las posibilidades y el genio creador de sus pueblos.

Son necesariamente los intelectuales los avocados a motivar y difundir un concepto comunitario, unionista, centroamericano de vida y destino; no se trata de sumar o de armonizar culturas nacionales sino de crear una nueva mentalidad, un nuevo cimiento sincrético para la

<sup>20</sup> Para un examen detenido del tema, cf. Monteforte Toledo, Mario, "Los intelectuales y la integración centroamericana", *Revista Mexicana de Sociología*, México, vol. XXIX, no. 4, x/xii/1967, p. 831-852.

ideología, a partir de la conciencia crítica del bien común y no de una mera consecución del bien clasista o sectorial.

El intelectual de la derecha moderna, progresista y nacionalista, así como el de la izquierda "clásica" o de la "nueva izquierda", no actúan siempre y necesariamente al servicio de otras clases; por su oficio y su posición dentro de la sociedad —desproporcionado a su número y muchas veces a su obra, hay que admitirlo—, el proceso integrativo los afecta profunda y directamente y atañe a su realización: personal como hombres y como ciudadanos. De ahí la incongruencia de su limitada participación y aún peor, de su marginalización frente a un hecho histórico irrevocable, especialmente porque entraña el peligro de ser guiado y aprovechado por minorías titulares de privilegios o por fuerzas externas que amenazan la libertad del hombre y la independencia de las naciones.

En materia de unidad ístmica, la antigua tradición intelectual centroamericana se reducía a un idealismo recalcitrante y anacrónico incluso en el siglo XIX, cuando se debatían los problemas prácticos de la consolidación de las nacionalidades, la revolución industrial, el desarrollo capitalista, los derechos y las seguridades individuales dentro del orden social, y la identidad de la cultura como instrumento cohesivo en lo interno y defensivo contra la amenaza imperialista. Esta antigua tradición —típica del romanticismo— evolucionó en la década anterior a la segunda guerra mundial hacia una ideología "antifeudal", nacionalista y demoburguesa, con pequeños núcleos socialistas dependientes de la ortodoxia staliniana. Para esta generación, el unionismo formaba parte indisoluble de la transformación que se había planteado como meta, entre otras, la caída de las dictaduras en 1964.

La nueva tradición intelectual centroamericana es producto de la gran corriente descolonizadora y del pluricentrismo que en gran medida puso en solfa la hegemonía de los moldes europeos. En lo político, puede resumirse en cuatro corrientes: el anticomunismo, el marxismo idealista, la violencia como solución de cambios y el neocapitalismo desarrollista; en lo científico se manifiesta en una actitud abierta hacia el progreso y las aplicaciones empíricas para tratar las realidades locales, y en lo literario y lo artístico, en una preocupación de *latinoamericanidad* que se afirma en la búsqueda de orígenes propios y de interpretaciones sobre un hombre y una sociedad que emanan de una especie de redescubrimiento.

El centroamericanismo ha dejado de ser tema de controversia entre los intelectuales, porque éstos se lo plantean como valor entendido, sin someterlo a un examen crítico de motivos, contenido y

objeto, o sea fuera de una perspectiva cultural, científica e ideológica. Semejante actitud reproduce las antinomias del siglo XIX: así como la unión naufragó hasta hace veinte años como consecuencia del triunfo de las fuerzas reaccionarias sobre los grupos progresistas, ahora podría tener éxito y deformar gravemente el desarrollo de los países del istmo por tener éxito en beneficio de aquellas mismas fuerzas transformadas en mafias empresariales.

El proceso integración-desarrollo está creando para los intelectuales un círculo vicioso que se cierra por dos extremos: una participación limitada por consideraciones prácticas egoístas, y una segregación limitada por el sectarismo o la indiferencia; ambas actitudes son acriticas, y desde el punto de vista de la eficacia de las ideas o de la política, influyen muy poco en la orientación que al proceso imprimen los sectores económicos de dentro y de fuera de la región.

Tal esquema de correlaciones se aplica al sector intelectual en su conjunto porque no es un grupo social homogéneo, compacto y siquiera leal a su propia clase —para no hablar de la deslealtad hacia las otras clases sociales. La debilidad del rol de los intelectuales en el proceso integrativo parte de una gran deficiencia en la concepción del proyecto cultural que entraña dicho proceso. Como técnicos, los intelectuales se reducen a justificadores y dóciles agentes de los grupos económicos integracionistas para la confección de instrumentos legales, y como críticos, le oponen una estrecha valoración de los aspectos sociales y económicos, y una noción excesiva de la eficacia de los argumentos hipotéticos, a los cuales derrota cotidianamente la armonía y la planificación de los empresarios ambiciosos y modernos.

### CONFLICTOS INTERGRUPALES

No obstante los esfuerzos que hacen los actores para dar la apariencia contraria, la organización regional es un proceso eminentemente conflictivo en tres planos: como superestructura compleja de sistemas nacionales que se encuentran a nivel muy inferior de desarrollo, como campo de disputa por el poder y los objetivos de la política que de él dimana, y como elemento que se ve involucrado en la dinámica de las contradicciones clasistas y estructurales en el marco interno de cada país.

Aunque la aceleración de la movilidad social incuestionablemente motivada por el mercado conjunto (con todas sus intrincaciones y sus proyecciones funcionales) no se extiende de modo directo a todas

las capas sociales, hace surgir nuevos conflictos entre algunas de ellas y agudiza los que ya existían. Se comprueba una correlación entre los conflictos, y la naturaleza y la cuantía de los intereses en juego, además de los que ya hemos señalado entre los que favorecen y los que se oponen al movimiento asociativo.

Por su orden, los sectores que se ven envueltos en mayor número de conflictos, activos y potenciales, son los empresarios, los inversionistas extranjeros y el gobierno.<sup>21</sup>

Para todos los que le destinan sus recursos, la integración es primordialmente un buen negocio y una manera de canalizar el desarrollo por la vía capitalista; mas para los empresarios centroamericanos constituye también un instrumento que en el orden interno consolida la economía de mercado y contribuye a debilitar —por una vía evolutiva lenta y sin la acción determinante de los trabajadores y de los partidos de izquierda— la resistencia de las oligarquías contra los cambios estructurales. Por otra parte, los empresarios tratan de mantener su hegemonía sobre los instrumentos de la integración a través de su fuerza económica y de los técnicos que son sus aliados o sus agentes.

Todo ello estimula las fricciones entre los empresarios, de un lado, y los oligarcas y grupos de la clase media, sindicatos y partidos, por la otra.

Los sectores reaccionarios se oponen a la economía de mercado porque estimula una competencia para la cual no están preparados, tiende a abolir los privilegios de orden tradicional y libera las fuerzas de trabajo, haciéndolas también una mercancía. Para ellos el capitalismo es fundamentalmente un sistema de lucro a favor de unos cuantos, no un orden distinto al que sostiene las instituciones y las estructuras socioeconómicas actuales. Tampoco están bien convencidos de que el progreso general de orden capitalista sea la única opción contra el comunismo, porque aún disponen de la influencia necesaria para defenderse por medios coercitivos de tipo político, con la complicidad del estado. Las buenas perspectivas del mercomún no bastan para inducir a los oligarcas, porque las consideran —y en buena medida lo son— competitivas; pero sí empiezan a estimularlos para intervenir por medio de modestas inversiones en el comercio, el transporte, los seguros y la banca regionales, y las industrias. Con este motivo llevan al ámbito centroamericano criterios integrativos

<sup>21</sup> Una amplia exposición teórica de estas cuestiones se encuentra en MONTEFORTE TOLEDO, MARIO, y VILLAGRÁN KRAMER, FRANCISCO, *Izquierdas y derechas en Latinoamérica*, Buenos Aires, ed. Pleamar, 1968.

muy prudentes y mucho menos técnicos que los empresarios. Para éstos y para la CEPAL, como motores del proceso, resulta acaso más difícil convencer de las ventajas del proceso acelerado a los oligarcas que participan que a los que rechazan la fórmula integrativa.

El empresariado emergente procede en gran parte de la clase media, la cual nutre también a los núcleos técnicos y a los cuadros superiores de los partidos. Todos estos elementos se sienten capacitados para tomar parte a buen nivel en la dirigencia de la integración, cuyo proceso los afecta de manera directa como elementos del mercado inmediato de consumo. Por sus intereses y su ideología, no pueden hacer causa común con los oligarcas, ni renunciar a su presión contra la actual jefatura del mercomún; de ahí que el conflicto tienda a agravarse con la renuencia de los empresarios a aceptar un ensanchamiento de la participación. Además, la clase media —profesionales, técnicos, intermediarios— es más propensa que ningún otro grupo social a colaborar con sus compañeros de clase en el proyecto centroamericanista, y por lo tanto su frente tiende a volverse más amplio y más firme.

Los industriales y los comerciantes en mercancías producidas en Centroamérica tienen diferencias muy serias con los importadores tradicionales, no sólo por la acción de las leyes proteccionistas sino por la realidad del nuevo espacio económico, que condiciona una gradual y creciente sustitución de las importaciones. Esta tendencia siempre ha sido normal dentro de todos los procesos de industrialización; en Centroamérica se ha vuelto una de las causas más frecuentes de conflicto. En 1968 todo el sistema integrativo estuvo al borde del colapso a causa de un impuesto de 30% *ad valorem* sobre importaciones, acordado a instancia de los productores y obstaculizado en varios países bajo la presión de los comerciantes y de ciertos intereses norteamericanos.<sup>22</sup>

El sector financiero es muy sensible a los vaivenes del mercomún y responde a ellos con su política crediticia. El lado por el cual se decide un banco depende de quienes lo dominen: grandes agricultores o ganaderos, industriales o comerciantes. La banca privada, sin embargo, no se arriesga a dar batalla cuando el sistema de bancos centrales adopta una política en el campo de la integración.

En su conjunto, el sector de capital extranjero está descompensado por la abrumadora hegemonía de la inversión norteamericana. El mercomún ofrece tan amplias posibilidades de lucro, que hasta

<sup>22</sup> Algunos países aún tienen en vigor disposiciones tendientes a defender su economía interna contra esa norma que aspiraba a ser de alcance regional.

ahora los diversos grupos de capitalistas extranjeros se mueven en él sin interferirse entre sí. Desde muchos puntos de vista, los intereses de esos grupos son contradictorios con los de los empresarios locales; mas dentro de la realidad política del istmo, inclusive tomando en cuenta el espíritu de los instrumentos legales para su desarrollo e integración, los conflictos intercapitalistas se resuelven por las prácticas bien conocidas de la oferta y la demanda. El capital norteamericano absorbe las empresas que apetece, no sólo las nuevas sino las que han sido fundadas y financiadas por centroamericanos. El cuadro se agrava por la falta de control sobre la regionalización del capital foráneo; la búsqueda de fondos induce a cada gobierno a ofrecerles condiciones más ventajosas para que se finquen, lo cual está exacerbando la dependencia de los cinco países. El malestar entre los afectados por este recurso y los actores que conciben el proceso integración-desarrollo con un criterio más o menos nacionalista, crece y se manifiesta hasta ahora en el plano declarativo; mas es lógico esperar que tarde o temprano este conflicto intergrupual hará crisis. Una primera aproximación se produjo en marzo de 1969, cuando entró en vigor el convenio sobre uniformidad de incentivos fiscales para el desarrollo de la industria; está por ver si puede darle aplicación eficaz el Consejo Ejecutivo, dentro de cuyas atribuciones cae este tipo de normas. De acabar con los abusos del capital extranjero y someterlo a estricto control depende hasta la propia vida del sistema regional.

Ya hemos explicado la enajenación de los gobiernos y la forma como su comportamiento afecta al mecanismo institucional asociativo. En esta perspectiva, los gobiernos son expresión de los demás actores y no autoridad sobre ellos; cuando toman una decisión es porque ya el conflicto intergrupual en torno a ella se ha resuelto en el marco nacional. Esto significa que los gobiernos reflejan la opinión de los sectores más fuertes. En algunos casos, los intereses de todos los sectores o de la mayor parte de ellos coinciden para dirigir la política oficial contra los acuerdos multilaterales por adoptarse, e inclusive contra los ya adoptados; se producen entonces los conflictos más graves que amenazan al mercomún y a su evolución. En los últimos dos años se han multiplicado estas crisis, cuya génesis radica en la distribución desigual de los beneficios y en la posición contradictoria de los países menos desarrollados y los que ya tienen cierta capacidad industrial; los primeros endurecen su actitud a medida que progresan, y los segundos están llegando rápidamente al final de la línea a lo largo de la cual han tenido que otorgarles condiciones privilegiadas, que ya no podrían ampliar sino a riesgo

de poner en peligro las industrias y las empresas de proyección multinacional que ya funcionan. La confrontación final es inminente y tiene como disyuntiva una revisión radical de los instrumentos existentes y del *status* alcanzado en la práctica, o el fracaso de la integración centroamericana.

## EVALUACION POLITICA DEL SISTEMA DE INTEGRACION

Sólo puede hacerse la crítica del proceso de integración de Centroamérica desde el punto de vista político, es decir como acto de planificación y como alternativa *posible*. Ha sido y es una opción dentro del marco capitalista y para un desarrollo de tipo capitalista; tampoco puede abstraérsele de las condiciones de dependencia imperialista, quizá más rígida en la zona que en ninguna otra parte del mundo. Por eso es falso desde el punto de vista teórico e imposible desde el punto de vista de la ciencia aplicada, hacer de este proceso una apreciación crítica por su grado de ajenidad con respecto a una concepción socialista de la colaboración entre países y del desarrollo que le sería más justo y adecuado.

El movimiento de integración económica carecía de tradiciones y no tuvo origen en un esfuerzo colectivo; ni siquiera puede decirse que se haya sentido como una necesidad. Tampoco fueron sus determinantes únicos los factores ecológicos (tendencia a la modernidad entre algunos empresarios, y entre la clase media alertada por sus niveles de educación y por los medios informativos; iniciativa de estadistas individuales que se propondrían reorientaciones del trato entre los países istmeños y de las respuestas de orden nacional); el verdadero impulso hay que rastrearlo en "factores causales primarios" y externos como el impacto de la economía mundial de la posguerra, la búsqueda de mercados para los grandes países industriales, y la corriente descolonizadora e independista.<sup>23</sup> Tal origen impulsó al movimiento integrativo desde un principio sus límites en cuanto a participación interna y sus enajenaciones en cuanto a relaciones externas.

El momento para lanzar un proyecto integrativo y desarrollista sobre la base del capitalismo moderno y de la independencia funcional no podía ser menos propicio. La descolonización en Africa, Asia y Oceanía abrió las compuertas del mercado mundial a los nuevos países, acrecentando una competencia que tendía a envilecer los

<sup>23</sup> NEEDLER, MARTIN C., *et al*, *Political systems of Latin America*, Princeton, Nueva Jersey, E. U., Van Nostrand Co., 1965, p. 515.

precios y hacía desfavorables las condiciones para obtener capital. La inversión y la industria norteamericanas necesitaban proyectarse hacia Latinoamérica para conservarla como zona hegemónica excluida de los devaneos nacionalistas y de la penetración de los países europeos; tal propósito exigía el sistema de mercado libre a la manera como lo entiende el grupo empresarial norteamericano, del cual se excluye el proteccionismo y la promoción del estado. En lo político, las izquierdas de Centroamérica aspiraban a participar en los gobiernos e introducían en varios de ellos tendencias nacionalistas y hasta socialistas; estos gobiernos no gozaban del respaldo de los grupos empresariales llamados a promover la integración y sobre todo el desarrollo moderno; los partidos ya no se conformaban con una actividad estéril de oposición; antes bien, surgían como verdaderos actores de la vida política, dentro de la cual no se podía franquearles unos campos y vedárseles otros.

Por eso la concepción integrativo-desarrollista de la CEPAL era ex-céntrica a la realidad y anacrónica, por una parte más adelantada que la etapa estructural y por otra, más atrasada que la etapa de la historia política. Confinar el proyecto al orden económico y atribuirle el valor mágico de producir los cambios que reclamaba, a lo largo de una aplicación gradual, consiguió ponerlo en marcha; pero no librarlo de las contradicciones que lo minaban ni de los problemas sociopolíticos que pretendía ignorar.

La CEPAL nunca ocultó que el proyecto integrativo carecía de viabilidad sin cambios internos; pero supuso que éstos ocurrirían evolutivamente, como consecuencia de la liberación de las fuerzas del mercado; una vez iniciada la transformación de un sector —la élite inversionista—, este impulso se trasladaría indefectiblemente, continúa, gradual o automáticamente al resto del complejo nacional. Esta manera de concebir el desarrollo olvidaba que por sus antecedentes históricos, los cambios de estructura siempre han sido provocados por las revoluciones, o por esfuerzos deliberados y planificados de promoción *total*. La teoría keynesiana de dirigir algunos factores económicos para desencadenar transformaciones evolutivas en los demás sólo ha funcionado hasta hoy en los países desarrollados; no en los demás, cuya probabilidad evolutiva exige superar con *actos* precisos una etapa histórica para entrar en otra. El concepto de desarrollo a la manera de CEPAL, “moviliza presupuestos teóricos hace mucho tiempo abandonados sobre la evolución social e ignora el carácter esencialmente discontinuo, contradictorio y conflictivo del cambio social. Y quizá más que documentos oficiales, sea la práctica concreta,

diaria, de los órganos centroamericanos de integración, la que se dicte atendiendo sólo al comportamiento de algunas unidades económicas aisladas. Esta es una visión optimista, pero ingenua del desarrollo”.<sup>24</sup>

La hipótesis de que “la liberación de las fuerzas del mercado” iba a producir el “desarrollo hacia adentro” no ha sido confirmada por la realidad. El mercado externo —en este caso el centroamericano— es horizontal, aditivo y funciona en beneficio exclusivo de sus actores: los empresarios, los comerciantes, los financieros y el capital foráneo; el mercado interno es vertical, primario y sigue funcionando en beneficio de los mismos grupos y de las oligarquías, sin “liberación” alguna de otras fuerzas de la producción ni ampliación de la masa consumidora. Muchos artículos del *mercomún* corresponden sólo al consumo a niveles más elevados del ingreso personal —unas cuantas cargas de legumbres o de granos no pesan sino como excepción—; la prosperidad de la clase alta que dirige la integración se traduce en aumento del consumo conspicuo, con productos importados, y de este modo el grupo que aprovecha el sistema contribuye a descapitalizarlo y a minarle sanas bases de expansión. En cambio, la tasa de crecimiento demográfico es mayor que la de la demanda, y la capacidad de consumo de la masa permanece estacionaria o disminuye; de ahí que el mercado interno sea un “mercado de mendigos”, y que el punto de ruptura esté latente y se aproxime sin remisión.

El tercer error fue de orden estratégico: se creyó que la competencia y las contradicciones entre los sectores progresistas y los estratos retardados iban a culminar con el triunfo de la economía capitalista —nadie habló, en efecto, de ningún otro sistema posible. Las propias instituciones integrativas derrotaron ese propósito al eliminar del trato multinacional y de la política desarrollista los temas conflictivos. La táctica del efecto retardado —*feed back*— no ha podido dinamizar la estrategia consensual; los únicos acuerdos importantes que se llevan a la práctica son aquellos que merecen la aprobación o que no tienen la oposición de *todo* el sector patronal, incluyendo el propietario de la vieja estructura agrícola. Los *cartels* eliminan la competencia entre las industrias y éstas, que sin duda han aumentado y ampliado sus exportaciones en el ámbito regional, no generan cambios apreciables en la economía interna. Y no pueden generarlos porque sólo representan menos de 15% del producto interno bruto, absorben una mínima proporción de la mano de obra y no pagan salarios capaces de ensanchar un mercado de

<sup>24</sup> TORRES RIVAS, *op. cit.*, p. 144.

consumo. El acaparamiento de la tierra y las condiciones de la población rural siguen como antes, si no peores; sólo el 15% de la circulación monetaria va a dar a ella, que aún pasa del 60% de la población. "Por necesidad política tanto como económica, la integración internacional sólo se puede alcanzar a través de la integración nacional, y sería burdamente frívolo tratar el problema de otra manera".<sup>25</sup>

Todo esto significa que las contradicciones entre los industriales y los latifundistas, los comerciantes con productos centroamericanos y los tradicionales importadores, se resuelven por alguna vía de consenso o no repercuten hacia el desarrollo capitalista a escala de la sociedad entera, por lo menos a un ritmo que corresponda al de la integración externa. Está por demostrar que el progreso local es consecuencia de la integración y no de un proceso evolutivo que ocurre normalmente en cualquier país aislado; la presión política, histórica, a favor del progreso es superior a todas las fuerzas retardatarias y el primero que la resiste es el gobierno, que es el llamado a actuar y promover, no pocas veces muy a pesar suyo.

El factor que podría neutralizar los efectos negativos y dirige realmente el proceso integración-desarrollo sería el estado. Su papel —ha dicho Rostow— es decisivo. Las condiciones que colocaron al empresario de iniciativa privada a la cabeza del desarrollo en el siglo XIX no se repetirán. No hay que olvidar que antes de la revolución industrial hubo "siglos de desarrollo comercial e industrial temprano, que formaron una clase de empresarios privados preparados moral, intelectual y técnicamente para explotar el potencial de las innovaciones que surgieron".<sup>26</sup> Pero ya hemos visto que la alienación del estado hacia afuera y hacia adentro lo imposibilita para jugar ese rol en Centroamérica. Los actores del plan integrativo lo estimulan a intervenir en lo económico y lo social, y en efecto lo hace; pero exclusivamente al servicio de esos sectores y no del interés comunitario. El estado, pues, no está creando por iniciativa propia las condiciones socioeconómicas favorables a la ejecución del proyecto regional, como le correspondería en vista de la debilidad o de la inexistencia de las fuerzas que para ello intervienen en medios desarrollados.<sup>27</sup>

La presentación del plan integrativo como apolítico y con tan

<sup>25</sup> MYRDAL, *op. cit.*, p. 202.

<sup>26</sup> ROSTOW, citado por MYRDAL, *op. cit.*, p. 202.

<sup>27</sup> SICARD, EMILE, *Los países en vías de desarrollo. Hipótesis y procedimientos para su aprehensión sociológica*, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, 1962.

escaso *contenido* social, no obedecía a error teórico sino a una consideración de praxis: esa era, sin duda, la única forma de movilizar a los sectores empresariales y de conseguir la pasividad de los grupos tradicionales que contaban con la fuerza de presión necesaria para hacerlo fracasar. Pero han transcurrido ya veinte años desde que se firmó el primer instrumento integrativo y esa despolitización continúa sin modificación substancial. Desde hace por lo menos un quinquenio, los resultados del mercomún son lo bastante lucrativos para que sus beneficiarios —incluso los Estados Unidos— tengan interés vital en sostenerlo; la falta de participación en él de los partidos y los sindicatos, así como de otros sectores de capital —los agricultores—, es una de las debilidades mayores del sistema. Como lo hemos demostrado, esta despolitización parte del estado y no puede enmendarse sino por obra del estado. El problema, en último caso, está en relación con el desarrollo integral en lo interno; mas en vista de su rezago y para no hacer insuperable el círculo vicioso, la iniciativa del cambio bien podría partir de los empresarios que tuvieron la audacia y la visión de iniciar el proceso integrativo. En ello les va hasta la subsistencia de sus propios negocios. El inmovilismo institucional y estructural está en pugna *irreconciliable* con sus intereses, prescindiendo de ideologías que por muchas razones históricas no pueden exigirles. Cada día les será más difícil *aprovechar* las condiciones existentes; el paso obligado es *ampliarlas*. La integración y particularmente el desarrollo que es su base, requiere la participación de la "inteligencia social democrática... con sus acuerdos y desacuerdos, sus competencias y conflictos, su cooperación y su oposición... Su participación constituye el genio director de la conducta colectiva, planeada o no planeada, de nuestros días".<sup>28</sup> "La integración latinoamericana requiere, como condición esencial, anchas bases populares, como todo proceso de transformaciones estructurales, y éste fracasaría si se encerrara sólo en círculos oficiales financieros o técnicos, por calificados que sean".<sup>29</sup>

Los dirigentes técnicos y económicos del sistema integrativo nunca han expresado qué tipo de desarrollo persiguen; ni siquiera han dicho explícitamente que aspiran a una transformación capitalista. Reiteran tan sólo la divisa primigenia de la CEPAL: "desarrollo hacia

<sup>28</sup> MEADOWS, PAUL, "Planeación: Un estudio sobre las teorías de la organización social", *Estudios Sociológicos* (Sociología de la planificación), Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, 1959, p. 117 y sigs.

<sup>29</sup> En carta del presidente de Chile, Eduardo Frei, a los señores Prebisch, Mayobre, Herrera y Sáenz de Santa María, fecha 6 de enero de 1965, transcrita por Villagrán Kramer, *op. cit.*, p. 297.

adentro". Tal desarrollo no se ha producido ni "gradual" ni "automáticamente". Las cifras citadas lo comprueban; desde la ley agraria emitida por el gobierno del coronel Arbenz en Guatemala hace dieciocho años, *no ha habido una reforma estructural de importancia en ninguno de los cinco países de la región*. Ni siquiera las modernísimas aspiraciones reformistas de la Alianza para el Progreso han operado en ella.

No sólo no ha habido creación de nuevas estructuras, sino que algunas de las antiguas son más vigorosas que antes. La industria ampliada y las actividades terciarias que hacen bajo el estímulo del mercomún, coexisten con el sustento arcaico y precapitalista de las sociedades nacionales. El desarrollo, pues, ha sido desigual y combinado.

Si no fuera más que por sus condiciones internas, este género de desarrollo ya sería digno de preocupación; pero su aspecto más grave es que, asociado a los instrumentos integrativos, está acrecentando la dependencia, especialmente desde que empezó el período llamado de integración acelerada. Este fenómeno se manifiesta en todos los campos: la política de los órganos centroamericanos y la interpretación de sus instrumentos; la inversión directa de capital norteamericano en comercio, transporte, banca y particularmente industria; los préstamos externos y la ayuda material y técnica, interesada hasta lo leonino; las contribuciones a los organismos decisivos de la ODECA y de organismos del mercomún, y desde luego, la presión sobre los gobiernos para orientar dentro del objetivo de penetración de conjunto, las leyes y las prácticas represivas contra todos aquellos grupos sociales y políticos que pudiesen constituir un "peligro" nacionalista. La vinculación ístmica progresa al mismo ritmo que la vinculación con la metrópoli.

El comercio de exportación no es un índice para establecer este proceso. En números absolutos y relativos, han disminuido las exportaciones y las importaciones con respecto a los Estados Unidos; mas la substitución fundamental no se canaliza hacia otros mercados, sino al traslado de los intereses comerciales norteamericanos a la producción y al comercio intercentroamericano. En otras palabras, la descapitalización del istmo continúa por la vía de la exportación de utilidades netas y del pago de las enormes deudas contraídas; estos términos de relación, pues, no se reflejan en la balanza de comercio sino en la balanza de pagos.

La participación del capital extranjero para el progreso de la integración-desarrollo fue advocada desde que la CEPAL dirigía el mecanismo; pero la política proteccionista del capital regional nunca

fue clara y desde algunos años ha dejado de funcionar por completo. Al no reorganizarse el estado, que era el órgano capaz de neutralizar la tendencia imperialista, esa participación distorsiona el esfuerzo nacional, lo elimina de las actividades más productivas y limita su desarrollo futuro.

La falta de reglamentación efectiva sobre ubicación de inversiones redundante en una ruinosa competencia para captarlas, una ventaja mayor para los países más desarrollados y una expansión irracional de las industrias. La primera introduce grave causa de fricción entre los países miembros del sistema, aparte de un nuevo y ancho canal de dependencia: la segunda distorsiona y desequilibra el proceso, y la tercera orienta el desarrollo industrial con el mismo criterio de lucro privado, ajeno a los verdaderos intereses nacionales e integrativos, con que la inversión norteamericana orientó hace más de medio siglo el desarrollo agrícola y las comunicaciones ferroviarias. Sólo pondremos un ejemplo, el del petróleo: seis de las empresas distribuidoras que funcionan en la zona han establecido refinerías, cerrando con ello la puerta a una fábrica regional de plásticos, que requiere imprescindiblemente de una gran refinería. Para corregir todas estas deformidades se impondría una política, una planificación, que bajo la presión de los Estados Unidos se ha hecho imposible.

Dentro de la dinámica del mercado mundial, donde la economía norteamericana predomina, "la integración económica se proyecta como un esfuerzo para repetir en Centroamérica el proceso por el cual ha transcurrido ya el desarrollo de las naciones latinoamericanas dependientes que más se adelantaron en ese proceso, sin posibilidad de recoger tal experiencia, evitar sus desventajas o reforzar sus méritos", a los cuales podría optarse.<sup>30</sup>

La alianza con el capital extranjero no obstaculiza la integración ni el desarrollo; pero distorsiona el sentido de ambos porque neutraliza la dinámica de la burguesía empresarial centroamericana, *que dentro de una perspectiva capitalista, se supone llamada a movilizar ambos procesos y eventualmente, a sentar la base económica para la independencia de los cinco países y de su ideal unitario.*

Es irrefutable que existen causas internas poco favorables para consolidar una acción conjunta contra los defectos del sistema integrativo. Ya hemos hablado de los conflictos intergrupales, de la debilidad del estado y de la persistencia de las estructuras arcaicas; a ello hay que añadir los intereses *legítimos* de cada país. No puede

<sup>30</sup> TORRES RIVAS, *op. cit.*, p. 164.

esperarse que desaparezca el sentimiento nacional, al cual atiende el estado en alguna medida, para su propia estabilidad. Este sentimiento codyuva en muchos aspectos de la integración; pero es un elemento disociador en muchos otros. Así vamos a operar, con creciente insistencia, el resentimiento de los hondureños y de los nicaragüenses porque los términos de comercio intercentroamericano les son desfavorables, y porque el desarrollo equilibrado que se les prometió no funciona con mayor rapidez y efectividad. Ante la perspectiva de tal desarrollo, los dos países, que eran los más atrasados cuando empezó el sistema, soportaban los desniveles confiando en que de fuera les vendría una influencia acelerativa; pero han visto que sólo es así en muy pequeña escala y tratan de compensarse por iniciativa propia, algunas veces violando las reglas multinacionales y presionando a los vecinos con medidas que éstos juzgan arbitrarias. El arraigo aún escaso de la fórmula integrativa estimula reservas y un anhelo de industrialización propia, a cualquier costo, que es y puede ser todavía más nocivo para la continuación del proceso.

La inclusión de Panamá es un propósito vivo y justificado desde todos los puntos de vista, de parte de los miembros del mercomún: mas en Panamá operan muchos factores de aislacionismo. El país no perteneció a la Capitanía General de Guatemala y cuando se independizó en 1902, rompió todo contacto con Colombia y no estableció ninguno con el resto de Centroamérica. La hipoteca del canal ha sido completa, con todas las consecuencias que esto acarrea para la estructura social, política y económica. Las familias de la oligarquía se han turnado en el poder, toman al país como finca privada y su "nacionalismo" sólo tiene como contenido la protección de sus propios intereses; ni los gobiernos oligárquicos ni los militares pueden salirse del marco que les imponen el enclave canalero y su metrópoli. La industria es insignificante y carece de mercado centroamericano; casi lo mismo cabe decir de la agricultura, cuyos productos tendrían que llegar hasta El Salvador para encontrar un mercado relativamente disponible. El renglón principal de la economía es el comercio, con tarifas muy bajas y un sustento predominante en la importación; este comercio está debilitado por la zona libre de Colón y por el contrabando. Por último, los centroamericanos se interesan en la incorporación de Panamá dando por sentado que la estructura general del país tendría que cambiar; de lo contrario, dicha incorporación sólo constituiría una nueva plataforma para el lanzamiento de los intereses norteamericanos; de suerte que la probabilidad guarda semejanza con la del ingreso de Inglaterra en el

mercomún europeo. Por su lado, los panameños se dan cuenta de que tendrían que arrancar desde muy abajo dentro de la integración, y que para ellos el proceso consistiría durante largo tiempo sólo de una sustitución de las mercaderías baratas importadas, por las mercancías caras centroamericanas. Estos temores se reflejan en la actitud de grupos políticos y sindicales panameños que se han pronunciado contra la integración por un motivo *que en este caso concreto* resulta inconvincente; el hecho de que es un instrumento yanqui.

Parece que las tendencias del movimiento integrativo son:

1—Crisis del comercio internacional, por estagnación del mercado y virulencia de los conflictos internacionales.

2—Desplazamiento de la base de la expansión industrial: en vez de la capacidad de la industria instalada, la nueva inversión y el desarrollo de nuevos mercados.

3—Crecimiento de la presión para participar, del lado de los sectores políticos, sindicales y de capital hasta ahora marginados.

4—Disminución de la intervención del estado.

5—Ampliación de la penetración y de las ganancias del capital norteamericano.

6—Los sectores tradicionales no podrán sostener mucho tiempo su posición negativa, y buscarán la incorporación en las empresas comerciales, industriales y bancarias de proyección integracionista, aunque manteniendo sus privilegios en el orden interno hasta donde les sea posible y con sus acostumbrados procedimientos.

7—El énfasis "oficial" integrativo seguirá siendo económico; pero los empresarios afectados por la práctica de este criterio comenzarán a presionar a favor de la política social, convencidos de que tal política no es auténticamente reflexiva del fenómeno económico.

Creemos que estas predicciones pueden tomarse como una perspectiva a corto plazo y que están suficientemente apoyadas en el análisis que venimos haciendo.

El Mercado Común ha sido un éxito para sus factores y ha liberado algunas fuerzas genuinamente beneficiosas para la integración, juzgada desde el punto de vista del interés de las colectividades. Casi todos sus aspectos negativos pueden atribuirse a errores de planteamiento teórico o a una práctica que adultera los buenos propósitos originales. Por otro lado, se trata de una etapa de un proceso incompleto, pero *irreversible*; de ahí que no baste criticarlo en doctrina mientras por abstención o incompetencia se le tolera en la práctica. En último término, su reorganización y el alivio de su dependencia, así como la política justa y sana para el desarrollo, sólo

pueden emanar de la dinámica de las fuerzas nacionales. El cambio no puede provenir de fuera ni se generará automáticamente.

El sistema económico se vuelve más vulnerable a medida que se expande; la dependencia aumenta con la integración en su forma actual, y en el orden interno hay un crecimiento sin desarrollo democrático y autónomo.<sup>31</sup> Pero esta realidad no es irreparable ni inmovible.

A nuestra manera de ver, la alternativa *posible* —que está lejos de ser la óptima, *la solución socialista*— de que la integración se revise y prosiga con resultados más o menos favorables a los países centroamericanos, depende de las siguientes acciones:

1—Asociación entre los sectores afectados y hasta ahora pasivos, a fin de constituir grupos de presión eficaces, en torno a intereses comunes.

2—Incremento de la participación de los sectores hasta ahora marginados, en los organismos regionales.

3—Colaboración entre los grupos de capital y los de trabajo, los grupos técnicos y los políticos, en defensa de los intereses nacionales.

4—Fortalecimiento del estado e incremento de su ingerencia autónoma en el proceso integrativo, en respaldo de los intereses nacionales.

5—Creación y ejecución de una política de desarrollo, que abarque necesariamente la transformación de algunas estructuras arcaicas, y por lo menos la de la tierra, a base de una reforma agraria integral.

6—Creación y puesta en marcha de una planificación para impedir o reducir hasta donde sea posible la dependencia y la distorsión de los esfuerzos propios de los centroamericanos en pro de una integración económica equilibrada y autónoma.

<sup>31</sup> TORRES RIVAS, *op. cit.*, p. 165.