

FUNCIONALISMO E INTEGRACIÓN CENTROAMERICANA

ISAAC COHEN ORANTES,
Escuela de Altos Estudios Internacionales, Ginebra

LA APLICACIÓN de la teoría funcionalista¹ a las relaciones internacionales encuentra su más grande expresión en la elaboración de una estrategia que permite alcanzar un gobierno mundial, o varios estados regionales, yendo "más allá del estado nación", es decir, contribuyendo a la solución de lo que puede considerarse el tema más arduo en materia de relaciones internacionales: el estado-nación. La pregunta que dicha estrategia se plantea es: ¿cómo superar el estado actual del sistema internacional, caracterizado primordialmente por una serie de actores que persiguen cada uno sus propios intereses, por todos los medios posibles? Brevemente, ¿cómo construir un gobierno mundial capaz de regular las pretensiones de las naciones que actúan en el mundo?

El problema así planteado no es nuevo. Lo novedoso en este caso consiste en la manera como se sugiere que se alcance este superestado. Dado que todas las tentativas en este sentido han fracasado, se afirma que dicho fracaso se ha debido a que el obstáculo que para ello plantea la soberanía de las naciones, ha querido ser sorteado mediante ataques frontales a la misma. Estos métodos, representados por las tentativas federalistas tanto a nivel mundial como regional o subregional, no han conducido a los resultados deseados.

El camino entonces debe buscarse eludiendo el enfrentamiento con los obstáculos políticos como la soberanía, buscando los puntos de contacto o de consenso entre las naciones y empezando justamente por éstos, en vez de tratar de construir una comunidad mundial apoyándose en las ruinas del obstáculo que precisamente más la impide.

Esta polémica entre federalistas y funcionalistas se planteó en Europa occidental en la década 1950-1960. Los federalistas, representados por los políticos, partidarios de una federación, y los funcionalistas o técnicos, partidarios de una solución gradual, como Monnet y Schumann, con el proyecto de una comunidad europea del carbón y del acero.

En Centroamérica la cuestión se planteó en términos similares a los de Europa occidental. A través de la historia en el Istmo se experimen-

¹ La teoría funcionalista fue utilizada en antropología por Malinowski y Radcliffe-Brown y en sociología por Talcott Parsons. Para una descripción de sus orígenes, su aplicación en las disciplinas anteriores y las críticas que se le han hecho, véase Percy S. Cohen, *Modern Social Theory*, London, Heinemann Educational Books Ltd., 1968, p. 34-68.

tó y se trató de reconstruir una federación sin éxito, y este fracaso del federalismo da lugar a pensar que en la región la búsqueda de una nueva solución adquiere en los años de la posguerra el mismo tono. Es necesario advertir que la afirmación anterior no pretende que los procesos de integración económica europea y centroamericana se hayan planteado en las mismas condiciones; al contrario, las diferencias son evidentes. Sólo se trata de hacer resaltar el hecho que en ambos casos la solución federalista no es viable y esto motiva la búsqueda de otra solución. Aparece más claramente cuando en 1951 surgen en la escena centroamericana dos instituciones, resultado de ambos enfoques. Por una parte, la ODECA nace con todas las características de una organización internacional en donde los estados, representados por sus ministros de Relaciones Exteriores, van a tratar de reconstruir la malograda federación, por medios políticos. Los escasos resultados de esta organización ilustran la ineficacia del enfoque. Por otra parte, CEPAL, en el mismo año, propone a los gobiernos centroamericanos la creación de un Comité de Cooperación Económica, en donde los ministros de Economía de los cinco países del Istmo van a trazar, con la asesoría de una oficina subregional de CEPAL creada en la misma época, los lineamientos de una política conjunta "para elevar el nivel de vida de sus habitantes".

El presente trabajo tiene por objeto analizar el segundo enfoque, es decir, la tentativa pragmática, consensual, funcionalista que ha permitido a los cinco países del Istmo alcanzar un éxito relativo en materia de integración, si se le compara con las tentativas anteriores y con otros ensayos emprendidos por países en vías de desarrollo.

Se analizará, para principiar, la forma como fue concebido el proceso y su evolución, para llegar después al estado actual del mismo, señalando los problemas que la estrategia misma deja pendientes o sin resolver y que son los más urgentes que padecen los países de la región.

I

En 1948, CEPAL inicia sus actividades en América Latina y por primera vez en el área hay un organismo encargado de analizar sus problemas económicos y ofrecer soluciones propias, ya que esta dependencia de Naciones Unidas está en su mayor parte formada por una generación de economistas latinoamericanos, preocupados por los problemas de su crecimiento. Son bien conocidas las tesis de CEPAL respecto al área, tales como la excesiva dependencia de las economías latinoamericanas del sector externo, la convicción de que sólo la industrialización puede solucionar este problema sustituyendo las importaciones y permitiendo un crecimiento hacia adentro independiente de las fluctuaciones de los mercados mundiales. Esta industrialización deberá proceder en forma racional, es decir, mediante una distribución ordenada de los recursos existentes, para evitar las desigualdades que el libre juego de las fuerzas del mercado causan en este sentido.

Pronto estos planteamientos se enfrentan a múltiples dificultades. Centroamérica es el caso de países en los que la política de sustitución de importaciones no puede ser aplicada con éxito, debido a la estrechez de los mercados nacionales. Este obstáculo a la industrialización solamente puede ser vencido mediante la integración de las cinco economías centroamericanas. Así lo reconoce CEPAL en la primera reunión del Comité de Cooperación Económica del Istmo Centroamericano celebrada en Tegucigalpa, Honduras, en agosto de 1952: "...ensanchar el marco económico de las repúblicas centroamericanas mediante una mayor vinculación y mediante la consideración de su desarrollo económico en un plano de conjunto, permitiría imprimir a la zona el mayor ritmo de desarrollo compatible con sus actuales recursos y significaría, por tanto, una perspectiva alentadora".²

Esta proposición coincide con diversos hechos: los países centroamericanos habían iniciado individualmente políticas de fomento y organizado sus instituciones económicas (bancos centrales, corporaciones de fomento, etc.); atravesaban una etapa de considerable incremento de las ganancias derivadas de las exportaciones tradicionales, y había llegado al poder "una nueva generación más preocupada por las realidades del crecimiento económico que con las bondades de la diplomacia o la retórica de la unificación política".³

Estos son algunos de los factores ambientales que impulsan a los cinco gobiernos a emprender este nuevo camino hacia la reconstrucción de la añorada federación.

La propuesta es recibida por los ministros de Economía con entusiasmo. El ministro de Economía de El Salvador declara al final de la reunión: "Veamos pues en estas reuniones no sólo un medio de dar vida a un viejo ideal centroamericano sino cómo aunando esfuerzos y recursos materiales y humanos podremos satisfacer las necesidades y procurar el bienestar de nuestros pueblos centroamericanos." ⁴

El ministro de Hacienda de Honduras se pronuncia en términos similares: "Tras un largo siglo de incesantes aspiraciones y esfuerzos para el perfeccionamiento de un plan que volviera a solidarizarnos en una sola entidad, creo que *hasta ahora hemos podido descubrir la fórmula práctica* que nos permita avizorar tal meta." ⁵

¿En qué consistía tal propuesta? ¿Cuáles son los lineamientos de esta "fórmula práctica" que permitirá a los centroamericanos el esfuerzo de integración más exitoso hasta hoy en países en vías de desarrollo?

La novedad del enfoque consistía en la separación de lo económico y lo político, característico de los funcionalistas, quienes "están intere-

² CEPAL, *Integración y reciprocidad en Centroamérica*, Doc. E/CN.12/AC.17/3, p. 7.

³ Carlos Manuel Castillo, *Growth and Integration in Central America*. Praeger Special Studies in International Economic, Nueva York, Frederick A. Praeger, 1966, p. 76.

⁴ CEPAL, Doc. E/CN.12/AC.17/1/554.

⁵ CEPAL, Doc. E/CN.12/AC.17/1/557.

sados en identificar aquellos aspectos de las necesidades y deseos humanos que existen y claman por ser atendidos fuera del reino de lo político. Creen en la posibilidad de especificar aspectos técnicos y 'no controvertidos' de la conducta gubernamental... Se concentrarían inicialmente en necesidades comúnmente experimentadas, con la esperanza de que el círculo de lo 'no controvertido' se amplíe a expensas de lo político".⁶ En otras palabras, "las naciones pueden ser vinculadas en una comunidad mundial, sólo si se les vincula por lo que une, no por lo que divide",⁷ mediante lo que Mitrany ha llamado el "federalismo a plazos".

Lo anterior aparece con más claridad aun si se tiene en cuenta que la Secretaría de la CEPAL no proponía a los países centroamericanos la formación inmediata de una unión económica, sino que les sugería una solución "gradual y limitada". Con los pies puestos en la tierra, CEPAL afirmaba: "Dentro del terreno de los hechos y atendiendo a razones prácticas, no puede procederse de inmediato a la unión económica completa de las repúblicas centroamericanas, aun cuando ello constituya la aspiración histórica de todas ellas. Es fácil ver que la unión económica tendría amplias *consecuencias en el terreno político y administrativo*... Sin prejuzgar la posible consecuencia de alcanzar esas metas con el *andar del tiempo*, puede considerarse que los objetivos inmediatos deben ser más modestos."⁸

Excluida entonces la posibilidad de una solución total, queda por emprenderse el enfoque "gradual y progresivo". Antes de describirlo es necesario advertir que dicho enfoque está en completo acuerdo con la estrategia funcionalista. Esta consiste en el señalamiento de objetivos o necesidades inmediatas, sobre los que no existen diferencias entre los actores del proceso. Se dejan las cuestiones fundamentales y los objetivos a largo plazo al "andar del tiempo", debido a la imposibilidad práctica de su solución, por estar impregnadas de recelos políticos; partiéndose de la hipótesis de que la totalidad de los beneficios que el proceso traerá consigo desvanecerá las dudas y compensará las pérdidas que la satisfacción de los objetivos inmediatos ocasionará. El señalamiento de los objetivos inmediatos y la ambigüedad en cuanto a los problemas fundamentales son, pues, los rasgos principales de la iniciación del proceso.

En el caso centroamericano, el enfoque "gradual y progresivo" consistía en "una política que, dentro del marco general del desarrollo económico, tienda a la localización óptima de algunas actividades económicas importantes, especialmente las de carácter industrial y de transformación de productos agropecuarios y minerales con vistas a establecer unidades de producción de tamaño adecuado para aprovechar las materias

⁶ Ernst B. Haas, *Beyond the Nation State. Functionalism and International Organization*, Stanford, California, Stanford University Press, 1964, p. 6.

⁷ David Mitrany, "The functional approach to world organization", *International Affairs*, vol. XXIV, julio de 1948, núm. 3, p. 359.

⁸ CEPAL, *Integración y reciprocidad en Centroamérica*, p. 37. La cursiva es del autor.

primas de la región y poder abastecer los mercados centroamericanos en su conjunto a costos de producción lo más bajos posibles. Esto querría decir que sería posible establecer industrias nuevas que jamás serían viables si sólo contaran con el mercado nacional. Querría decir también que en lugar de establecer cinco o más fábricas demasiado pequeñas, en los diversos países, hechas para abarcar el mercado nacional solamente, se estudiaría la localización de una, dos o tres unidades de tamaño más eficiente, ubicadas en aquellos sitios que... fueran los más convenientes y económicos desde el punto de vista de toda la región".⁹

En otras palabras, no se pretendía el establecimiento de una unión aduanera, ni el de una asociación de libre comercio; se trataba más bien de decidir la instalación de determinadas actividades industriales nuevas en la región, cuya viabilidad fuera imposible en cada uno de los países del área, pero que la satisfacción de un mercado más amplio les daría posibilidades de funcionamiento eficiente. Para esto no era necesario, ni conveniente, reducir todos los obstáculos al comercio intrarregional, sino solamente señalar las industrias que gozarían de tratamiento preferencial en el mercado centroamericano.

La cuestión así planteada aparecía como realista, modesta y pragmática, pero traía consigo un delicado problema, el de cómo asegurar que todos y cada uno de los países recibieran inversiones que los mantuvieran satisfechos. Es decir, que el proceso garantizara a los participantes que todos iban a beneficiarse del mismo, impidiendo que las inversiones se concentraran en los países relativamente más desarrollados de la región. Era necesario acompañar la propuesta de integración "gradual y limitada" de un mecanismo que asegurara a todos los participantes que se iban a beneficiar del proceso. De lo contrario, era casi seguro que sin esta garantía los países de la región no emprenderían el esfuerzo. Se estaba consciente, pues, de que en el área el antecedente histórico de la fracasada federación, la identidad de lengua, raza, y religión sólo eran útiles para emplearlos en sonoros discursos y que cuando se llegaba a la distribución de los beneficios de la proyectada unión, debía garantizarse a los países que todos iban a resultar beneficiados.

Por esta razón la Secretaría de la CEPAL acompaña su propuesta del llamado "principio de reciprocidad", conocido también como principio del "desarrollo equilibrado". "Una política de reciprocidad [decía CEPAL] significaría por un lado que un plan general de establecimiento y ampliación de actividades industriales en Centroamérica tendría que formularse de tal manera que *en cada uno de los países quedarán ubicadas algunas de las industrias de localización óptima incluidas en el plan*. [Advertía que] ...un aspecto del principio de reciprocidad es que cada país esté dispuesto a que en otros se establezcan ciertas industrias con una magnitud adecuada, a cambio de que los otros países acepten que en el primero se establezcan sobre iguales principios otras industrias determinadas... El segundo aspecto de la política de recipro-

⁹ *Ibid.*, pp. 37-38.

ciudad reside en la política comercial y arancelaria",¹⁰ consistente en que las actividades industriales establecidas por el plan debían de gozar de acceso preferencial a todos los mercados. En pocas palabras, los países centroamericanos debían decidir racionalmente, por medio de la planificación, la distribución más adecuada de las nuevas actividades productivas. Sin embargo, CEPAL no se quedaba únicamente en el planteamiento de la necesidad de industrializar ordenadamente a los países, sino que trataba al mismo tiempo de obtener un mandato de los ministros de Economía centroamericanos para poder iniciar los estudios relacionados con una serie de industrias y una infraestructura regional integrada. Estos estudios iban a ser financiados por los programas de asistencia técnica de las Naciones Unidas. Al obtener este mandato mediante las primeras resoluciones del Comité de Cooperación Económica del Istmo Centroamericano,¹¹ se inicia el proceso de integración económica centroamericana. Al respecto, dice Carlos Manuel Castillo, "debe notarse que el programa de integración fue lanzado por medio de una simple resolución, sin algarabía, sin firmar ningún tratado formal".¹²

II

¿Qué debe ocurrir después del señalamiento de los puntos de contacto?

Una vez señaladas las posibilidades "no controvertidas" de unificación, la estrategia no se queda allí. Una vez lanzado el proceso tiene lugar un "aprendizaje" por parte de los actores y un "derramamiento" de lo "no-controvertido" a lo político.

¿Cómo tiene lugar este proceso? Debe advertirse que los funcionalistas de la posguerra no se habían ocupado de este aspecto del problema. Jean Monnet en el plano práctico y Ernst B. Haas¹³ en el académico, han sido sus constructores más importantes. Indudablemente la estrategia funcionalista se quedaba corta al no explicar cómo iba a ocurrir el desgaste gradual del nacionalismo y el surgimiento de las entidades supranacionales. Haas critica en primer lugar a sus predecesores, en cuanto a la separación de lo económico y lo político,¹⁴ y llega a la conclusión de que se trata de una continuación, es decir, que toda formación de comunidades mediante la estrategia funcionalista debe empezar por lo económico sin descuidar la posibilidad que se suba de tono, y después continuar hacia lo político. Agrega después que en vez de ba-

¹⁰ *Ibid.*, pp. 38-39. La cursiva es del autor.

¹¹ Secretaría Permanente del Tratado de Integración Económica Centroamericana (SIECA), *Resoluciones del Comité de Cooperación Económica del Istmo Centroamericano, 1952-1966*. Guatemala, febrero de 1967 (mimeog.). Pp. 3-17.

¹² Castillo, *op. cit.*, p. 78.

¹³ Especialmente E. B. Haas, en *op. cit.*.

¹⁴ Ernst B. Haas y Phillipe Schmitter, "Economics and differential patterns of political integration: projections about unity in Latin America", en *International Political Communities*, Anchor Books, Nueva York, Doubleday and Co., 1966, pp. 259 ss.

sarse en la voluntad de los estados, se debe ir más allá y cifrar las esperanzas en los grupos de interés existentes en cada una de las sociedades nacionales. Lo que se vuelve más importante es que las pretensiones de los grupos de interés vayan siendo exigidas gradualmente ya no a las autoridades nacionales, sino a la autoridad supranacional o bien a los responsables del proceso regional. Basándose en esta proposición Haas define la integración como "el proceso de transferencia de expectativas exclusivas de beneficios del estado-nación a una entidad más grande... El proceso de integración debe entonces dar muestras de creciente politización, de transferencia de expectativas, de adaptación de los actores a un nuevo proceso de acomodamiento mutuo".¹⁵

Así pues, los grupos de interés son los actores centrales del proceso. La transferencia de expectativas de las autoridades nacionales a las regionales traerá consigo, como consecuencia, el que sean estos grupos, que esperan beneficios del proceso, los que al final de cuentas exijan que la unificación total se lleve a cabo.

Sin embargo, para que los grupos de interés de la región puedan transferir sus expectativas de beneficios del estado-nación o de las autoridades nacionales a las regionales, es necesario que exista un núcleo o una autoridad central, aunque sea incipiente, que pueda dar satisfacción a sus pretensiones. El proceso de aprendizaje consiste, pues, tanto en la transferencia de expectativas como en el surgimiento de un núcleo que las satisfaga. Este núcleo está compuesto por expertos, tecnócratas o "técnicos"¹⁶ que se introducen en el mecanismo de decisión debido a la complejidad de las decisiones. Estos expertos son los guardianes del interés regional y son los encargados de incorporarlo a las decisiones, acomodando así las pretensiones de las unidades. El tipo ideal de este núcleo lo constituye la Comisión de la Comunidad Económica Europea, la cual tiene el monopolio de la iniciativa en materia de decisiones; aunque éstas son adoptadas por el Consejo de Ministros, todas están siempre basadas en iniciativas de los tecnócratas de la Comisión, quienes en toda propuesta se encargan de situar en un plano más alto el interés de la Comunidad frente a los intereses individuales de sus miembros.

Este núcleo ideal permitirá, idealmente también, que con el "andar del tiempo" ocurra un proceso de derramamiento de lo "no controvertido" a lo político. Es decir, que mediante el proceso de aprendizaje, la contribución de los tecnócratas, vigilando siempre el interés común, y el proceso de derramamiento, llegará un momento en que el nacionalismo cederá automáticamente frente a la posibilidad de construir una comunidad más grande.

Nótese que la diferencia entre los federalistas y los funcionalistas se sitúa en cuanto a los medios no en cuanto a los fines; ambos persiguen

¹⁵ *Ibid.*, p. 265.

¹⁶ Este último término ha sido aplicado por Haas al referirse a la ALALC, en *ibid.*, p. 291.

la formación de una comunidad mayor, pero difieren en que los primeros la quieren construir de "un plumazo" y los segundos mediante un proceso de aprendizaje y derramamiento por el cual el nacionalismo —que constituye al final de cuentas el gran obstáculo de ambas proposiciones— aparecerá para las unidades que participan en él como algo fútil, ante las recompensas que la perspectiva de una comunidad más grande les ofrece.

Resumiendo, la estrategia funcionalista consiste, a grandes rasgos, en tres etapas primordiales, a saber: la identificación de ciertos puntos de consenso entre los actores, generalmente cuestiones económicas en las que no hay ningún conflicto respecto a la necesidad de su solución; la iniciación de un proceso de aprendizaje bajo la supervisión de expertos, quienes se encargan de situar siempre el interés común en un plano más alto que el de cada uno de los participantes; y, simultáneamente, un proceso de derramamiento de lo económico a lo político.

III

¿Se han cumplido en Centroamérica, después de diecisiete años de reconstrucción pragmática de la federación, estas etapas?

Ya fue descrita la forma en que la Secretaría de la CEPAL identificó los puntos de consenso entre los países centroamericanos, consistente en el desarrollo económico de los cinco países equitativamente distribuido mediante la industrialización racionalmente planificada. El siguiente paso, después de aceptada esta orientación por los ministros de Economía, consiste en la elaboración de una serie de estudios de pre-inversión en donde se iban a señalar los proyectos industriales que se podían iniciar de inmediato con base en la lista aprobada en la reunión ya citada. Esta etapa es cubierta con relativa facilidad debido a que el costo de los estudios es financiado con fondos de las Naciones Unidas y culmina en la suscripción del Régimen de Industrias de Integración en 1958, inspirado en la política de industrialización descrita. Sin embargo, cuando se trata de poner en práctica dicho régimen, aparecen los obstáculos que a la larga lo harán fracasar; estos obstáculos son: la incapacidad de los gobiernos centroamericanos para ponerse de acuerdo sobre las industrias que le corresponden a cada uno y, además, la oposición del gobierno de los Estados Unidos al régimen.¹⁷

El primero —falta de consenso entre los gobiernos— pone de manifiesto una de las críticas más demoledoras que se han hecho contra la estrategia funcionalista: la hipótesis de que los sacrificios serán compensados por los beneficios que traerá consigo la proyectada comunidad no es suficiente para desarrollar el proceso de integración. Los países

¹⁷ Para una exposición más amplia véase: Miguel S. Wionczek, "Integración económica y distribución regional de las actividades industriales (Estudio comparativo de las experiencias de Centroamérica y el África Oriental)", *El Trimestre Económico*, vol. XXXIII, 3, julio-septiembre de 1966, núm. 131, pp. 469-502.

participan en el proceso con la intención de beneficiarse siempre. Cuando en el desarrollo del proceso es necesario que un país acepte sacrificarse para que otro se beneficie —por ejemplo, la instalación en otro país de una industria que gozará del mercado regional— por muy evidentes que sean los beneficios potenciales de la proyectada comunidad el proceso se ve frenado. Es necesario agregar que este problema no sólo se ha presentado en Centroamérica en el plano de la repartición de actividades, sino que se presenta siempre que se tratan de distribuir los beneficios que el proceso de integración trae consigo. El llamado régimen de reciprocidad o principio del desarrollo equilibrado, elaborado desde el inicio del programa por CEPAL para evitar justamente estos problemas, ha resultado sumamente complicado al momento de su aplicación. Ante todo debido a que, para que dicho principio pueda ser aplicado en la práctica, es necesario planificar en forma racional la distribución de los beneficios, y a que los gobiernos centroamericanos no parecen dispuestos a aceptar tal grado de intervencionismo en las actividades económicas. Hay en la base del problema una diferencia profunda en cuanto a la forma como se concibe el papel del Estado en la economía.

En términos similares se plantea la cuestión de la influencia del gobierno de los Estados Unidos en el área. Estados Unidos, hasta hace poco, no estaba de acuerdo con cualquier arreglo preferencial en materia de comercio internacional en el mundo. Propugnaban por la tesis tradicional del libre comercio internacional y con base en ésta vieron con “fría indiferencia” el esquema que se inició en Centroamérica.¹⁸ Si a lo anterior se agrega el hecho de que CEPAL aparecía como una organización ajena al sistema interamericano, que propugnaba justamente por la puesta en práctica de medidas comerciales “heréticas”, resulta evidente que durante los primeros años Estados Unidos no aprobara la forma en que se venía desarrollando el programa. Esta actitud de desaprobación cambia a partir de 1959 cuando Estados Unidos apoya en Centroamérica la suscripción de un tratado parcial entre El Salvador, Honduras y Guatemala, por el que estos países, desatendiendo sus compromisos anteriores en materia de integración, se proponen establecer una unión aduanera entre los tres, en forma más acelerada. Esto provoca una de las crisis más agudas que se han planteado en Centroamérica debido a que la orientación de ambos tratados era distinta y además excluía a dos países que habían participado plenamente en el proceso hasta esa época.¹⁹

La crisis es resuelta al fin mediante la suscripción del Tratado General de Integración Económica en Managua en 1960, al que Costa

¹⁸ James D. Cochrane, “U.S. Attitudes Toward Central American Integration”, *Inter-American Affairs*, vol. 18, otoño de 1964, núm. 2, p. 75.

¹⁹ CEPAL, *El programa de integración económica de Centroamérica y el Tratado de Asociación Económica suscrito por El Salvador, Guatemala y Honduras*, Doc. E/CN.12/CCE/212, 6 de mayo de 1960. Véase también Víctor L. Urquidí, *Trayectoria del mercado común latinoamericano*, México, CEMLA, 1960, pp. 105-116.

Rica se adhiere en 1962 completándose así, de nuevo, el esquema originalmente planteado. El Régimen de Industrias de Integración, aunque se mantiene en vigencia, estará condenado al fracaso. "El gobierno de Estados Unidos —declara un alto funcionario del Departamento de Comercio— se opone a las 'industrias de integración' porque considera que tenderán a limitar la competencia y, en última instancia, no beneficiarán ni a la región ni al consumidor. Se espera que el Régimen de Industrias de Integración no se vuelva una característica duradera del programa de integración económica regional."²⁰

A partir de la suscripción del Tratado de Managua, los países entran en una etapa conocida como de "integración acelerada". La orientación del programa ha cambiado. Ya no se trata de la industrialización planificada de los países del Istmo, sino de perfeccionar una unión aduanera en la que las reglas del mercado van a determinar la localización óptima de las actividades industriales. Esta nueva orientación trae consigo nuevos problemas.

Es indudable que los países menos desarrollados del área no van a permitir que las inversiones se localicen en los países relativamente más desarrollados, razón por la que se oponen a la unificación de las leyes de incentivos fiscales al desarrollo industrial. Este problema, que no ha sido resuelto hasta la fecha, está provocando un desarrollo industrial desordenado a nivel regional, debido a que cada país está empeñado en captar la mayor proporción de inversiones que lleguen a la región mediante la concesión de beneficios mayores. La cuestión se agrava aún más si se tiene en cuenta la trágica experiencia de la región en materia de inversiones extranjeras.

Sin embargo, algo ha tratado de hacerse para evitar esta precipitada carrera de captación de inversiones. Se han suscrito algunos tratados en donde se reconoce tratamiento de menor desarrollo relativo a uno de los países; el convenio de unificación de incentivos fiscales al desarrollo industrial está pendiente de ratificación precisamente por el país que ha recibido el tratamiento anterior.

Los problemas que se derivan de la situación descrita no quedan allí. Por ejemplo, en materia de unificación de tarifas frente a terceros países, están aún pendientes una serie de productos de cuyos derechos aduanales derivan los gobiernos una porción considerable de sus ingresos fiscales; la desordenada protección industrial hace que se violen con frecuencia las tarifas ya unificadas y esto da lugar a problemas de origen de las mercancías que gozan del libre comercio, a espectaculares cierres de frontera y a otras actitudes que no están de acuerdo con los principios de la integración regional, dejando ver que el "proceso de aprendizaje" no está teniendo lugar en la región; al contrario, muestran claramente que los estados participantes no tienen en cuenta la esperanza de los beneficios totales que el perfeccionamiento del esquema pudiera traer consigo, que las cuestiones inmediatas tienen tanto o más importancia

²⁰ Citado por J. D. Cochrane, *loc. cit.*, p. 83.

que las esperanzas y que las primeras son capaces de obstaculizar el "proceso de derramamiento" hacia otros sectores.

Es necesario señalar que la estrategia no se ha quedado corta únicamente en el caso centroamericano. La integración europea, que servía de ejemplo de aplicación exitosa de la estrategia funcionalista, parece haber llegado también al momento en que deben de hacerse opciones políticas claras sin que hasta el momento hayan podido ser efectuadas.²¹

IV

Pero la integración centroamericana no debe juzgarse solamente como un ensayo de formación de comunidades o una lucha contra el nacionalismo. Es primordialmente un instrumento del desarrollo de la región; así fue concebida y ésa es su justificación más importante. De manera que debe evaluarse en estos términos.

Es casi imposible demostrar empíricamente los resultados económicos del proceso de integración. Los indicadores citados con más frecuencia son los del monto del comercio intrazonal y su proporción en el comercio total de la región, los cuales han registrado incrementos considerables en el transcurso del proceso. Pero si se entiende por desarrollo económico la transformación de las estructuras sociales y económicas, cualquier observador podrá percatarse de que esto no ha ocurrido aún en la región. Una de las consecuencias de la integración ha sido una ampliación horizontal de ciertas actividades, no su transformación vertical; en otras palabras, lo que ha ocurrido es que "los costos del programa han sido bajos, ningún interés político importante ha sido lesionado por la integración... y no ha amenazado aún a ningún interés tradicional poderoso".²²

Ahora bien, ¿cuánto más puede resistir el programa si los costos del mismo en el plano económico y político comienzan a aumentar? Es casi seguro que si se continúa tratando de resolver solamente las cuestiones a corto plazo, dejándose libradas al "andar del tiempo" las respuestas a las cuestiones fundamentales, sólo se logrará esta ampliación horizontal.

El problema radica fundamentalmente en que "sabemos que con la integración se aspira a lograr mayores niveles de ingreso *per capita* y de consumo popular, pero es muy poco lo que se nos ha dicho acerca de qué tipo de economía se va a crear mediante la integración. Por supuesto que se sabe que esta economía será industrializada, pero lo que no se sabe es cuáles serán las fuerzas que controlarán este desarrollo económico mediante la integración... lo que será finalmente la integración dependerá no sólo de las intenciones de sus promotores,

²¹ Véase Stanley Hoffmann, "Obstinate or Obsolete? The Fate of the Nation-State and the Case of Western Europe", *Daedalus*, verano de 1966.

²² Joseph S. Nye, "Central American Regional Integration", *International Conciliation*, núm. 562, marzo de 1967, p. 34.

sino también de las fuerzas reales que en los diversos sentidos posibles gravitarán en el proceso de integración".²³

Por otra parte, para medir el impacto económico de la integración en Centroamérica debe recordarse que la misma se orienta primordialmente hacia la industrialización y que esto no significa sacrificios políticos muy importantes, ya que consiste en esencia en otorgar protección a ciertos inversionistas; es decir, no se atacan los intereses creados existentes sino que, por el contrario, se fomentan. Por otra parte, si se tiene en cuenta que la industria representa menos de la cuarta parte del producto interno bruto de la región, el impacto de la integración en el desarrollo del área será limitado si se continúa concentrando casi exclusivamente en este sector.

La agricultura sigue siendo la actividad más importante de la economía de la región, por lo que cualquier esfuerzo verdadero de desarrollo no puede olvidarse de ella. Hasta el momento, "los problemas de la agricultura no se han planteado con la importancia que verdaderamente tienen dentro de la integración económica".²⁴ De manera que puede afirmarse que la contribución de la integración al desarrollo de la región ha sido limitada. Pero los problemas agrícolas de la región se relacionan con los de tenencia de la tierra y la posibilidad de una reforma agraria; es decir, su solución significaría que algunos de los grupos de interés más poderosos serán afectados en su solución. Ahora bien, si las autoridades nacionales no han sido capaces de resolver estos problemas a nivel interno, menos podrán ser resueltos por las débiles autoridades regionales. Hay indicios de las dificultades con que se tropezará si se tratara de contribuir a la solución de los problemas agrícolas del área; por ejemplo, después de diecisiete años de esfuerzo integracionista, los países no han podido ponerse de acuerdo con respecto a una política comercial común frente a terceros países, ni siquiera han podido negociar una cuota común para la región dentro del Convenio Internacional del Café, algo que tendría posibilidades de representar resultados positivos inmediatos. Menos van a poder realizar una reforma agraria a nivel interno, que tenga en cuenta las posibilidades de especialización regional y que significaría combatir a ciertos grupos de intereses tradicionales. Sin lugar a dudas, los problemas que plantea el desarrollo regional en materia agrícola y los del desarrollo en general son esencialmente políticos.

La estrategia funcionalista puede dar resultados al iniciarse el proceso, pero una vez que el mismo comienza a marchar, es necesario que se hagan opciones políticas claras para darle respuesta a la pregunta de para qué y en beneficio de quién se integra. De lo contrario, el proceso será un fin en sí mismo; y suponiendo que se lograra la unificación

²³ Jorge Graciarena, *Poder y clases sociales en el desarrollo de América Latina*. Buenos Aires, Editorial Paidós, 1967, p. 216.

²⁴ CEPAL, *Evaluación de la integración centroamericana*, Naciones Unidas, Publ. núm. 66.II.6.9, p. 59.

centroamericana, sería una Centroamérica con los mismos problemas que cada uno de los estados tienen hoy en día, sólo que más grandes en tamaño. La finalidad de desarrollo, de cambio socioeconómico, entonces, no se habrá cumplido.

La conclusión que puede derivarse de las consideraciones anteriores es que pretender reconstruir la federación centroamericana y provocar por medio de ella los urgentes cambios socioeconómicos que se necesitan en la región, apoyándose en la ambigüedad, es como querer comerse una alcachofa hoja por hoja, olvidando que al llegar al corazón se encontrarán las espinas.²⁵

²⁵ La expresión es utilizada por Stanley Hoffmann respecto a la integración europea en la obra citada.