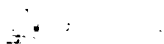


# **INTEGRACIÓN REGIONAL EN CENTROAMÉRICA**



Víctor Bulmer Thomas (Editor)

# INTEGRACIÓN REGIONAL EN CENTROAMÉRICA



330  
161-i

330.9728

161-i Integración Regional en Centroamérica / ed. Víctor  
Bulmer-Thomas. --1. ed.-- San José, Costa Rica :  
FLACSO-SSRC, 1998.  
348 p. -- (Colección Centroamérica en reestructu-  
ración; t.2)

ISBN 9977-68-094-9

1. Mercado Común Centroamericano. 2. Comercio  
- América Central. 3. Comercio agropecuario - América  
Central. 4. Protección del medio ambiente - América Cen-  
tral. 5. Integración económica. I. Título.

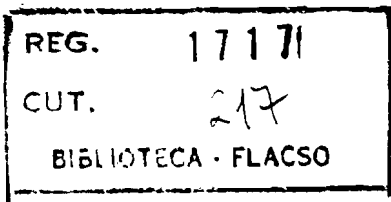


Ilustración de la portada:

Sin título, 1992.  
Rosa Mena Valenzuela. El Salvador.  
Mixta. 62 x 75 cm.  
Colección de la artista.

Editora:

Vilma Herrera.

© Sede Costa Rica — FLACSO

---

Primera edición: Febrero 1998  
Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales — FLACSO  
Sede Costa Rica. Apartado 11747, San José, Costa Rica

## ÍNDICE

PREFACIO .....	7
INTRODUCCIÓN .....	15
<i>Victor Bulmer Thomas</i>	

### PRIMERA PARTE LA REACTIVACIÓN DEL MERCADO COMÚN CENTROMERICANO

1 EL MERCADO COMÚN CENTROAMERICANO: DEL REGIONALISMO CERRADO AL REGIONALISMO ABIERTO .....	21
<i>Victor Bulmer Thomas</i>	
2 MEDICIÓN DE LA CREACIÓN Y DESVIACIÓN COMERCIAL EN EL MERCADO COMÚN CENTROAMERICANO: UNA ALTERNATIVA SEGÚN HICKS .....	47
<i>Shelton M.A. Nicholls</i>	
3 COMERCIO INTRA-INDUSTRIAL Y VENTAJAS COMPARATIVAS REVELADAS EN EL COMERCIO INTRA-CENTROAMERICANO EN MANUFACTURAS .....	79
<i>Pablo Rodas Martini</i>	

SEGUNDA PARTE  
LAS NUEVAS DIMENSIONES DE  
LA INTEGRACIÓN REGIONAL

- 4 COSTES Y BENEFICIOS DEL COMERCIO  
AGROPECUARIO EN CENTROAMÉRICA ..... 101  
*Fernando Rueda-Junquera*
- 5 EL COMERCIO DE SERVICIOS  
DESPUÉS DE LA RONDA URUGUAY ..... 167  
*Arturo Montenegro*
- 6 COOPERACIÓN AMBIENTAL EN UN MARCO  
DE INTEGRACIÓN REGIONAL ..... 191  
*Claudia Schatan*
- 7 LA INTEGRACIÓN ECONÓMICA DE  
CENTROAMÉRICA, EL TRATADO DE LIBRE  
COMERCIO DE NORTEAMÉRICA Y EL ÁREA  
DE LIBRE COMERCIO DE LAS AMÉRICAS ..... 219  
*Edgar J. Chamorro Marín / Rubén E. Nájera*

TERCERA PARTE  
INSTITUCIONES, SOCIEDAD Y POLÍTICA

- 8 LAS INSTITUCIONES DE INTEGRACIÓN  
EN CENTROAMÉRICA ..... 245  
*Rodolfo Cerdas*
- 9 LA TRANSFORMACIÓN ESTRUCTURAL  
EN CENTROAMÉRICA, LOS ACTORES  
SOCIALES Y LA INTEGRACIÓN REGIONAL ..... 277  
*Sergio Reuben Soto*
- 10 EL PÚBLICO Y LOS LEGISLADORES: APOYO PARA  
LA INTEGRACIÓN REGIONAL CENTROAMERICANA ..... 309  
*Mitchell A. Seligson / María Pía Scarfo*
- SOBRE LOS AUTORES ..... 347

## LA TRANSFORMACIÓN ESTRUCTURAL EN CENTROAMÉRICA, LOS ACTORES SOCIALES Y LA INTEGRACIÓN REGIONAL

Sergio Reuben Soto

¿QUIÉNES SON Y DÓNDE SE ENCUENTRAN LOS ACTORES SOCIALES?

A efectos de una mejor comprensión de los alcances de este estudio por parte del lector, presentamos en primera instancia las características básicas que hemos considerado como elementos *sine qua non* de los grupos, para considerarlos *actores sociales*.

Tres características principales hemos empleado en este trabajo para identificar los grupos o movimientos sociales como actores propiamente dichos: la *organización*, lo que podríamos denominar como la *presencia* y la *representación*. Por la primera entendemos la existencia de una estructura básica de conducción y coordinación de su actividad, por medio de la cual el ente pueda expresar pública o institucionalmente sus puntos de vista u opiniones sobre los asuntos que considere de interés; así como consultar y coordinar las acciones con los individuos u organismos que se aglutinan en él. Por *presencia* entendemos cualquier tipo de acción emprendida por el ente que, en este caso, tenga que ver con algún aspecto del proceso de integración centroamericana. Y por *representación* la presencia de intereses comunes a los agremiados de distinta naturaleza: económica, política, religiosa, sobre costumbres, sobre relaciones sociales, laborales, etc., y que, precisamente, su defensa, o exposición pública, responda a los objetivos del grupo.

El estudio de las principales organizaciones centroamericanas ofrece, como bien se entenderá, dos tipos de actores sociales con esas características, los actores nacionales, cuya *organización, presencia e intereses* se orientan fundamentalmente hacia las condiciones e instituciones del propio país, y los regionales, cuya organización y presencia se orientan hacia las instituciones y actividades del proceso de integración centroamericano. Sin embargo, por la naturaleza de este proceso, como fácilmente se comprenderá, los actores nacionales a través de sus acción en el plano doméstico, pueden influir ciertamente, en el desarrollo de aquel. En este caso, consideramos aquellos cuyas acciones tienen que ver con instituciones o relaciones vinculadas con los acuerdos o instituciones que conforman el denominado Sistema de Integración Centroamericana.

Por las características denunciadas de los actores, particularmente las relacionadas con su condición de *representación*, estos actores se identifican con algunos sectores de la estructura productiva o social de sus respectivos países. Así, por la presencia en esos sectores de fuertes intereses asociados con el reparto y distribución del ingreso nacional, o bien por intereses asociados con valores y costumbres que determinan condiciones de hegemonías culturales, religiosas o ideológico-políticas, el nivel del conflicto social en esos sectores genera condiciones para la formación de grupos con características de actores sociales.

En la primera fase de la época de la integración que analizamos, cuando esta se impulsó dentro del proyecto de desarrollo nacional por sustitución de importaciones, el sector del agro se presenta como uno de los principales sectores productivos generadores de actores sociales. La concentración de las tierras cultivables y su uso extensivo, por una parte, la baja rentabilidad de su producción, la acción subvencionadora del Estado benefactor o desarrollista para cierta producción agropecuaria y la presencia de empresas transnacionales en él, entre otras condiciones, convierten al agro como sector productivo y a las zonas rurales como ámbito geográfico del sector, en los principales escenarios sociales: Los movimientos campesinos por tierras, por condiciones de producción, de crédito, de asistencia técnica, los sindicatos de obreros de las plantaciones, las organizaciones rurales por infraestructura y vivienda y las organizaciones de productores y exportadores agropecuarios se convierten en los actores protagónicos de la dinámica social del período.

En segundo lugar podemos identificar al sector manufacturero; la preeminencia que este asume en el proyecto desarrollista lo convierte en el factor determinante para su papel de incubadora de actores sociales; la estructura de distribución del ingreso creada por el Estado interventor de la época, condujo hacia ese una masa importante de recursos sociales que podían ser manejados por instituciones políticamente accesibles, influidas por grupos organizados con presencia política. Los sindicatos de obreros industriales, las organizaciones de pequeños productores artesanales y las cámaras patronales son también responsables de la dinámica social y política de la época.

El tercer sector fue el de las instituciones públicas que, por la naturaleza del Estado desarrollista, recibieron montos importantes de recursos sociales para implantar la actividad de coordinación y acción que el proyecto nacional requería del Estado; la influencia de grupos políticamente activos sobre ese sector es ciertamente incuestionable. Las asociaciones de empleados públicos, de maestros, de pensionados del Estado, los sindicatos de empleados de las instituciones descentralizadas o autónomas, también se convirtieron en actores destacados del período.

Pero la formación de estos actores no siempre se llevó a cabo en su forma civil; como sindicatos o asociaciones o cámaras. Las condiciones de apertura del sistema político, de representación y de administración del poder permitieron en algunos países (fundamentalmente en Costa Rica y Panamá) el desarrollo de actores sociales civiles; pero en otros, lamentablemente la mayoría de la región, las condiciones de exclusión social e inaccesibilidad al poder político dieron lugar, como ya sabemos, al surgimiento o consolidación de actores militares y paramilitares en los sectores interesados, que cerraron en algunos casos o limitaron siempre el ascenso de actores civiles y la consolidación de los procedimientos, valores e instituciones propios de la sociedad civil. Finalmente, la confrontación ideológica que conlleva el surgimiento de los intereses levantados por los grupos populares, influidos por la corriente contemporánea del laicismo expresada en el marxismo, hace que la Iglesia Católica y en general las iglesias, pueblen de actores el campo de la fe. En los últimos países, los actores militares e insurgentes dominaron el panorama social de los últimos años de esta fase.

Con la crisis del proyecto nacional desarrollista y la consiguiente transformación socio-económica que se origina a partir de los años



ochenta, el panorama social centroamericano comienza a transformarse sustancialmente. En primer lugar, los acuerdos de pacificación de 1992 permiten asentar las condiciones para la apertura del sistema político de los países más afectados por la exclusión política y social, desmovilizar a los actores militares y garantizarles las condiciones institucionales para su participación en los procesos civiles de administración del poder. Y en segundo lugar, las transformaciones sociales y económicas impulsadas por los Estados nacionales, los organismos internacionales de crédito y el Gobierno de los Estados Unidos, a través de su agencia de cooperación AID, comienzan a reformar las condiciones sobre las que se basan la estructura nacional de producción, la estructura nacional de distribución del ingreso y la estructura nacional de movilidad social de estos países.<sup>1</sup> La velocidad con que se lleva a cabo este proceso de transformación depende de intrincados procesos sociales y políticos y, en los países afectados por la guerra, también por los procesos de pacificación interna y los progresos en la apertura civil, la desmovilización militar y el reasentamiento de las poblaciones movilizadas y desplazadas.

Paralelamente a la nueva armazón política, la transformación social y económica que implica la reforma del Estado desarrollista, por una parte, y la reforma económica con la apertura comercial por otra, abren el abanico de las condiciones para el surgimiento de nuevos sectores productivos y sociales que requieren de atención social y política, y por tanto de acciones organizadas por sus integrantes para expresar sus interés y sus dificultades, ya para demandar la acción de las instituciones públicas o, en último caso, para crear aquellas necesarias para atender sus necesidades.

Para concluir esta parte de identificación y ubicación de los actores sociales, queremos presentar de manera esquemática la forma en que conceptualizamos en el trabajo la ubicación estructural de los actores sociales. Existe una relación de tres grandes sistemas de instituciones sociales que conforman la organización social. El Sistema Na-

---

1. Por estructura nacional de producción, de distribución del ingreso y de movilidad social, entendemos el conjunto de instituciones sociales formales e informales que regulan, resuelven, de manera consensual o arbitrada los conflictos de intereses resultantes de la relación de los individuos en las actividades correspondientes.

cional de Relaciones Sociales, en el que se desempeñan los actores en sus actividades cotidianas tanto sociales, como culturales, económicas o productivas, y de distribución del ingreso socialmente generado; constituido por el conjunto de hábitos, normas, costumbres, valores y leyes reconocidas y legitimadas por la sociedad; el sistema o Conjunto de Actores Nacionales, constituido por las organizaciones, asociaciones, empresas, unidades familiares, comunidades religiosas, etc., y el Sistema Nacional de Regulación del Conflicto Social, conformado por las instituciones formales o convencionales que producen o reproducen las normas y relaciones sociales.

De él queremos destacar dos cosas: en primer lugar, la emergencia de los actores sociales como resultado del conflicto social originado en el sistema de relaciones sociales de todo tipo con las cuales los individuos interactúan en sociedad, y en segundo lugar, el accionar de estos actores en los diferentes planos sociales: el político, el ideológico, el económico, y el cultural, modificando y legitimando la estructura institucional, no solo formal como la del Estado y sus subsistemas institucionales, sino también la de las “instituciones convencionales” entendidas como hábitos, prácticas y rutinas usuales en la organización social, para reproducir o transformar el Sistema Nacional de Relaciones Sociales.

El plan del trabajo, por tanto es el de ver a los actores sociales inmersos en los procesos de transformación estructural que surgen en el área centroamericana a partir de la década de los años setenta principalmente, analizar sus modificaciones a ellas asociadas y procurar así comprender la situación por la que atraviesan y su papel en la actual fase de la integración regional.

#### EL SISTEMA NACIONAL DE REGULACIÓN DEL CONFLICTO SOCIAL Y LOS ACTORES SOCIALES

Para aclarar la evolución y el papel desempeñado por los actores sociales centroamericanos en las distintas fases del proceso de integración regional es necesario entender cómo estos se han incorporado en la estructura social. El esquema, descrito brevemente arriba, concibe

una relación funcional entre los actores y el conjunto de instituciones formales o convencionales que sirven a la sociedad para ordenar la actividad individual haciéndola compatible con el interés colectivo.

Hemos utilizado el concepto propuesto por Michel Anglietta (1979) de Sistema de Regulación de la Acumulación, ampliándolo de modo que nos permita entender la manera en que los actores centroamericanos se estructuran dentro de una forma particular de “acumulación de capital”, pero también de un conjunto de relaciones sociales e instituciones que constituyen, combinadamente, una particular organización social. El concepto de Sistema Nacional de Regulación del Conflicto Social, como se describió arriba, implica tanto el conjunto de instituciones económicas, como las culturales y legales de un determinado momento en una organización social particular. De esta manera, el modelo económico desplegado por las sociedades latinoamericanas en el período de que se ocupa este trabajo, conocido como “cepalino” por su sistematización por parte de la Comisión Económica para América Latina de las Naciones Unidas (CEPAL), constituye una especial forma de estructurar las relaciones económicas.<sup>2</sup> Y lo que denominamos como el “Desarrollismo”, lo entendemos en este trabajo como el conjunto de relaciones sociales, instituciones, normas, costumbres y valores que regulan el conflicto social generado por dicho modelo económico y que por tanto lo incluye.<sup>3</sup>

- 
2. Este modelo económico está estrechamente ligado a la teoría keynesiana o neoclásica y a la teoría del desarrollo. La teoría económica keynesiana del crecimiento impuesta en los países industrializados como solución al episodio de la crisis de los años 30, se traduce en la “periferia” en una teoría del desarrollo. Los anhelos de industrialización y riqueza de los países latinoamericanos más grandes y desarrollados a principios del segundo tercio del siglo y los de aquellos menos desarrollados, de reducción de la pobreza y el atraso secular, podrían alcanzarse recurriendo a un conjunto de políticas públicas y reformas estructurales que reducirían el dualismo estructural escenificado por un agro y zonas rurales rezagadas por relaciones sociales ancestrales y zonas urbanas modernizadas, incomunicadas económica, política y socialmente entre sí. La modernización de esas estructuras y la comunicación funcional de ellas, como principios fundamentales, debían sentar las bases del crecimiento y el desarrollo de una industrialización estructural.
  3. El impulso y despliegue en mayor o menor medida, con mayor o menor convencimiento por parte de los grupos dirigentes de cada nación, de este proyecto en toda la geografía del subcontinente y, por su parte, la irrupción de influencias ya fuera a través de la inversión de capital, ya por medio de la influencia cultural, cuando no

Estos elementos medulares definen un sistema de regulación del conflicto asentado en las condiciones del Rezagó estructural y la Dependencia,<sup>4</sup> con elementos reguladores asociados a relaciones “ancestrales”, tales como algunas formas de relaciones laborales paternalistas en el agro, que se conservan en los sectores modernizados, o relaciones políticas que mezclan rasgos de “cacicazgos” y “gamonalismos” con las formas democrático-burguesas, principios éticos y morales medievales y tribales entremezclados con los valores de la Reforma. Todos ellos desplegados en mayor o menor grado, en mayor o menor extensión y profundidad, según los procesos históricos de cada país.

No podemos entrar a discutir en este momento las características particulares de la organización social que surge de la implantación del modelo cepalino en las condiciones históricas y sociales centroamericanas. Sin embargo, es pertinente, aun cuando sea hartó conocido, señalar que países como Nicaragua, Guatemala y El Salvador, principalmente, llevan a cabo reformas estructurales limitadas, conservando muchas de las condiciones sociales y económicas entrabantes de la modernización y el desarrollo de relaciones capitalistas de producción propiamente dichas.<sup>5</sup> No obstante, en esos países, y con mayor amplitud en el resto de la región, particularmente en Costa Rica y Panamá, se llevan a cabo reformas importantes en la organización institucional que aunque no siempre conmuevan las fibras íntimas de los privilegios ancestrales y de la tenencia de la tierra y los factores de la producción, sí introducen instituciones formales y convencionales que abren las es-

---

por la intervención política o militar de los países del centro, dan pie, ambos esfuerzos, al surgimiento de múltiples estructuras nacionales que, no obstante, contienen elementos medulares similares en el sistema social de los distintos países o, como podría decirse ahora que se ha puesto de moda la ciencia biológica, con estructuras genéticas semejantes.

4. En este trabajo usaremos el concepto de Dependencia como las condiciones económicas que surgen del intercambio desigual originado en el “deterioro de los términos de intercambio” propuesto por Raúl Prebisch, Oswaldo Sunkel y otros, y en general por las condiciones limitadas para la valoración del trabajo originadas en amplias diferencias en los niveles de acumulación de capital entre los países que llevan a cabo el intercambio.
5. Para una discusión de esta idea para el caso de Costa Rica referimos a Reuben Sergio (1982) y, para el resto de los países centroamericanos en forma más resumida a Reuben Sergio, compilador, (1990)

estructuras nacionales de producción, de distribución del ingreso y de la movilidad social, con los servicios de salubridad, los elementales de educación y los derivados de la ampliación del mercado nacional, para un mayor número de estratos sociales.

Como habíamos señalado en el primer apartado de este trabajo cuando describimos y conceptualizamos los actores sociales, las estructuras sociales y económicas constituidas bajo la égida de este sistema de relaciones determinan sectores sociales y productivos especiales, en los cuales las relaciones institucionales con individuos y empresas generan actores sociales que adquieren protagonismo histórico. De esta manera, estos actores responden a esa particular organización social nacional, se relacionan con sus estructuras productivas y con la naturaleza de sus instituciones.

Finalmente, queremos destacar la relación de correspondencia polar propuesta por algunos autores entre las estructuras productivas de los países industrializados y las de los países de la periferia.<sup>6</sup> La forma particular de organización de la producción y el conjunto de instituciones que conforman el sistema de regulación del conflicto en los países periféricos no es fortuita, obedece a una correspondencia que se establece entre la organización productiva que se instala en los países industrializados y la organización para la producción que se levanta en los países de la periferia como resultado del esfuerzo de industrialización y desarrollo económico montados en el proceso de sustitución de importaciones y en la política social asociada al Estado desarrollista.

En los países del centro, las características de la organización particular con que se organiza la producción, con líneas de montaje, producción en cadena, estructura piramidal de mandos, propias de la producción del automóvil de Henry Ford, definen un sistema de regulación de la acumulación y un sistema nacional de regulación del conflicto social correspondiente. La pugna por la distribución del excedente social se centra en las condiciones “fordistas”, principalmente en la contradicción asalariado-dueño de los medios de producción, u obrero-capitalista.

---

6. El concepto de “sistema mundo” propuesto por Immanuel Wallerstein (1991, p. 24 y ss.) concibe una relación estructural entre las condiciones de producción en los polos.

En forma paralela pues, pero con la distancia que establece precisamente la brecha en los niveles de acumulación de capital que separa los polos centro y periferia, los actores sociales en el desarrollismo se constituyen en el esquema de esta contradicción social. La desigualdad social, la polarización en la distribución del ingreso, de las oportunidades y beneficios del progreso técnico y productivo, crea en estas condiciones sociedades polarizadas en dos clases internamente heterogéneas, que no son las clases naturales del capitalismo desarrollado, sino que se presentan genéricamente como una clase desposeída, pero no solo o no siempre de los medios de producción, sino de los más elementales recursos sociales, civiles, educativos, culturales, técnicos, etc., y una clase poseedora con acceso virtual a todos los recursos disponibles por las sociedades más desarrolladas. En medio de las dos, con tamaños más o menos amplios según el grado de profundidad con que se haya llevado a cabo la modernización, unos sectores sociales caracterizados fundamentalmente por haber logrado crear las condiciones para tener acceso a una buena cantidad de oportunidades y recursos disponibles por la sociedad.

La organización de actores sociales originados en esta estructura de clases, no obstante, reproduce formalmente las estructuras del sistema de regulación de la acumulación “fordista”, de manera que los sindicatos asumen el papel de actores de los sectores más dinámicos de la clase desposeída y algunos sectores medios, mientras que por el lado de los poseedores o grupos de pequeños propietarios las cámaras y federaciones en el plano legal-institucional, los grupos de presión e influencia, cuando no partidos políticos enteros en el político, se constituyen en las formas básicas de la organización patronal.<sup>7</sup> La desestructuración que observa Alain Touraine (1987) en la organización política latinoamericana, por la inexistencia de actores sociales “puros”, es la expresión conceptual de las distancias que separan los procesos paralelos.

---

7. Producto de esa composición heterogénea o particular de la organización estructural de las relaciones sociales, los actores presentan “desviaciones” importantes de sus modelos ideales y desde luego su relación con las estructuras de poder y sus roles.

## EL MERCADO COMÚN CENTROAMERICANO COMO COROLARIO DEL DESARROLLO DEL DESARROLLISMO

Para tener una idea general sobre la formación de los actores sociales en los años previos a la crisis de los años ochenta y comprender mejor la constitución de los nuevos en las condiciones conformadas por dicha crisis y las medidas tomadas por gobiernos e instituciones públicas y privadas para afrontarla, es necesario comprender el papel que desempeña el proyecto del Mercado Común Centroamericano (MCCA) dentro del proyecto Desarrollista y como heredero calificado de las tendencias ancestrales de integración ístmica.<sup>8</sup>

Queremos llamar la atención en este momento en el hecho de que el factor integrador fundamental del Istmo debe irse a buscar, no en la necesidad de unificar condiciones económicas como va a aparecer en esta etapa, sino en la condición ístmica, en la visión de unidad geográfica que es centro del tránsito de mercancías por los cuatro Puntos Cardinales y las cortas distancias que separan a los elementos de esa unidad geográfica. Ennio Rodríguez (1996) denomina estos factores como “economías de proximidad” y sin duda la cercanía entre los centros administrativos nacionales habrá jugado algún papel, pero nos parece que el meollo de lo que podría denominarse la “tensión histórica integracionista”, que conmueve a Centroamérica desde los tiempos de la Colonia, se asocia más bien con su naturaleza ístmica y la ubicación geopolítica y geoeconómica que tiene. El intercambio internacional de mercancías, eje central de las primeras formas de mundialización del capital, hace de la región una zona estratégica. La cercanía relativa de los centros administrativos de esas sociedades y el interés de las metrópolis capitalistas, se conjugan en esa tensión histórica.

Este proceso es, pues, el resultado de la confluencia de un conjunto de factores de variada índole. Por un lado, dicha tensión hace apare-

---

8. Es de todos conocido que lo que llamamos Mercado Común Centroamericano no llenó, en la realidad, las condiciones que los estudiosos de la Integración Económica establecen para esta categoría; sin embargo, mantendremos el uso de este término para referirnos a la experiencia concreta centroamericana de los años sesenta y setenta.

cer a la integración en las condiciones de la producción “fordista”, como el resultado de un proceso económico de reunión de mercados nacionales; mientras que, por otro, las limitaciones en la acumulación de capital asociadas a la Dependencia y al Rezago, lo presentan como una opción válida para su solución; finalmente, se revela como la continuación calificada de acciones aisladas anteriores, derivadas en las necesidades particulares de sectores específicos como el de la Salud, Nutrición y Educación Superior.

El proceso de construcción del MCCA fue largo y relativamente complejo. Debe mencionarse ciertamente la influencia importante que desempeñó en los primeros pasos y en la constitución de las primeras instituciones el “pensamiento cepalino” y posteriormente también algunos programas extranjeros de apoyo y ayuda como la Alianza para el Progreso norteamericana. Asimismo, conforme se cimientan negocios e intereses autóctonos (regionales) se acelera la institucionalización integracionista. Sin embargo, en nombre de la rigurosidad, debe señalarse la constitución de instituciones regionales antes de la divulgación de las propuestas “economistas” de integración regional que van a predominar en los años posteriores. El Consejo Superior Universitario de Centro América CSUCA se constituye en 1948 con el objeto fundamental, probablemente, de apoyar organizadamente las universidades públicas del área, en la defensa de su autonomía ante los gobiernos centrales.<sup>9</sup> Poco después, también antes de la firma del Tratado General de Integración, surgen la Organización de Estados Centroamericanos ODECA, —atrapada por las condiciones políticas imperantes orienta su actividad principalmente hacia las demandas de la política de seguridad continental Norteamericana—, el Instituto de Nutrición de Centroamérica y Panamá (INCAP) y el Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP). Estas instituciones no pueden asociarse directamente con la dinámica integracionista que desatan la firma de los tratados de integración económica a partir de 1960 y las influencias y presiones extranjeras posteriores.<sup>10</sup>

---

9. Entrevista con el actual secretario general de esa institución el Dr. Ricardo Sol A., el día 20 de marzo de 1997. Asimismo, puede verse Sol, Ricardo, ICAES (1997, pág. 67)

10. Véase Alfaro José M., “La historia de la Integración Centroamericana”, Memoria del Seminario sobre Integración y Multiculturalismo en Centroamérica, Mimeo, ICAES, San José, 1997, Pg.23-33



En un estudio hecho sobre la crisis económica que surge por los años 80 en Costa Rica, se concibe el Mercado Común Centroamericano como una forma de acelerar los procesos de acumulación limitados por las condiciones de la Dependencia y el Rezago histórico que aún persistían en algunas actividades centrales, no obstante el esfuerzo llevado a cabo por la sociedad costarricense con las violentas transformaciones sociales que tuvieron efecto entre 1940 y 1948, y con el proceso de desarrollo económico acelerado por ellas a partir, particularmente, de 1952; cuando se consolida la hegemonía política del Partido Liberación Nacional, jefado por José Figueres Ferrer.<sup>11</sup>

Dentro de esa perspectiva, el MCCA que deriva del Tratado General de Integración debía acelerar la industrialización en Centroamérica aun cuando, como se mencionó arriba, en la mayoría de los países del istmo el Desarrollismo no logra modernizar suficientemente las estructuras sociales y económicas como para dar paso a un proceso de desarrollo social autosostenido. Como lo pone Alfaro:

- 
11. "Las limitaciones propias de la organización económica fundada sobre la base de la exportación de productos agrícolas tradicionales como sustento de la acumulación de capital industrial del país, pronto fijaron los linderos del crecimiento y de las posibilidades reales de nuestra economía. El proceso distributivo del excedente social, que puso en manos de los sectores campesinos, artesanales y profesionales liberales parte de los recursos antes atesorados por la oligarquía agroexportadora, permitió el despliegue de una planta industrial y una estructura comercial y de comunicaciones que sustentó el vertiginoso crecimiento económico de Costa Rica durante los 30 años del período 1940-1970. Pero el volumen y ritmo de acumulación de capital requerido para impulsar procesos autárquicos de desarrollo como el europeo y estadounidense, no podía alcanzarse con la simple distribución del excedente generado por el comercio internacional de productos agropecuarios. Estas limitaciones se encubrieron bajo el manto de tamaños insuficientes de los mercados (nacionales) y el 'integracionismo' surgió entonces, conceptualmente como 'fase superior del desarrollismo'. La incorporación del país al Mercado Común Centroamericano desde 1963, logra actuar como contratendencia a las dificultades de la acumulación en las condiciones de la dependencia. Pero los requisitos impuestos por la misma acumulación de capital en las condiciones del rezago histórico, terminaron engendrando ambientes viciados que limitaron las posibilidades naturales del capitalismo para impulsar el progreso: La alta concentración de los mercados que limitó la competencia, el proteccionismo y la influencia predominante de solo ciertos sectores sociales en el ejercicio económico del Estado, las dificultades para asegurar la creciente acumulación de capital en divisas fuertes para la inversión fija y tecnológica impuesta por la competencia internacional, y la actitud poco emprendedora de los dueños del capital, fueron las principales causas del deterioro económico que comienza a mostrarse en forma patente mediando la década de los años setenta." Reuben S., 1988, p. 22-23.

*“Al final de la década de los 60, la SIECA apuntaba que la integración no contribuyó a elevar el nivel de vida de las mayorías, sino que, por el contrario, profundizó la polarización social [...] “Centroamérica había construido una estructura autoritaria cuyas figuras más conspicuas de esta etapa eran los Somoza. La desaparición de esta dinastía fue significativo pues quitó los puntos de referencia del statu quo. No es casual que a 90 días de su caída se produce el golpe que permite iniciar un proceso de democratización en El Salvador y que en Guatemala se exacerbe la confrontación política de los gobiernos dictatoriales con la izquierda. Como factor externo coadyuvante a las confrontaciones civiles con los gobiernos de entonces, tenemos la confrontación de potencias ideológicamente contrapuestas.*

*“Las luchas políticas y la caída de la dictadura somocista cambian los puntos de referencia, justamente aquellos que habían dado origen a la ODECA y al Mercomún. El orden político dictatorial comienza a desarticularse, se inicia un proceso de acomodo que, lamentablemente, por miopía o egoísmo, nos lleva a un baño de sangre que costó cientos de miles de vidas. (Alfaro, idem, p. 25).*

Como puede comprenderse de la discusión anterior, los actores que impulsan estas etapas de la última fase de la integración regional son fundamentalmente los gobiernos. Los actores sociales en este momento, en los distintos países, se ocupan de la pugna social desatada por las transformaciones económicas: la lucha por la modernización de las estructuras económico-comerciales, por la reforma de las estructuras políticas cerradas y excluyentes; y por la superación de distribuciones de la propiedad e ingreso altamente concentradas. Era alrededor de esos problemas donde el nivel del conflicto social hacía surgir a los actores, en un primer momento civiles y, paulatinamente, insurgentes.

El proceso integrador centroamericano bajo la égida del Tratado General, no es pues, un proceso que se proponga transformar estructuras sociales o económicas; es un proceso que se propone ampliar las condiciones de reproducción del capital sin que se modifiquen las condiciones sociales en las que esa reproducción se lleva a cabo. El esfuerzo modernizador que agitaba los sectores sociales centroamericanos de esa época, que hacía surgir la necesidad de ampliar la demanda agre-

gada, de crear y desarrollar el mercado interno, de generar condiciones de inversión preparando y calificando la mano de obra, mejorando sus condiciones de salud etc., deriva su ángulo revolucionario. Y la posibilidad histórica que se abra con el despliegue de las contradicciones emanadas de esas demandas, enfrentadas con la estrechez de las estructuras sociales, económicas y políticas dando pie a las transformaciones modernizantes, se cierra para Centroamérica. Las condiciones históricas a las que hace mención la cita anterior de Alfaro, entre otras, terminan por obstruir esa posibilidad. La frustración que esta dirección de los acontecimientos crea en los actores sociales de los países del Área los obstaculiza para proyectarse en el proceso de integración y los obliga a transformar sus estrategias de acción política recurriendo a la violencia, mientras en los sectores económicos se alistan para aprovechar la ampliación de la demanda por vía del mercado común.<sup>12</sup>

La sincronía con que se lleva a cabo la industrialización de la producción con el ensanchamiento del mercado común centroamericano, tanto en el agro como en el sector manufacturero en esta fase, conlleva a una visión del proceso distinta para cada uno de los tres grupos o clanes de actores sociales protagónicos del drama en el “tinglado fordista”. El sector obrero-sindical, el sector patronal-empresarial y el Estado-benefactor, se lían en la disputa. Como resultado del conflicto, la visión que adquieren del Mercado Común Centroamericano los actores sociales de los sectores “desposeídos”, fundamentalmente sindicales cuando no insurgentes como habíamos dicho, es la de un instrumento del gran capital y de las compañías transnacionales, en el que ellos no tienen funciones más que las de fuerza de trabajo sin capacidad de influir en las condiciones con que se lleva a cabo el trabajo ni la distribución del excedente socialmente creado.<sup>13</sup> Mientras que por el

---

12. No podemos dejar de advertir que la “tensión integradora” también creó, ante esta situación, una especie de “integración centroamericana insurgente”, por medio de la cooperación militar guerrillera que se hizo efectiva en las zonas fronterizas particularmente.

13. Puede verse el estudio hecho por Santos Raimundo y Lilliana Herrera, 1979, iv parte. Y más reciente el de Valverde Jaime, (Coordinador) 1997, “Perspectiva de la sociedad civil respecto a la integración centroamericana”, Proyecto Comisiones Obreras/CENTRA, mimeo, s. l., 83 p., particularmente en el capítulo II, “Postura de la sociedad civil centroamericana respecto a los procesos de integración”.

lado de los sectores “poseedores” y del Estado, el Mercado Común en esta fase es visto como el medio para fortalecer las estructuras productivo-empresariales y el crecimiento de la producción nacional, vía la especialización de esta y el fortalecimiento de su capacidad de negociación ante terceros.<sup>14</sup>

No obstante la naturaleza supranacional de la institucionalidad y funcionalidad del Tratado General de Integración Centroamericana, muchas de las contradicciones presentes en los proyectos desarrollistas nacionales se reproducen en la escala regional, de manera que el funcionamiento del proceso de integración comienza a presentar serios entramamientos. En un análisis reciente de este proceso y de sus dificultades a finales de la década de los años ochenta, lo más relevante que se destaca para efectos de este trabajo es la notable ausencia de participación de actores sociales regionales en él, así como la “...escasa o ninguna participación de todos los intereses involucrados y, a su vez, (la) intensa participación de algunos de los intereses particulares directamente afectados.” Y finalmente, la “...pérdida de legitimidad (claro está, ante los actores sociales nacionales), de los órganos de integración (...) y de los actores sociales que la promueven.” Los gobiernos son, en este momento, los actores protagónicos y, por su medio, aquellos nacionales o extrarregionales que tenían los recursos civiles para influir en las decisiones estatales y en su política económica-integracionista.<sup>15</sup>

El MCCA, su objetivo central de impulsar la industrialización por sustitución de importaciones y el desarrollo autocentrado, su estructura institucionalizada junto a la del Estado desarrollista, habían dejado de ser atractivos para los gobiernos del Área y también para los actores asociados a este orden.

---

14. Cfr, Eduardo Lizano, 1982, particularmente en su Primera parte.

15. Véase Mauricio Valdés (1991), Director del Programa de Posgrado del Instituto Centroamericano de Administración Pública (INCAP) para el II Seminario “Integración y Cooperación Regionales: América Central y Europa, realizado en Maastricht, Holanda, entre el 9 y 20 de octubre de 1989.

## CRISIS, REFORMAS ESTRUCTURALES E INTEGRACIÓN CENTROAMERICANA

Si el deterioro de las condiciones de la acumulación comienza a notarse a mediados de la década de los años setenta, la crisis de la deuda internacional y el deficiente comportamiento de las economías del centro (particularmente la norteamericana) a principios de la década de los 80, terminan precipitando la mayor crisis económicas que haya sufrido el istmo centroamericano en su historia. Si a esto le agregamos el triunfo del movimiento insurgente nicaragüense y la liquidación de la dinastía Somoza en 1979 con toda la carga “emotiva” que esta tenía en la mayoría de los círculos políticos estadounidenses, la mezcla de elementos económicos y políticos altamente explosivos no podía ser más deletérea. El área entra en un período de alta inestabilidad política y económica sin que aparezcan en el horizonte opciones claras con las que reestructurar el sistema nacional de producción, altamente dañado por las exigencias de pago de la deuda internacional, la fuga de capitales, el retraimiento de la inversión interna y externa y de la ayuda para la cooperación; ni tampoco el sistema político, precisamente en un momento en el que desaparece por oriente la opción del socialismo soviético.

Las soluciones nacionalista-autárquicas que se intentan levantar en Nicaragua caen bajo el peso de la acción política (secreta, ilegal y pública) norteamericana, mientras se despliega en toda el Área la estrategia de guerra de baja intensidad. En el medio de esta situación, la estabilidad política y social de Costa Rica, alcanzada precisamente por el despliegue en profundidad del Desarrollismo, se apuntala con ingentes recursos como enclave virtual de las condiciones económicas y sociales que debían prevalecer en la región. Durante el primer lustro de la década de los años ochenta, el Gobierno costarricense del presidente Monge Álvarez (1982-1986) recibe la ayuda económica más grande que haya recibido en un período de cuatro años este país en su historia.<sup>16</sup> Mas esta

---

16. “En 1983 y 1984 el gobierno norteamericano aportó directamente a través de la AID algo más de una cuarta parte de los recursos foráneos que llegaron a Costa Rica. Si se excluye la acumulación de atrasos y el financiamiento contingente, el aporte de

ayuda, ciertamente, no era desinteresada, como ya queda patente en la cita anterior, cuando se explicita el objetivo de apoyar con ella el proceso de desmantelamiento de una de las instituciones más emblemáticas de la última fase del Estado desarrollista costarricense.<sup>17</sup>

El proceso de pacificación del Área pasa por dos grandes hitos, los acuerdos de Esquipulas I y II y la disposición del movimiento sandinista de entregar el poder en las elecciones de 1990. Neutralizados los elementos más detonantes y emotivos, los países del Área entran en un período de asentamiento y reconstrucción que los organismos internacionales de crédito cuidan bien que se despliegue sobre bases nuevas. Durante los años de crisis y guerra civil, el Mercado Común Centroamericano había caído en una especie de letargo, obligando a los países con menos dificultades sociales, como Honduras, Costa Rica y Panamá a buscar nuevas opciones comerciales: los mercados de Colombia, Venezuela y México, en ese orden, se destacan con crecimientos importantes. Pero a la par de este esfuerzo de sustitución del mercado centroamericano, los programas de Ajuste Estructural impuestos por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, como medio de paliar las dificultades originadas en la escasez de divisas internacionales y en los apremios de los deudores extranjeros, comienzan a impulsar modificaciones importantes en la estructura económica y en la institucionalidad de los países.

---

la AID representa el 47% de lo ingresado en 1983 y el 44% de lo correspondiente a 1984. Si incluimos aquellos organismos internacionales en los que el gobierno norteamericano tiene una influencia apreciable (BID, BIRF y FMI), el aporte de estos organismos con el de la AID representó en total el 83% de los recursos financieros allegados al país en 1983 y el 65% de los suministrado en 1984.

“Cabe resaltar que solo en calidad de donaciones la AID otorgó casi US\$43 millones en 1983, US\$100 millones en 1984 y en 1985 anunció otra donación de US\$160 millones con el objetivo de liquidar la Corporación Costarricense de Desarrollo (CODESA).” Rovira 1987, Pág. 70

17. Véase nuestro análisis del período, en el que se concibe esta fase como la de un exacerbamiento de las características del Desarrollismo que denominamos Ultradesarrollismo, motivado por el rezago del sector privado en el cumplimiento de sus metas de inversión y renovación técnica y competitiva, el Estado incurre en sectores productivos en abierta “competencia” con la iniciativa privada, Cfr. Reuben S., 1988.

Precisamente, una de esas transformaciones es la reducción de las barreras arancelarias que habían sido negociadas dentro del marco del MCCA, protocolo que constituía, a juicio de algunos, la piedra angular del proceso de integración del Área. Los acuerdos fundamentales de integración económica centroamericana habían caído así en la mira de las transformaciones que se comienzan a impulsar como medio de enfrentar las condiciones con que emerge la economía internacional, después de las recesiones económicas de los países industrializados de principios de la década de los años ochenta. El mismo distinguido economista convencional que citábamos en el apartado III, nos plantea la cuestión de integración regional desde una nueva perspectiva, la de mecanismo o trampolín para la inserción a profundidad de las economías nacionales en los amplios predios del mercado globalizado (Lizano, 1993, 252-253).<sup>18</sup>

El Mercado Común Centroamericano, tal y como había quedado después de la era de violencia, reproducía las condiciones estructurales del orden desarrollista, mientras que la política económica implantada por los gobiernos en el período de la pacificación y reconstrucción se proponía transformar en un plazo más o menos corto las estructuras

---

18. "Hoy la situación es muy diferente. La IER (Integración Económica Regional) constituye uno de los principales elementos para lograr una más amplia inserción de los países miembros en la economía internacional. Para comprender este cambio, es indispensable percibir la modificación profunda que ha ocurrido en la política económica de la gran mayoría de los países de América Latina y el Caribe. En esencia, el modelo de desarrollo 'hacia adentro' —no como lo entendía Prebisch, sino como lo pusieron en práctica empresarios y políticos— dejó de llenar su cometido. Los mercados regionales de poca dimensión se transformaron en una verdadera camisa de fuerza, que impedía el desarrollo económico. Por ello, dicho modelo fue sustituido por el del crecimiento 'hacia afuera'. Los países del continente no buscan su crecimiento en mercados cautivos —nacionales o regionales— sino en una participación mucho más profunda en los mercados internacionales. La IER es, así, reflejo de los cambios acaecidos en la política económica nacional.

"En efecto, no puede darse un divorcio entre ambas. Por consiguiente, cuando los países centroamericanos adoptaron una política arancelaria proteccionista, en busca de una industrialización basada en la sustitución de importaciones, la IER tuvo también el mismo objetivo (industrialización) y el mismo instrumento (proteccionismo arancelario). Ahora cuando la política económica de cada uno de los cinco países tiene otra meta —la mayor inserción en la economía internacional— la IER también persigue este mismo propósito. Anteriormente, la IER formaba parte del modelo de crecimiento 'hacia adentro'; hoy, del modelo de crecimiento 'hacia afuera'".

heredadas de ese orden. Los gobiernos, ante esos dos planos, adquieren un comportamiento esquizoide que solo va a adquirir un precario equilibrio con la reforma a la carta de la ODECA por el Protocolo de Tegucigalpa y la entrada en funciones del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) en febrero de 1993.

El orden económico internacional se había transformado durante el período de conflicto armado, los avances técnicos estaban reestructurando la organización de la producción en los países industrializados y la compleja crisis económica con características de estancamiento con inflación que sincronizaba dos procesos antes desfasados dentro de las estructuras “fordistas”, constituían experiencias en esos países que no fueron asimiladas con la prontitud requerida por el pensamiento económico más serio, dando pie a una suerte de teoría económica de urgencia, que retoma las formas más primitivas de la organización capitalista como las únicas que pueden relanzar la producción en las condiciones de debilidad en que se encuentra la acumulación de capital en ese momento.<sup>19</sup>

Desde el punto de vista en que se sitúa este análisis, estas transformaciones estarían dando pie a modificaciones sustanciales en las organizaciones nacionales; y en el sistema nacional de regulación de acumulación (Anglietta, 1979). La transición hacia nuevas formas de organizar la producción material, con los desarrollos técnicos recientes y

---

19. Entre los principales fenómenos que se anotan como modificaciones a la organización de producción se encuentran, en primer lugar, la descentralización y su estructuración horizontal entre diversas plantas dispersas en distintas regiones geográficas. En segundo lugar el hecho de que, no obstante esta dispersión material, se mantenga una estructura de investigación y aplicación centralizada, y un centro de toma de decisiones estratégico-financieras fuerte. El tercer fenómeno apuntado es la introducción de medios y técnicas que reducen y comprimen los tiempos de circulación del capital, que determina a su vez, como cuarto elemento observable, y quizá definitorio de la transformación más notables del orden fundado sobre el mercado nacional, el debilitamiento de la unidad originaria de circulación del capital: la nación y su Estado. La modificación en la naturaleza de la contratación del trabajo (de contratos de tiempo completo y por tiempo ilimitado a contratos por hora y a destajo), constituye el quinto elemento innovador. Y, finalmente, un sexto elemento, presente en algunas formulaciones, es el debilitamiento del corporatismo (empresas multinacionales-Estado nacional) para dar paso a una producción sin origen, de montaje de partes provenientes de distintas regiones (Bonanno, A, y Constance, D, 1996, Cap. II).



ante la tendencia perentoria de globalizar los mercados de materias primas, de trabajadores y consumidores, no obstante, ha tendido en un primer momento más que a la definición precisa de los contornos del nuevo sistema de regulación, hacia la eliminación del existente.

Así, esta transición habría debilitado el papel de instituciones fundamentales del orden socio-político “fordista”, sin que perfile nuevas instituciones que organicen la actividad social, política, cultural de pueblos y naciones; contribuyendo con ello al desorden de las sociedades. Y definiría una tendencia hacia una mayor iniquidad social, porque muchos grupos que habían conseguido institucionalizar mecanismos para la apropiación de una parte del excedente social en el sistema de regulación existente, quedan virtualmente desprovistos de ellos; sin que encuentren otros eficaces para regular la nueva estructura productiva.

La transformación originada en la coyuntura de los años ochenta, con las características de la fase que algunos identifican con el ciclo largo descendente de la acumulación de capital, los descubrimientos técnicos en el campo de la informática, las conversiones socio-económicas y políticas en el Este, entre otras, daban lugar así, a modificaciones en buena parte de los órdenes sociales de los países, y particularmente en el orden institucional del Estado benefactor y desarrollista.

El Mercado Común Centroamericano, como proceso estructurado dentro del ambiente social, económico y político del orden “fordista” entraba en contradicción con las nuevas políticas comerciales de los países miembros, y como núcleo duro del proceso de integración, dejaba, por así decirlo, sin columna vertebral a las iniciativas de integración de nuevo cuño originadas en la “tensión tradicional”, en intereses de nuevos grupos o sectores productivo-comerciales o en intereses extranjeros tanto geopolíticos como de cooperación propiamente dichos, que aparecen mediando esta década,

El resultado es un proceso complejo que se abre con la reforma de la Carta de la ODECA por el Protocolo de Tegucigalpa firmado por los presidentes del Área el 13 de diciembre de 1991 y con la entrada en funcionamiento el 1ero. de febrero de 1993, bajo la tutela del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) y su secretaría general.<sup>20</sup> Este

---

20. Véase “SICA, la organización regional de Centroamérica”, Mimeo, Secretaría General, San Salvador, febrero de 1994, 5p y anexo.

proceso está caracterizado en primer lugar por la incorporación de las distintas instituciones, foros e iniciativas que habían venido surgiendo en la etapa anterior dentro de un “sistema de integración”, y que el diagnóstico del ICAP señalaba sin organicidad. Y en segundo lugar, debemos subrayar que el sistema se estructura a partir de la Reunión de Presidentes de los países miembros, que se declara su órgano supremo.

*“El seguimiento de esas decisiones debe asegurarse por los Consejos de Ministros y la Secretaría General (SG-SICA) que es, a su vez, la Secretaría Permanente de la Reunión de Presidentes Centroamericanos.*

*La reunión de Vicepresidentes actúa como órgano de asesoría y consulta de la Reunión de Presidentes.*

*El Parlamento Centroamericano (PARLACEN) es un órgano principal con sus atribuciones propias de planteamiento, análisis y recomendación.*

*La Corte Centroamericana de Justicia se instituyó como tribunal judicial encargado de garantizar el respeto al derecho tanto en la interpretación como en la ejecución del Protocolo de Tegucigalpa, de sus instrumentos complementarios y actos derivados.*

*El Comité Consultivo se creó en el seno del SICA para afianzar las posibilidades de éxito de la acción regional, dándole consistencia, durabilidad y confiabilidad, y dando respuestas a necesidades profundamente sentidas y aspiraciones plenamente reconocidas. Así se definió el espacio para la participación democrática e institucional de las fuerzas vivas, a nivel de las organizaciones privadas o no gubernamentales, organizadas regionalmente en Centroamérica.” (SICA, 1994).*

Pero la relativa sencillez con que aparece el esquema institucional así planteado, en la práctica no es tal. El sinnúmero de organismos que ha venido acumulando el proceso de Integración, que van desde los originados en proyectos infraestructurales regionales, tales como los de telecomunicaciones y transmisión eléctrica, o los de salud y salubridad impulsados por organismos internacionales, hasta los originados en el Mercado Común, pasando por los organismos de “tercer nivel” de los movimientos cooperativos, sindicales y de cámaras y federaciones

patronales, hace que el Sistema se presente como un conjunto abigarrado de entidades, complejo y heterogéneo.

Más aún, las transformaciones en el sistema nacional de regulación del conflicto social, originadas en las innovaciones técnicas y estructurales que se han señalado, crean un estado de conmoción social originado a su vez en las alteraciones de las instituciones formales y convencionales de la distribución del excedente social.<sup>21</sup> El papel tradicional de actores sociales consolidados como las organizaciones de trabajadores del Estado, por ejemplo, fundamento de las relaciones “desarrollistas” en la distribución del producto social, se ve reducido cuando no anulado; sin que se logren formular mecanismos apropiados para recuperar su *status*. Pero por otro lado, comienzan a aparecer otras organizaciones incubadas en la actividad de nuevos sectores productivos o en el acelerado proceso de “terciarización” de la economía, con el consiguiente resultado combinado de exacerbar la actividad social en escala nacional repercutiendo en la actividad regional (Valverde, 1997, 45-47).<sup>22</sup>

---

21. Sobre este particular podemos señalar adicionalmente cómo la reforma de las políticas sociales del Estado Desarrollista, su reorientación del universalismo hacia el “focalismo” en los grupos más afectados por su reducción y el traslado de responsabilidades antes comunes o colectivas a grupos, organizaciones y entes privados, ha generado también una plétora de organismos que buscan su espacio social y político. Cfr. Reuben y Ayala 1997.

22. Las nuevas formas de exclusión social vinculadas con condiciones urbanas de existencia, el surgimiento y acelerado crecimiento del sector informal, como refugio de otros antes asociados a las estructuras productivas y administrativas del desarrollismo y a la industrialización por sustitución de importaciones, la descentralización estatal y la traslación de algunas de sus actividades a los gobiernos locales y organizaciones comunales, etc., hacen surgir condiciones para el ascenso de nuevos actores.

Aparecen así sectores sociales como el de las etnias, antes solapado o literalmente aplastado por la organización social, como uno de los grandes generadores de nuevos actores sociales. La marginalidad urbana, y la informalidad, con sus organizaciones de vecinos, de mujeres pobladoras, sus organizaciones de vendedores ambulantes, de pequeños distribuidores, de pequeños industriales. Así como las organizaciones locales y municipales. Finalmente, como resultado de la apertura cultural, de la mayor divulgación de valores y costumbres, aparecen sectores como el de las mujeres, el de las minorías culturales y religiosas que dan pie para un renovado grupo de actores sociales.

La apertura del Sistema de Integración Centroamericana a los actores sociales (o fuerzas vivas organizadas regionalmente), con la creación del Comité Consultivo del SICA obedece a la necesidad de legitimizar el proceso por encima de los gobiernos, y de procurar integrar intereses no representados por las posturas gubernamentales. Ciertamente, el resultado es la creación de condiciones y expectativas que llevan a la proliferación de organismos regionales en busca de un espacio para ejercer sus derechos, por reducidos en la práctica que estos sean en la instancia del Comité, e incorporar su interés en los acuerdos regionales.

Este proceso complejo de integración que se desarrolla como resultado del debilitamiento de los órganos e instituciones tradicionales del Mercado Común y el surgimiento de nuevas perspectivas en los países miembros, presenta a su vez serias dificultades organizativas y de gestión que en un reciente estudio de la CEPAL (1997, pp. 56-57) quedan explicitadas y que resaltan principalmente los problemas de dispersión, desintegración y descoordinación que muestra el esquema organizativo del SICA.

Como puede verse del análisis de dicho estudio, la nueva institucionalidad conserva, no obstante, su novedad, muchos de las limitaciones y complejidades de los órganos de integración económica de la etapa previa, y no ha logrado desencadenar un proceso de integración ordenado y fuerte.

## LOS ACTORES SOCIALES EN LA NUEVA INTEGRACIÓN REGIONAL

Ante la necesidad de definir con toda claridad las vías por donde transitará la integración regional, han comenzado recientemente a proponerse nuevas opciones que pretenden renovar sus condiciones y procedimientos. Sin embargo, la visión que hemos venido levantando en este trabajo ofrece un ángulo que no parece haber sido claramente visto por estas propuestas, aun cuando todas muestran la natural preocupación por una pronta definición del proceso; y es que las nuevas condiciones en que se desenvuelve la economía internacional, con las ca-

racterísticas en las relaciones económicas y de producción que determina la transformación “post-fordista”, tienden a cambiar las condiciones que hasta ahora han alimentado e impulsado de distinta manera esa “tensión integracionista” promotora del proceso histórico de integración centroamericano.

Entre las características de la transformación del proceso de producción que señalamos arriba, destaca lo que algunos han denominado como la creciente separación entre la producción material y la producción de excedente (atendiendo a los movimientos especulativos globalizados).<sup>23</sup> Esta característica junto con el debilitamiento de los gobiernos nacionales y la estructuración horizontal de la producción, por la que los movimientos de “mercancías” son crecientemente de productos intermedios mientras que los terminados se finiquitan en los mercados locales, y la estructuración de la producción de los distintos países en zonas comerciales con el consecuente deterioro del comercio interzonal, entre otras, son características de la actividad económica e industrial reciente que podrían debilitar la condición geoeconómica de la Región y con ello, hacer que la fase de integración regional pierda *momentum*.

Pero es claro que como resultado de la misma transformación post-fordista, otras tendencias del proceso pueden hacerlo desembocar en una efectiva globalización de la producción con consecuencias en el comercio y el transporte internacional de mercancías y en la consolidación de zonas de tránsito claves y estratégicas inimaginables para muchos de los actores involucrados, permítasenos copiar aquí el pensamiento con que el BCIE abre el No.50 de su *Revista de la Integración y el Desarrollo Centroamericano*:

*“Quizá los Estados del Istmo, desde Panamá a Guatemala formarán una confederación. Esta magnífica localidad entre los dos grandes océanos podría con el tiempo convertirse en el empo-*

---

23. En el reciente Seminario-Taller “La educación superior en el contexto de la Globalización y la Integración Regional,” organizado por el CSUCA y la Maestría Centroamericana en Sociología de la Universidad de Costa Rica en San José, 11 al 14 de marzo de 1997, Klaus Bodemer presentó su trabajo sobre el tema; puede consultarse, Bodemer Klaus, “Un fenómeno de la globalización: entre ideología y realidad.”, Ponencia, Mimeo, San José.

*rio del mundo. Sus canales reducirán las distancias a lo largo del mundo, fortalecerán los lazos comerciales con Europa, América y Asia, y le traerán a esa alegre región tributo de las cuatro partes del globo. Quizá algún día, la capital del mundo se localice allí, así como Constantino proclamó a Bizancio como la capital del mundo antiguo”, Simón Bolívar (1815).*

Los actores promotores de estas iniciativas renovadoras han comenzado recientemente a diversificar sus puntos de vista. Por una parte aparece una visión claramente teñida por la lente con que los Organismos Financieros Internacionales y las empresas transnacionales observan y actúan en consecuencia en el desarrollo de la Globalización Económica; es la lente que ofrece lo que podríamos denominar una visión transnacional del desarrollo. Las propuestas de revisión del proceso de Integración adquieren un matiz menos institucionalizante podríamos decir, entendido como la intención de diluir (si no debilitar) los acuerdos e instituciones que impliquen “determinaciones políticas” por sobre las determinaciones económicas surgidas del mercado.<sup>24</sup> Dentro de estas iniciativas merecen destacarse en primer lugar, la que promueve la reestructuración de la integración sobre la base de lo que se denominan las Acciones Conjuntas Regionales (ACR). La actividad integracionista se traslada de esta manera a acuerdos de contingencia, o bien, según aparezcan las “necesidades concretas”, generalmente en el dominio de las relaciones comerciales con terceros, se establecerían arreglos o tratados “a la carta” para actuar colectivamente (o en grupos) y por plazos definidos con el objeto de tener mejores posibilidades de negociación. (Lizano, 1996, 3-25)

Un segundo formato que se propone por parte de estos actores es el que se conoce con el término ya acuñado de Regionalismo Abierto (RA). Dentro de este concepto, ciertamente hay un buen número de propuestas diversas que tienen distintas intensidades en el proceso de apertura en amplitud y profundidad. La CEPAL inicia su propuesta con un párrafo definitorio del tipo de proyecto:

---

24. Sobre el asunto de las determinaciones políticas vs. determinaciones de mercado, puede verse la discusión que establecemos en Reuben, Sergio (1995).

*“1. El principal desafío de la integración centroamericana es que sus instrumentos permitan utilizar de manera conjunta los mercados, recursos e instituciones de los países de la región, para competir en el mercado internacional y para aumentar las exportaciones destinadas a terceros países.”(CEPAL, 1996, 211)*

Una “integración” funcional a las necesidades de la internacionalización del capital, pero que difícilmente podría albergar disposiciones que busquen procesos políticos con los cuales ejercer acciones soberanas regionales definitivas, por ejemplo, de condiciones de trabajo negociadas entre organizaciones obreras, campesinas, comunales, con los gobiernos del área o bien regionalmente. O ya no digamos sobre condiciones de trabajo, pensemos en acuerdos concertados tales como la Alianza para el Desarrollo Sostenible (ALIDES). ¿Cómo armonizar las necesidades del mercado internacional y la demanda de terceros países (o transnacionales), con los acuerdos de la Alianza?

Mientras tanto, por el lado del SICA, han surgido proyectos e iniciativas nuevas que intentan impulsar el proceso integrador hacia nuevas áreas. La ALIDES, firmada en Managua el 12 de octubre de 1994, el Tratado Social para la Integración Centroamericana (TSICA), firmado en Cerro Verde el 30 de marzo de 1995 y el Tratado Marco de Seguridad Democrática (TMSD), firmado en San Pedro Sula en diciembre del mismo año, son iniciativas que procuran abrir los espacios tradicionales. Estos acuerdos tienen la particularidad de que fueron discutidos en el Comité Consultivo por los representantes de los grupos organizados que han ido adquiriendo el derecho de participar en ese foro, y que reúne ya a un buen número de representantes de organizaciones de trabajadores, de patrones y empresarios, comunales y locales, de cooperativas, de las etnias y de organizaciones no gubernamentales.

Conforme se despliegan las transformaciones estructurales y las del Estado, el grupo de actores sociales asociado con la clase de los “desposeídos” en la estructura de clases de la periferia, ha ido adquiriendo una composición más heterogénea. Aun cuando las organizaciones sindicales, sus federaciones y confederaciones son las organizaciones más activas y consolidan organizaciones regionales bastante estables (Valverde, 1997, 45), otras organizaciones adquieren “carta de ciudadanía” centroamericana en el Comité Consultivo. La Federación

de Municipios del Istmo Centroamericano, la Confederación Centroamericana y del Caribe de la Pequeña y Mediana Empresa, la Asociación de Organizaciones Campesinas Centroamericanas para la Cooperación y el Desarrollo, la Concertación Centroamericana de Organismos de Desarrollo, la Confederación de Cooperativas del Caribe y Centroamérica y el Consejo Mundial de Pueblos Indígenas, para citar algunas diversas, se juntan con las organizaciones obrero-sindicales para constituir un bloque de actores “populares” con una perspectiva ciertamente menos marcada por la relación antagónica obrero-patronal.

Por su parte, los actores de los grupos “poseedores” también sufren cierta heterogeneización. Los actores tradicionales, tales como cámaras de exportadores agropecuarios, de comerciantes e industriales, se ven acompañadas por las de las empresas bancarias. Estos actores asumen posturas más determinadas por la lógica de la “rentabilidad del capital” o la maximización de la ganancia y no por la defensa de las estructuras de privilegio de antes.

Es importante observar aquí que, en esta última etapa del proceso de la integración, aparece un nuevo factor integracionista que hasta ahora más bien había jugado un papel disgregador, y es la acción político-diplomático-financiera de ciertos gobiernos y organismos internacionales.<sup>25</sup> Cualesquiera sean las razones (políticas, administrativistas, o económicas), algunos gobiernos y organismos internacionales toman la decisión de ejecutar en este último período, su cooperación en forma regional, con lo cual generan condiciones para el desarrollo de organismos en esa escala. El mismo Gobierno de los Estados Unidos ha expresado el interés de negociar los acuerdos de libre comercio en forma conjunta con los países centroamericanos integrados.

El alineamiento de estos actores con las dos propuestas reseñadas en forma general, y que se presentan con las variantes diversas que acostumbran formarse en este tipo de proyectos, no fue, así, en un pri-

---

25. Todos los países europeos agrupados en la Unión y la propia Delegación Oficial de ese organismo, así como la mayoría de las organizaciones de las Naciones Unidas, tienen programas concebidos regionalmente. Asimismo, organizaciones como la CLAT y de naturaleza política como las fundaciones de los partidos de la República Federal de Alemania, impulsan actividades a escala regional y favorecen la composición de organizaciones regionales de tercer nivel.



mer momento polarizado. El Regionalismo Abierto (R.A.) y la propuesta de la Acción Conjunta Regional (A.C.R) adquieren seguidores en uno y otro grupo de actores, lo mismo que los desarrollos del SICA y su orientación institucionalizante. Pero más recientemente, de las discusiones y entrevistas sostenidas con algunos representantes de esos actores para efectos de este trabajo, nos surge la presunción de que los procesos que engendraron a estos actores han comenzado a desarrollar anticuerpos y compatibilidades con tales proyectos.<sup>26</sup>

Así, los objetivos que parecen mover a los actores en la dirección de la Integración son, por una parte, para los actores populares, la necesidad de influir en las características del proceso con el objeto de no verse excluidos como en el plano nacional, de los beneficios económicos y eventualmente sociales creados con él. Pero también hay intereses no siempre claramente explícitos en sus manifestaciones, de “remediar” por su medio la situación económica y social generalmente angustiosa que viven en sus países (Valverde, 1997, p. 46, 76). En este sentido, la cadencia neoliberal de las propuestas del RA y de la ACR las hacen sospechosas para los más afectados por el Ajuste Estructural. Otro objetivo presente en ellos, es el de aprovechar la ayuda que los fondos de cooperación ponen a su disposición y que con frecuencia apunta hacia la constitución de organismos regionales sectoriales o de tercer nivel. Y, finalmente, no pasa inadvertida para estos actores la coyuntura presente por la que las transformaciones con sello popular no pueden ser llevadas a cabo únicamente en el plano nacional, sino que por tratarse de procesos más amplios, el trabajo debe hacerse regionalmente.

Para los actores empresariales, los objetivos son fundamentalmente el de influir en los procesos políticos, aunque algunos de ellos no siempre los vean afines a su quehacer, visualizado más en la actividad de los negocios. En segundo lugar, podemos encontrar el objetivo de impulsar sus iniciativas nacionales en el plano regional que, eventualmente, podría generar nuevos mercados y, finalmente, desde luego, poder aprovechar las condiciones favorables originadas en mercados más

---

26. La reciente cumbre de los presidentes centroamericanos con el presidente Clinton de los Estados Unidos, realizada en San José en mayo de 1997, no ofreció resultados concretos en esta dirección. La orientación de la política norteamericana en este sentido parece ser la integración nacional en ALCA.

o menos protegidos regionalmente, para potenciar la inserción de sus empresas y sectores en los mercados ricos del mundo.<sup>27</sup>

El proceso de integración se encuentra así, en este momento, tensionado por dos posturas distintas y hasta cierto punto encontradas. La que pretende reducir la institucionalidad y las determinaciones políticas sobre la actividad económica regional, asociada esta a la teoría primitiva del desarrollo del capitalismo y cuyo fundamento conduciría, independientemente de la forma en que desarrolle la globalización, a un istmo disgregado en el que los países negociarían la condición ístmica independientes y en competencia entre ellos, y la otra que procura consolidar un aparato institucional no solo que le dé “cuerpo” a la economía intra-regional sino que se proyecte a otras áreas de la actividad social del istmo con acuerdos sobre conservación de recursos naturales, condiciones sociales y culturales, etc., pero que adolece, paradójicamente, de mecanismos formales eficaces para ejecutar sus acuerdos, e informales o convencionales que legitimen su acción, y de cuya habilidad para superar estas limitaciones y generar consenso depende la capacidad de negociar su condición integradamente.<sup>28</sup>

En ese juego de intereses, los gobiernos del Área se ven jalonados por los actores internacionales que parecen divididos en la forma seña-

---

27. Entrevista a Nuria Gamboa, Directora de la revista centroamericana *Hombres de Maíz*, San José, 4/3/1997.

28. Solo con el objeto ofrecer un elemento adicional que sirva para evaluar la importancia de los factores en juego, nos parece oportuno citar dos trabajos en los que se resalta el papel de los instrumentos institucionales en el proceso de integración del Área: El estudio realizado por la CEPAL sobre los factores más significativos del proceso de Integración utilizando un “modelo de gravedad” llega a la conclusión de que: “Para ambos períodos (1978-1986 y 1987-1993) el acuerdo preferencial (léanse acuerdos de integración) entre los países centroamericanos, es un determinante significativo de las importaciones totales centroamericanas...” (1997, p. 242). Por otra parte, el estudio de De Franco señala con toda claridad: “Un beneficio muy importante de la integración es su contribución al proceso de institucionalización de los países de área. Como Douglas North ha señalado, las instituciones —o reglas del juego— son de crucial importancia en el desempeño económico de los países, ya que reducen la incertidumbre. Esta contribución se deriva del hecho de que en un esquema de integración las políticas implementadas en cada país, —independientemente de que tienen que hacerse de una manera diferenciada— debe hacerse en el marco de acuerdos comunes de los otros miembros firmantes. Al haber otros participantes (...) se disminuye la arbitrariedad en la toma de decisiones...” (De Franco, 1997, p. 32).

lada; los asociados más directamente con la visión transnacional de la globalización, proponiendo soluciones sencillas como las ACR o más en la dirección de la apertura del comercio internacional y la globalización del capital con los RA y, por otra, los organismos vinculados a gobiernos de países cooperantes con un proyecto más institucional que pretende editar la experiencia de la comunidad europea en las condiciones históricas centroamericanas. Y, por el lado de los actores de los grupos populares, con intereses que implican estructuras regionales institucionales más abiertas que permitan procesos de concertación, y por parte de los actores empresariales, los que implican una integración en función de los beneficios comerciales que puedan surgir con la incorporación regionalizada al mercado mundial,

Creemos que las condiciones políticas y económicas del momento permiten tomar decisiones trascendentales sin que levanten aún intereses descomunales que harían tener que recurrir a heroísmos para defenderlas como en otros momentos de la historia del Istmo. La previsión y la acción oportunas pueden hacer realidad la visión bolivariana.

#### BIBLIOGRAFÍA

Alessandro, Bonanno y Douglas Constance. *Caught in the Net*. Lawrence. University Press of Kansas. 1996.

Alfaro, José M. "La historia de la integración Centroamericana", Ponencia para el Seminario sobre Integración y Multiculturalismo en Centroamérica, Mimeo, ICAES, San José. 1997.

Anglietta, Michel. *A theory of Capitalism Regulation*, London, Verso. 1979.

Bodemer, Klaus. "Un fenómeno de la globalización: entre ideología y realidad". Ponencia presentada al Seminario-Taller "La Educación Superior ante la globalización y la Integración Regional", Mimeo, San José. 1997

CEPAL, "Centroamérica: Evolución económica de la Postguerra", en *Para entender a Centroamérica*, No. 4. 1986.

- “Regionalismo abierto en América Central”, en *Revista de la Integración y el Desarrollo de Centroamérica*, No. 50, p. 209-294, Banco Centroamericano de Integración Económica, enero-junio, Tegucigalpa. 1996.
- “Diagnóstico de la Institucionalidad regional centroamericana”, LC/MEX/R.581/Rev.1, Distribución Restringida, 96 p. 1997
- Céspedes, Víctor H. *et. al.*, 1983, Edt. Academia Centroamericana, San José. 1997
- De Franco, Mario A. “Evaluación y recomendaciones sobre la nueva integración centroamericana: un enfoque de equilibrio general”, *Revista de la Integración y el Desarrollo de Centroamérica*, No. 50, p. 27-156. Banco Centroamericano de Integración Económica, enero-junio, Tegucigalpa.
- ICAES. Memoria del Seminario sobre Integración y Multiculturalidad en Centroamérica, Mimeo, San José. 1997.
- ICAP. “El nuevo marco institucional de la Integración Centroamericana”, en ICAP. 1973.
- “Proyecto sobre aspectos institucionales de la Integración Centroamericana”, San José. 1979
- Lizano, Eduardo. *Escritos sobre integración económica*, Edt. Costa Rica, San José, 384 p. 1982
- Integración y Desarrollo en Centroamérica*, Banco Centroamericano de Integración Económica, s.f. sl. 358 p. 1993
- “¿Hacia un nuevo enfoque de la integración regional?”, en *Revista de la Integración y el Desarrollo de Centroamérica*, No. 50, p1-26, Banco Centroamericano de Integración Económica, enero-junio, Tegucigalpa. 1996
- Reuben Sergio. *Ajuste Estructural en Costa Rica: Estudio socioeconómico de una década*, Edt. Porvenir, San José, 180 p. 1988
- Crónica de un (des)ajuste social*, Edt. Vic.Rect.Acc. Social, Universidad de Costa Rica, San José, 255 p. 1995.

- *Capitalismo y crisis económica en Costa Rica: Treinta años de desarrollo*, Edt. Porvenir, San José, 268 p. 1982
- Reuben, Sergio (compilador), 1990, *Estado y Ajuste Estructural en Centroamérica y el Caribe*, CSUCA, 379 p. 1990.
- Reuben, Sergio y Ayala Roberto. “Integración económico-comercial e integración social, caras opuestas de la globalización”, Ponencia en el Seminario-Taller, La educación superior en el contexto de la Integración regional y la globalización, Mimeo, San José. 1997.
- Rodríguez, Ennio. “La integración de Centroamérica en la encrucijada”, *Revista de la Integración Centroamericana*, No. 50, enero-junio, Banco Centroamericano de Integración Económica. P. 157-187. 1996.
- Rovira, Jorge. *Costa Rica en los años ochenta*, Edit. Porvenir, San José, 190 p. 1987.
- Santos, Raimundo y Herrera, Lilliana. *Del artesano al obrero fabril*, Edt. Porvenir, San José, 162 p. 1979.
- SICA, 1994, “La organización regional de Centroamérica”, Mimeo, San Salvador, 5p + anexo. 1994.
- Touraine Alain. *Actores sociales y sistemas políticos en América Latina*, PREAL, OIT, Ginebra, 245 p. 1987.
- Ulate Q., Anabelle y Rodríguez, C. Ennio, 1983, “Costa Rica en los años 80 un caso de estrangulamiento externo. Antecedentes y perspectivas”, p. 155-175 en Rovira J. Compilador, *Costa Rica hoy: la crisis y sus perspectivas*, Edt. EUNED, San José, 248 p.
- Valdés, Mauricio. “Problemas de gestión en la integración centroamericana”, *Revista de Relaciones Internacionales*, No. 34, Escuela de Relaciones Internacionales UNA, Heredia, pp. 35-44. 1991
- Valverde, Jaime, (Coordinador). “Perspectiva de la sociedad civil respecto a la integración centroamericana”, Proyecto Comisiones obreras/CENTRA, Mimeo, s.l., 83 p., 1997.
- Wallerstein, Immanuel. “Análisis de los sistemas mundiales”, *Cuadernos FLACSO*, No. 38, San José. 1991.