

# PROBLEMAS DE GESTIÓN EN LA INTEGRACIÓN CENTROAMERICANA

*Mauricio Valdés*

**MAURICIO VALDÉS**

Director de Programas de Posgrado del Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP).

---

*Trabajo presentado al Segundo Seminario "Integración y Cooperación Regionales. América Central y Europa", organizado por el Instituto Europeo de Administración Pública (IEAP) y la Secretaría Permanente del Tratado General de Integración Económica Centroamericana (SIECA). Maastricht, Holanda 9 al 20 de octubre de 1989.*

---

### Introducción

En la segunda mitad de los años ochenta aparecen signos esperanzadores en el escenario centroamericano. Las reuniones del Presidente en las ciudades de Esquipulas, Costa Rica del Sol y Tela auguran un período de mayor flexibilidad y autonomía en la solución de los conflictos del Istmo.

En este marco alentador, el proceso de integración regional nuevamente adquiere actualidad. Centroamérica no difiere del resto del mundo en este campo; la historia de numerosas muestras de que los procesos de integración y unificación en esencia son esfuerzos políticos orientados a prevenir y manejar amenazas a la paz—sean éstas externas a la región, producto de con-

flictos entre los países que la formen, o una combinación de ambas. La voluntad de sumar fuerzas para institucionalizar la solución cívica de los conflictos, asegurar el crecimiento económico autosostenible, y hacer un digno frente en un mundo caracterizado por la formación, de modo creciente, de bloques económicos y políticos, es el motor de las políticas integracionistas<sup>1</sup>.

La revitalización de la Integración Centroamericana es una labor ardua. Si bien hoy existe una coyuntura política favorable, los factores adversos son muchos y poderosos. Luego de numerosos intentos fallidos de reunificación e integración en los pasados 150 años, hay bases para que no pocos duden de la posibilidad o necesidad del proyecto. La idea integracionista, y con ella sus

órganos y sus agentes, ha visto lastimada su legitimidad en el medio centroamericano. Las dificultades económicas, por su parte, restringen las posibilidades de financiar una integración renovada y vigorosa, sin comprometer la autonomía de sus instituciones.

A nivel mundial existe una crisis del pensamiento integracionista (Puchala 1972, Haas 1975, Nau 1979). Más grave aún, mientras las grandes potencias se constituyen en bloques, algunas de ellas laboran por mantener a Centroamérica balcanizada, promoviendo conflictos fratricidas e impulsando a los países hacia políticas "independientes" de promoción de exportaciones no tradicionales hacia terceros mercados, con abandono de la sustitución de importaciones y la integración. Los mercados internacionales mismos, no obstante, se encargan constantemente de mostrar que tales estrategias exportadoras son como un ascensor: funcionan siempre y cuando sus ocupantes no sean muchos (Cline 1973; CEPAL 1983).

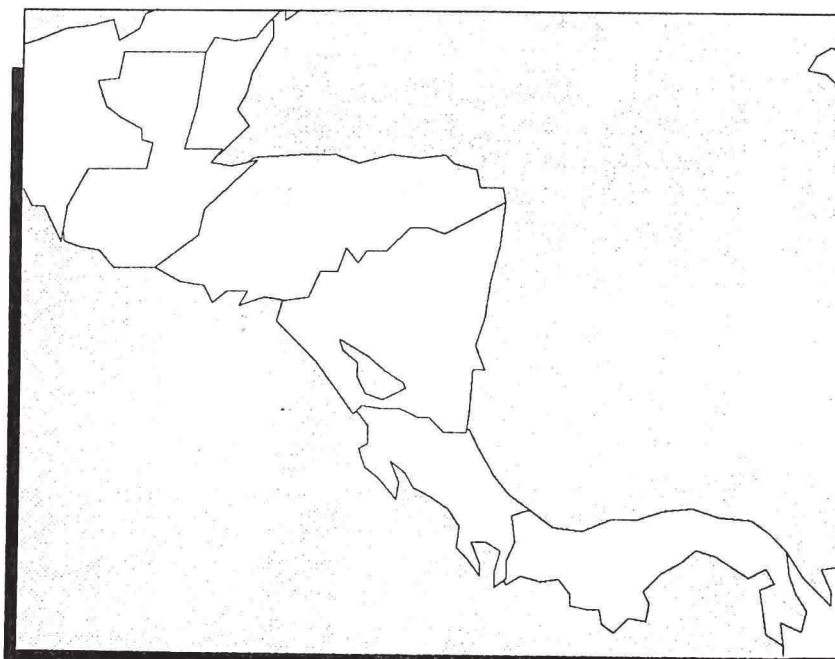
La discusión de la Integración Centroamericana en su nueva etapa incluye

también un capítulo sobre institucionalidad. Este es un tema medular pues concierne a la gestión o manejo mismo del proceso. El interés sobre este tema también ha resurgido. La iniciativa más importante y controvertida es sin duda la del Parlamento Centroamericano. Este órgano, además de servir de instancia permanente para la resolución pacífica de los conflictos en el área, pretende dar una nueva legitimidad democrática a la integración, orientar el proceso global y poner orden en el disperso y debilitado conjunto de instituciones regionales existentes<sup>2</sup>.

Fuera de lo que es la discusión del Parlamento propiamente, existen publicaciones académicas recientes que retoman el tema de las instituciones de la integración (Mariscal 1983, Valladares 1989). En buena parte ellas se basan en las prolíficas discusiones que sobre este tema se generaron, sobre todo bajo los auspicios de SIECA, ICAP y BID, en la década de los setenta (ICAP 1971, 1973, 1974, 1975, 1979; Sancho 1974).

En 1979 fue suspendido el proyecto regional más importante de investigación,

entrenamiento y consultoría sobre el tema (ICAP 1979). En la mayor parte de los ochenta, el tema es prácticamente olvidado por la comunidad profesional y académica. Publicado en 1983, el trabajo de Mariscal es una importante excepción.



No sólo recoge las discusiones de los setenta, sino también discute la crisis del pensamiento integracionista a nivel mundial y adelanta interesantes hipótesis sobre el fracaso de los esfuerzos por normalizar el proceso centroamericano hasta 1981<sup>3</sup>.

En el campo de la consultoría se encuentran esfuerzos recientes en material de administración interna de los órganos regionales (ICAP 1987, 1989). Estos trabajos aportan elementos valiosos para la reforma de instituciones específicas, las que como norma enfrentan problemas serios de orden administrativo y financiero. Falta mucho aún por hacer en este campo.

Los problemas institucionales y administrativos de la Integración Centroamericana son numerosos. Ellos conciernen tanto a la esfera de acción intergubernamental y comunitaria, como a la

de la organización nacional de cada país. De esta última categoría no me ocupó en este trabajo. El tema, sin embargo, es tan o más importante que el de la organización intergubernamental-comunitaria, pues si los propios estados que van a integrarse no tienen la capacidad o disposición para hacer una gestión ordenada de sus intereses, el proceso en su conjunto se verá seriamente afectado (los siguientes trabajos ofrecen valiosos aportes sobre gestión nacional de la integración: ICAP 1971; Sancho 1974; Metcalfe 1987; Valladares 1989). Mi interés en este trabajo reside en dar sustento a la tesis de que el esquema intergubernamental de gestión de la Integración Centroamericana, fue, desde un inicio, proclive a la dispersión y el desorden. Argumento que para enfrentar este problema, la gestión de la integración en su nueva etapa debe ampliar el establecimiento de órganos

comunitarios cuya naturaleza y funciones explore más adelante.

Este es un tema delicado pues involucra la cuestión de la soberanía. No obstante, en la discusión sobre la institucionalidad y manejo de la integración con frecuencia se hace una falsa dicotomía entre soberanía y supranacionalidad, como si una negara a la otra. Como lo demuestran experiencias más exitosas de integración, la creación de órganos comunitarios "fuertes" no limita en absoluto a los intergubernamentales en su función de instancias máxima de decisión y guardianes de la soberanía de los estados. Lo que hace es contener la policefalia y el desorden en la conducción del proceso en su conjunto.

### Un vistazo general a los problemas institucionales de la Integración Centroamericana

En 1973 un proyecto regional de investigación identificó 14 problemas que directa e indirectamente afectaban al proceso de toma de decisiones sobre la Integración Centroamericana, los que deberían ser corregidos por un nuevo marco institucional más sólido y funcional (ICAP 1973a). Estos 14 problemas, que a continuación presento en forma sucinta, nos permiten dar un primer vistazo al terreno que pisamos:

- i) Imperfecta ejecutividad de las decisiones de los órganos principales.
- ii) Coexistencia de dos marcos institucionales: ODECA y Mercado Común, lo que a su vez plantea una doble y contradictoria deficiencia: duplicación innecesaria de entes y dispersión descoordinada de órganos e instituciones.
- iii) Complicadas y prolongadas fases en los procedimientos para la adopción y aplicación de las decisiones sobre Integración Centroamericana, y en la ratificación de los instrumentos legales.

iv) Inflexibilidad para adaptarse a las condiciones cambiantes, y para hacerse cargo de los nuevos campos que exige esa dinámica.		de los órganos comunitarios y de sus miembros integrantes, y reiterada manifestación de soluciones de continuidad en la labor de esos órganos.	complementó este listado con un análisis que, luego de una década de anormalidad, institucionalidad, planteaba un panorama aún más sombrío (ICAP 1979). Este análisis destaca lo siguiente:	queda de mecanismos de financiamiento que sean realistas y que no comprometan la autonomía del proceso, y iii) la implantación de un esquema de gestión de la integración que impida el desorden. A este último tema me refiero en las secciones siguientes.
v) Escasa o ninguna participación de todos los intereses involucrados y, a su vez, intensa participación de algunos de los intereses particulares directamente afectados.	xi) Falta de claridad acerca de la delimitación de las atribuciones de órganos y cuerpos intergubernamentales, y falta de claridad acerca de la jerarquía, así como ausencia de categorización de las decisiones sobre integración.	i) Pérdida de legitimidad de la idea integracionista y de los actores sociales que la promueven.		
vi) Falta de mecanismos judiciales para la solución de controversias, y ausencia de entes afectivos de control de la legalidad.	xii) Financiamiento incompleto e interrumpido de las instituciones regionales.	ii) Pérdida de legitimidad de los órganos de la integración y falta de orientaciones claras en su accionar.		
vii) Falta de mecanismos que existen, prevengan y atenúen el surgimiento de conflictos de intereses y tensiones entre los países miembros.	xiii) Ineficiencia de los mecanismos encargados de atenuar, compensar y superar las causas que originan el aprovechamiento desigual de los beneficios de la integración, así como del reparto equitativo de sus costos.	iii) Agudos problemas de financiamiento de los órganos de la integración, lo que determina que estos órganos busquen proyectos específicos con entidades internacionales, cuyos objetivos a veces no encajan con la agenda o el espíritu integracionista.		
viii) Inexistencia de un sistema regional de programación del desarrollo integrado y de coordinación de los planes nacionales de desarrollo.	xiv) Falta de programas de desarrollo social que contribuyan a una mejor distribución del proyecto económico y a un sustancial mejoramiento del nivel de vida.	iv) Burocratización de las instancias de la integración.		
ix) Ausencia de sistemas eficaces de investigación y de un centro de información y divulgación sobre aspectos de la Integración Centroamericana.		Todos estos problemas conservan vigencia, ameritando un estudio detallado y la búsqueda de soluciones específicas. La priorización es indispensable. En mi opinión, tres temas tendrían primera prioridad, en su orden: i) la relegitimación de la integración, que comprendería, entre otros aspectos, la definición de su naturaleza y alcances y la educación del público, ii) la búsqueda		
x) Falta de permanencia	En 1979 el mismo proyecto de investigación			Cada uno de estos cuatro comités se sirve de una estructura de apoyo, generalmente llamada Secretaría General, Permanente o Ejecutiva, la que hace estudios, que caben ser ejecutadas por otros —la Secretaría no siempre es responsable o capaz de ejecutar decisiones— y puede hacer propuestas sobre la conducción del proceso. Los cuatro comités y sus respectivas secretarías son: i) en lo diplomático: la reunión de Ministros de Relaciones Exteriores y la ODECA; ii) en lo económico: la reunión de

**La Gestión de la Integración Centroamericana: problemas congénitos**

La Integración Centroamericana es comparable a una gran empresa sin gerencia general<sup>4</sup>. Se trata de una empresa que opera en cuatro grandes campos: diplomático, económico, monetario y militar. Ella es dirigida, al nivel máximo, por un comité de cinco personas, cada uno encargado de un campo. Cada persona en estos cuatro comités representa a uno de los cinco del comité máximo.

Cada uno de estos cuatro comités se sirve de una estructura de apoyo, generalmente llamada Secretaría General, Permanente o Ejecutiva, la que hace estudios, que caben ser ejecutadas por otros —la Secretaría no siempre es responsable o capaz de ejecutar decisiones— y puede hacer propuestas sobre la conducción del proceso. Los cuatro comités y sus respectivas secretarías son: i) en lo diplomático: la reunión de Ministros de Relaciones Exteriores y la ODECA; ii) en lo económico: la reunión de

Ministros (Generalmente de Economía o de Industria y Comercio) Encargados de la Integración, y la SIECA; iii) en lo monetario: la reunión de ministros de economía y de presidentes de los bancos centrales, y el CMCA, y iv) en lo militar: la reunión de ministros de defensa, y el CONDECA <sup>5</sup> (Schmitter 1969)

Debido a que los miembros del Comité máximo no pueden dirigir directamente el sistema, los cuatro comités especializados adquieren considerable independencia, y repelen los intentos de establecer una jerarquía entre ellos. En concreto, la ODECA intenta constituirse en el órgano máximo de la Integración, a lo que se resisten exitosamente todos los demás. El componente militar, encabezado por CONDECA, es probablemente el más independiente. Sin embargo, también los órganos rectores de la integración monetaria no reconocen subordinación ante el sistema de la ODECA o el de la SIECA (Ibid.). De estos cuatro, son los sistemas de la SIECA y del CMCA los que conservan mayor coherencia y estabilidad.

Por virtud de este arreglo global, el principio básico de la conducción de la integración residen en la continua deliberación entre los cinco socios, en los diversos comités. De antemano se sabe que los socios tienen intereses diversos en el asunto.

Como, no obstante, están convencidos de que es imperativo iniciar una acción conjunta, dejan la conducción de la misma en manos de un mecanismo que se caracteriza, por un lado, por estar sesgado hacia la protección del interés individual de cada socio en lugar de velar por el conjunto; y por otro, por poner más énfasis en "los procedimientos y medios para hacer frente a los disturbios que pudieran surgir que en tratar de evitarlos" (Castillo 1966, p. 87).

Bien lo dice Phillippe Schmitter:

*El espíritu latente, si no expreso, del acuerdo centroamericano, radica en la estipulación de una estructura institucional, en un conjunto de instrumentos de política interconectados y en un compromiso continuo —virtualmente ilimitado— de deliberación conjunta a fin de subsanar los desequilibrios en cuanto a beneficios y las disparidades en los objetivos cuyo surgimiento fue previsto por los redactores del acuerdo. En un tratado regional que no está fundado en la explotación armónica del consenso, sino al menos sobre el manejo creativo del conflicto (1969, p.10).*

Siendo las cosas así,

los socios se guardan de no dar mayor autonomía o poder de iniciativa a las secretarías, las que desde un inicio quedan fuertemente subordinadas a las decisiones o no-decisiones de sus respectivos cinco, y limitadas en su capacidad ordenadora y ejecutiva. Esta limitación se agrava a medida que pasa el tiempo debido a un creciente problema financiero resultante de los retrasos de los estados socios en los pagos de sus cuotas. La situación las obliga (y de hecho a los demás órganos de la integración) a buscar otras fuentes de financiamiento con entes multi y bilaterales, los que priorizan sus propias agendas. Así también se propicia la dispersión <sup>6</sup>.

Lo dicho hasta el momento sugiere una estructura de gestión altamente desconcentrada, de difícil coordinación. El problema, no obstante, va más allá pues al interior de cada área —tal vez en menor medida en la militar— se reproduce la estructura de gestión global. Cada secretaría de área se multiplica en secretaría de un número de comités creados por el comité máximo del área, los que también tienden a autonomizarse y a dar sus propios mandatos.

Esta situación fue particularmente notable en el seno de la ODECA. Como lo subraya patéticamente un documento de la Secretaría General de esta organización:

*Es cierto que por vía interpretativa, de acuerdo con la Carta de San Salvador, la Conferencia de Ministros de Relaciones Exteriores es el órgano de donde emana toda la autoridad y el poder. Sin embargo no resulta difícil comprobar que los Consejos Ministeriales que forman parte del esquema de la Organización, no aceptan ni teórica ni prácticamente, esa dependencia que señala la Carta. Así, por ejemplo, el Consejo Cultural y Educativo en sus reuniones ordinarias y extraordinarias, emite mandatos "per se" y estos mandatos son órdenes directas que deben cumplir la Secretaría como elemento ejecutivo de ese Consejo. Igual sucede con el Consejo de Salud y con el Consejo de Trabajo y Previsión Social. Sin lugar a dudas, la Secretaría General de la ODECA se convirtió, por acción y gracia de la Segunda Carta, en un Organismo Polifacéfalo. Tiene tantas cabezas como Consejos ha creado la Conferencia de Ministros de Relaciones Exteriores. Se puede así imaginar como pirámides de acción descendentes que se*

traslapan, se entrecruzan y a veces se estorban.

*Debe reconocerse que la falta de un elemento catalizador en las altas esferas de la Organización, la ausencia de un medio de interconexión, de vaso comunicante, que realice la función de coordinación de las funciones de los diferentes Consejos Ministeriales y sus oficinas ejecutivas, ha colocado a la Secretaría General de la ODECA, frente a una crisis de proporciones gigantescas, que demanda la acción inmediata y urgente de los gobiernos que la constituyeron (ODECA, s.f., pp. 8-9).*

Dicho lo anterior, resta enfatizar que en este esquema el poder de iniciativa y de decisión está disperso en una variedad de instancias: las autoridades máximas de los gobiernos en forma individual o conjunta, los cuatro comités y los subcomités que éstos crean, y las secretarías, que sólo tienen poder de iniciativa (Sancho 1974, pp. 16-17).

El resultado de una estructura de gestión como ésta, absolutamente desconcentrada, es la dispersión y el desorden. Esto es cierto con independencia de los niveles de consenso o con-

flicto que existan en el "sistema". La falta de comunicación y subordinación entre las cuatro áreas, y al interior de cada una de ellas, hace inevitables los traslapes, duplicaciones y en general la capacidad, aún si hubiera consenso en los comités. Si el conflicto prevalece, la tendencia hacia la dispersión y el estancamiento del conjunto es aún más marcada. Como sabemos, este último fue el caso en Centroamérica.

*La presunta fecundidad de los conflictos y crisis para elevar el nivel de los intereses comunes no funcionó en el caso centroamericano. A lo largo de la década (de los sesentas), la dinámica del proceso de integración y factores externos a ella provocaron una serie de conflictos y contradicciones cuyo manejo creativo fue haciéndose crecientemente difícil, y al final imposible, para los órganos del Tratado (Mariscal, 1983, p. 23).*

Estoy de acuerdo con Schmitter cuando afirma que la Integración Centroamericana fue establecida sobre bases esquizofrénicas (1969, p. 5). La compartimentación descoordinada de sus campos de acción genera problemas crecientes de direccionalidad e identidad. El énfasis absoluto dado a los intereses nacionales, la poca

importancia de los órganos e intereses comunitarios, la dispersión del poder de iniciativa y decisión, y la escasa coordinación entre los campos de acción, propiciaron, desde un inicio, el desorden en la gestión del proceso. Problema creciente, imposibilitó la adopción de medidas efectivas cuando las dificultades alcanzaron su clímax con la guerra entre Honduras y El Salvador.

### Opciones para la gestión global de la Integración

**D**ebemos preguntarnos si el esquema de gestión descrito en la sección anterior es imprescindible, es decir, si él es absolutamente necesario a fin de resguardar celosamente el interés de cada estado, sin lo cual el proceso no puede echarse a andar. ¿Está, por esta razón, todo lo esfuerzo integracionista condenado a la policefalia y al desorden?

Yo creo que no, y por el contrario pienso que es necesario y posible crear una estructura de gestión más ordenada y ágil que no lastime la soberanía nacional. Las decisiones estratégicas sobre el avance del proceso deben quedar en manos de los gobiernos, constituidos en órganos intergubernamentales rectores máximos de la integración. En este marco, los gobiernos, por virtud de su poder soberano, adoptarán los compromisos que estimen pertinentes.

Ahora bien, con miras a hacer una buena gestión de la integración en su conjunto, es fundamental que los gobiernos creen un "nervio frénico", un agente ordenador y generador. Debe existir una instancia o instancias "comunitarias" encargadas y verdaderamente comprometidas con el avance del proceso, que diseñen, propagan, promuevan, ejecuten y evalúen las medidas integracionistas que adopten los órganos intergubernamentales máximos.

Más en lo concreto, estas instancias comunitarias tendrían las siguientes funciones: crear y representar intereses comunitarios y centralizar la formulación de iniciativas integracionistas vis-á-vis los órganos intergubernamentales. A la vez, ejecutarían y velarían por la ejecución de las decisiones intergubernamentales por todos los involucrados. Finalmente, promoverían ampliamente el proyecto internacionalista.

Por el hecho mismo de centralizarse la formulación de las iniciativas en instancias comunitarias, no se garantiza que el proceso avance rápido o despacio, o en aquella dirección. Se elimina la dispersión y la precipitación, y se propicia la coherencia y unidad del proceso. Se crea a la vez un polo de integración que, mediante una relación balanceada con los gobiernos de los que es una creatura, se dedique a promover y ordenar el proyecto global.

Un esquema tal no es nuevo. Figuras parecidas están en funcionamiento en procesos más exitosos que el nuestro de integración regional. El caso europeo, al que me refiero enseguida, es un buen ejemplo, si bien no el único. El Grupo andino también amerita atención (ICAP 1973b).

Dice Emile Noel, Presidente del Instituto Universitario Europeo:

*El sistema institucional de la Comunidad Europea es de difícil clasificación. La Comunidad es mucho más que una organización intergubernamental. Posee personalidad propia y amplios poderes. Pero tampoco es una federación con ámbitos de competencia propios por encima de los gobiernos y parlamentos de los países comunitarios. Dejemos a los futuros historiadores la labor de situar nuestro sistema institucional en alguna de las categorías definidas por los especialistas en derecho de gentes y básenos con decir, prudentemente, que se trata de un sistema "comunitario" (1988, p. 1).*

Las instituciones básicas de la Comunidad Europea son cinco: el Parlamento, el Consejo, la Comisión,

el Tribunal de Justicia y el Tribunal de Cuentas. Existe abundante literatura a la que se puede acudir para estudiar en detalle este aparato institucional, que por cierto es bastante complejo. Aquí me interesa resaltar en líneas generales la relación entre el Consejo y la Comisión. Para ello me baso en el excelente resumen que proporciona Emile Noel en su obra citada anteriormente.

El Consejo es el órgano máximo de las Comunidades Europeas. Se trata de una entidad intergubernamental compuesta por representantes de los estados miembros. Su presidencia es ejercida por cada estado en forma sucesiva siguiendo un orden alfabético, por períodos de seis meses. El Consejo es una figura administrativa central que puede tener diversos contenidos, tanto en el plano horizontal como en el vertical. Como norma, son los ministros de asuntos exteriores quienes forman este consejo; sin embargo su composición puede variar según la materia de que se trate. Los ministros de agricultura, hacienda, economía, etc. pueden constituirse en Consejo especializados, con todas las atribuciones que le competen a la figura del Consejo.

Por otra parte, el Consejo puede adquirir mayor jerarquía, dependiendo de los asuntos tratados. En 1974 los jefes de estado y de gobierno de la Comunidad acordaron constituirse en

"Consejo Europeo". Actualmente este Consejo se reúne dos veces al año en carácter de Consejo de la Comunidad o como instancia máxima de cooperación política. En las reuniones del Consejo Europeo participaron el Presidente de la Comisión y los ministros de relaciones exteriores.

La Comisión, por su parte, es un órgano comunitario formado actualmente por diecisiete personas, quienes son nombradas de común acuerdo con los estados miembros por un período de cuatro años. Durante el período de su ejercicio, los miembros de la Comisión deben actuar con independencia, tanto del Consejo como de los gobiernos, siendo removibles únicamente por el Parlamento Europeo, que es también un órgano comunitario en donde no están representadas fracciones nacionales sino movimientos políticos de alcance europeo.

La Comisión juega un papel muy importante como ordenadora de las iniciativas integracionistas. Se podría decir que su misión es mantener la unidad y coherencia del sistema. Para facilitarle el logro de este fin sin lastimar la soberanía de los estados, los europeos han diseñado mecanismos ingeniosos. "En los Tratados de Roma", indica Noel:

*Cualquier disposición de alcance general o de cierta importancia*

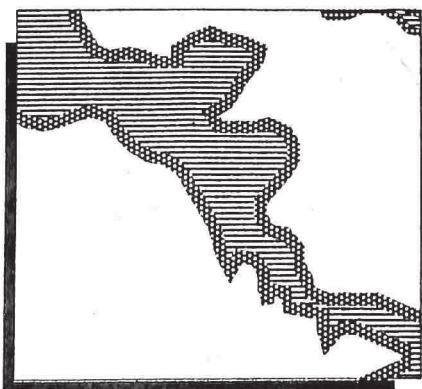
*debe ser sancionada por el Consejo, pero salvo en ciertos casos, el Consejo solo puede pronunciarse a propuesta de la Comisión. Esta tiene, pues, un derecho y deber permanentes de iniciativa. Si no eleva propuestas, el consejo queda paralizado y se bloquea el avance de la Comunidad. Y esto vale para la agricultura, para los transportes, para la política comercial, para la armonización de las legislaciones, etc. (Ibid. p. 23).*

Ahora bien, el Consejo puede actuar soberanamente, apartándose de las propuestas de la Comisión. Sin embargo, los Tratados de Roma disponen que las iniciativas propias del Consejo requieran para su aprobación de la unanimidad de sus miembros. Si no hay unanimidad, el Consejo puede resolver únicamente sobre propuestas hechas por la Comisión, a las que no puede hacer alteraciones. En otras palabras:

*Los estados miembros, cuando sus opiniones son dispares, sólo pueden decidir por mayoría si se pliegan a la propuesta de la Comisión no estando facultados para introducir cambio alguno. En este caso, sólo la Comisión puede modificar su pro-*

puesta. De este modo, cuando interviene la regla de la mayoría, la situación es la siguiente: o el Consejo aprueba por mayoría la propuesta de la Comisión, tal como ha sido presentada, o toma por unanimidad una decisión distinta, o no logra decidir. En otras palabras, la Comisión dispone en el Consejo de un auténtico poder de negociación. El diálogo puede plantearse, y se plantea en el terreno que elige el órgano europeo (Ibid., p. 24).

Lo anterior no constituye una afrenta a la soberanía



de los estados. Por el contrario, es un modo de hacer cumplir ágilmente la voluntad soberana de esos estados, los que se han comprometido a hacer las cosas de cierto modo. Por otra parte, la gestión de la integración parte del supuesto de que, si bien existe el riesgo de un "abuso de la mayoría", éste debería ser cada vez menor mediante el

gradual estrechamiento de vínculos internos, a medida que el proceso avanza. Según afirma Noel, en la experiencia europea la regla de la mayoría en la adopción de decisiones de hecho ha tendido a promover la unanimidad y el respeto a la minoría (Ibid., pp. 24-27).

La Comisión es también guardiana de los tratados y de las obligaciones adquiridas por los estados en el marco del proceso integracionista. Para dirimir denuncias de infracciones cometidas por algún estado miembro, la Comisión acude al Tribunal de Justicia, ante el cual los gobiernos y los particulares también pueden presentar recursos. La Comisión maneja este procedimiento con mucho cuidado, dándole al supuesto infractor una amplia oportunidad para que sustente su caso o modifique su conducta antes de llevar el asunto al tribunal, cuyos fallos son vinculantes para todas las partes.

La Comisión es el principal órgano ejecutivo de la Comunidad. En este campo goza de amplios poderes por virtud de los Tratados de Roma y por decisiones del Consejo orientadas a lograr que la Comisión realmente pueda aplicar y velar por la aplicación de las políticas integracionistas adoptadas oficialmente. Con este fin, la Comisión puede:

*adoptar textos de aplicación (a modo de "decretos ministeriales") de algunas disposiciones del Tratado o de los actos del Consejo, aplicar las normas de los Tratados a los casos particulares (medidas que afectan a gobiernos o a empresas)..., administrar fondos comunitarios (e.g. el Fondo Europeo de Desarrollo, que es la más importante contribución de la Comunidad a los países en desarrollo) (Ibid., pp. 14-18).*

Finalmente la Comisión es creadora y representante oficial de intereses comunitarios. Ante su sede en Bruselas, los estados miembros acreditan delegaciones permanentes, las que juegan un papel importante en la preparación de las decisiones de los órganos intergubernamentales. La Comisión, por su parte, puede establecer legaciones a nivel de embajada fuera de las fronteras comunitarias, estando autorizada para firmar acuerdos con otros países y entidades nacionales e internacionales. Hay, pues, en la Comunidad Europea una clara contraparte tanto ante los estados miembros como ante el resto del mundo.

Vemos con suma, que la Comisión goza de poderes de naturaleza ordenadora, ejecutiva, diplomática y "poli-

cial", que le permiten incidir en el desarrollo armónico de la comunidad. Esto no significa que no haya problemas serios, no obstante, el sistema institucional muestra considerable flexibilidad y capacidad para mantener el proceso bajo control, incluso en situaciones de impase gubernamental.

### Conclusión

La integración centroamericana carece de gestión estratégica. Si bien hay órganos que en teoría dirigen áreas funcionales específicas, no existe visión y manejo de conjunto. El máximo comité de los cinco por sí solo no puede ejercer esta delicada función, puesto que no se dedica exclusivamente a ella, y más importante, porque cada uno de sus miembros tiene como misión fundamental velar por la parcialidad, es decir, por su propio interés. Sin la ayuda de un agente ordenador y generador, responsable de la coherencia del conjunto, las cosas pueden quedar a la deriva fácilmente.

El sistema de la integración, en los hechos, se compone de varios compartimientos independientes entre los cuales hay muy poca comunicación, teniendo cada uno poder de iniciativa y decisión. Cada uno de estos compartimientos, a su vez, carece de los medios para hacer una gestión ordenada de su propia área. El poder de iniciativa y decisión se ejerce mediante la interac-



ción libre de las cinco partes, en una diáspora de comités.

Este esquema de gestión es una garantía de orden. La integración en su nueva etapa debe examinar críticamente esta experiencia a fin de que no se repita. Hay ahora una Centroamérica más dura que debe y puede hacerlo. La integración, está claro, debe avanzar en la dirección y a la velocidad que los estados estipulen, pero este principio básico no se opone a la imperiosa necesidad de asegurar el orden, la coherencia y la unidad del proceso. Con este fin, los estados deben implantar un sistema de gestión que garantice un balance adecuado entre las máximas instancias intergubernamentales y las comunitarias, de manera que no se desvirtúe la función de ninguna.

El manejo creativo del conflicto es un mecanismo de gestión que, como se reconoce en la literatura administrativa, puede ser beneficioso. Estimula la sana confrontación de ideas, mueve a quienes puedan haberse quedado "dormidos", y ayuda a perfilar nuevos consensos sobre la misión y actividades de una organización dada. No obstante, desde el ángulo de la gestión institucional es imperioso que esto ocurra dentro de un marco que imponga límites al conflicto y la desaveniencia, y que obligue a determinado momento a adoptar compromisos. En

una organización, el debate entre las secciones puede y debe ser estipulado y, sobre todo, *controlado* por la alta dirección, de manera que se evite el caos o la paralización. Si no existe ese marco que en verdad *maneje* el conflicto, no hay garantía alguna de que los resultados sean positivos.

Esto también aboga en pro de que la nueva Integración Centroamericana contemple arreglos institucionales con capacidad real de ordenar las iniciativas y manejar desaveniencias. Los países, sin embargo, deberían evitar a toda costa que el manejo creativo del conflicto se convierta en el procedimiento básico de gestión de la integración. Una alternativa mejor es la búsqueda de consensos, por modestos que éstos sean, sobre los que trabajen ordenada y prudentemente. Las reuniones recientes de presidentes centroamericanos han comenzado ya a poner en práctica este estilo de conducir a Centroamérica.

1. El movimiento hacia la integración y la unificación en Europa Occidental después de la Segunda Guerra Mundial, no puede ser entendido a cabalidad sin hacer referencia a las amenazas a la paz de Europa. En el Viejo Continente la integración procura evitar nuevas guerras intestinas y disminuir las posibilidades de un enfrentamiento soviético-estadounidense en terreno europeo. La unificación europea fue concebida como un mecanismo mediante el cual Europa se convertiría en palabras de Jean Monnet, en una "tercera fuerza" en los asuntos mundiales, capaz de mantenerse frente a Washington y Moscú, y de contribuir a la seguridad internacional mediante la reducción de la bipolaridad (Lindberg y Scheinold 1970). La importancia de las agresiones externas para la formación de los estados federales de Europa es discutida por Von Krosig (1971). El papel de las amenazas a la soberanía territorial en los intentos unionistas centroamericanos es discutido por Valdés (1987). Para un análisis de la Integración Centroamericana como vía de solución de la crisis contemporánea del istmo véase Menjivar (1987).
2. El literal c) del artículo 5 del Tratado Constitutivo del Parlamento Centroamericano estipula que el Parlamento tendrá la responsabilidad de "elegir, nombrar o remover, según corresponda, de conformidad con el Reglamento Interno, al funcionario ejecutivo de más alto rango de los organismos existentes o futuros de la Integración Centroamericana creados por los Estados Parte de este tratado". El artículo 29 del mismo
- Tratado indica que "con el propósito de evaluar el avance de los programas de trabajo de cada institución centroamericana, el Parlamento Centroamericano conocerá el informe anual de labores que, por medio de sus órganos directivos, emitan los diferentes Organismos de la Integración Centroamericana, en especial los indicados en el literal c) del artículo 5 de este instrumento; asimismo, conocerá de las medidas y acciones que conduzcan a la ejecución de las decisiones adoptadas durante el año del informe y de la proyección de sus respectivos programas de trabajo. En su caso podrá solicitarles el informe que se menciona en este artículo y formular las observaciones y recomendaciones que estime procedentes".
3. Mariscal resume del siguiente modo las tres hipótesis centrales de su estudio sobre el fracaso de los esfuerzos de reestructuración de la integración ocurridos entre 1969 y 1981: i) "la actuación no positiva de los gobiernos de los Estados miembros en el órgano político regional de toma de decisiones con respecto de las propuestas reestructuradoras determinó el fracaso de los intentos de reestructuración", ii) "la inaceptabilidad de las propuestas reestructuradoras para la coalición política dominante en cada Estado miembro determinó la actuación no positiva de los gobiernos respecto de ellas en el órgano político regional de toma de decisiones". iii) "la percepción por parte de las minorías industriales y comerciantes hegemónicas de la afectación negativa a sus intereses de las propuestas reestructuradoras determinó

la inaceptabilidad de éstas para la coalición" (pp. 80-81).

4. En las páginas siguientes hago alusión al sistema institucional que en los hechos prevaleció durante los sesentas, y que en gran medida sigue vigente. No discuto los fallidos intentos de reestructuración que se dan a partir de la crisis de 1969. Para esto véase Mariscal (1983).
5. En este análisis dejo por fuera el CSUCA, que es la confederación de universidades estatales centroamericanas. El CSUCA opera con espíritu integracionista, conservando completa autonomía y manteniéndose al margen del proceso regulado por las autoridades estatales señaladas anteriormente.
6. Algunas entidades regionales también inician la política de cobrar servicios que proveen a diversas instituciones (e.g., asistencia técnica, consultoría, capacitación). En las condiciones existentes esta opción parece razonable y hasta inevitable. Sin embargo, se debe tener cuidado de que tal política, de llegar a generalizarse, no contravenga la misión integracionista y de servicio público de los órganos oficiales de la integración.

## BIBLIOGRAFIA

- Castillo, C.M. (1966), *Growth and Integration in Central America*, New York: Praeger.
- CEPAL (1983), "La Crisis Centroamericana, Orígenes, Alcances y Consecuencias", *Revista de la CEPAL*, 22 de mayo.
- Cline, W.R. (1973), "Can the East Asian Model of Development Be Generalized?", C.K. Wilber (Ed.), *The Political Economy of Development and Underdevelopment*, New York: Random House, pp. 384-396.
- Haas, E.B. (1975), *The Obsolescence of Regional Integration Theory*, Institute of International Studies, Berkeley: University of California, Research series, No. 25.
- ICAP (1971), "Procedimientos y Mecanismos para la Toma de Decisiones a Nivel Nacional sobre Integración Económica", San José, Costa Rica: ICAP.
- .....(1973), *Documentos sobre Aspectos Institucionales de la Integración Centroamericana*, San José, Costa Rica: ICAP.
- .....(1973a), "El Nuevo Marco Institucional de la Integración Centroamericana", en ICAP 1973.
- .....(1973b), "Síntesis Comparativa de los Marcos Institucionales de la CEE, Grupo Andino, UDEAC y EAC", en ICAP 1973.
- .....(1974), *Lecturas del Tercer Curso Regional sobre Administración de Programas de Integración*. Varios volúmenes.
- .....(1975), "Informe Final". Simposio sobre aspectos de organización institucional interna para la integración en países miembros de agrupaciones económicas, San José, Costa Rica, setiembre.
- .....(1979), Proyecto sobre Aspectos Institucionales de la Integración Centroamericana. San José, Costa Rica.
- .....(1987), "Bases para la Reestructuración Institucional de la Secretaría Permanente del Tratado General de Integración Económica Centroamericana (SIECA)", Informe de Consultoría, San José, Costa Rica: ICAP.
- .....(1989), "Diagnóstico Institucional y Financiero Contable del Instituto de Nutrición de Centroamérica y Panamá (ICAP)". Informe de Consultoría, San José, Costa Rica: ICAP.
- Lindberg, L.N. and S.A. Scheingold. (1970), *Europe's Would Be Polity*, New Jersey: Prentice Hall.
- Mariscal, L.N. (1983), *Integración Económica y Poder Político en Centroamérica*, San Salvador: UCA.
- Menjívar Larín, R. (1987), "Centroamérica: Integración para la Paz", Ponencia presentada al Seminario sobre Paz, Democracia y Administración Pública en Centroamérica, ICAP, diciembre.
- Metcalfe, L. (1987), "Comparing Policy Coordination System: Do the Differences Matter?", Fifth Erenstein Colloquium ACTION DR REACTION? THE ROLE OF NATIONAL ADMINISTRATION IN EUROPEAN POLICY-MAKING, 30-31 October 1987, Kerkrade, The Netherlands.
- Nau, H.R. (1979), "From Integration to Interdependence: Gains, Losses and Continuing Gaps", *International Organization*, Vol. 23. No. 1 Winter, pp. 119, 147.
- Noel, E. (1988), *Las Instituciones de la Comunidad Europea*, Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas.
- ODECA (s.f.), *Evaluación de la Organización de Estados Centroamericanos, ODECA, y Diagnóstico Regional. Síntesis*. San Salvador, El Salvador: ODECA.
- Puchala, D.J. (1972), "Of Blind Men, Elephants and International Integration", *Journal of Common Market Studies*, Vol. 10, March, pp. 267-284.
- Sancho, J. (1974). *La Preparación Nacional de la Decisión Comunitaria*, San José, Costa Rica: ICAP.
- Schmitter, P.C. (1969). "La Dinámica de Contradicciones y la Conducción de Crisis en la Integración Centroamericana", *Revista de la Integración*, No. 5, noviembre, pp. 87-151. También en ICAP 1974, Vol 2.
- Valdés, M. (1987), "Ruta Canallera, Conflictos Internacionales y Unionismo en Centroamérica", ponencia presentada al Seminario sobre la Seguridad de las Rutas Marítimas en el Caribe como Factor de Paz y Desarrollo, Universidad para la Paz, San José, Costa Rica.
- Valladares, R. (1989), "Organización para la Integración: un Balance de Factores Regionales y Nacionales", por publicarse en la *Revista Centroamericana de Administración Pública*.
- Von Krosig, F. (1971), "A Reconsideration of Federalism in the Scope of the Present Discussion on European Integration", *Journal of Common Market Studies*, Vol. 9, No. 3, March, pp. 209-214.