

Luis Guillermo Solís Rivera
**Centroamérica 2020:
La integración regional y los desafíos de sus
relaciones externas**

Esta publicación se realizó gracias al apoyo financiero de la Oficina de Desarrollo Regional y Sostenible, América Latina y el Caribe (LAC) de la Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos según Disposición No. LAG-G-00-98-00048-00 y de la Unión Europea. El trabajo refleja exclusivamente las opiniones del autor/ de la autora y por tanto no representa en ningún caso la opinión de las instituciones involucradas.

CA 2020: Documento de trabajo # 3

Luis Guillermo Solís Rivera

**CENTROAMÉRICA 2020:
LA INTEGRACIÓN REGIONAL Y
LOS DESAFÍOS DE SUS
RELACIONES EXTERNAS**

Luis Guillermo Solís Rivera
Centroamérica 2020: La integración regional y los desafíos de
sus relaciones externas

Hamburg: Institut für Iberoamerika-Kunde 2000
(CA 2020: Documento de trabajo # 3)
ISBN 3-926446-72-2

Luis Guillermo Solís Rivera; Profesor de Historia y Ciencias Políticas de la Universidad de Costa Rica. Actualmente es Vicedecano de la Facultad de Ciencias Sociales de esa Universidad y Gerente Técnico del Proyecto Cooperación Transfronteriza en Centroamérica de FUNPADEM. Fue Jefe de Gabinete de la Administración Arias (1986-1990), Embajador para Asuntos Centroamericanos y Director General de Política Exterior de la Administración Figueres (1994-1998).

Índice

Glosario	1
Resumen ejecutivo	2
Executive summary	6
1. Introducción	10
2. Parámetros para el desarrollo de la agenda “real” de la integración	15
2.1. Las dimensiones de la agenda regional	20
2.2. Los temas de la agenda de la integración regional	26
2.3. La cooperación internacional: Su papel como inductora de integración	29
3. La reforma del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA)	34
3.1. Alternativas para la reforma de la institucionalidad regional	36
4. La integración centroamericana frente a los bloques económicos y políticos del mundo	44
4.1. El Mercado Común Centroamericano (MCCA) y Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA)	45
4.2. Centroamérica y el Tratado de Libre Comercio de la América del Norte (NAFTA o TLCAN)	46
4.3. Centroamérica y la Unión Europea	49
4.4. Centroamérica y los Estados Unidos	52
5. La integración centroamericana: Algunas premisas indispensables para su éxito	55
6. Conclusiones	61
Bibliografía	67

Glosario

ALCA	Área de Libre Comercio de las Américas
ALIDES	Alianza Centroamericana de Desarrollo Sostenible
BCIE	Banco Centroamericano de Integración Económica
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CARICOM	Comunidad de Estados del Caribe
CEPRENAC	Comisión para la Prevención de Desastres Naturales en Centroamérica
CLACDS	Centro Latinoamericano para la Competitividad y el Desarrollo Sostenible
CONCA-USA	Declaración Conjunta Centroamérica-Estados Unidos
CREI	Centro para el Estudio de las Relaciones Económicas Internacionales
FFAA	Fuerzas Armadas
FLACSO	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
ICC/CBI	Iniciativa para la Cuenca del Caribe /Caribbean Basin Initiative
INCAE	Instituto Centroamericano de Administración de Empresas
IRELA	Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas
MCCA	Mercado Común Centroamericano
MERCOSUR	Mercado Común del Sur
PARLACEN	Parlamento Centroamericano
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
SICA	Sistema de la Integración Centroamericana
SIECA	Secretaría de Integración Económica Centroamericana
SPG	Sistema de Preferencias Generalizadas
TLACAN/NAFTA	Tratado de Libre Comercio de América del Norte/North American Free Trade Agreement
UE	Unión Europea

Resumen ejecutivo

Este documento analiza los principales desafíos de la integración centroamericana en el conjunto de sus relaciones externas. Explica el estado de la integración regional a finales del siglo XX y señala las principales tendencias que podrían orientarla en las siguientes dos décadas. La premisa básica del texto es que la integración no es una opción sino una necesidad imprescindible para Centroamérica, y que ésta sólo podrá alcanzarse mediante una asociación estratégica y complementaria entre los gobiernos del área y las organizaciones de la sociedad civil.

El documento concluye que la integración centroamericana, si bien ha experimentado una importante actualización a partir de 1991, sufre una serie de graves problemas que le impedirán responder exitosamente los retos que el Istmo enfrentará a principios del siglo XXI. Los desafíos de la integración regional son tanto sustantivos como procedimentales. Entre los primeros sobresalen la ausencia de voluntad política en los Estados centroamericanos para dotar al Sistema regional de capacidad supranacional real. Esta renuencia, que se expresa en la recurrente subordinación de la agenda regional a las prioridades nacionales y en el abandono manifiesto del proceso de integración debido al recambio en las élites del poder de la región después de 1990, sólo ha sido superada de manera esporádica en algunos períodos recientes. En materia administrativa y procedimental, el Sistema de Integración carece de los recursos financieros y humanos necesarios para un funcionamiento eficaz. Este trabajo analiza con detenimiento los esfuerzos, hasta la hora fallidos, por reformar al SICA.

En síntesis, los principales factores que están inhibiendo y podrían impedir en el futuro un desarrollo pleno de la integración regional en Centroamérica discutidos en este documento son, entre otros:

- El predominio en las estructuras de poder de toda la región de élites económicas y políticas históricamente opuestas a la integración, cuyos intereses no se ven beneficiados de manera directa por el Mercado Común y más bien propugnan por el desarrollo de vínculos bilaterales de sus países con contrapartes externas.

- La debilidad manifiesta del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), cuya solvencia institucional y financiera es imprescindible para la consolidación del proyecto regional.
- La resistencia de los países miembros del SICA de otorgarle grados crecientes de supranacionalidad.
- La marcada preferencia de los gobiernos de la región por esquemas parciales de integración orientados por criterios de competitividad, que se apartan de la visión integral establecida en la Alianza para el Desarrollo Sostenible (ALIDES).

El documento señala algunas de las variables que podrían contribuir al desarrollo de la integración regional, en particular en materia de cooperación internacional y reforma del SICA. A este respecto, se subraya la necesidad de establecer mayores y más eficientes mecanismos de contraloría que garanticen el uso transparente de los recursos de la Comunidad Internacional así como una mayor incorporación de la sociedad civil regionalmente organizada en los procesos de toma de decisiones en esa materia.

En lo relativo a la integración económica, este trabajo confirma su importancia para el futuro de Centroamérica. La integración económica se señala como uno de los “motores” que hará posible los avances en otras áreas del proceso. El éxito económico de Centroamérica en tanto bloque económico, sin embargo, está condicionado por poderosos factores externos. En efecto, dada la naturaleza de los sistemas productivos del Istmo y sus mercados tradicionales, Centroamérica no puede plantearse su desarrollo económico futuro en el vacío. Este trabajo insiste en la urgencia de ponderar los vínculos externos de la región, y delimitar con realismo el espacio que el Mercado Común Centroamericano puede ocupar en un mundo crecientemente globalizado.

Sobre la naturaleza del modelo integracionista de Centroamérica, el documento insiste en la necesidad de respetar casi cinco décadas de desarrollo, así como las especificidades que deben caracterizarlo frente a otros, como el europeo. De allí la importancia de mantener los enfoques integrales sobre el proceso al tiempo que éste se amplía y profundiza, por ejemplo, mediante la incorporación de la sociedad civil a las estructuras decisorias.

Las visiones sobre el futuro de Centroamérica que este trabajo plantea son moderadamente optimistas. Se ha hecho un esfuerzo deliberado por evitar los escenarios catastróficos que proponen la inminencia de grandes descalabros sociales o políticos que serían la antesala de niveles de violencia e ingobernabilidad inmanejables para las frágiles democracias del área. De hecho, allí radica uno de los mayores desafíos para la región. Enfrentada a un porvenir político donde no despuntan ni grandes catástrofes institucionales ni grandes avances en los niveles de desarrollo humano, Centroamérica corre el riesgo de estancarse, de vegetar en un limbo social que en sí mismo no genera crisis inmanejables pero que tampoco permite construir un proyecto regional que otorgue oportunidades de bienestar para el mayor número.

El trabajo está construido en torno a la premisa de que el principal problema que afectará a Centroamérica durante las próximas dos décadas será de tipo político. Independientemente de las dificultades que puedan presentarse en el ámbito económico, pareciera que las tendencias globales que siempre han tenido un poderoso influjo sobre la región pero que en la época actual se han fortalecido aún más, serán lo suficientemente estables como para inducir en Centroamérica procesos de crecimiento que, sin ser óptimos, tampoco llegarán a ser trágicos. En el ámbito político sin embargo, Centroamérica se verá enfrentada de manera creciente a los desafíos propios de la gobernabilidad democrática. Superados los años de la transición, los países del área ahora deben responder a demandas sociales e institucionales cuya satisfacción sólo será posible con más – no menos - democracia. Ello conllevará no sólo la consolidación de culturas políticas efectivamente pluralistas y tolerantes, sino también de alianzas estratégicas con el mundo basadas en Estados Nacionales cada vez más abiertos y dispuestos a la participación ciudadana en los procesos de toma de decisiones.

Con relación a dichas alianzas estratégicas, el documento claramente señala la importancia que continuarán teniendo los Estados Unidos como principal socio extraregional de Centroamérica. Igualmente subraya los positivos vínculos que se han establecido entre el Istmo y la Unión Europea, región con la cual existen, tras la creación del Foro de San José, agendas de cooperación que en mucho superan los actuales niveles con otros países del mundo, incluidos los de la poten-

cia hemisférica. En este ámbito, sin embargo, el trabajo advierte sobre la necesidad de construir nuevas agendas que superen los enfoques “negativos” – basados en propuestas reactivas a amenazas tales como la narcoactividad, las migraciones masivas o las políticas proteccionistas - y sean la puerta para entendimientos de mayor alcance, principalmente orientados a procesos de mejoramiento productivo y tecnológico.

La principal conclusión de este trabajo globalmente considerado es que, así como paz, democracia y desarrollo fueron la “triología virtuosa” que puso fin a los ciclos históricos de violencia en la década de los años ochenta, así integración, gobernabilidad y crecimiento podrían ser el resorte que haga viable a la región en el mundo del año 2020. Ello presupone, desde luego, que no se detengan y más bien se amplíen las políticas de lucha contra la exclusión y la pobreza y que, también, los Estados nacionales logren recuperar el equilibrio perdido frente a las fuerzas del mercado, que han irrumpido incontrastadas en casi todos los países del área tras el fin de la Guerra Fría. También obliga a realizar esfuerzos sin precedentes por poner fin a los conflictos intra-centroamericanos en materia de delimitación de fronteras terrestres y marítimas que todavía están pendientes, y a consolidar los Estados de Derecho, de manera tal que se brinden garantías a los inversionistas y productores de quienes dependerá en buena medida la posibilidad de que el crecimiento económico sea sostenible.

Executive summary

This document analyzes the principal challenges of Central American integration in the overall framework of the region's external relations. It explains the state of regional integration at the end of the 20th century and points out the main trends which could guide it during the next two decades. The work's basic premise is that integration is not an option but an indispensable necessity for Central America, and that it can only be achieved by means of a strategic, complementary association between governments in the area and the organizations of civil society.

The document concludes that Central American integration, although it has undergone an important process of updating since 1991, suffers from a number of serious problems which will prevent it from responding successfully to the challenges which the isthmus will face at the beginning of the 21st century. The challenges of regional integration are both substantive and procedural. The former include notably the absence of political will in the states of Central America to provide the regional system with real supranational capacity. This reluctance, which is reflected in the repeated subordination of the regional agenda to national priorities, and in the obvious neglect of the integration process owing to the change in the region's power elites since 1990, has been only sporadically overcome in recent times. In administrative and procedural terms, the integration system lacks the financial and human resources needed for it to function efficiently. This work analyses in detail the as yet unsuccessful efforts to reform the SICA.

Summing up, the principal factors discussed in this document which hinder and could in future impede full development of regional integration in Central America include:

- The predominance in power structures throughout the region of economic and political elites which have historically opposed integration, whose interests are not directly served by the Common Market, and which are keener to advocate the development of bilateral ties between their countries and external parties.
- The manifestly weak condition of the Central American Integration System (SICA), whose institutional reliability and financial solvency are indispensable for consolidating the regional project.

- The resistance of SICA member states toward granting the system increasing degrees of supranational authority.
- The marked preference of governments in the region for partial integration schemes guided by competitive criteria, which stray from the all-inclusive vision established in the Alliance for Sustainable Development (ALIDES).

The document points out some of the variables that could contribute to the development of regional integration, in particular in terms of international co-operation and reform of SICA. In this respect it underlines the necessity of establishing greater and more efficient control mechanisms which guarantee transparent use of the resources of the international community, and of greater incorporation of regionally organized civil society into the decision-making process in this field.

This work confirms the importance of economic integration for the future of Central America. Economic integration is identified as one of the “motors” which will permit progress in other areas of the process. However, Central America’s success as an economic bloc is conditional on powerful external factors. In effect, given the nature of the region’s systems of production and of its traditional markets, Central America cannot consider its future economic development in a vacuum. This work stresses the urgency of weighing up the region’s external ties and of realistically defining the space which the Central American Common Market can occupy in an increasingly globalized world.

With regard to the nature of the Central American model of integration, the document stresses the need to respect almost five decades of development, and the specific features it must adopt compared with others such as the European model. It does on to stress the importance of maintaining a comprehensive approach to the process as it is extended and deepened, for example by incorporating civil society into decision-making structures.

The work puts forward moderately optimistic visions of the future of Central America. The author deliberately tries to avoid catastrophic scenarios suggesting the imminence of major social or political disasters which lead to levels of violence and disorder which are impossible for the fragile democracies in the area to manage. Facing a political future marked neither by major institutional catastrophes nor by

major advances in the levels of human development, Central America runs the risk of stagnation, of vegetating in a social limbo which in itself does not generate unmanageable crises but which does not permit, either, the building of a regional project which secures opportunities for wellbeing for the majority of people.

The work is constructed around the premise that the main problem affecting Central America in the next two decades will be of a political nature. Independently of the difficulties that may emerge in the economic field, it would appear that global trends, which have always had a strong influence on the region but which in the present era have become even stronger, will be sufficiently stable to encourage in Central America processes of growth which, though not optimal, will not be tragic, either. Nevertheless, in the political field Central America will be increasingly confronted with the challenges of democratic governability. Having got through the years of transition, the states in the area will now have to respond to social and institutional demands that can only be satisfied through more – not less – democracy. This will entail consolidating not only political cultures which are effectively pluralist and tolerant, but also strategic international alliances based on nation states which are increasingly open and ready to allow citizens to participate in decision-making processes.

In relation to the said strategic alliances, the document clearly points out the importance which the United States will continue to have as Central America's principal extra-regional partner. It also underlines the positive ties that have been established between the isthmus and the European Union, with which, through the setting up of the San José Forum, it has co-operation agendas going far beyond the current levels with other states in the world, including those in the hemisphere. However, in this field the work warns of the need to draw up new agendas which go beyond "negative" approaches – based on proposals made in reaction to threats such as narcotics activity, mass migrations or protectionist policies – and are the gateway to wider-reaching understandings geared principally to processes of improvement in production and technology.

Overall, the main conclusion of this work is that just as peace, democracy and development were the "trilogy of virtues" which put an end to historical cycles of violence in the 1980s, integration, govern-

ability and growth could be the key to making the region viable in the world of 2020. Of course, this presupposes that policies to combat exclusion and poverty are not halted, but extended, and that the individual states succeed in recovering the balance lost in the face of market forces unleashed upon almost all the countries in the area after the end of the Cold War. In addition, unprecedented efforts must be made to put an end to all outstanding internal Central American conflicts over the demarcation of terrestrial and maritime borders, and to consolidate the state under the rule of law, so as to provide guarantees to investors and producers on whom the possibility of sustained economic growth largely depends.

1. Introducción¹

Los años noventa han sido, para Centroamérica, los de la transición democrática y la normalización de las relaciones económicas, comerciales y políticas consigo misma y con el mundo. Tras más de una década de violencia, la región fue capaz de establecer las condiciones para alcanzar la paz (Esquipulas II, 1987), iniciar y concluir exitosamente procesos nacionales de cese de hostilidades, reconciliación y desarme (Nicaragua, 1988; Panamá, 1990; El Salvador, 1992; Guatemala, 1996) y, por primera vez en su historia, contar en todos los países del área con gobiernos civiles sucesivos, electos en comicios libres, transparentes e internacionalmente supervisados².

El Sistema de la Integración Centroamericana – SICA - también ha experimentado cambios positivos en los años noventa. Reconstituido tras la suscripción del Protocolo de Tegucigalpa (1991), el SICA obtuvo un nuevo marco de referencia con la promulgación de la Alianza para el Desarrollo Sostenible – ALIDES - (Volcán Masaya, octubre 1994). Este nuevo marco conceptual y programático fue complementado con la firma del Tratado de Integración Social (San Salvador, 1995) y del Tratado de Seguridad Democrática (San Pedro Sula, 1995) y por medio del establecimiento de relaciones regionales preferenciales con Canadá, Chile, Corea, Japón y México.

En este mismo sentido, la región centroamericana estableció un acuerdo marco sin precedentes con los Estados Unidos, la Declaración Conjunta Centroamérica/USA –CONCAUSA - (Miami, 1994) e inició un proceso de renovación de la agenda y mecanismos operativos del Diálogo de San José con la Unión Europea (Panamá/Nueva York, 1995; Florencia, 1996; Bruselas/La Haya, 1997). La decisión de los Presidentes centroamericanos de avanzar hacia una reforma del SICA adoptada en Guácimo (1994) y ratificada en Panamá (1997), constituyó el inicio de un proceso de profundización y perfeccionamiento de

¹ El Consultor Principal agradece el valioso aporte de la Lic. Isayana Baldizón Navascués quien fungió como Investigadora Asociada en la elaboración de este trabajo.

² PNUD, Barómetro Centroamericano, San José: CAM0096 1998.

los mecanismos de integración regionales cuyo objetivo final será la constitución de la Unión Centroamericana (Managua, 1997)³.

Este panorama, en apariencia tan positivo, no está exento de grandes deficiencias y limitaciones. Más aún, pareciera ser desmentido de manera contundente por la realidad en la región.

Lejos de haber mejorado, la situación de pobreza y exclusión social en Centroamérica después de terminados los conflictos armados continúa siendo dramática. Más del 70% de los habitantes del Istmo viven por debajo de la línea de la pobreza; el analfabetismo regional promedio todavía supera el 50%, y los niveles de mortalidad infantil y maternal no han mejorado. Cuatro de los siete países de la región (El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua) se encuentran entre los más pobres del Hemisferio según los datos del Informe de Desarrollo Humano de las Naciones Unidas, situación que explica los continuos flujos migratorios que desde la década de 1980 se han intensificado tanto hacia el norte (principalmente los Estados Unidos) como hacia el sur (Costa Rica). Esta coyuntura se ha agudizado con la destrucción ocasionada por el Huracán *Mitch* en los dos países más pobres de Centroamérica⁴.

Desafortunadamente, esta situación se produce en momentos en que Centroamérica ha perdido visibilidad en la agenda internacional. Pese al reciente resurgimiento de apoyo masivo para Honduras y Nicaragua debido a los destrozos ocasionados por *Mitch*, la región centroamericana en su conjunto y los países del área considerados de manera individual, han experimentado niveles decrecientes y sostenidos de recursos provenientes de la cooperación internacional para el desarrollo, desde finales de la década de los años ochenta. Esta tendencia no se revertirá en el futuro predecible y más bien podría agudizarse una

³ Luis G. Solís, "Centroamerica: los factores políticos y su inserción internacional", en Jorge Nowalski y Jairo Acuña, ¿Quién es quién en la institucionalidad centroamericana?, San José: PNUD, 1998.

⁴ PNUD, Informe de Desarrollo Humano 1998, Nueva York: PNUD, 1998. Sarah Mahler, "Lives at a Crossroads: Salvadorans in the US", Hemisphere, vol 8, #3, Fall, 1998; Manuel Orozco, "The Central American Diapora", Hemisphere, vol. 8, #3, Fall, 1998. The New York Times, Saturday, Jan.9, 1999.

vez que los principales países donantes deban enfrentar, como lo harán una Unión Europea en expansión hacia el este o unos Estados Unidos todavía ensimismados en la ilusión óptica del síndrome del “trade, not aid”, los desafíos de un nuevo milenio donde Africa y Asia, no Centroamérica, serán las regiones prioritarias para el mundo desarrollado⁵.

La renuencia de los gobiernos centroamericanos de concretar la reforma del SICA en los términos acordados en Panamá en 1997, por otra parte, subraya la existencia de debates inconclusos en torno al modelo de integración que el Istmo deberá desarrollar en el próximo siglo. Esos debates no tienen que ver sólo con aspectos organizativos o de procedimiento (que parecieran ser los que más preocupan a las burocracias del SICA y a algunos tecnócratas que las asesoran), ni siquiera con los temas financieros e institucionales que sin duda constituyen una parte muy importante de la agenda de la reforma. En realidad y principalmente tienen relación con el tipo de integración y el grado de cesión de soberanía que los Estados están dispuestos a tolerar, en aras de la construcción de una comunidad regional capaz de competir exitosamente en un mundo de grandes bloques económicos y políticos. Son adicionalmente debates que, por realizarse entre gobiernos, han dejado muy poco margen para una participación sustantiva de ese otro componente sin el cual ninguna integración efectiva es posible: la sociedad civil⁶. Es necesario por lo tanto, discutir a profundidad las jurisdicciones que tanto los Estados como los intereses privados han de tener en los procesos de integración.

Pocos ejemplos son tan ilustrativos sobre la fragilidad del proceso de integración regional en Centroamérica como los derivados de ancestrales diferendos fronterizos. La profunda crisis que se produjo a finales de 1999 entre Nicaragua y Honduras a partir de la suscripción de esta última de un tratado de delimitación marítima con Colombia, constituye un hito más en la larga cadena de entuertos limítrofes que,

⁵ IRELA, The wider European Union: implications for biregional relations, Conference Report #3/96, 1996

⁶ Mercedes Peñas Domingo, ¡Viva la Gente! La sociedad civil y los procesos de concertación en Centroamérica, San Jose: PNUD, 1997

las más de las veces, han sido la causa principal de las guerras en el área.

Las implicaciones del último conflicto entre Honduras y Nicaragua han sido dramáticas para el SICA. En lo diplomático, las gravísimas agresiones verbales que se han intercambiado ambos gobiernos desde el mes de noviembre de 1999, así como las maniobras de movilización militar en la zona fronteriza común, conllevaron la intervención de la Organización de Estados Americanos. La presencia de la OEA en la figura de un mediador norteamericano de reconocido prestigio designado por el Secretario General, refleja a un tiempo la seriedad de la crisis y la incapacidad del SICA de atender este tipo de conflicto por medio de sus propios mecanismos institucionales. En efecto, convocada por Nicaragua para atender su denuncia contra el Estado hondureño, la Corte Centroamericana de Justicia – entidad regional idónea para conocer y resolver el caso - fue incapaz de detener la ratificación del tratado de límites marítimos con Colombia por parte de la Asamblea Legislativa de Honduras.

Las derivaciones de este caso han sido complejas también desde el punto de vista económico y comercial. La negativa hondureña de atender los llamados de la Corte y la ratificación del Tratado con Colombia pese a sus advertencias, hizo que Nicaragua violara ella misma los tratados de integración económica al imponer, el 6 de diciembre de 1999, un arancel del 35% a los productos hondureños y colombianos que ingresaran al país. Aunque el 30 de enero el gobierno nicaragüense anunció su intención de suspender “temporalmente” la aplicación del llamado “Impuesto a la Soberanía” a los productos hondureños (no así a los colombianos) hasta tanto la Corte no resolviera el caso de manera definitiva, la reacción hondureña no se hizo esperar. Por una parte, la empresa privada solicitó al gobierno el retiro de Honduras del SICA ya que, a juicio de ésta, la “única ventaja” derivada de su membresía, siendo comercial, se había perdido. El gobierno hondureño, por su parte, sin acceder explícitamente a la petición empresarial, insinuó la posibilidad de que ello se concretara, lo cual no puede descartarse por cuanto existen ya antecedentes de reacciones similares que, a principios del siglo XX dieron al traste con la primera Corte Centroamericana de Justicia con sede en Costa Rica. La reacción de Nicaragua no tardó en producirse. El 12 de febrero del 2000 el Presidente Alemán declaró a los medios de prensa que su país

se retiraría del SICA si “el cacareo del SICA es sólo para aspectos económicos”⁷.

En síntesis, los problemas de la integración distan mucho de ser sólo administrativos o financieros. Cubren una amplia gama de áreas sustantivas que incluso ponen en tela de juicio los principios de supranacionalidad mínimos indispensables para la viabilidad del SICA y sus instrumentos fundacionales. Si bien la integración regional debe verse como un proceso cuyo éxito sólo será posible por medio de aproximaciones graduales y progresivas, resulta preocupante que todavía prevalezcan problemas tan esenciales en la base del sistema y renuencias tan evidentes en los Estados que lo conforman. Esa circunstancia constituye la más grave amenaza para el SICA en el plazo mediano, pues no es concebible una integración viable en Centroamérica sin un consenso esencial de los Estados de la región en torno al tema de la supranacionalidad de las instituciones que lo conforman.

⁷ La Nación, 7, 8, 12, 13/12/99 y del 30/1/00 del 2000. Sección “El Mundo”, pp. 24 A y siguientes. También “Alemania amenaza con abandonar la integración”, La Prensa Libre, 11/2/00, p. 13

2. Parámetros para el desarrollo de la agenda “real” de la integración

La integración no es una opción - es imprescindible - para el futuro de Centroamérica. No es concebible que Centroamérica pueda ser exitosa en el nuevo siglo si carece de unidad. Esta unidad debe calificarse y en todo caso obtenerse como ya se dijo, de una manera “gradual y progresiva” que no implique, como temen algunos, una integración “política” repentina que termine por lesionar los intereses de los países del área⁸. Sin embargo, independientemente de cuánto y cómo se matice, el hecho incontrovertible permanece: ubicada entre un agresivo y exitoso mercado integrado de Norteamérica, y un MERCOSUR en expansión, Centroamérica debe integrarse como bloque regional si quiere aprovechar con ventaja las oportunidades de la globalización de los mercados y sobrevivir en un mundo de creciente competencia geopolítica. En ese contexto, la propuesta de Björne Hettne al abogar por un “nuevo regionalismo” tiene mucho sentido si se aplica a Centroamérica⁹.

Al repensar la integración en la perspectiva de las primeras décadas del siglo XXI es necesario aceptar la premisa de que dicha integración futura tendrá perfiles muy diferentes a los que dominaron la de los últimos cuarenta años. En efecto, si bien en un sentido económico la integración regional centroamericana desde 1962 podría calificarse como exitosa o en todo caso, más exitosa que deficitaria, durante todo el período anterior a 1991 la experiencia regional estuvo muy limitada por un factor preponderante: la ausencia de gobiernos democráticos en la mayoría de los países miembros del Mercado Común Centroamericano.

⁸ Tal fue el debate durante la Cumbre de Presidentes de Managua en la que se produjo la declaración convocando a la formación de la Unión Centroamericana el 12 de julio de 1997. Este asunto es discutido de manera más detallada en Luis G. Solís , “La Integración Centroamericana...”, en Nowalski y Acuña, Op.cit, 1997, pp.9-12

⁹ Development Theory and the Three Worlds: Towards an International Political Economy of Development, Harlow: Longman, 1995

El advenimiento democrático ha cambiado de manera decisiva la naturaleza de la integración regional precisamente porque, por primera vez en su historia, gobiernan en todos los países del área mandatarios civiles que han sido sucedidos en la presidencia repetidamente por otros, también electos popularmente en comicios periódicos, libres, limpios e internacionalmente supervisados. Esta nueva circunstancia permite a la integración regional constituirse en un marco de normalidad nacional sin precedentes. Su refundación por medio del Protocolo de Tegucigalpa en 1991, es la mejor prueba de ello¹⁰.

Llama la atención, sin embargo, que habiendo sido la experiencia integracionista por lo general exitosa en Centroamérica, la voluntad política para profundizarla siga siendo escasa en la región. ¿Por qué no han sido los empresarios centroamericanos, tan influyentes en la política de los países del área, capaces de concitar un mayor entusiasmo por un proceso que los ha beneficiado tanto, al menos en apariencia¹¹?

Una primera explicación, la que quizá es más obvia para el historiador, es que el beneficio económico de la integración no ha llegado en proporción apreciable sino a un grupo empresarial – los industriales - cuyo poder e influencia relativas en el conjunto de las élites políticas y económicas de los países de la región es, en la actualidad, limitada. Esta situación podría estar cambiando en los años noventa a medida que el sector financiero siente la necesidad de integrarse regionalmente para aprovechar mejor la apertura de los mercados de capitales y competir con un poco más de márgenes frente a la banca internacional. Sin embargo, es claro que antes de 1990 la integración era más bien mirada con recelo por los grupos económicos más tradicionales cuyos ancestros, los conservadores, fueron los enemigos históricos de

¹⁰ Secretaría General del SICA, El libro de Centroamérica, San Salvador: 1996

¹¹ La perspectiva empresarial de la integración centroamericana ha sido poco estudiada. El análisis más reciente de que se dispone, sin embargo, revela el interés de los sectores privados por mejorar la calidad del proceso regional, aunque sus esfuerzos han resultado bastante pobres. Véase PNUD, Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible, Cap. 12, pp.327-343

la Federación Centroamericana y el unionismo morazánico desde principios del siglo XIX¹².

En efecto, los intereses latifundistas (ganaderos, cafetaleros, cañeros, arroceros) y comerciales siempre vieron en la integración una amenaza ideológica y una competencia económica. Ya en los años 1960 esos grupos expresaban su desazón ante el modelo de integración “hacia adentro”, de sustitución de importaciones, que protegía a la naciente industria regional por medio de privilegios arancelarios y fiscales. En su lectura, los industriales estaban siendo beneficiados indebidamente a costa de la economía agroexportadora y de los comerciantes, quienes se veían limitados a un menú de opciones muy reducido de bienes de cuestionable calidad protegidos por los tratados regionales. Esta percepción resultó determinante, por ejemplo, en la decisión del gobierno de Costa Rica de no suscribir el Tratado General de la Integración Centroamericana hasta 1962.

Si esta hipótesis fuera cierta, los avances, retrocesos y estancamientos de la integración centroamericana tanto en un sentido general como en la actitud de los distintos países miembros del Mercado Común en coyunturas específicas, tendrían como explicación el predominio o no de esos distintos grupos de la élite económica en el poder. Claramente, en los años sesenta y setenta, en el momento de mayor expansión del Mercado Común, los grupos modernizantes eran más influyentes, ya fuera por haberse producido en ese período una diversificación económica y generacional al interior de las élites tradicionales en los países del norte de Centroamérica, o bien por la llegada de sectores nuevos, principalmente pequeña burguesía urbana, a la vida política en el caso de Costa Rica con la modernización impulsada por el Partido Liberación Nacional (PLN)¹³.

¹² Héctor Pérez-Brignoli, Breve Historia de Centroamérica, Madrid: Alianza, 1993

¹³ Entrevista con Samuel Stone. La tesis del recambio en las élites ha sido elaborada por él en sus dos libros clásicos sobre la estructura del poder en Centroamérica, La Dinastía de los Conquistadores, San José: EDUCA, 1973 y La Herencia de los Conquistadores, San José: EUNED, 1996. Alfredo Guerra-Borges descarta completamente esta hipótesis. En comentarios al autor indica: “(...) Entre 1960 y 1980 la voluntad política de integración, principalmente de Guatemala y El Salvador, impulsó el proceso a pesar del rezago de

En los años noventa, por el contrario, el péndulo empezó a favorecer nuevamente a los sectores más tradicionales, muchos de cuyos principales exponentes, a diferencia de la actitud que habían asumido históricamente sus antepasados, incluso accedieron de manera directa y personal a las más altas posiciones políticas en los poderes Ejecutivo y Legislativo en Honduras, Guatemala y El Salvador. Ello con el fin de restaurar el equilibrio del sistema político, por décadas dejado por las élites en manos de los estamentos militares, cuyo interés en la integración nunca estuvo por encima de las conveniencias estratégicas impuestas por el enfrentamiento armado interno.

Una segunda explicación que es complementaria a la primera, resulta de una premisa ampliamente constatada en los procesos de integración o de armonización comunitaria: su velocidad es definida por el miembro más lento del grupo, no por el que avanza a paso más acelerado. La voluntad política para avanzar en la integración, independientemente de los beneficios económicos que ésta genere a un país o grupo empresarial particular, no se manifiesta porque hay en el Sistema de Integración países que – aún siendo minoría en el conjunto - simplemente no desean avanzar con igual celeridad que el resto. En la actualidad, tal es el caso de dos miembros del SICA, Costa Rica y Panamá y tres miembros de la ALIDES, Costa Rica, Panamá y Belice.

En este caso las justificaciones económicas tendrían menos peso que otras de naturaleza política, cultural y hasta ideológica, pues habría países y bloques económicos y sociales que opondrían resistencia a la integración pues la verían más como una limitación a sus expectativas de vinculación con el mundo que como una oportunidad para el desarrollo de sus intereses económicos. Tales serían los casos de Costa Rica y Panamá, donde los sectores dominantes podrían incluso perci-

Honduras. Por su parte, la voluntad política de Somoza hizo de Nicaragua uno de los países que más se benefició de la integración. De estar en último lugar de las exportaciones intrarregionales que compartía con Honduras en 1960, pasó a ser, una década después, el principal exportador en unas cinco o seis industrias. Actualmente incluso los gobiernos más renuentes de participar en la integración quieren que se mantengan los mercados regionales protegidos“.

bir a la integración centroamericana como una amenaza política¹⁴. En Belice la situación no aparece tan clara, pues en este caso lo que prevalece es una ambigüedad cultural muy propia de la experiencia histórica del país. En efecto, afrocaribeña y anglófona en espíritu, Belice es geográfica, económica y demográficamente cada vez más centroamericana. Ello le obliga a navegar en un parteaguas turbulento, cuyas complejidades no siempre permiten a Belice definir con claridad su compromiso en el marco del SICA; marco al cual sólo se ha integrado de manera parcial.

Esta situación, sin embargo, no debería llevar a la conclusión de que, debido a sus renuencias históricas, los socios menos entusiastas del Sistema deban ser excluidos o marginados de éste. Para todos los efectos Belice, Costa Rica y Panamá constituyen, cada uno en su especificidad, piezas sin las cuales la integración centroamericana nunca será creíble. En algunos ámbitos, como el ecológico, esta afirmación es absolutamente clara: no puede haber Corredor Mesoamericano sin los cayos y arrecifes de Belice o sin el Tapón del Darién. En otros, la trama es menos discernible pero igualmente persuasiva: ¿puede la integración centroamericana prescindir, como opción de futuro, del poderoso sector servicios de Panamá (incluido su Canal), o del dinamismo que infunde Costa Rica, la democracia más asentada del área y uno de los países con un mayor desarrollo humano del Hemisferio?

Una tercera explicación, menos sociológica aunque no menos política, tendría como elementos centrales factores de tipo “técnico” o institucional. La integración centroamericana es de mala calidad, entre otras razones, porque los Estados miembros del SICA no han estado dispuestos a fortalecer las instituciones de la integración independientemente de los beneficios que ello pueda conllevar para sectores económicos específicos. La renuencia de los Estados de ceder “soberanía” o autoridad supranacional a entidades multilaterales impide el

¹⁴ Esta tesis ha sido elaborada con mayor detalle en Luis Guillermo Solís, “De la integración renuente al activismo fraterno: la política exterior de Costa Rica en Centroamérica, en Paz, Integración y Desarrollo: Política Exterior de Costa Rica (1994-1998), San José: AFOCOI, 1999

avance del proceso de integración. Como es bien sabido, la suma de las partes no constituye el todo integrado en una comunidad económica y política como la que propugna el discurso oficial en Centroamérica. De hecho, sin instituciones regionales fuertes, bien financiadas y autónomas, el proceso de integración no puede avanzar porque la lógica nacional y los intereses particulares de los Estados no se lo permite. Mientras los Estados perciban sus márgenes de maniobra individuales como más eficientes o productivos que los regionales – tanto en lo económico como en lo político - no será posible que se profundice la integración. Ello, a pesar de las presiones de los grupos empresariales. En este caso como en tantos otros, los Estados comprobarían su autonomía frente a los grupos de interés o de presión.

2.1. Las dimensiones de la agenda regional

Más allá de las renuencias políticas o de las oportunidades económicas que ofrece la integración regional a los pueblos de Centroamérica, los años noventa han descubierto al menos tres realidades que condicionan de manera determinante la vinculación del Istmo con el resto del mundo. La primera es que la agenda regional ha cambiado mucho, y que los factores que la conforman son de una complejidad tal que ya no pueden ser abordados desde posiciones unitemáticas, como fue el caso durante la primera etapa del proceso en los años sesenta donde el predominio de los temas económicos fue contundente. La segunda es que, independientemente de las enormes críticas que ha recibido y seguirá recibiendo el SICA, éste no se puede descartar ni por razones prácticas ni por razones políticas. Valga decir, casi cincuenta años de Mercado Común no pueden ser obviados: la integración centroamericana quizá no avance, pero tampoco desaparecerá como punto importante de la realidad del Istmo. Finalmente, la agenda regional sólo puede abordarse a partir de una aproximación multidimensional y simultánea, es decir, abarcando al mismo tiempo tanto los factores sustantivos como los factores institucionales, legales, financieros y de procedimiento.

a.) Dimensión burocrática/institucional

Las instituciones de la integración se quedaron rezagadas con respecto a las condiciones cambiantes de la región y del mundo en los años noventa. Pese a la reformas introducidas en el Protocolo de

Tegucigalpa en 1991, el marco conceptual en que dichas reformas se basaron fue prácticamente el mismo utilizado en los años del Tratado de San Salvador, el cual sometía a la Secretaría General y sus órganos especializados a una clara subordinación a los Estados miembros, al tiempo que no las dotaba de los recursos suficientes para desempeñar su labor.

Sin embargo, lo más negativo de este proceso fue que, debido a la inercia burocrática con que funcionó el sistema de integración entre 1969 y 1991, se produjo un gran desorden en el crecimiento de las instituciones. Ello tuvo como resultado innumerables ineficiencias y duplicaciones funcionales que volvieron al sistema no sólo muy caro desde el punto de vista de sus costos de operación, sino también muy incapaz para enfrentar los nuevos desafíos de una región que despertaba a la democracia y al desarrollo sostenible por primera vez en su historia.

Sumisa ante los Estados nacionales, desfinanciada, institucionalmente anquilosada y sin disponer de un personal verdaderamente especializado en las funciones de integración (con la posible excepción de la Secretaría de Integración Económica – SIECA -, la cual siempre se mantuvo en la punta del proceso), la Secretaría General del SICA y los órganos del Sistema pronto se vieron superados por la realidad. De allí que pese a la reforma, el SICA no mejorara y se volviera imperativo adaptarlo a los nuevos tiempos y al nuevo marco conceptual de la agenda regional: la ALIDES.

En las primeras décadas del siglo XXI el SICA en su conjunto continuará enfrentando este problema de manera dramática. No sólo se interrumpió la reforma anunciada en la XV Cumbre de Presidentes de Guácimo en 1994 completada en Panamá en 1997. Tampoco pareciera posible la realización de otra reforma integral en el futuro próximo. El problema es que sin reforma institucional y burocrática, el Sistema siempre será incapaz de generar más integración por medio de una práctica regional más dinámica. En este sentido, no pareciera haber una correspondencia entre el discurso oficial y la realidad institucional. Por el contrario, lo que se presenta es una disfunción grave entre la retórica y los instrumentos institucionales imprescindibles para hacerla realidad. Esto se verá en detalle más adelante.

b.) Dimensión financiera

Una dimensión diferente pero muy próxima a lo institucional y burocrático es la financiera. No puede haber integración si los Estados miembros del Sistema se niegan a asumir los costos que ésta conlleva. Ningún sistema de integración es barato, mucho menos si asume a plenitud las tareas que le son propias en un marco de creciente multilateralismo. Hasta la hora, los mecanismos que se han propuesto para la capitalización del Sistema pasan por la asignación de recursos de parte de los Estados miembros. Es indispensable que los Estados garanticen el pago puntual y suficiente de las cuotas nacionales a las entidades del SICA, de lo contrario – como ha sido el caso hasta la fecha - o bien éstas no tienen capacidad de gestión, o bien se ven obligadas a vender servicios y desarrollar proyectos con el único propósito de aprovechar los “overheads” requeridos para satisfacer sus costos de operación.

La agenda financiera de la integración es también importante porque conlleva una discusión sobre la eficiencia del sistema en su conjunto y de las instituciones particulares que lo conforman. Hasta la fecha, nadie sabe a ciencia cierta cuánto cuesta la integración centroamericana a los países miembros. El cálculo más aproximado, según el Informe del BID-CEPAL recibido por los Presidentes de Centroamérica en setiembre de 1997, es de \$15 millones de dólares anuales, valga decir, un promedio de \$3 millones por país¹⁵.

¹⁵ BID/CEPAL, La integración centroamericana: elementos para su reforma, Panamá: 1997. Estas cifras han sido asumidas como válidas en diversos estudios preparados tanto por la Secretaría General del SICA como por la Secretaría General de la SIECA para los gobiernos del área. El monto, sin embargo, es engañoso por varias razones. En primer lugar, está basado en estimaciones de lo que *deberían* pagar los Estados miembros, no lo que en realidad desembolsan pues la gran mayoría de ellos no están al día en sus obligaciones. En segundo lugar, el monto incluye las cuotas al PARLACEN y la Corte Centroamericana de Justicia, órganos en los que no participan todos los miembros del SICA. En todo caso, esto lo único que indica es la grave situación en que se encuentra el SICA desde el punto de vista financiero, y lo vulnerable que se vuelva a los vaivenes gubernamentales de los países centroamericanos donde el rubro regional no es precisamente una prioridad presupuestaria.

A este respecto, no es realista pensar que los Estados miembros van a estar dispuestos a pagar sus obligaciones actuales (definidas por los Tratados) o incrementarlas a futuro, si no se producen cambios internos en el SICA que garanticen un uso eficiente pero también transparente de los recursos. Ello conlleva, de manera prioritaria, no sólo ajustes significativos al interior de las instituciones, sino también una racionalización mayor de la totalidad del Sistema de manera que se eliminen duplicaciones e ineficiencias propias del caos institucional que ha prevalecido hasta la hora actual. Los casos del PARLACEN y la Corte Centroamericana de Justicia son paradigmáticos, pues entre ambas instituciones consumen, según los números del Informe del BID y CEPAL, el 50% de los costos totales del SICA.

Sólo una propuesta radical puede resolver la crisis financiera del SICA en un plazo manejable para las instituciones; instituciones, las cuales de no contar con los recursos de los Estados, continuarán dependiendo de las contribuciones de la cooperación internacional (lo cual es inconveniente en lo político) o bien de los “overheads” de proyectos específicos (lo cual es inadmisibles como principio de trabajo). A este respecto, la iniciativa más razonable, favorecida y sustentada de manera muy técnica por la SIECA pero que ha sido fuertemente resistida por los gobiernos, es la de adopción de un arancel específico (o en su defecto, el extraer un porcentaje del arancel centroamericano) a los productos que se mueven en el ámbito del Mercado Común. Esta suma superaría las necesidades financieras actuales del Sistema y le permitiría su funcionamiento normal.

Desgraciadamente esta propuesta ha enfrentado una oposición férrea de los sectores económicos de los gobiernos y de los representantes de la empresa privada, para quienes un “impuesto integracionista” como el sugerido constituiría una carga inconveniente para el comercio regional.

c.) Dimensión política¹⁶

La discusión sobre el para qué y el qué tipo de integración requiere la Centroamérica del siglo XXI no está agotada. Ello implica particularmente, determinar hasta dónde los Estados miembros están dispuestos a concederle a la institucionalidad regional poderes supranacionales. Esta tensión, que siendo natural no puede postergarse habida cuenta de los desafíos que plantea el futuro inmediato del Sistema, debería ser incluida en la agenda de sus órganos superiores. Sin embargo, los líderes políticos de la región se encuentran muy enfrentados a este respecto, y nada permite vislumbrar una definición en el corto ni mediano plazo.

Durante la reunión presidencial de Managua en julio de 1997 y las discusiones públicas posteriores a la declaración de la Unión Centroamérica, se revelaron la multiplicidad de tendencias en el debate contemporáneo. Es interesante constatar cómo, más allá de la posición de un mandatario que, a pocos días de abandonar la presidencia de su país hizo una profesión de fe morazánica que ninguno de sus otros colegas compartía, ninguna de estas tendencias abogó por un modelo de integración regional plena el cual, cuando se mencionó, sólo lo fue como una aspiración de largo aliento; algo que sonaba más a utopía política más que a una "(...) fase superior de la asociación comunitaria contenida en el Protocolo de Tegucigalpa"¹⁷.

La imposibilidad de contar con una visión común de integración regional de largo plazo como la que tuvo Europa a finales de la década de los años cincuenta, y principalmente la renuencia de los Estados centroamericanos de construirla como prioridad para el desarrollo del Istmo en el siglo XXI, genera problemas para las relaciones externas de Centroamérica. Es posible manejar un discurso integracionista que no tiene sustento en la realidad como instrumento de política exterior de

¹⁶ Conversaciones y entrevistas con el Ing. Ernesto Leal , Secretario General del SICA, el Dr. Carlos Manuel Castillo (qdDg), representante presidencial de Costa Rica en la Comisión BID/CEPAL, el Lic. Carlos Ramiro Martínez, exVicecanciller de Guatemala y la Ministra Consejera Patricia Solano, Subdirectora de Integración de la Cancillería de Costa Rica.

¹⁷ Declaración de Managua, Preámbulo.

corto plazo. Centroamérica así lo ha hecho principalmente de cara a la comunidad donante en búsqueda de recursos de la cooperación internacional. Esta estrategia, sin embargo, no es sostenible, especialmente una vez que los socios extraregionales – motivados por ese discurso - demandan un tratamiento conjunto de negociaciones en materia comercial, agrícola, ambiental o de seguridad.

d.) Dimensión económica y comercial

Ante un contexto como el descrito, la posición que han adoptado muchos gobiernos y especialistas de Centroamérica es avanzar en los temas económicos y comerciales en donde todas las partes, incluso aquellas más renuentes a la integración política, parecieran estar más dispuestas a hacer concesiones. La lógica económica de la integración, dominante desde los orígenes del proceso en los años sesenta, sigue siendo, en la hora actual, la única que pareciera concitar un poco más de entusiasmo en las élites dirigentes de Centroamérica¹⁸.

Es indudable que la mayor parte de los logros de la integración centroamericana se han dado en el ámbito económico. Este ámbito también resulta clave para lo que se ha dado en llamar la “inserción inteligente de Centroamérica en el sistema internacional”, y es el que ha experimentado un dinamismo mayor tanto en cuanto al desarrollo institucional, como a su peso específico en los equilibrios internos del SICA¹⁹.

No obstante ello, incluso los logros en materia económica son en el mejor de los casos insuficientes, pues hay clara conciencia, tanto en el sector público como en el empresarial, de que Centroamérica todavía

¹⁸ Entrevistas y conversaciones con el Lic. Giovanni Castillo, exViceministro de Economía de Costa Rica, el Ing. Humberto Pretti, empresario guatemalteco, el Lic. Haroldo Rodas Melgar, Secretario General de la SIECA y el Dr. José Ramón Hernández Alcerro, exEmbajador de Honduras ante las Naciones Unidas y la Casa Blanca.

¹⁹ SIECA, El proceso de integración económica centroamericana y el nuevo orden económico internacional, Guatemala:SIECA, 1995. También Centro para el Estudio de las Relaciones Económicas Internacionales (CREI), Política Comercial e Integración Económica en Centroamérica, San José: FUNPADEM/PAR, 19897.

está lejos de contar con las condiciones óptimas para responder a los desafíos de la economía globalizada del nuevo siglo²⁰. Ello se vería agravado, en opinión de Víctor Bulmer-Thomas, por al menos cuatro problemas fundamentales: el limitado volumen del comercio intraregional con relación a los intercambios bilaterales; la poca prioridad del comercio intraregional con relación al comercio extraregional; la imposibilidad de reconciliar todos los esquemas de integración abiertos a cada país; y la insuficiencia de las instituciones regionales. En síntesis, para Bulmer-Thomas y otros especialistas, “(...) no es probable que el mercado común ... llegue a ser algo más que una mera área de libre comercio”²¹.

Resultará fundamental para Centroamérica resolver la dimensión económica y comercial de la integración regional como prioridad de sus relaciones externas en las primeras décadas del siglo XXI. Hay coincidencia entre los analistas en cuanto a que en buena medida, la visibilidad de Centroamérica como región en el sistema internacional, así como la profundización del proceso regional en mucho dependerá de la capacidad del Istmo de desarrollar sus economías.

2.2. Los temas de la agenda de la integración regional: Hacia una ampliación de los márgenes de Centroamérica frente a la Comunidad Internacional

Tal y como ya se indicó, las tendencias internacionales después del fin de la Guerra Fría hicieron “desaparecer” gradualmente a Centroamérica de la agenda internacional. Pareciera que ésta continuará siendo una característica dominante durante las próximas décadas²².

²⁰ Véase a Edgar Chamorro, “La integración económica centroamericana en el escenario de la mundialización: nuevas agendas para los nuevos desafíos”, en Sanahuja y Sotillo, Op.cit, 1998, pp. 223-248.

²¹ Víctor Bulmer-Thomas, “La unión aduanera: un imperativo para la integración regional de América Central”, en Sanahuja y Sotillo, Op.cit., pp. 135; 136-137.

²² No necesariamente, dicen algunos. Willy Stevens, “El Proceso de San José”, en Política Exterior, vol. VII, # 61, enero/febrero 1998, p. 151, afirma que con relación “(...) a si el Istmo centroamericano, podría recuperar su peso político específico con vistas a volver a ser un interlocutor interesante, no existen dudas al respecto...” siempre y cuando se potencien cuatro factores que él de-

Es difícil, ciertamente, saber si los espacios de Centroamérica en el Sistema Internacional van a ampliarse ya sea debido a un esfuerzo propio, o como consecuencia de acontecimientos globales fuera de su control. En cualquier caso la agenda centroamericana, muy compleja desde la adopción de la ALIDES en 1994, deberá ser atendida por los países del Istmo por un imperativo histórico, pues ninguno de sus principales temas puede ser resuelto de manera permanente y completa sin una aproximación regional²³.

Para los efectos de este trabajo y siguiendo la sugerencia metodológica de W. Stevens de dividir la agenda en dos tipos de temas (“blandos” o de ética global y “duros” o estratégicos)²⁴, se podría sugerir la siguiente propuesta ajustada a las decisiones presidenciales adoptadas en las cumbres de 1998 y 1999:

a. Principios y valores permanentes: la inserción de Centroamérica debe darse a partir de ciertos valores y principios derivados de la experiencia de la región en la Posguerra Fría. Estos valores están recogidos en la ALIDES, pero también en las declaraciones de los gobiernos desde el Plan de Esquipulas: democracia; respeto a todos los Derechos Humanos; preeminencia de las instituciones civiles y del Estado de Derecho; desarrollo sostenible).

b. Temas “estratégicos”: seguridad pública (lucha contra el crimen organizado, en especial la narcoactividad); administración

nomina “capaces de posibilitar un resurgimiento geopolítico de América Central”, a saber: una política antidrogas; una revaloración de los factores ambientales; una ampliación del mercado por medio de la integración económica y una cooperación regional e intergubernamental más intensa en política exterior.

²³ Alfredo Guerra-Borges ha expresado algún escepticismo con respecto a esta aproximación, ya que considera que la agenda propuesta por la ALIDES es excesiva para Centroamérica. Más bien aboga por distinguir claramente entre lo que puede ser un simple enunciado de principios, de lo que es materia de integración y aquello en que sólo puede darse la modernización. Véase La integración centroamericana ante el reto de la globalización, Managua: CRIES, 1998, pp.46-49.

²⁴ Stevens, Op. cit.

de justicia y transparencia; desarrollo social (armonización de políticas públicas en salud, educación y vivienda); medio ambiente (áreas protegidas, biodiversidad, reforestación; vulnerabilidad y prevención de desastres); reforma del Estado (administración tributaria y control fiscal, descentralización, desconcentración); desarme (control de armas convencionales -armas en manos de civiles-, limitación expresa de las FFAA para la compra de nuevo equipo de alta tecnología), desminado; desarrollo e integración económica; inserción en la economía mundial (corredor tecnológico centroamericano).

Esta propuesta, sin embargo, hace caso omiso al planteamiento más acotado que ha sido propuesto por el Centro Latinoamericano para la Competitividad y el Desarrollo Sostenible (CLACDS) del Instituto Centroamericano de Administración de Empresas (INCAE) y la Universidad de Harvard. Convocado por los presidentes centroamericanos desde 1996 para concretar la Alianza para el Desarrollo Sostenible y financiado por el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), el Centro ha propuesto una estrategia de manejo de la agenda basada en el concepto de “conglomerados de desarrollo” (*clusters*), teniendo como referente una aproximación comparativa a procesos exitosos en otras partes del mundo (*benchmarking*)²⁵.

La aproximación del proyecto INCAE/Harvard, seguido muy de cerca por dos conocidos economistas de fama internacional – Michael Porter y Jeffrey Sachs - busca racionalizar la agenda a partir de un análisis que privilegia aquellas áreas en que Centroamérica puede ser competitiva (agroindustria, manufacturas de maquila, turismo y producción electrónica y de alta tecnología). De esta manera, según dicha propuesta, se maximizarían las potencialidades de la región al tiempo que se evita que los gobiernos asuman temas de la agenda considerados propios de la jurisdicción de los Estados nacionales y por lo tanto no susceptibles a recibir un tratamiento regional conjunto (seguridad,

²⁵ Roberto Artavia, Cambiar para Prosperar: Centroamérica ante el Nuevo Siglo, San José: INCAE, 1998

educación, salud, vivienda, política comercial, legislación laboral, aranceles, etc).

El problema con este enfoque, indudablemente más pragmático que el tradicional, es que al segregarse la agenda a partir de criterios estrictos de competitividad se pierde la integralidad en el tratamiento de los temas “reales” que afectan a todos los países del Istmo. Ello termina por socavar las bases de uno de los principales postulados de la integración regional a saber, la idea de que los desafíos del siglo XXI siendo globales en su origen, deben ser también resueltos conjuntamente por los países centroamericanos.

En la perspectiva del siglo XXI es probable que la agenda acotada que propone el INCAE/Harvard cuente con un mayor apoyo de los gobiernos centroamericanos pero también propenda a inhibir el desarrollo de la integración regional. Ello por cuanto sólo favorecerá el tratamiento conjunto de un segmento relativamente pequeño de temas mientras deja descubiertos la mayor parte de los temas “duros” mencionados arriba.

2.3. La cooperación internacional: Su papel como inductora de integración

La desolación dejada por el Huracán *Mitch* en Centroamérica a finales de 1998 reavivó los flujos de cooperación que el Istmo no recibía desde hacía una década. La magnitud de la destrucción material así como la enorme cantidad de víctimas de este desastre conmovió a la Comunidad Internacional no sólo por la dimensión de la tragedia, sino también por la constatación de la vulnerabilidad que continúan padeciendo los estratos más débiles de las sociedades del área.

La asignación de recursos para atender esta emergencia, sin embargo, se produjo en medio de un debate en cuanto a los controles indispensables – tanto locales como externos - que deberían establecerse con el fin de garantizar su adecuada y transparente distribución. Experiencias anteriores habían demostrado la facilidad con que los recursos de emergencia podían ser desviados hacia fines no previstos por gobiernos o funcionarios inescrupulosos. También la tendencia de utilizarlos con fines meramente paliativos, sin introducir cambios

estructurales que impidieran que los errores del pasado volvieran a repetirse.

La conclusión política fue, tanto en la reunión del Grupo Consultivo de Estocolmo como en la mayoría de las instancias oficiales de los países donantes, que la cooperación hacia Centroamérica no podía ser “neutral”. Es decir, que si bien esta ayuda ya no podía ser “condicionada” con la carga ideológica de otras épocas, si era deseable inducir a los gobiernos del área a someterse a una rendición de cuentas periódica, tanto por medio de controles ciudadanos más estrictos como por medio de auditorías externas a cargo de empresas especializadas.

Es dudoso que las buenas intenciones de los donantes pudieran ser concretadas, tanto debido a razones de tipo práctico como político. Sin embargo, aunque los montos de la cooperación internacional hacia Centroamérica continúen disminuyendo progresivamente en las próximas décadas, es importante resaltar la necesidad de adoptar criterios más estrictos para el desembolso de dichos recursos, incluidos los destinados a las organizaciones de la sociedad civil. Los criterios que podrían utilizarse para ello deberían estar en consonancia con los principios y valores definidos por los propios Estados centroamericanos y que se han denominado “suaves” en la sección anterior. Evidentemente la adopción de una posición semejante no será popular en algunos gobiernos centroamericanos, como ha sido el caso de Nicaragua, cuyo Presidente ha acusado a los países donantes de ser “prepotentes”, “irrespetuosos” e “injerencistas” tras un agrio debate sobre el destino de los fondos de emergencia post *Mitch*²⁶.

El manejo de la cooperación en la etapa *post Mitch* dejó otras enseñanzas también muy importantes para el futuro de Centroamérica.

La primera es que ni siquiera una tragedia de esta magnitud es capaz de generar integración si los países y los distintos estamentos de la sociedad civil de la región, adolecen de la voluntad para alcanzarla. En otras palabras, la única manera de garantizar que se aproveche de

²⁶ “Alemania pide posponer cita”, en La Nación, 30 de enero de 2000, p. 24 A

manera adecuada y conjunta la ayuda de la cooperación internacional, es si se establecen mecanismos institucionales de diseño, negociación, administración y evaluación de esa cooperación y se definen las prioridades regionales que la orienten por medio de un proceso colectivo de concertación. Esta tarea es complicada por dos razones. Por una parte los gobiernos centroamericanos, debido a las grandes necesidades que aquejan a sus países, todavía se resisten a “conceder” los potenciales beneficios individuales que la cooperación internacional les deparará individualmente en aras de un planteamiento conjunto, donde la distribución se realice a partir de estrategias verdaderamente regionales. Ello también ocurre al interior de la sociedad civil regional cuyas organizaciones, mucho más comprometidas con la integración en su praxis política que los propios gobiernos que la tutelan, han sido no obstante también víctimas del canibalismo intersectorial y gremial. Este ha sido un fenómeno que, adicionalmente, no ha estado exento de enfrentamientos de tipo nacionalista.

Por otra parte, Centroamérica no cuenta con entidades técnicas regionales capaces de realizar esa tarea. Estos mecanismos, que no existen aún debido a la oposición de los gobiernos, deberían ser instancias fuertes, bien dispuestas para dirigir de manera permanente – tomando decisiones de carácter vinculante, bajo la dirección política de la Secretaría General y en consulta con los Estados miembros del SICA y el Comité Consultivo de la sociedad civil - los proyectos regionales de cooperación. También deberían tener suficiente versatilidad como para activarse rápidamente en caso de emergencias antropogénicas o de contingencias naturales. Esto en asocio con la organización regional de desastres (CEPREDENAC) y con el fin de coordinar las labores de mitigación y reconstrucción que se requieran.

Una segunda lección, más estratégica sin duda, es que Centroamérica debería adoptar a futuro una actitud más propositiva frente a la cooperación de la Comunidad Internacional, y no aceptar indiscriminadamente, debido a las acuciantes necesidades individuales de los países, las prioridades que bien que mal ésta le impone. Ello conllevaría varias condiciones, entre las que sobresalen, además de lo ya señalado con relación a la institucionalidad regional, el apego estricto de los gobiernos centroamericanos a la agenda de ALIDES, la cual debería actualizarse de manera periódica.

Una tercera lección que no tiene que ver con Centroamérica pero que indudablemente la afecta, es la muy evidente falta de coordinación que existe entre los países cooperantes. La proliferación de agendas de cooperación, no siempre claras y utilizadas con frecuencia con fines de política doméstica, se vuelve inmanejable cuando los países que las promueven, no establecen mecanismos de diálogo entre sí. Claramente se han logrado progresos notables en los últimos años, tales como la creación del Grupo Consultivo para Centroamérica convocado por el Banco Interamericano de Desarrollo. No obstante ello, todavía es posible que los países donantes coordinen mejor sus acciones en el Istmo, de manera que no se produzcan contradicciones como las que existen cuando se apoyan simultáneamente una agenda regional que corre a contrapelo de siete agendas nacionales que con frecuencia buscan objetivos divergentes.

En cuarto lugar, la imagen de Centroamérica como suma de cinco, seis o siete menesterosas “banana republics” ratificada tras *Mitch*, es también muy problemática en varios sentidos. Además de lo ya apuntado en términos de pérdida de márgenes de maniobra para canalizar la cooperación externa hacia aquellas áreas verdaderamente prioritarias, la región también se inhibe de poder construir, debido a su gestión de una agenda “minimalista”, asociaciones o alianzas estratégicas más maduras; oportunidades que le permitirían en el mediano y largo plazos, aumentar las inversiones y fomentar el desarrollo de actividades productivas más sofisticadas, con crecientes grados de transferencia de tecnología y, en consecuencia, de mayor valor agregado.

En quinto lugar, hay que ponderar la tendencia, cada vez más frecuente, de que la cooperación internacional se canalice por medio de las organizaciones de la sociedad civil, tanto nacional, como regionalmente organizada y no de las instancias oficiales de los Estados. La decisión de los donantes de privilegiar estos canales directos de asistencia por medio de estas entidades no gubernamentales, no debería considerarse una amenaza por parte de los gobiernos, sino más bien una importante estrategia complementaria que podría más bien fortalecer mucho la ejecución de los programas de desarrollo.

Para que esta oportunidad se produzca, sin embargo, es indispensable que los propios gobiernos tomen la iniciativa de incorporar cada vez de manera más frecuente y significativa, a las organizaciones de la socie-

dad civil en los procesos de toma de decisiones. De lo contrario, lo que se produce es el establecimiento de canales separados y mutuamente excluyentes para dirigir la cooperación al desarrollo, los cuales terminan por perjudicar tanto al donante (debido a que el impacto de los recursos se diluye) como a los beneficiarios (cuyos objetivos sólo se alcanzan de manera parcial debido a que los montos que se otorgan son insuficientes). A futuro, esto podría evitarse por medio de negociaciones tripartitas en las que participen los donantes, los gobiernos centroamericanos y las organizaciones de la sociedad civil regional, en el entendimiento de que tanto los gobiernos como la sociedad civil convergerían en un programa mínimo de cooperación al desarrollo. Dichas negociaciones, cuando involucren programas regionales, deberían ser convocadas por la Secretaría General del SICA y dirigidas por la instancia que dentro de ésta se cree con el fin de coordinar los esfuerzos conjuntos de los países del Istmo.

3. La reforma del SICA²⁷

La restructuración y adecuación de las instituciones regionales es de vital importancia para el proceso de integración regional; particularmente porque la mayoría de ellas son anteriores a la estrategia integral de desarrollo regional, denominada Alianza Centroamericana para el Desarrollo Sostenible – ALIDES -, adoptada por los Presidentes centroamericanos en agosto de 1994, cuya implementación se apoya en la institucionalidad regional. Asimismo por el contenido, innovador y muy especializado, de los tratados y convenios que han surgido en la década de los años noventa.

Por ser la Alianza una iniciativa de políticas, programas y acciones a corto, mediano y largo plazo, las instituciones regionales deben trabajar conjuntamente con los gobiernos en su ejecución, partiendo de las cinco grandes áreas que la fundamentan: la política, económica, social, cultural y ambiental. Para ello se requiere de una mayor coordinación entre las mismas instituciones con la Secretaría General del SICA.

Conforme se fueron creando las instituciones regionales, no se previó ni la articulación entre ellas mismas, ni entre éstas y las que ya existían. Tampoco se definió una estrategia ordenada dirigida hacia objetivos integracionistas predeterminados. Ello generó a lo largo de los últimos treinta años una gran duplicidad de funciones y un gasto excesivo de recursos para los Estados miembros del SICA. La aparición de una especie de “soberanía institucional” en el Sistema, hizo que sus instituciones adoptaran esquemas de trabajo cada vez más autónomos y fragmentados. Esto devino en elevados niveles de descoordinación, alentados por la proliferación de agendas individuales

²⁷ Esta sección se preparó con la destacada participación de la Ministra Consejera Patricia Solano, Subdirectora de Integración del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de Costa Rica. También con los materiales e insumos intelectuales aportados por la Secretaría General del SICA. Para más detalles sobre el particular pueden consultarse Ernesto Leal, “La reforma del Sistema de la Integración Centroamericana”, en Nowalski y Acuña, Op.cit., 1998, pp. 19-34. Un análisis más amplio se encuentra en PNUD, Estado de la Región ..., Cap. XI, pp.307-326.

basadas en programas y proyectos que perseguían fines e intereses particulares, al margen de las prioridades regionales definidas por los Estados miembros y por la propia Secretaría General del SICA.

El Protocolo de Tegucigalpa establece que el funcionamiento de la estructura institucional, deberá “garantizar el desarrollo equilibrado y armónico, de los sectores económico, social, cultural y político, mediante una coherente coordinación intersectorial que asegure la ejecución eficiente y el seguimiento constante de las decisiones emanadas de las Reuniones de Presidentes”. Esta prescripción sin embargo, al no ser jurídicamente vinculante, se cumple sólo de manera simbólica pues la institucionalidad regional no contribuye al cumplimiento de estos objetivos, ni los gobiernos se lo exigen.

Tampoco se ha puesto en ejecución el mecanismo establecido en las *Bases de Coordinación Interinstitucional*, acuerdo definido por los Cancilleres cuyo propósito es el de generar una coordinación institucional operativa y eficaz que de seguimiento puntual a las reuniones de Presidentes.

La reforma planteada en julio de 1997 por los Presidentes centroamericanos se basa en un reordenamiento de las instituciones regionales, del Parlamento Centroamericano y de la Corte Centroamericana de Justicia. Sus objetivos principales están centrados en reducir la dispersión de instituciones y funciones del SICA; mejorar la coordinación, seguimiento, ejecución y evaluación de las decisiones presidenciales y ministeriales; fortalecer la capacidad técnica y administrativa del Sistema; armonizar las acciones que se adoptan en el marco regional con las acciones que se ejecutan a nivel nacional y, en priorizar los acuerdos e iniciativas gubernamentales con el fin de maximizar su impacto.

Con el propósito de iniciar la reforma se crearon tres grupos de trabajo, para el Parlamento, la Corte y para elaborar un Tratado Único, sustitutivo de la normativa vigente desde 1959. Todos ellos con la

participación de representantes de los gobiernos y de los órganos comunitarios según fuera el caso²⁸.

3.1. Alternativas para la reforma de la institucionalidad regional

La reforma integral del SICA, tal y como fue imaginada por los Presidentes en la Cumbre de Guácimo en agosto de 1994, y diseñada por los técnicos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Comisión Económica para la América Latina (CEPAL), en setiembre de 1997 no podrá ser concretada. Ante semejante escenario, inviable por razones tanto políticas como administrativas, podrían proponerse al menos tres opciones, dos de las cuales, la segunda y la tercera, resultarían más adecuadas a juicio del consultor. La primera, probablemente la menos problemática de todas y por lo tanto la que podría ser adoptada con mayor facilidad por los gobiernos centroamericanos, es tan superficial, que casi no conllevaría variaciones al actual modelo.

a. *Propuesta 1*

Esta propuesta mantiene en parte la estructura actual, con algunas modificaciones que van dirigidas hacia un ordenamiento institucional, con miras a hacer más eficiente y ágil el proceso de integración regional. Consiste en:

²⁸ Tanto las reformas del Parlamento como las de la Corte proponían, entre otros aspectos, una adecuación de las inmunidades y privilegios de sus miembros; la racionalización de los gastos y de la estructura administrativa; el mejoramiento de la coordinación con los demás Órganos e Instituciones del Sistema de Integración Centroamericana y la reducción del número de diputados y de magistrados. En cuanto a las instituciones regionales, la reforma contempla la creación de una Secretaría General Unificada, conformada por una Secretaría General que se encargaría de los asuntos políticos, jurídicos y de seguridad regional y por tres Direcciones de Área: Económica, Social y Ambiental. Estas Direcciones agruparían a algunas instituciones como departamentos, otras desaparecerían o se reubicarían dependiendo del tema que traten. Asimismo, la Secretaría General tendría una Unidad de Cooperación encargada de propiciar y facilitar la identificación de necesidades y áreas de interés que puedan ser traducidas en proyectos regionales, así como de sistematizar y analizar los temas de interés estratégico y los criterios de prioridad. Serviría también para establecer un banco de proyectos regionales y para dar seguimiento permanente a los proyectos vigentes.

- Mantener la actual Secretaría General, pero más reforzada, dándole los soportes necesarios para ser más eficiente, a fin de que pueda satisfacer todos los requerimientos de los países en su proceso de integración. Para ello es indispensable hacer una evaluación que permita encontrar las debilidades que tiene y los requerimientos que necesita para su óptimo funcionamiento.

Además, es necesario que los gobiernos ratifiquen las áreas prioritarias para la región contenidas en la ALIDES y en ese sentido direccionen a la Secretaría General. Asimismo se debe invertir a la Secretaría General de mayor autoridad respecto a las otras secretarías e instituciones, para que respondan a los requerimientos de ésta y se logre una mayor coordinación y eficiencia del Sistema en su conjunto.

- Crear en la Secretaría General una Unidad (o Dirección General) de Cooperación con personal calificado en elaboración, negociación, gestión y evaluación de proyectos. Esta unidad debe mantener un banco de proyectos en las áreas de mayor impacto para la región, que contribuya a fortalecer los proyectos y programas que se presenten a nivel regional y que sirva para orientar a los países sobre la importancia de desarrollar proyectos y programas en campos específicos. Esta unidad de cooperación debe convertirse en el mecanismo mediante el cual se negocien y canalicen los recursos para el desarrollo de programas y proyectos del proceso de integración. Además deberá dar el seguimiento puntual y preciso de cada proyecto que se realice.
- Establecer Secretarías Especializadas o Divisiones Sectoriales en países diferentes, tomando en cuenta particularmente las fortalezas o debilidades de los países para su asignación. Estas secretarías o divisiones deben tener un secretario o director que no sea nacional del país donde se instaló dicha instancia y debe contar con personal técnico especializado en las diferentes áreas que administre. La secretaría sectorial deberá tener una estrecha coordinación con la Secretaría General, con el propósito de llevar a cabo un trabajo coherente y armónico respecto a la agenda regional. Este sistema que favorece la dispersión de las instituciones y consume más recursos, pareciera que promueve un mayor conocimiento de la integración y es más equitativo.

- Agrupar las instituciones regionales que existan en las diferentes áreas en cada una de las Secretarías o Divisiones Sectoriales, a fin de obtener una institución sectorial fuerte, eficiente y ordenada. Esto contribuye a evitar la dispersión y dualidad de funciones. Los recursos que requieran para desarrollar los diferentes proyectos deben ser canalizados por medio del mecanismo que deberá establecerse en la unidad de cooperación de la Secretaría General.
- Fortalecer el papel del Comité Consultivo del SICA, integrado por los sectores, empresarial, laboral, académico, industrial y las principales “fuerzas vivas” (otros sectores de la sociedad civil) de la región, que representan las diferentes instancias que están comprometidas con el proceso de integración regional y que son necesarias para su avance.
- Establecer un mecanismo de pago permanente tanto para la Secretaría General como para las secretarías sectoriales, de manera que el presupuesto que administra sea para su mantenimiento y la cooperación que reciben sea específicamente para desarrollar sus programas en forma eficiente y satisfactoria, de tal forma que estas instancias se conviertan en un soporte sustantivo para el proceso de integración regional.

b. *Propuesta 2*

Persigue un ordenamiento más puntual y conlleva un compromiso más fuerte de los gobiernos centroamericanos en el desarrollo del proceso de integración, partiendo de lo que establece el Protocolo de Tegucigalpa, al tiempo que promueve la estrecha coordinación de las instituciones regionales. Al igual que la propuesta anterior, presupone la existencia de una Secretaría General con Secretarías Especializadas o Direcciones Sectoriales. Consistiría en:

- Mantener una estrecha coordinación entre la Secretaría General fortalecida y las Secretarías Especializadas o Direcciones Sectoriales como entes claramente subalternos a ésta, con el fin de promover el desarrollo equilibrado, armónico y coherente de todas las áreas en la visión de la integración global.

- Eliminar las instituciones menores que han dejado de ser funcionales y operativas y que de alguna forma otras instancias más consolidadas realicen sus tareas o podrían realizarlas.
- Reactivar el Comité Ejecutivo creado en el Protocolo de Tegucigalpa e integrado por representantes permanentes de cada país ante la Secretaría General con rango de Embajador, para que maneje la coordinación práctica del proceso de integración. El Comité Ejecutivo deberá asegurar la eficiente ejecución de las decisiones presidenciales; velar por el cumplimiento de las disposiciones de este Protocolo y de instrumentos derivados; establecer las políticas sectoriales y presentar las propuestas necesarias, en concordancia con las directrices presidenciales; presentar el proyecto de presupuesto de la Secretaría General; promover la participación de todos los sectores vinculados con el desarrollo integral de la región y el proceso global de integración y revisar los informes de la Secretaría General y demás Secretarías y trasladarlos al Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores, para que sean elevados a la Reunión de Presidentes.
- Realizar las reuniones del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores, órgano principal de coordinación del Sistema de Integración Centroamericana, en forma puntual, con una sesión de dos días de duración, a fin de que logren atender las demandas del proceso de integración y ejerzan el rol de coordinación global que les confiere el Protocolo de Tegucigalpa con los ministros de cada ramo, con la Secretaría General y demás secretarías e instituciones y puedan elevar a los Presidentes las propuestas concretas que requiere el proceso.
- Establecer un mecanismo de coordinación entre los Ministros sectoriales con el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores, que podría ser mediante la realización de reuniones intersectoriales de manera ordinaria, al menos dos veces al año, convocadas por el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores. El objetivo de estas reuniones sería el revisar conjuntamente la agenda regional y tener conocimiento de los diferentes programas y proyectos que se realizan o que se vayan a realizar en cada ramo, así como de los avances obtenidos y los obstáculos.

culos encontrados para el desarrollo de dichos programas y proyectos y buscar conjuntamente una solución viable.

- Establecer un mecanismo de coordinación entre las Secretarías sectoriales y los Ministros sectoriales y éstas a su vez con la Secretaría General, a fin de que la Secretaría General contribuya a fortalecer el rol que debe desarrollar el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores.

c. Propuesta 3

Está orientada hacia un esquema más pragmático, que evita la burocracia institucional y se apoya en la acción y voluntad exclusiva de los Estados y de la sociedad civil regionalmente organizada, para avanzar en el proceso de integración regional. La adopción de este modelo implicaría la derogatoria de toda la institucionalidad regional tal y como se conoce desde principios de los años sesenta, y obligaría a los Estados a asumir de manera directa las tareas que hoy desempeña el conjunto del SICA. La desaparición de las instituciones, que en principio se podría ver como un retroceso en el proceso de integración, se vería compensado por un desarrollo más “real” y sólido que permitiría el ordenamiento del proceso y podría llevar, en su momento, a una evolución institucional más acorde con las necesidades del área. Se propone la creación de instancias de la siguiente manera:

- Consejo Superior, estará conformado por los Presidentes de cada uno de los países. Se constituiría en el órgano principal, encargado de dictar las políticas y directrices del proceso de integración regional.
- Comité Ejecutivo, integrado por los Ministros de Relaciones Exteriores de cada uno de los países. Este Comité fungiría como coordinador del proceso de integración y sería la instancia inmediata del Consejo Superior; deberá celebrar reuniones con cada una de las Comisiones Ministeriales.
- Comisiones Ministeriales sectoriales, presididas por los Ministros del área respectiva. Estas comisiones deberán coordinar sus trabajos con el Comité Ejecutivo y mantenerlo informado de sus actividades.

- Grupos de Trabajo, servirían de soporte técnico para las Comisiones Ministeriales y para el Comité Ejecutivo.
- La Presidencia del Consejo se ejercerá mediante la rotación de los Estados, en orden alfabético, por períodos de un año de duración.
- Secretaría Administrativa, muy reducida para que contribuya en la preparación de los trabajos de las instancias anteriores. Serviría como un enlace mínimo, cuya tarea principal sería secretarial.
- Grupos de Trabajo Ad-Hoc, se establecerían si es necesario, con el fin de que colaboren en el desarrollo de las políticas de integración.
- Foro Consultivo Económico, Social y Ambiental, estaría conformado por representantes del sector económico, social y ambiental, para que contribuya a desarrollar el proceso de integración conjuntamente con los gobiernos.

El concepto de Desarrollo Sostenible de ALIDES es claro y contundente. De su definición se parte para establecer los objetivos, principios y bases de este modelo de desarrollo integral para la región centroamericana. Este punto de partida no puede quedar en el olvido, por considerar al ser humano como su eje fundamental²⁹.

También este concepto debe prevalecer en el momento de retomar el rumbo del proceso de reforma institucional. Porque no sólo se trata de acomodar instituciones, eliminar algunas o simplemente dejarlas como

²⁹ Según la ALIDES, "(...) el desarrollo sostenible es un proceso de cambio progresivo en la calidad de vida del ser humano, que lo coloca como centro y sujeto primordial del desarrollo, por medio del crecimiento económico con equidad social y la transformación de los métodos de producción y de los patrones de consumo y que se sustenta en el equilibrio ecológico y el soporte vital de la región. Este proceso implica el respeto a la diversidad étnica y cultural regional, nacional y local, así como el fortalecimiento y la plena participación ciudadana, en convivencia pacífica y en armonía con la naturaleza, sin comprometer y garantizando la calidad de vida de las generaciones futuras".

están; se trata de fortalecer y enriquecer aquellas que guarden una relación directa con ALIDES.

Especial atención merecen las instituciones de orden social y económico, porque en ellas se sustenta el desarrollo de la región. Se deben fortalecer las instituciones en el campo social dirigidas a combatir la pobreza, mejorar el índice de desempleo, salud, educación y vivienda; así como una infraestructura física adecuada, un sistema de comunicaciones moderno, seguridad jurídica para las inversiones y para las actividades económicas en general; porque de ello depende en gran medida que la región logre un salto cualitativo en el nivel de desarrollo humano. Esto, como es obvio, sólo será posible si los Estados centroamericanos hacen de dichas prioridades su propia agenda. No es realista pensar que el desarrollo humano sostenible de Centroamérica se podrá concretar en el plano regional, si previamente los Estados no lo han asumido íntegramente en sus propios escenarios locales.

También es conveniente analizar en profundidad el Protocolo de Tegucigalpa, a fin de determinar si este marco jurídico tiene un verdadero carácter vinculante tanto para las instituciones regionales, como para los órganos del Sistema, ya que no obstante que se dedican unos cuantos artículos a esta temática, en la práctica funciona diferente. Evidentemente las reglas de la integración deben ser de acatamiento obligatorio y vinculante para todos los Estados miembros. La posibilidad de que se produzcan excepciones a este principio, dada la debilidad histórica de la integración centroamericana, fortalecería las fuerzas centrífugas en el SICA y llevaría a una dispersión muy negativa, tal y como ya se ha producido en el ámbito de las negociaciones conjuntas de tipo comercial.

Por ejemplo, el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores tiene un rol sumamente importante en su calidad de principal órgano de coordinación del Sistema de Integración Centroamericana. Se estableció en dicho instrumento jurídico que este Consejo podrá celebrar reuniones intersectoriales, aspecto que debería ser obligatorio, ya que en la práctica no funciona.

Es inadmisibles que los Cancilleres no tengan un panorama completo de la integración regional. Ello ocurre porque los ministros sectoriales adoptan acuerdos, logran avances, dictan directrices, desarrollan

programas y proyectos con cooperantes internacionales sin que el órgano principal de coordinación sea informado de manera oportuna.

Esta situación se produce a contrapelo de lo estipulado en el Protocolo de Tegucigalpa, el cual claramente expresa que dentro de las competencias del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores, están aquellas relativas al proceso de democratización, pacificación, seguridad regional y otros temas políticos, así como la coordinación y seguimiento de las decisiones y medidas políticas de carácter económico, social y cultural que puedan tener repercusiones internacionales.

Si el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores ejerciera la función que le confiere el Protocolo, se desarrollaría un mejor trabajo para que los Presidentes puedan tomar las decisiones con mayor certeza y precisión, estableciendo prioridades. Con esto se armonizaría más puntualmente la agenda regional y se lograrían mayores avances.

4. La integración centroamericana frente a los bloques económicos y políticos del mundo

El relanzamiento de la integración centroamericana a partir de 1990 (Cumbre de Antigua) enfocada hacia una creciente apertura a los mercados internacionales ha permitido ampliar los espacios económicos regionales y de esta manera incrementar el comercio intrarregional y el desarrollo de economías de escala que contribuyan a una inserción más competitiva en el sistema económico internacional.

En gran medida estas iniciativas responden a una manifiesta voluntad política de los Estados y a la necesidad de incrementar su capacidad de negociación regional con actores extrarregionales de comercio, por medio de la concertación de políticas y de reorientación de sus estrategias de desarrollo en función de la promoción de las exportaciones.

Especial importancia se le dará en este apartado a las relaciones e interacciones del Mercado Común Centroamericano con el Acuerdo de Libre Comercio de Norteamérica (NAFTA-TLCAN), el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), la Unión Europea (UE) y los Estados Unidos.

Impulsar la integración de la región centroamericana implica la consideración de varios factores, de los cuales vale recalcar por su importancia: la estabilización macroeconómica de cada país (buscando la convergencia regional de las políticas macroeconómicas y sectoriales), el perfeccionamiento de una zona de libre comercio centroamericana, el establecimiento de un arancel externo común, la modernización de las aduanas, el mejoramiento de la infraestructura regional, las inversiones, el financiamiento y la coordinación, armonización y ejecución de una política conjunta de las relaciones comerciales externas³⁰.

En ese sentido los nuevos compromisos centroamericanos en materia de integración económica se encuentran plasmados en el Protocolo de Guatemala del Tratado General de Integración Económica Centroame-

³⁰ Véase Haroldo Rodas Melgar. "Integración económica y relaciones comerciales en Centroamérica", en Revista del SELA, enero-marzo de 1997.

ricana, suscrito durante la XIV Cumbre de Presidentes Centroamericanos realizada en Guatemala los días 28 y 29 de octubre de 1993.

4.1. El Mercado Común Centroamericano (MCCA) y Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA)³¹

Los países de Centroamérica tienen un interés vital en la evolución del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), sobre todo en lo que respecta a las relaciones con Estados Unidos, país que representa más de la mitad de su comercio y es su principal fuente de financiamiento externo.

Se sugiere con frecuencia que los grupos o acuerdos de comercio regionales pueden llegar a ser elementos constitutivos del ALCA mediante el fomento de la liberalización del comercio entre los países miembros. Es así cómo eventualmente los cinco grupos principales de comercio regional podrían negociar una convergencia o cooperación con base en un objetivo de integración común.

Por otro lado existen diferentes perspectivas en torno a si la convergencia de los grupos regionales de comercio deba ser necesariamente precedida por una fase de consolidación. En ese sentido Brasil ha señalado que un periodo de consolidación de los grupos regionales es un prerrequisito para el libre comercio hemisférico; sin embargo, Estados Unidos ha declarado firmemente que el ALCA no puede esperar a que se consoliden los grupos regionales³².

Tanto Centroamérica como el CARICOM sostienen que las economías más pequeñas deberían tener períodos de adaptación más largos y plazos de gracia, que les permitan superar las asimetrías de sus economías con relación a las de los países de mayor desarrollo relativo. Además demandan recibir la asistencia técnica y financiera necesaria para que sus sistemas productivos tengan la capacidad de

³¹ Haroldo Rodas Melgar. Op Cit. pag. 76.

³² Juan Mario Vacchino. Las negociaciones hemisféricas: interrogantes y opciones. Revista del SELA, enero-marzo de 1997.

aprovechar con alguna equidad los beneficios del área de libre comercio.

En este sentido para Centroamérica resulta fundamental definir las estrategias que la guíen hacia la incorporación del ALCA. Los países centroamericanos podrían centrar sus esfuerzos en prepararse para el ALCA como medio de integración preferencial con su mercado prioritario, el de los Estados Unidos, el cual por le momento luce inasequible como objetivo específico debido a factores políticos de tipo doméstico en los propios Estados Unidos. En tanto un acuerdo hemisférico puede interpretarse como una configuración final de políticas de integración al saltar una serie de negociaciones y acuerdos intermedios, sería factible aprovecharlo en el sentido antes indicado³³.

La negociación del ALCA no debería excluir la posibilidad de progresar en la racionalización de la protección de las economías centroamericanas, lo que básicamente implicaría que los países adopten una estructura arancelaria más baja y uniforme. Lo anterior sugiere la incompatibilidad con la negociación y suscripción de nuevos acuerdos bilaterales de carácter comercial, ya que estos tendrían costos muy altos y obligarían a la reasignación transitoria de recursos debido a que su efecto sería alterado por la puesta en vigencia del ALCA.

4.2. Centroamérica y el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA o TLCAN)

Los países centroamericanos han mostrado un gran interés por profundizar sus relaciones comerciales con EE.UU. Desde inicios de 1992 cuando el NAFTA estaba aún en proceso de negociación, los países centroamericanos y del Caribe empezaron a expresar su preocupación a EE.UU. por el eventual impacto que este acuerdo podría tener en dos áreas fundamentales: sus condiciones de acceso al mercado de ese país y la desviación de inversiones, especialmente en el sector

³³ CEPAL, Hacia una trayectoria de Integración Hemisférica para Centroamérica. Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago de Chile: 1995.

textil y de la confección³⁴. En diversas ocasiones, los países de la región le manifestaron dicha preocupación, inclusive al más alto nivel, recibiendo siempre un compromiso no muy entusiasta de la Administración Clinton de apoyar la paridad con el NAFTA para los países de la región.

Para los países de la región el adherirse al NAFTA implicaría decidir de partida una vía para la integración hemisférica. Esta opción le asignaría un peso considerable al NAFTA como fuente de normas y precedentes en materia de integración. En este caso la eventual integración hemisférica dependería más de las condiciones políticas internas de los Estados Unidos que en el caso de un proceso interamericano de negociaciones en que las opciones y los actores serían más numerosos. En segundo lugar, la adhesión al Tratado del Norte podría significar para Centroamérica la “pérdida” de márgenes de negociación propios para el acceso a mercados que si bien no son muy importantes para la región en el presente, podrían serlo en las primeras décadas del siglo venidero. Un último inconveniente sería que en un proceso de adhesión a un bloque tan poderoso, debido a la insignificancia de la región en el conjunto hemisférico, no dejaría mucho margen de renegociación de las principales cláusulas del Acuerdo en caso de que en algún momento ello fuese necesario³⁵.

La negociación de una eventual incorporación de Centroamérica al NAFTA requeriría también entre otras condiciones, una clara definición sobre la modalidad de negociación. Concretamente si los cinco países, quizá siete considerando también a Panamá y Belice, podrían negociar por separado o conjuntamente como un bloque. Por el momento la primera opción no parece factible, aún cuando así lo desean los negociadores comerciales de Costa Rica y Panamá³⁶.

³⁴ Financial Times (2/11/92), pg. 4 y United States International Trade Commission (1994), pg. 37.

³⁵ CEPAL, Hacia una Trayectoria de Integración Hemisférica para Centroamérica,. pg. 8.

³⁶ Eduardo Lizano. Centroamérica y el TLC de América del Norte. Integración Latinoamericana, Buenos Aires: INTAL, octubre de 1994.

En la perspectiva del mediano plazo y si bien es cierto resulta aún difícil pensar que los países centroamericanos tengan la posibilidad de incluir el tema comercial en su agenda regional con los EE.UU, México y Canadá, éstos deberían construir una estrategia conjunta la cual debería comprender al menos los siguientes elementos³⁷:

i) desarrollo de su caso: en el sentido de encontrar las razones adecuadas para convencer a los socios del TLCAN de que deben invertir recursos y hacer un esfuerzo adicional a favor de los países del Istmo. En este sentido el ejemplo de Chile antes de la recesión de 1998 resulta paradigmático, pues logró posicionarse ante la opinión pública internacional como un “modelo virtuoso”: el país de la gran reforma económica de América Latina . En el caso de las economías centroamericanas, convendría que se enfatizen sus logros en la consecución de mercados más abiertos, y en los innegables progresos políticos que permitieron a la región superar más de una década de violentas guerras internas.

ii) identificación y ampliación de la base de aliados: realizar una labor de identificación de aliados naturales y circunstanciales de la región en sus esfuerzos de cabildeo político.

iii) identificación y aprovechamiento de los momentos que se presentan: es fundamental saber identificar cuáles son los momentos importantes que se presentan para promover un proyecto y aprovecharlos adecuadamente. No sólo deben buscarse los momentos grandes, sino también buscar y crear muchos pequeños momentos.

iv) consistencia en los foros relacionados: uno de los problemas que se presentan en la política de los países centroamericanos es la falta de consistencia en el mensaje que se transmite en los distintos foros nacionales e internacionales o la falta de coordina-

³⁷ Anabel González, El acceso de los países centroamericanos al mercado de Estados Unidos: un análisis de las Iniciativas de Paridad con el NAFTA y de otras opciones. Alajuela, Costa Rica: Instituto Centroamericano de Administración de Empresas, 1997.

ción en la presentación del mismo. Se debe actuar con ese objetivo en mente en todos los foros comerciales existentes.

v) *permanencia en el tiempo*: El esfuerzo por alcanzar mejores condiciones de acceso al NAFTA y un mayor nivel de integración comercial con esos países debe ser sostenido en el tiempo; no puede estar reapareciendo sólo de vez en cuando, en el momento en que haya alguna visita importante. La permanencia en el tiempo no debe ser necesariamente con la misma intensidad en todo momento, pero sí con un mensaje consistente que, si bien puede y debe evolucionar, no puede ser distinto o contradictorio.

4.3. Centroamérica y la Unión Europea³⁸

La Unión Europea desarrolla en la actualidad un programa de cooperación con Centroamérica basada en tres ejes: la cooperación al desarrollo, la ayuda humanitaria y la cooperación económica orientada a contribuir a la modernización y al progreso económico de la región. No obstante el impacto del comercio, después de una larga década de relaciones entre ambos mercados ha sido muy limitada. Más bien la entrada en vigencia de nuevas disposiciones y regulaciones para ordenar el mercado europeo del banano en 1993 favoreciendo a sus excolonias, demuestran la desventaja que constituye la dependencia de rubros de exportación agrícolas tradicionales.

Pero también se han señalado otras razones que debilitan las posibilidades de acceso de la producción centroamericana al mercado europeo. Aparte de las dificultades de transporte y poco conocimiento del mercado, se encuentran disposiciones y exigencias técnicas y fitosanitarias que obligan a la adopción de una serie de transformaciones

³⁸ IRELA, The wider European Union, implications for biregional relations, Conference Report #3/96, Madrid: 1996. También Diez años del Proceso de San José: un balance de la cooperación Unión Europea-América Central, Madrid: IRELA, 1994. Un interesante enfoque se encuentra en José Angel Sotillo Lorenzo, "La Unión Europea y la integración centroamericana: unas relaciones en revisión", en Integración y desarrollo en Centroamérica: más allá del comercio, Madrid: Los Libros de la Catarata, 1998, pp. 258 y sgtes.

tecnológicas por parte de los países del área ante las cuales todavía no están preparados.

Centroamérica y la UE constituyeron una asociación formal con la fundación del Foro de San José en octubre de 1984. El foro, en el que también participan como observadores los países miembros del antiguo Grupo de Contadora, se ha celebrado de manera ininterrumpida desde entonces con una periodicidad anual y le ha proporcionado a la UE la ocasión de contribuir a la solución pacífica de los conflictos en el Istmo y de propiciar la democracia y la integración en la región³⁹.

En lo que respecta al comercio, en diciembre de 1991 la UE extendió al MCCA preferencias similares a aquellas concedidas previamente a los países andinos. Estos privilegios que otorgan acceso libre a casi todos los productos agrícolas y pesqueros centroamericanos (con excepción del banano), se han constituido en un medio para ampliar el acceso a este gran mercado. También con la creación del Mercado Único Europeo en 1992 se ha logrado armonizar todos los procesos de importación, lo que permite tener un acceso al conjunto del mercado europeo mucho más fácil que en el pasado; además se redujeron en un 38% los aranceles para los productos agrícolas⁴⁰.

En consecuencia, la UE ha apoyado la apertura económica y la diversificación de las exportaciones centroamericanas hacia productos “no tradicionales”. No obstante ello, el proteccionismo europeo aún no ha desaparecido por completo. Las medidas adoptadas para un mejor uso del Sistema de Preferencias Generalizadas (SPG) y las concesiones otorgadas en 1992 a productos no tradicionales han tenido efectos limitados y en todo caso son bastante menos a las preferencias otorgadas por Estados Unidos en el marco de la ICC. Ello no significa, por supuesto, que algunos países como Costa Rica y Guatemala no se hayan visto beneficiados por la nueva política europea, pero en el conjunto de la región el impacto ha sido más bien modesto.

³⁹ Abelardo Morales (compilador). Unión Europea-Centroamérica: cambio de escenarios. San José: FLACSO-Programa Costa Rica-Unión Europea, 1996.

⁴⁰ Ibid, pg. 70.

En suma, la UE ha ofrecido a Centroamérica el modelo de cooperación sin comercio (*aid, not trade*) frente al “comercio y ayuda” (*trade and aid*) concedido a otros países, o el “comercio, no ayuda” (*trade, not aid*) tradicionalmente demandado por los países de la región⁴¹. En un escenario de concesiones comerciales y de soluciones para la deuda limitadas, la ayuda al desarrollo ha sido casi el único medio utilizado para dar un respaldo económico real al diálogo político. Un medio que, habiendo convertido a la Unión Europea en el principal donante regional desde principios de los años noventa, no ha podido trascender el umbral del asistencialismo y promover un desarrollo económico más independiente de los factores políticos que dominan la cooperación.

Con respecto a la región centroamericana, la UE, que en la década de los años ochenta asumió un papel protagónico en el marco del Proceso de San José en abierto desafío a los designios geopolíticos de Washington, parece a finales de los noventa percibir que su papel en la región probablemente será secundario en las primeras décadas del siglo XXI, ya que los Estados Unidos han logrado recomponer su liderazgo e influencia en la región. Más aún, debido a que el destino de la región pareciera estar inevitablemente vinculado a su eventual integración al gran área económica del norte del Continente.

Desafortunadamente aunque no se prevé que el Diálogo o Foro de San José desaparezca en el corto o mediano plazo, existen condiciones que atentan contra su efectividad, en particular el cambio en las prioridades de la política exterior común europea, el ingreso de nuevos socios comunitarios que carecen de vínculos históricos con América Latina, el ascenso del MERCOSUR y el establecimiento de un diálogo preferencial UE-Grupo de Río, y la paulatina pero progresiva normalización de la situación política y social en el Istmo. Lo anterior torna necesario fortalecer los vínculos de Centroamérica con Europa e inclusive, ampliar la agenda para incluir temas de interés para la región centroamericana como es el tema comercial e inyectarle así dinamismo y significancia a este mecanismo de diálogo político y cooperación al desarrollo.

⁴¹ Ibid, pg. 123.

En este sentido, la propuesta centroamericana, realizada en el marco de la XIV Reunión del Foro de San Jose en febrero de 1998, viene a dar ese paso para incluir en la agenda los temas regionales prioritarios en la actualidad, tales como apertura comercial, el narcotráfico, el fortalecimiento de la institucionalidad regional, la educación y el medio ambiente. No cabe duda que la incorporación de estos temas podría devolverle al Diálogo el dinamismo perdido⁴².

4.4. Centroamérica y los EE.UU.

Los Estados Unidos han sido y continúan siendo el factor geopolítico extrarregional más importante para Centroamérica. Como potencia militar y como mercado de más del 50% de todas las exportaciones del área, los Estados Unidos han sido el punto de referencia cultural y político de Centroamérica desde el fin de la Segunda Guerra Mundial. En el Istmo el patrón de dominación se ha visto aumentado por la pequeñez y debilidad de los Estados sobre cuyos sistemas políticos los EEUU han ejercido un control ideológico y estratégico contundente. Es importante, sin embargo, reconocer que dicha dominación, siendo constante, no se ha expresado siempre con la misma intensidad, caracterizándose por producirse en ciclos de intervención y olvido. Esto se explica principalmente por el peso que en determinados momentos tienen los factores de orden doméstico en los procesos de formulación de la política exterior de los EE.UU..

Las exportaciones de EE.UU. a Centroamérica representan menos del 3% del total en el Hemisferio y sus importaciones provenientes de Centroamérica, cuando se le comparan al resto de las del Hemisferio, solamente representan un 2,4% del total⁴³. Estas cifras son muy poco halagüeñas, pero precisamente quien es más interesados están en incrementarlas son los centroamericanos.

⁴² Las propuestas mas actualizadas e innovadoras sobre este particular se pueden encontrar Willy Stevens., Op.cit., Madrid, 1998.

⁴³ Arturo J. Cruz. "Estados Unidos y Centroamerica: La era del comercio", en Revista INCAE, San José, vol. VII, # 2, 1995.

Los EE.UU. son el principal socio comercial de la región centroamericana, con una participación de 55% de sus flujos comerciales sin considerar la maquila, lo que se traduce en una clara interdependencia entre esta región y los EE.UU., sobre todo si se toman en cuenta otras relaciones económicas como servicios, inversiones y fuentes de financiamiento.

El sector de confección de prendas de vestir es de gran importancia en las relaciones de la mayoría de los países centroamericanos con los EE.UU. El establecimiento de inversión estadounidense en el área ha sido un factor determinante en este crecimiento, pues son subsidiarias de ese país las que han propiciado este proceso de coproducción, mediante el ensamblaje de prendas de vestir cortadas en EE.UU.

El hecho de que el NAFTA otorgue a México preferencias comerciales superiores a las establecidas en la ICC para ingresar al mercado estadounidense, ha dado lugar a iniciativas tendientes a encontrar mecanismos de equiparación o de paridad con el NAFTA.

No obstante esta desventaja frente a México no debe medirse tanto en términos de desviación de comercio, como por la mayor atracción a las inversiones futuras que puede presentar dicho país debido a las mejores condiciones de su producción para acceder al mercado norteamericano. No cabe duda de que el comercio entre la mayoría de los países centroamericanos y EE.UU. ha tenido un comportamiento muy dinámico; exportaciones e importaciones han crecido sustancialmente casi todos los años.

Para lograr una integración más plena al bloque económico norteamericano deberían considerarse varias posibilidades, todas las cuales consumirían buena parte de las próximas tres décadas: la aprobación de un proyecto de paridad con el NAFTA o de equiparación de la ICC a éste a partir de un acuerdo del Congreso estadounidense; la negociación de un tratado de libre comercio similar al NAFTA; la adhesión a este último acuerdo, y finalmente una negociación bajo el marco del ALCA⁴⁴.

⁴⁴ Anabel Gonzalez, Op. cit., pp. 24-25.

Para lograr este acercamiento con los EE.UU. en un marco de escasa relevancia política, la región centroamericana inevitablemente habrá de hechar mano a los pocos temas que podrían significarle un margen de maniobra. Estos temas, que forman parte de la “agenda negativa” que la década de los años noventa trajo a la palestra en las relaciones entre Centroamérica y la potencia hegemónica incluyen, entre otros, el tráfico de drogas, las leyes laborales, los temas de medio ambiente y comercio y los movimientos migratorios.

5. La integración centroamericana: Algunas premisas indispensables para su éxito.

La experiencia integracionista de más de cuatro décadas en Centroamérica recomienda a la región el desarrollo de un modelo de integración abierta. Ante los límites manifiestos del modelo de sustitución de importaciones y las amenazas de un modelo alternativo basado predominantemente en la promoción de inversiones extranjeras dirigidas a la exportación de productos manufacturados – con la excepción de Costa Rica - de bajo valor agregado, la posibilidad de crear un sistema regional más flexible, capaz de aprovechar a un tiempo las fortalezas internas tanto como las mayores ventajas comparativas de los mercados externos, es fundamental.

Es importante que ello se produzca, sin embargo por medio de un proceso que no tire por la borda casi medio siglo de conocimiento acumulado. Cualquiera que sea el modelo que Centroamérica adopte para su integración, éste debe poseer un alto contenido de especificidad. A este respecto, la reiterada invocación de Europa como el patrón que debe replicarse tiene una validez limitada. La Unión Europea como punto de referencia es, sin duda, un paradigma digno de ser analizado, pero en tanto experiencia única e irreplicable, probablemente no pueda replicarse en una Centroamérica como la de principios de siglo XXI.

Los constantes avances y retrocesos del proceso de integración centroamericana parecieran indicar, igualmente, que la economía, no la política, debería continuar siendo la base a partir de la cual se construya y consolide una unión comunitaria regional cada vez más perfecta. La integración centroamericana ha fracasado cada vez que, por diversas razones históricas, se ha pretendido alcanzar por medios políticos, a partir de declaraciones que emiten los Estados en coyunturas específicas. Independientemente de lo absurdo que resulte el invocar la integración como un fenómeno que pueda desdoblarse en dos ámbitos perfectamente separados entre sí, uno económico y otro político, lo cierto es que iniciarla por el espacio político no ha sido nunca una buena idea. En particular toda vez que tales esfuerzos casi siempre han venido acompañados de intentos anexionistas de naturaleza militar los cuales, lejos de acercar a Centroamérica al ideal de la unión , la han colocado al borde de la guerra.

Si se aceptara esta premisa, entonces resultaría inevitable plantearse la necesidad de avanzar en la construcción de Centroamérica a partir de, por ejemplo, una Unión Monetaria más perfecta como lo han sugerido ya Víctor Bulmer-Thomas y Pablo Rodas. Esta propuesta, obviamente, no podría ser materializada en el corto plazo, sin embargo amerita algunas consideraciones particulares.

Las ventajas que acarrearía para Centroamérica una unión económica y monetaria, como lo ha señalado adecuadamente Pablo Rodas en esta misma serie, son evidentes. Conllevaría altos grados de estabilidad cambiaria, reduciría los costes de las transacciones, impediría las devaluaciones competitivas y haría a Centroamérica menos vulnerable a los impactos de origen externo y más capaz de presentar sus intereses económicos en el ámbito internacional. La creciente convergencia que estas políticas requerirían y los altos grados de coordinación indispensables para el establecimiento de la Unión, obligaría a los países centroamericanos a integrarse, tal y como ocurrió en Europa hace dos décadas.

Los temas principales que suscita el debate sobre la unión monetaria en Centroamérica son, al igual que lo han sido en otros lugares, dos. El primero dice en relación a las concesiones en el ámbito de la soberanía que los Estados deben otorgar a las instancias colectivas de la Unión Monetaria de la que formarían parte. El segundo se refiere a la estrategia necesaria para reforzar la cooperación monetaria primero, y su profundización en aras de alcanzar una verdadera unión monetaria, después. Ya hemos visto la absoluta falta de voluntad de los gobiernos centroamericanos de ceder soberanía en aras de mayor capacidad supranacional en las instancias regionales del SICA. En cuanto a lo segundo, resulta obvio que sólo hay dos posibilidades: o bien prevalece la tesis de quienes prefieren una aproximación gradual, evolutiva y pragmática, o en su defecto se vuelve inevitable acelerar el proceso mediante compromisos formales, que en cierto sentido, “forcen” la creación de marcos en que la cooperación - y eventualmente la unión monetaria - se intensifiquen a partir de un calendario estricto. En Centroamérica se ha seguido, con desgano y tan sólo de manera tímida, la primera aproximación con resultados previsiblemente insuficientes. Sin embargo, ello no significa que la segunda aproximación, de ser posible y existiera voluntad para emprenderse, resultase más conveniente y exitosa.

En opinión del autor de este trabajo, la Unión Monetaria en Centroamérica sólo sería viable si se produce como etapa final y superior del proceso de unión económica regional. Es decir, si culmina – no induce - un proceso en el que los países partes del SICA han ido renunciando a dosis crecientes de soberanía en las políticas económicas, han fortalecido las instituciones e instrumentos necesarios para ejecutar dichas políticas y todo ello es armónico con las acciones de los agentes económicos nacionales, las cuales se han ido desplegando en un sentido crecientemente convergente. Creo a este respecto, como lo señaló de manera clarividente Luis Angel Rojo Duque hace una década, que la unión monetaria “(...) deberá conservar su papel de referencia y objetivo final de un proceso gradual de integración”, pero que no es una meta que pueda proponerse para un futuro cercano dadas las condiciones actuales de Centroamérica⁴⁵.

El Estado Nación no puede ser sustituido como agente conductor principal del proceso de integración en Centroamérica. Por mucho que se haya proclamado su muerte, lo cierto es que en el Istmo al igual que en casi todo el mundo, el Estado es “un muerto que goza de muy buena salud”. La inevitabilidad de la presencia estatal en la construcción del espacio regional requiere que los países cuenten con Estados que, a un tiempo, sean democráticos, fuertes, capaces de ejercer control y presencia sobre todos sus territorios en un marco de creciente simetría económica y social intraregional. La ausencia de cualquiera de esas características, volvería muy complicada e improbable una integración centroamericana de buena calidad.

Ello, sin embargo, también sería imposible si dichos Estados Nacionales se resisten a la participación de la sociedad civil regionalmente

⁴⁵ Luis Angel Rojo Duque, El Sistema Monetario Europeo y el Futuro de la Cooperación en la CEE, Madrid: Instituto de España/Espasa Calpe, 1989, p.111. No deseo descartar los méritos de la unión monetaria en tanto “inductora” de integración. La feliz experiencia europea fruto del “Informe Delors” es muestra evidente que es posible construir los marcos de una integración regional a partir de decisiones políticas que no necesariamente sean el resultado de un proceso evolutivo. Este escenario, sin embargo, no pienso que sea posible de construir en la Centroamérica del año 2020.

organizada en los procesos de integración⁴⁶. Centroamérica, más que ningún otro modelo de integración en el mundo – incluido el de la Unión Europea - ha otorgado explícitamente a la sociedad civil un espacio de tipo consultivo en el SICA. Este espacio, si bien carece de peso específico propio (la sociedad civil regional sigue sujeta a la intermediación del Secretario General del SICA en sus relaciones con el resto del Sistema, en particular con los órganos políticos), constituye un buen inicio que necesariamente deberá potenciarse en las próximas décadas.

La presencia de la sociedad civil, sin embargo, es fundamental para Centroamérica porque ha sido precisamente su ausencia la que ha impedido que la integración se arraigue como realidad permanente en el Istmo. En efecto, limitada a declaraciones presidenciales que se han proclamado al margen de procesos de socialización de tipo regional, la integración ha adolecido de un lugar propio en la cultura política de los pueblos centroamericanos. Sin raíz popular, la integración no es sino una ficción ejecutiva que sólo existe en la mente del “establishment” centroamericano.

Un ejemplo revelador de la falta de relación entre los gobiernos y la sociedad civil regionalmente organizada como agente dinamizador de integración, lo constituyen las constantes quejas de los grupos empresariales vinculados a los procesos productivos, comerciales y financieros de ámbito regional, de que sus demandas en favor de políticas más decididas en beneficio de la integración centroamericana, no son tomadas en cuenta por los gobiernos de la región. Esto ha hecho que se produzca, en el plano regional, una inesperada alianza entre estos grupos y los movimientos populares con los que generalmente se encuentran enfrentados en el plano nacional.

⁴⁶ Por “sociedad civil regionalmente organizada” se entiende aquella conformada por instancias organizativas de los movimientos sociales nacionales que se han articulado por medio de asociaciones, federaciones, confederaciones, mancomunidades u otros órganos similares de dimensión centroamericana. En este caso, las entidades de la empresa privada se consideran también parte de la “sociedad civil”.

Habría dos formas para aproximarse al tema de la vigencia y potencial de la integración como modelo de futuro en Centroamérica. La primera, que podría llamarse “positiva”, sería analizar los costos de oportunidad que se le abrirían a la región si ésta llegase a conformar una unidad política mayor por medio de una integración gradual y progresiva. Una segunda aproximación, que podría denominarse “negativa”, es aquella que más bien postularía la conveniencia de la integración a partir de un análisis de los costos que implicaría el hecho de que ella no ocurriera. Esta posibilidad, la de entender el perjuicio que para Centroamérica acarrearía la no integración, no se ha realizado entre otras razones porque los Estados de la región han considerado que la metodología es demasiado especulativa.

Teóricamente, Centroamérica ganaría más de lo que perdería si fuese capaz de integrarse. Esta afirmación es rechazada por algunos sectores que aducen que los “lastres” regionales (aquellos países que debido a las asimetrías internas en la región no marchan a igual ritmo que los países “punta”), impiden el despegue de las economías de mayor desarrollo relativo y por lo tanto las condenan a una perpetua integración “por lo bajo” o de ínfima calidad. Este argumento encuentra réplicas de tipo político, pues en ése ámbito se aduce que la insuficiente calidad democrática de algunos países, el militarismo o la pobreza, son amenazas muy graves para los países en donde semejantes problemas ya han sido superados y que sin embargo se verían afectados por ello.

Indudablemente la integración hace obligatorios niveles de desarrollo más o menos simétricos. Es impensable que países con déficits económicos y sociales abrumadores, puedan integrarse junto a otros de mucho mayor desarrollo en un marco de instituciones comunes de tipo integracionista. Es cierto que en otros contextos, por ejemplo en el europeo, ha sido posible superar estos problemas a partir de fuertes subsidios financieros y productivos de parte de las economías más poderosas, las cuales han tenido la capacidad y la voluntad de sostener a los países débiles por períodos relativamente prolongados.

Esta situación no es factible que ocurra en Centroamérica. En esta región los países con mayores recursos, si bien han estado dispuestos a avalar las solicitudes de los más pobres en sus gestiones en búsqueda de fondos de la cooperación internacional en coyunturas espe-

cíficas, no tienen capacidad de sostener acciones propias de subsidio económico y social como las que se requerirían para superar las asimetrías del desarrollo. Podría argumentarse, ciertamente, que países como Nicaragua son de hecho “subsidiados” por otros como Costa Rica, el cual sostiene en su territorio a centenares de miles de sus ciudadanos en calidad de inmigrantes, la mayoría de los cuales se encuentran indocumentados. En este caso, Nicaragua no sólo se beneficia de las prestaciones sociales que se brindan a esos ciudadanos en el país receptor (que descargan la responsabilidad de las instituciones nicaragüenses en esa materia), sino que también de las remesas que los inmigrantes envían a sus familiares y que ya suman al menos \$150 millones de dólares anuales⁴⁷. Esta situación, sin embargo, no es representativa del tipo de apoyo que se requeriría para que Nicaragua encuentre un ámbito de mayor armonía con sus demás vecinos del Istmo, en el sentido en que España, Grecia e Italia lo hicieron en el marco de los fondos europeos de compensación⁴⁸.

⁴⁷ Abelardo Morales, Los inmigrantes laborales nicaragüenses en Costa Rica, San José: FLACSO/Fundación Friedrich Ebert, 1999.

⁴⁸ Unión Europea, Tratado de la Unión Europea, Título XIV, 130 A, B,C, D, Maastrich: Editorial Civitas, 1992, pp.91-93.

6. Conclusiones

Centroamérica continuará siendo, en las primeras décadas del siglo XXI, un proyecto regional inacabado, una idea que todavía continúa en estado embrionario. Su impresionante normalización política al finalizar la Guerra Fría, sigue siendo todavía insuficiente para garantizar tres procesos que necesariamente tendrán que ser simultáneos: el del mejoramiento de la calidad democrática, el de la vinculación con la economía mundial en condiciones de mayor simetría y el del perfeccionamiento de su sistema de integración, el SICA.

Es halagüeño que este triple desafío se presente en el momento en que la región cuenta, como nunca antes en su historia, con un contexto de creciente institucionalización y estabilidad. Ello es resultado de la democracia adquirida tras los acuerdos de Esquipulas, y también de un Sistema Internacional que obliga a los pueblos de todo el mundo a responder, no siempre equitativamente pero de manera inevitable, al reto de la globalización.

Los desafíos extraordinarios que enfrentará Centroamérica en el siglo venidero podrán ser respondidos con mayor ventaja si se enfrentan por medio de un proceso de gradual pero progresiva integración regional. El horizonte futuro sería más promisorio si todos los países de Centroamérica fueron capaces de armonizar sus políticas públicas en un marco de instituciones regionales reformadas y fortalecidas. Para el Istmo ingresar fragmentado y disperso en el nuevo milenio, como ha sido el caso a lo largo de casi todo el siglo XX, conlleva riesgos políticos, económicos y sociales que podrían generar nuevos ciclos de violencia capaces de desestabilizar a toda la región.

Cabe preguntarse, a este respecto, si el SICA, tal y como está diseñado en estos momentos sería capaz de generar las fuerzas centrípetas – económicas y políticas - necesarias para mantener unida a Centroamérica. Evidentemente, dadas las condiciones objetivas por las que atraviesa, la respuesta a esa interrogante sería negativa. En efecto, no sólo en su concepción actual pero incluso en la eventualidad de que se adopten algunas de las propuestas de reforma ya conocidas, el SICA continuará siendo insuficiente mientras los Estados que lo conforman no resuelvan cuatro retos principales:

- a) el de la *visión*, el ¿qué tipo, por qué y para qué? del SICA;
- b) el de la *supranacionalidad*, en particular el grado y tipo de autoridad que están dispuestos a trasladar a las organizaciones regionales;
- c) el de la *participación de la sociedad civil*, especialmente el papel central que ésta ha de jugar en la construcción de una verdadera cultura de la integración en todos los países del Istmo.
- d) el desafío de la *eficiencia de las instituciones* del SICA, que conlleva aclarar la relación de costo/beneficio en la gestión de dichas instituciones, pero también la voluntad de los Estados de aportar decididamente a su financiamiento.

Se podría argumentar, como lo han hecho algunos economistas muy distinguidos, que la preservación, moderización y ampliación de la integración económica centroamericana es la clave para que el resto del proceso – el relativo a los demás aspectos de la agenda de la ALIDES - no se desactive. Ello porque, como lo manifiesta el Maestro Alfredo Guerra-Borges, “(...) la lógica económica de la integración es lo más concreto, la realidad más tangible con que contamos para dinamizar nuevamente la integración”. Ello, como lo demuestra la experiencia europea, es esencial. Cabe preguntarse, sin embargo, si semejante aproximación, ya constatada en la década de los años sesenta, siendo exitosa en lo macro, resolvería las demás complejidades del proceso regional ya señaladas en este trabajo.

Es evidente, en ese sentido, que la integración centroamericana no se materializará a partir de libre comercio o del desarrollo económico únicamente. De hecho, la forma cómo se han venido realizando las negociaciones regionales en la materia, haciéndolo de manera conjunta sólo en lo normativo y de manera bilateral lo más fundamental (desgravación, reglas de origen, etc.), refleja los desafíos que la globalización impone al Istmo. Desafíos que bien podrían, más que beneficiar a Centroamérica como generalmente se presupone, aumentar su vulnerabilidad frente a las economías más fuertes tanto del Hemisferio como de otras partes del mundo⁴⁹.

⁴⁹ Alfredo Guerra-Borges, “Integración centroamericana, avances y desconciertos”, en *Aldea Global*, Caracas: Universidad de los Andes, 1999.

Habiendo dicho lo anterior, es esencial comprender que los desafíos que Centroamérica enfrentará como región en su esfuerzo por vincularse con el mundo en las próximas dos décadas, no son sólo estructurales o políticos. Hay una dimensión ética importante que no puede dejarse inadvertida. La lucha contra la corrupción y contra la impunidad constituyen retos tan grandes como podrían serlo los de lograr mayores rendimientos productivos o crecientes índices de gobernabilidad democrática. En esta dimensión también habría que colocar algunos temas sociales cuya solución sólo será posible en el marco de la construcción de una cultura de solidaridad. Ello se extiende al campo de la cooperación internacional, donde la experiencia tras la tragedia del Huracán *Mitch* ha demostrado la necesidad de mayores grados de transparencia y contraloría en los gobiernos del área.

Los escépticos que dudan de la potencialidad de Centroamérica para superar su pasado de violencia y su presente de pobreza y atraso económico, insisten en ignorar el poderoso influjo de los pueblos para refundar sus destinos bajo el signo de la paz y de la libertad. Acostumbradas a imponer “desde arriba” los paradigmas del desarrollo, las élites políticas y económicas de Centroamérica son muy reacias a permitir que las sociedades de la región adquieran mayores espacios en los procesos de toma de decisiones. Esto necesariamente tendrá que cambiar, aunque sea de manera gradual, en aras de permitirle a la región competir en el mundo no sólo por medio de economías más eficientes y productivas, sino también de regímenes políticos más modernos y participativos.

Uno de los elementos claves para que ello sea posible es la refundación del Estado, cuya modernización es imperiosa. Modernización sin debilidad debería ser la consigna en Centroamérica, pues ninguna propuesta de integración o desarrollo puede ser exitosa sin un Estado fuerte, regulador y estratégico, que tenga posibilidad de corregir e incluso neutralizar los excesos del mercado. Semejante visión, sin embargo, no está en boga. Muy por el contrario, los esfuerzos nacionales en todo el Istmo se han estado encaminando desde hace ya más de una década al debilitamiento del Estado incluso en aquellos países en donde éste tradicionalmente había tenido un mayor – y más exitoso – protagonismo: Costa Rica y Panamá.

El debate todavía inconcluso en torno al papel del Estado en las democracias posmodernas, sin embargo, no debería ser, en sí mismo, un obstáculo para llevar adelante la necesaria reforma del SICA y, como consecuencia, el fortalecimiento de la integración. De hecho, se debería evitar la trampa de caer en una posposición de las responsabilidades regionales alegando la necesidad, previa de completar la todavía inconclusa “reforma estructural” iniciada desde la década de los años ochenta. De hecho, la lógica en este asunto debería ser la inversa, valga decir, así como el Estado se reforma y descentraliza a lo interno, así también la configuración regional de ese Estado reformado debería ser ampliada y se fortalecida.

Resulta difícil no concluir que, en materia de relaciones externas, Centroamérica tendrá un menú relativamente corto de opciones en las próximas dos décadas. Es decir, carecerá del ámbito de maniobra del que dispuso en la década de los años ochenta, pero adicionalmente deberá enfrentar de manera creciente la competencia de otras regiones del mundo también urgidas de contar con los recursos de la Cooperación Internacional. En cuanto a lo primero, resulta obvio que dicho margen de maniobra se ha estrechado como fruto de dos fenómenos confluyentes: el fin de la Guerra Fría y la normalización política regional por una parte, y la falta de propuestas, credibilidad y visión de futuro de los países del área, por la otra.

Hay, a este respecto, un par de consideraciones principales. La primera es que, pese a todo, Centroamérica no ha desaparecido por completo de la agenda de la cooperación internacional. De hecho, si bien es cierto que los montos de la Ayuda Oficial al Desarrollo para la región se han reducido, en un sentido general ésta continúa siendo, como lo demuestran los programas de atención de la crisis post Huracán *Mitch*, una de las más importantes del mundo en términos *per cápita*. Además, así como los gobiernos y las clases políticas de la región son en buena medida responsables del cansancio de los coooperantes y del escepticismo de los inversionistas, también en esos factores de poder radica la voluntad política y propositiva capaces de superar dichas percepciones negativas. Mucho más ahora, cuando el advenimiento democrático ha abierto tantas avenidas nuevas para la consolidación de regímenes pacíficos, responsables en lo social y modernos en lo económico.

El problema mayor al que se enfrenta Centroamérica desde el punto de vista de sus relaciones externas en tanto región pareciera ser, entonces, más político que económico. Valga decir, en estos momentos el dinamismo económico de la región – si bien no está garantizado - al menos posee una lógica propia que pareciera estar más determinada por las condiciones objetivas del mercado mundial y sus derivaciones, que por la voluntad (o falta de ella) de las élites políticas del Istmo centroamericano. En otras palabras, pocos son los sectores que en Centroamérica podrían, en la actualidad y en el futuro predecible, adversar con credibilidad y éxito las tendencias globales, cuyo impacto en los sectores estratégicos de las economías es, a estas alturas, casi total. Ello independientemente del signo ideológico de quienes gobiernen o aspiren a gobernar, incluidos los movimientos de la izquierda más tradicional.

En ese sentido, las consideraciones políticas podrían ser mucho más determinantes; no tanto en cuanto sea probable que se produzcan grandes cataclismos en las estructuras de poder nacionales en los países del área (un regreso al pasado dictatorial y de conflagración civil generalizada) como en un sentido más concreto, más vinculado a las posibilidades de consolidación, perfeccionamiento y ampliación democrática. En efecto, cuando se analizan los principales desafíos de los países centroamericanos a principios del siglo XXI, es inevitable concluir que éstos (salvadas las evidentes asimetrías que los separan en todos los ámbitos) se parecen más a los de los países desarrollados y menos a los característicos de sociedades como las africanas o de Europa del Este. Es decir, tienen relación con aspectos medulares de la gobernabilidad – no de la transición- democrática, y por lo tanto conllevan un grado superlativo de complejidad institucional y financiera.

Semejante premisa explica en buena medida las expresiones de insatisfacción de la gente en Centroamérica con su situación actual (que se puede medir en los altos niveles de abstencionismo electoral, el escepticismo ciudadano frente a la preeminencia de la democracia como forma de convivencia, o la falta de esperanza frente al futuro) y también la absoluta falta de prioridad que las poblaciones del área le atribuyen a la integración como mecanismo capaz de atender sus necesidades inmediatas. Ello también explica por qué prevalece un espíritu de introspección y no de visión hacia afuera en la mente de las

élites del área, las cuales no son ajenas a los factores políticos que cotidianamente afectan al resto de los pobladores de los países del Istmo.

Es por estas razones que la sustitución de una propuesta de comunidad centroamericana por planteamientos más acotados, basados en agendas segregadas que sólo integran los mínimos comunes denominadores en algunas áreas competitivas, siendo más atractivas y prácticas, no sólo no resuelven sino podrían agravar las posibilidades de creación de una Centroamérica efectivamente unida en el mediano plazo.

Centroamérica ha avanzado y ha cambiado más en los últimos veinte años que en el siglo precedente. La pregunta es si este momentum podrá continuarse en la perspectiva de un siglo XXI complejo y turbulento. La expectativa, por supuesto, es que sí lo hará en un marco de integración creciente. Ello, sin embargo, no está asegurado debido a que todavía no han desaparecido algunos factores que, como los diferendos fronterizos, son capaces de generar mucha confrontación entre los países del área o incluso llevarlos a la guerra.

En todo caso, está claro que el factor externo, al igual que lo ha sido en el pasado, continuará siendo una variable de importancia estratégica para Centroamérica en cualquiera de los escenarios de futuro imaginables. Esa significación obligará a los países del área a adoptar esquemas de vinculación que sólo pueden ser de dos tipos: de subordinación – como los que prevalecieron desde los años de dominación cultural de la época precolombina hasta la Era Reagan - o de asociación como los que auguran los nuevos tiempos de globalidad y democracia. Esa asociación, que deberá estar signada por la construcción de agendas e instituciones capaces de darle continuidad a las relaciones de Centroamérica con el resto del mundo, deberá tener como referente interno un sistema regional de integración cada vez más perfecto y eficiente.

Bibliografía

- Artavia, Roberto. Cambiar para Prosperar: Centroamérica ante el Nuevo Siglo, San José: INCAE, 1998.
- BID/CEPAL. La integración centroamericana: elementos para su reforma, Panamá: 1997.
- Bulmer-Thomas, Víctor. “La unión aduanera: un imperativo para la integración regional de América Central”, en Sanahuja, José Antonio y Sotillo Lorenzo, José Angel. “La Unión Europea y la integración centroamericana: unas relaciones en revisión”, en Integración y desarrollo en Centroamérica: más allá del comercio, Madrid: Los Libros de la Catarata, 1998.
- CEPAL, Hacia una trayectoria de Integración Hemisférica para Centroamérica. Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago de Chile: 1995.
- Chamorro, Edgar. “La integración económica centroamericana en el escenario de la mundialización: nuevas agendas para los nuevos desafíos”, en Sanahuja, José Antonio y Sotillo Lorenzo, José Angel. “La Unión Europea y la integración centroamericana: unas relaciones en revisión”, en Integración y desarrollo en Centroamérica: más allá del comercio, Madrid: Los Libros de la Catarata, 1998.
- CREI. Política Comercial e Integración Económica en Centroamérica, San José: FUNPADEM/PAR, 1997
- CRIES. La integración centroamericana ante el reto de la globalización, Managua: CRIES, 1998.
- Cruz, Arturo. “Estados Unidos y Centroamérica: La era del comercio”, en Revista INCAE, San José, vol. VII, # 2, 1995.
- Declaración de Managua. Preámbulo. 12 julio de 1997.
- Development Theory and the Three Worlds: Towards an International Political Economy of Development, Harlow: Longman, 1995.
- Financial Times, 02/11/92, pág. 4.
- González, Anabel. El acceso de los países centroamericanos al mercado de Estados Unidos: un análisis de las Iniciativas de Paridad con el NAFTA y de otras opciones. Alajuela, Costa Rica: INCAE, 1997.
- Guerra-Borges, Alfredo. “Integración centroamericana, avances y desconciertos”, en Aldea Global, Caracas: Universidad de los Andes, 1999.

- IRELA, Diez años del Proceso de San José: un balance de la cooperación Unión Europea - América Central, Madrid: IRELA, 1994.
- IRELA. The wider European Union: implications for biregional relations, Conference Report #3/96, 1996, Madrid: 1996.
- Leal, Ernesto. "La reforma del Sistema de la Integración Centroamericana", en Jorge Nowalski y Jairo Acuña, ¿Quién es quién en la institucionalidad centroamericana?, San José: PNUD, 1998.
- Lizano, Eduardo. Centroamérica y el TLC de América del Norte. Integración Latinoamericana, Buenos Aires: INTAL, octubre de 1994.
- Morales, Abelardo (compilador). Unión Europea - Centroamérica: cambio de escenarios. San José: FLACSO - Programa Costa Rica - Unión Europea, 1996.
- Morales, Abelardo. Los inmigrantes laborales nicaragüenses en Costa Rica, San José: FLACSO / Fundación Friedrich Ebert, 1999.
- Peñas Domingo, Mercedes. ¡Viva la Gente! La sociedad civil y los procesos de concertación en Centroamérica, San José: PNUD, 1997.
- Pérez-Brignoli, Héctor. Breve Historia de Centroamérica, Madrid: Alianza, 1993.
- PNUD. Barómetro Centroamericano, San José: CAM0096 1998.
- PNUD. Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible, INFORME 1. Proyecto Estado de la Región. San José, C.R.: Proyecto Estado de la Nación, 1999.
- PNUD. Informe de Desarrollo Humano 1998, Nueva York: PNUD, 1998.
- Mahler, Sarah "Lives at a Crossroads: Salvadorans in the US", Hemisphere, vol 8, # 3, Fall, 1998.
- Orozco, Manuel, "The Central American Diaspora", Hemisphere, vol. 8, # 3, Fall, 1998.
- Rodas Melgar Haroldo. "Integración económica y relaciones comerciales en Centroamérica", en Revista del SELA, enero-marzo de 1997.
- Rojo Duque, Luis Angel. El Sistema Monetario Europeo y el Futuro de la Cooperación en la CEE, Madrid: Instituto de España / Espasa Calpe, 1989.

- SICA, Secretaría General. El libro de Centroamérica, San Salvador: 1996.
- SIECA. El proceso de integración económica centroamericana y el nuevo orden económico internacional. Guatemala: SIECA, 1995.
- Solís Rivera, Luis Guillermo. “La Integración Centroamericana...”, en Jorge Nowalski y y Jairo Acuña, ¿Quién es quién en la institucionalidad centroamericana?, San José: PNUD, 1998.
- Solís Rivera, Luis Guillermo. “Centroamérica: los factores políticos y su inserción internacional”, en Jorge Nowalski y Jairo Acuña, ¿Quién es quién en la institucionalidad centroamericana?, San José: PNUD, 1998.
- Solís Rivera, Luis Guillermo. “De la integración renuente al activismo fraterno: la política exterior de Costa Rica en Centroamérica, en Paz, Integración y Desarrollo: Política Exterior de Costa Rica (1994-1998), San José: AFOCOI, 1999.
- Sotillo Lorenzo, José Angel. “La Unión Europea y la integración centroamericana: unas relaciones en revisión”, en Integración y desarrollo en Centroamérica: más allá del comercio, Madrid: Los Libros de la Catarata, 1998.
- Stevens, Willy. “El Proceso de San José”, en Política Exterior, vol. VII,# 61, enero / febrero 1998.
- Stone, Samuel, La Dinastía de los Conquistadores, San José: EDUCA, 1973.
- Stone, Samuel, La Herencia de los Conquistadores, San José: EUNED, 1996.
- The New York Times, Saturday, January 9, 1999
- Unión Europea, Tratado de la Unión Europea, Título XIV, 130 A, B,C, D, Maastrich: Editorial Civitas, 1992.
- Vacchinom, Juan Mario. Las negociaciones hemisféricas: interrogantes y opciones. Revista del SELA, enero - marzo de 1997.

Entrevistas

Dr. Carlos Manuel Castillo, representante presidencial de Costa Rica en la Comisión BID / CEPAL (1994-1998).

Lic. Carlos Ramiro Martínez, exVicecanciller de Guatemala.

Ministra Consejera Patricia Solano, Subdirectora de Integración de la Cancillería de Costa Rica.

Lic. Giovanni Castillo, exViceministro de Economía de Costa Rica.

Ing. Humberto Pretti, Presidente del CACIF, Guatemala.

Lic. Haroldo Rodas Melgar, Secretario General de la SIECA.

Dr. José Ramón Hernández Alcerro, exEmbajador de Honduras ante las Naciones Unidas y la Casa Blanca.

Centroamérica 2020

Antecedentes

Durante la década de los 90 América Central vivió procesos de profundos cambios en el escenario político, instaurándose gobiernos democráticos en todos los países de la región. Sin embargo, estos cambios políticos no han ido acompañados suficientemente de transformaciones económicas y sociales paralelas, por lo que Centroamérica continúa siendo la región más pobre del continente. Al mismo tiempo, los conflictos armados de la década anterior han causado un mayor atraso de la región en cuanto a su desarrollo social (educación, salud y esperanza de vida de su población).

Como consecuencia de esta situación, aumentó la conciencia en los países centroamericanos de la importancia de realizar cambios profundos y ha ido tomando forma la necesidad de establecer un modelo de desarrollo regional para todos los países de la zona. De este modo se han iniciado diversas acciones encaminadas a la consecución de la integración económica regional, reactivándose así el mercado interior común.

Estos esfuerzos de integración se han visto sin embargo, a menudo obstaculizados por la falta de un cuadro institucional adecuado, capaz de hacer frente a los retos planteados de cara al futuro. Es precisamente en este punto donde la comunidad internacional podría apoyar el proceso de desarrollo regional de la zona a largo plazo y es también aquí donde se enmarca el presente proyecto *Centroamérica 2020*.

Objetivos del proyecto

Centroamérica 2020 tiene como objetivo la promoción del desarrollo sostenible de la región partiendo de un concepto de desarrollo entendido como un proceso dinámico y multidimensional que consiste en:

- Crecimiento económico sostenible;
- Mejoramiento del bienestar social; y
- Garantías de la ciudadanía en todas las categorías sociales, de género y étnicas.

Esta definición del desarrollo tiene una base sólida y fue elaborada antes de que el Huracán Mitch cayera en octubre-noviembre de 1998 sobre la región con efectos desvastadores. No es que la definición ahora carezca de relevancia, pero Mitch ha servido para recordarnos la vulnerabilidad de la región frente a los desastres naturales y la poca capacidad que tiene el Estado para responder de manera efectiva. En este contexto, la sostenibilidad adquiere un significado especial en Centroamérica: los desastres naturales son inevitables, pero no deben ser empeorados por la acción humana, ni sus consecuencias agravadas por la incapacidad o incompetencia del Estado y sus instituciones.

El proyecto *Centroamérica 2020* tiene como uno de sus objetivos principales el contribuir al proceso de integración regional de los países centroamericanos, realizando un balance de los resultados obtenidos hasta el presente y estudiando las dificultades actuales y aquellas que previsiblemente pudieran surgir a mediano plazo en el ámbito político-institucional.

Los objetivos particulares son:

1. Elaborar un estudio regional comprensivo sobre temas del desarrollo contemporáneo. Los estudios deben tener en cuenta tres planteos transversales acerca de
 - la relación entre Estado, mercado y sociedad civil,
 - opciones en el nivel local, nacional y regional
 - la viabilidad del desarrollo sostenible en América Central.
2. Asegurar la participación y contribución de una amplia gama de actores claves regionales en el transcurso de las investigaciones.
3. Proveer a los gobiernos y a otros actores de la región con diversas opciones y recomendaciones de políticas.
4. Promover la identidad regional entre los actores públicos y privados involucrados en el desarrollo.
5. Extender los resultados del proyecto a los actores internacionales más activos en la dinámica del desarrollo en la región, incluyendo a las organizaciones multilaterales y a las ONGs.
6. Hacer recomendaciones de políticas a los EE.UU. y a la UE para programas de asistencia más eficaces.

Los resultados del proyecto serán presentados en una gran conferencia internacional en Centroamérica a mediados de 2000, así como en seminarios en Washington D.C. y Bruselas. También serán distribuidos en una serie de documentos de trabajo, monografías y libros publicados en inglés y español, accesibles también a través de Internet: versión en español y alemán (<http://www.rrz.uni-hamburg.de/IK/za2020>), versión en inglés (<http://ca2020.fiu.edu>).

Comité Ejecutivo:

Coordinación:

KLAUS BODEMER, Instituto de Estudios Iberoamericanos (Hamburgo)
EDUARDO GAMARRA, Centro para Latinoamérica y el Caribe de la Universidad Internacional de Florida (Miami)

Dirección Académica:

SABINE KURTENBACH, Instituto de Estudios Iberoamericanos (Hamburgo)
MICHAEL SHIFTER, Diálogo Interamericano (Washington D.C.)

Consultores Principales:

VICTOR BULMER-THOMAS, Instituto de Estudios Latinoamericanos, Universidad de Londres
DOUGLAS KINCAID, Centro para Latinoamérica y el Caribe de la Universidad Internacional de Florida (Miami)

Expertos Centroamericanos:

FERNANDO DURÁN, Fundación Arias, Costa Rica
CARLOS ROSALES, Secretario de Comunicación, El Salvador

Representantes de las Agencias Donadoras:

MENDEL GOLDSTEIN, Jefe de la Dirección México, América Central y Cuba, Comisión Europea DG IB (Bruselas)
MARGARET SARLES, Agencia para el Desarrollo Internacional de los EE.UU. (Washington D.C.)

CA 2020: Documentos de trabajo

1: PABLO RODAS-MARTINI: Centroamérica: Para afrontar con éxito la globalización del siglo XXI

ISBN 3-926446-73-0

2: CLARENCE ZUVEKAS, JR.: The Dynamics of Sectoral Growth in Central America: Recent Trends and Prospects for 2020

ISBN 3-926446-74-9

3: LUIS GUILLERMO SOLÍS RIVERA: Centroamérica 2020: La integración regional y los desafíos de sus relaciones externas

ISBN 3-926446-72-2

4: SARAH MAHLER: Migration and Transnational Issues.

Recent Trends and Prospects for 2020

ISBN 3-926446-71-4

5: JUAN PABLO PÉREZ SÁINZ: Las cuentas pendientes de la modernización. Tendencias laborales y sus efectos sobre la integración en el Istmo Centroamericano

ISBN 3-926446-70-6

6: CARLOS SOJO: El traje nuevo del emperador: La modernización del Estado en Centroamérica

ISBN 3-926446-69-2

7: CLAUDIA SCHATÁN: Desarrollo económico y medio ambiente

ISBN 3-926446-68-4

8: CHARLES T. CALL: Sustainable Development in Central America: The Challenges of Violence, Injustice and Insecurity

ISBN 3-926446-67-8

9: GÜNTHER MAIHOLD / RICARDO CORDÓVA: Democracia y ciudadanía en Centroamérica. Perspectivas hacia el 2020

ISBN 3-926446-75-7

10: KNUT WALTER: La educación en Centroamérica: Reflexiones en torno a sus problemas y su potencial

ISBN 3-926446-66-8