

**UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
ESCUELA DE CIENCIA POLÍTICA**



**“LA INTEGRACIÓN COMO INSTRUMENTO CLAVE PARA EL
DESARROLLO Y LA MODERNIZACIÓN DE CENTROAMÉRICA EN
EL PROCESO DE INSERCIÓN INTERNACIONAL DE LA REGIÓN”**

PÁVEL SOLARES FLORES

GUATEMALA, NOVIEMBRE DE 2005

**UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
ESCUELA DE CIENCIA POLÍTICA**

**“LA INTEGRACIÓN COMO INSTRUMENTO CLAVE PARA EL
DESARROLLO Y LA MODERNIZACIÓN DE CENTROAMÉRICA EN
EL PROCESO DE INSERCIÓN INTERNACIONAL DE LA REGIÓN”**

TESIS

Presentada al Consejo Directivo de la Escuela de Ciencia
Política de la Universidad de San Carlos de Guatemala

Por

PÁVEL SOLARES FLORES

Al conferírsele el Grado Académico de

LICENCIADO EN RELACIONES INTERNACIONALES

Y el Título Profesional de

INTERNACIONALISTA

GUATEMALA, NOVIEMBRE DE 2005

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA

RECTOR MAGNÍFICO

Dr. Luis Alfonso Leal Monterroso

SECRETARIO GENERAL

Dr. Carlos Enrique Mazariegos Morales

CONSEJO DIRECTIVO DE LA ESCUELA DE CIENCIA POLÍTICA

DIRECTOR:	Lic. Juan Fernando Molina Meza
VOCAL I:	Lic. Jorge de Jesús Ponce Reinoso
VOCAL II:	Licda. Blanca E. Castellanos De Ponciano
VOCAL III:	Licda. Vilma Yolanda Masaya Asencio
VOCAL IV:	Br. Luis Eduardo Anleu Zeissig
VOCAL V:	Br. Emmanuel Ranfery Montúfar Fernández
SECRETARIA:	Licda. Ingrid Nohemy Gill Leiva

TRIBUNAL QUE PRACTICÓ LA EVALUACIÓN DEL EJERCICIO PROFESIONAL SUPERVISADO

COORDINADOR:	Lic. Francisco Ernesto Rodas
EXAMINADORA:	Licda. Mercedes de la Luz Solórzano L. De Bolaños
EXAMINADORA:	Licda. Mélida Hortensia Cáceres Paz

TRIBUNAL QUE PRACTICÓ EL EXAMEN PÚBLICO DE TESIS

DIRECTOR:	Lic. Juan Fernando Molina Meza
SECRETARIA:	Licda. Ingrid Nohemy Gill Leiva
ASESOR:	Lic. Manuel Rivera Rivera
REVISOR:	Licda. Mélida Hortensia Cáceres Paz
EXAMINADOR:	Lic. Oscar Rodolfo Gomar López

Nota: Únicamente el autor es responsable de las doctrinas sustentadas en la tesis. (Artículo 74 del Reglamento de Evaluación y Promoción de Estudios de la Escuela de Ciencia Política).

ACTO QUE DEDICO

A DIOS: Por guiar mi camino y derramar sus bendiciones a lo largo de la carrera y en la vida.

A MI PADRE: Edgar Solares Garrido
Por su apoyo permanente, cariño y comprensión, pero
sobretudo por ser quien me enseñó el amor por la lectura.

A MI MADRE: Máxima de Solares Flores
Por su apoyo permanente, amor y paciencia. En especial por
ser mi primera maestra en la vida.

A MI HERMANA: Mayarí Solares Flores
Con cariño y gratitud, por su apoyo incondicional.

TABLA DE CONTENIDO

INTRODUCCIÓN	4
1. LA GLOBALIZACIÓN Y SU IMPACTO EN LOS PROCESOS DE INTEGRACION REGIONAL	
1.1 HACIA UN MUNDO GLOBALIZADO	4
1.2 LA GLOBALIZACIÓN COMO TEORÍA DEL DESARROLLO	7
1.3 OPORTUNIDADES Y DESAFÍOS DEL ACTUAL PROCESO GLOBALIZADOR	8
2. LA INTEGRACIÓN REGIONAL COMO ESTRATEGIA PARA EL DESARROLLO	
2.1 TEORIAS DE LA INTEGRACIÓN	12
2.1.1 ESCUELA CLÁSICA	12
2.1.1.1 Pensamiento Pluralista	12
2.1.1.2 Pensamiento Federalista	13
2.1.1.3 Pensamiento Funcionalista	13
2.1.1.4 Pensamiento Neofuncionalista	15
2.1.2 ESCUELA CONTEMPORÁNEA	19
2.1.2.1 Pensamiento Interestatal	19
2.1.2.2 Regionalismo Abierto	20
2.1.2.3 Pensamiento Institucional Liberal	21
2.1.2.4 Pensamiento Interdependista	22
2.1.2.5 Transaccionalismo/ Interaccionismo Comunicativo	22
2.2 INTEGRACIÓN Y DESARROLLO	23
2.3 CARACTERÍSTICAS PRINCIPALES DE LOS PROCESOS DE INTEGRACIÓN	25
2.4 LA INTEGRACIÓN EN EL CONTEXTO DE LOS REGIONALISMOS Y LA GLOBALIZACIÓN	26
3. EVOLUCIÓN HISTÓRICA DEL PROCESO DE INTEGRACIÓN CENTROAMERICANA	
3.1 PRIMERA FASE (1821-1950)	30
3.2 SEGUNDA FASE (1951-1980)	31
3.3 TERCERA FASE (1981-1990)	34
3.4 CUARTA FASE (1990-2000)	36

3.5	QUINTA FASE (2001-2004).....	41
4.	EL ESTADO ACTUAL DEL PROCESO DE INTEGRACIÓN CENTROAMERICANA	
4.1	CARACTERIZACIÓN DE LA ETAPA ACTUAL.....	44
4.1.1	RENOVADO INTERÉS POR LA INTEGRACIÓN REGIONAL.....	44
4.1.2	HACIA UNA NUEVA ESTRATEGIA DE INTEGRACIÓN: CARACTERÍSTICAS DEL ACTUAL PROCESO DE INTEGRACIÓN.....	46
4.2	ASPECTOS POLÍTICOS E INSTITUCIONALES.....	48
4.2.1	EL MARCO JURÍDICO E INSTITUCIONAL DEL SICA.....	48
4.2.2	ESTRUCTURA ORGÁNICA.....	51
4.2.3	EVALUACIÓN DE LA INSTITUCIONALIDAD CENTROAMERICANA.....	58
4.3	SOCIEDAD CIVIL E INTEGRACIÓN CENTROAMERICANA.....	62
4.3.1	IMPACTO SOCIAL DEL PROCESO.....	62
4.3.2	ACTORES DE LA SOCIEDAD CIVIL REGIONAL.....	65
4.3.3	PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL EN EL PROCESO DE INTEGRACIÓN CENTROAMERICANO.....	68
4.3.4	EL COMITÉ CONSULTIVO.....	69
4.3.5	OTROS ESPACIOS DE PARTICIPACIÓN.....	72
4.4	EL PROCESO DE INTEGRACIÓN ECONÓMICA.....	73
4.4.1	EI NUEVO CONTEXTO Y LAS NUEVAS ORIENTACIONES DE LA INTEGRACIÓN ECONÓMICA.....	73
4.4.2	DESARROLLO ECONÓMICO CENTROAMERICANO.....	75
	4.4.2.1 Evolución del Comercio Exterior	75
	4.4.2.2 El comercio Intrarregional.....	80
4.4.3	EL SECTOR EMPRESARIAL Y EL CLIMA DE NEGOCIOS EN LA REGIÓN.....	89
	4.4.3.1 El Nuevo Dinamismo del Empresariado Centroamericano.....	89
	4.4.3.2 Los Sectores Productivos y su Diversificación.....	90
	4.4.3.3 Los Desafíos del Sector Empresarial.....	96
4.4.4	LA CONVERGENCIA MACROECONOMICA DE LA REGIÓN.....	98

4.4.5	LOS TRATADOS DE LIBRE COMERCIO CENTROAMERICANOS COMO ESTRATEGIA DE INSERCIÓN EN EL PROCESO DE GLOBALIZACIÓN.....	100
4.4.5.1	Evaluación al Actual Proceso de Inserción de Centroamérica en el Mercado Internacional.....	101
4.4.5.2	El grado de Preparación y Competitividad de la Región.....	102
4.4.5.3	Negociaciones Comerciales y Vínculos Extrarregionales.....	103
4.5	BALANCE DEL PROCESO DE LA INTEGRACIÓN.....	111
4.5.1	AVANCES Y OBSTÁCULOS.....	111
4.5.2	PERSPECTIVAS A FUTURO.....	115
5.	LIMITACIONES Y PROBLEMAS DEL PROCESO DE INTEGRACIÓN CENTROAMERICANA	
5.1	DESAFÍOS QUE ENFRENTA LA REGION EN TÉRMINOS DE DESARROLLO.....	117
5.1.1	ECONÓMICOS-COMERCIALES.....	118
5.1.2	SOCIALES.....	120
5.1.3	MEDIO AMBIENTE.....	123
5.1.4	POLÍTICOS.....	123
5.2	SIGLO XXI: UNA NUEVA OPORTUNIDAD PARA EL DESARROLLO.....	124
5.3	DESAFÍOS INSTITUCIONALES DE LA INTEGRACIÓN.....	124
5.3.1	LA REFORMA DEL SISTEMA DE LA INTEGRACIÓN CENTROAMERICANA (SICA).....	124
5.3.2	LOS ALCANCES REALES DE LA REFORMA.....	127
5.3.3	LOS AVANCES EN LA REFORMA DE LAS INSTITUCIONES DESDE 1997 HASTA LA FECHA.....	128
6.	LA CONSTRUCCIÓN DE LA INTEGRACIÓN CENTROAMERICANA DESDE UNA VISIÓN NEOFUNCIONALISTA	
6.1	EL PLANTEAMIENTO NEOFUNCIONALISTA Y EL PROCESO DE INTEGRACION EN CENTROAMERICA.....	130
6.2	LA INTEGRACIÓN CENTROAMERICANA: ALGUNAS PREMISAS IMPRESCINDIBLES PARA SU ÉXITO.....	132

6.3	PROPUESTA PARA LA TRANSFORMACIÓN Y MODERNIZACIÓN DEL SISTEMA DE INTEGRACIÓN REGIONAL.....	134
6.3.1	PRINCIPIOS FUNDAMENTALES.....	134
6.3.2	LOS OBJETIVOS DEL PROCESO: EN BÚSQUEDA DE UNA NUEVA CENTROAMÉRICA.....	136
	6.3.2.1 Políticos.....	136
	6.3.2.2 Económicos.....	137
	6.3.2.3 Sociales.....	137
	6.3.2.4 Medio Ambiente.....	138
6.3.3	CARACTERÍSTICAS DEL MODELO PROPUESTO.....	138
6.4	LAS ÁREAS PRIORITARIAS DE ACCIÓN.....	139
6.4.1	PRESERVACIÓN DEL MEDIO AMBIENTE.....	139
6.4.2	SEGURIDAD REGIONAL.....	139
6.4.3	ELIMINACIÓN DE CONFLICTOS TERRITORIALES.....	140
6.4.4	LA MODERNIZACIÓN DEL ESTADO Y EL SISTEMA DEMOCRÁTICO.....	141
6.4.5	LA PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL.....	141
6.4.6	EL DESARROLLO SOCIAL.....	143
6.4.7	ESTRATEGIA ECONÓMICO-COMERCIAL.....	144
6.4.8	LA REFORMA JURÍDICA-INSTITUCIONAL.....	148
	CONCLUSIONES.....	160
	RECOMENDACIONES.....	163
	GLOSARIO DE ABREVIATURAS Y SIGLAS.....	165
	BIBLIOGRAFÍA.....	169

INTRODUCCIÓN

La Centroamérica de hoy vive uno de los procesos políticos, económicos y sociales de mayor profundidad, intensidad e interés en toda su historia. En los casi veinte años posteriores a la firma de los acuerdos regionales de paz, y del “Procedimiento para establecer la paz firme y duradera en Centroamérica”, que dieron origen a la institucionalidad centroamericana vigente en la actualidad, se produjeron profundos cambios y transformaciones en el contexto internacional y en la realidad ambiental, política, económica y social de la región.

A inicios del nuevo siglo, Centroamérica parece estarse adentrando en una nueva etapa promisorio y desafiante a la vez, de su proceso de integración, motivo por el cual se ha intentado adaptar dicho proceso a las exigencias del nuevo escenario internacional y, como en el pasado, convertirla en instrumento para promover el desarrollo económico y social y mejorar la inserción internacional del istmo.

La integración aparece ahora como un proyecto en cuya agenda oficial se incluyen, además de los temas comerciales, otros aspectos de la realidad regional, que rediseñan un novedoso marco multidimensional de intervención. Sus objetivos formales son más ambiciosos que en el pasado y en torno a ellos los gobiernos han establecido compromisos que implican diversas acciones de reforma y construcción institucional al tiempo que también convocan, de manera explícita e implícita, la participación de un mayor número de agentes sociales.

Pero si bien, los acontecimientos anteriores parecen sugerir que este proceso ha podido establecerse con más claridad como marco de las políticas de desarrollo en la región, en la práctica, la integración centroamericana no ha transmitido la sensación de ser un proceso que avanza.

En efecto, quince años después de haberse reactivado, la nueva agenda oficial de la integración centroamericana si bien pueden acreditarse algunos avances significativos, denota algunas limitantes que señalan un largo camino por recorrer, para que la misma se fortalezca y consolide, estableciendo una mayor compatibilidad entre sus objetivos formales y la realidad económica, social e institucional, teniendo de frente nuevos desafíos tales como el incremento de la pobreza y la desigualdad, la profundización o modernización de la democracia y el Estado de Derecho, así como la apertura comercial y la negociación de tratados de libre comercio que se enmarcan dentro de lo que genéricamente se conoce como globalización.

Por si esto fuera poco, actualmente coexisten diversas visiones sobre la región y el tipo de integración posible y necesaria, además de existir una inflación de acuerdos regionales, con una capacidad y voluntad para ejecutarlos apenas en construcción y un manifiesto divorcio entre las agendas gubernamentales y las de los diversos grupos sociales y económicos.

Oportunidades y amenazas se hacen presentes en un marco de decisiones complejas y aceleradas, que pone en tensión a las instituciones de la integración, a los

mecanismos *ad hoc* creados para enfrentar esos procesos y a los países y sociedades. Sin embargo, hoy mas que nunca, se trata de una integración presionada no sólo por la necesidad de mostrar resultados tangibles, sino por el imperativo de mantener su prioridad frente a los desafíos nacionales, dejando de lado las ideologías y teorías egocéntricas que tantos intentos fallidos han tenido.

¿Cuáles son los beneficios que podemos esperar de la agenda vigente de integración?; ¿Cuáles son las tareas pendientes y rutas críticas que el futuro nos depara?; ¿Cómo responderá el proceso a las expectativas regionales de desarrollo presente y futuro?; ¿Qué ganancias visibles puede arrojar la integración regional?; ¿Cuál sería el costo de no avanzar en su profundización y ampliación?; ¿Qué acciones, además de una decisión política, servirían para profundizar la integración? Son solo algunas interrogantes que siguen generando controversias y expectativas entre los gobiernos y a lo interno de las sociedades centroamericanas.

La respuesta a este escenario, refuerza la necesidad de un proceso de adaptación de las políticas en los países en la región, a nivel integral, retomando los planteamientos centrales acordados por los Estados, y avanzando en la implementación de mecanismos de cooperación e integración renovados que enfrenten los retos anteriormente señalados en función de las nuevas realidades internacionales, pero sobretodo visualizando el proceso no como un fin en si mismo, sino como un verdadero mecanismo para catalizar mayores niveles de desarrollo en la región.

Sin embargo, se debe tener en mente, que la construcción de una Centroamérica integrada no es una tarea que pueda lograrse de manera precipitada, es más bien un proceso gradual y progresivo en el que la definición de una agenda estratégica y la voluntad política resultaran vitales. Para ello, se deberá analizar, desde una perspectiva multidimensional, la incidencia que el proceso de integración tiene y tendrá en el desarrollo regional, estimando los impactos futuros previstos según la agenda centroamericana vigente y señalando las áreas de acción estratégicas a considerarse para la agenda futura.

El presente estudio tiene el objetivo primordial de convertirse en un punto de reflexión en pro de un esfuerzo mucho más amplio y comprometido con el proceso de integración, demostrando que más allá de la teoría, éste se constituye en una herramienta privilegiada para materializar los objetivos de desarrollo socio-económico de la región, incrementando su capacidad de respuesta ante las grandes necesidades vigentes y capaz de dar sustento a la formulación de políticas regionales y la definición de una renovada agenda regional, con el fin de potenciar los beneficios y reducir los costos de transición hacia estadios mas avanzados de globalización.

Por otro lado, la propuesta integracionista que se pretende consolidar plantea una perspectiva distinta a aquellas típicamente “economicistas”, centradas en las negociaciones comerciales y el desarrollo productivo. A diferencia de ello, este estudio adopta una perspectiva multidimensional y de largo plazo de la agenda de integración, cuyos alcances van desde el fortalecimiento del Estado de Derecho, la armonización de las políticas sociales y ambientales, la convergencia

macroeconómica, el mejoramiento de la competitividad productiva, hasta llegar al fortalecimiento y readecuación de la institucionalidad centroamericana.

Esta definición amplia de desarrollo está orientada a reflejar la realidad de una región en donde ha quedado demostrado que el crecimiento económico no basta para evitar las tensiones sociales y políticas.

A través de este enfoque integral se pretende contribuir al análisis de los beneficios asociados a la profundización de la integración centroamericana a partir de su agenda vigente e identificar las fortalezas y los factores críticos de la agenda regional, en la búsqueda de marcos conceptuales y propuestas realistas y novedosas de mediano y largo plazo tendientes hacia una reinvención enérgica del proceso de integración, teniendo como base la teoría neofuncionalista y su carácter multidimensional y progresivo, pero sin olvidar en ningún momento las particularidades de la región y el contexto actual dentro del que se enmarcan.

Hoy más que nunca, la región tiene la oportunidad de poner en práctica un proyecto integracionista de carácter integral, capaz de convertirse en un verdadero instrumento de desarrollo, que contribuya no solo a mejorar la competitividad internacional del istmo, sino que también promueva un patrón de desarrollo económico y social equilibrado. Pero si queremos apostar en serio por la integración, hay que tener en claro, que debemos de estar dispuestos a proponer medidas ambiciosas y retadoras de largo alcance.

1. LA GLOBALIZACIÓN Y SU IMPACTO EN LOS PROCESOS DE INTEGRACIÓN REGIONAL

1.1 HACIA UN MUNDO GLOBALIZADO

La globalización se ha convertido en el vocablo económico por excelencia entre académicos, políticos y estudiosos de las Relaciones Internacionales desde finales de la década de los noventa.

Dicho fenómeno es el resultado de toda una evolución histórica de formación del mercado mundial de mercancías, capitales, tecnología y fuerza de trabajo, por lo que el momento actual en que nos encontramos presenta aspectos de continuidad y otros de cambio, es decir, hay rasgos nuevos y otros que ya existían desde mucho antes. “El paradigma de la globalización ha estado encuadrado por constantes e innumerables cambios históricos, que han representado múltiples transformaciones conceptuales en las malgastadas percepciones modernas, es decir, el concepto de la globalización es producto de la evolución de la economía durante miles de años y ha adquirido apariencias múltiples y complejas difíciles de rastrear”¹.

Pese a lo anterior, lo que hace realmente distintivo al proceso de globalización actual es el ritmo frenético que ha experimentando en las últimas décadas, debido especialmente a la explosión de las telecomunicaciones y la tecnología vinculada al intercambio acelerado entre culturas, sociedades, personas y productos².

En el mundo de hoy, donde el proceso de internacionalización de las relaciones económicas, políticas y sociales se hace cada vez más complejo y acelerado, se manifiestan claramente dos fenómenos cuya comprensión es necesaria para definir las estrategias que en el ámbito de estas relaciones internacionales deben asumir las distintas naciones.

En primer lugar, la creciente interdependencia entre los países hace que lo internacional pese cada vez más sobre lo nacional. Los sucesos que se desarrollan en un país, por distante que pudiera parecer, de alguna manera inciden y afectan sobre el conjunto del sistema socioeconómico mundial, pudiendo ser fuente de profundos desequilibrios.

En segundo lugar, la interrelación de las economías y el grado de desarrollo alcanzado por el conjunto del sistema económico mundial, hace cada vez mas difícil que un solo país pueda desarrollarse a base del funcionamiento de sus propias condiciones internas, cerrado a los cambios trascendentales que ocurren en el entorno, ello implicaría intentar substraerse del resto del sistema capitalista mundial. Redes de comunicaciones más baratas y eficientes, la liberalización económica y una

¹ Andrés Julián Correa Cortés, “*Globalización e Integración Imposiciones Divinas*” (Versión Electrónica); Disponible en: <http://www.monografias.com/trabajos13/quimer/quimer.shtml>. Octubre, 2003.

² Véase CEPAL, “*Globalización y Desarrollo*”. (Brasil: CEPAL, 2002), pp. 15-76.

mayor competencia entre mercados y sectores de la economía, han suscitado un aumento sin precedente del flujo de bienes, servicios y capital financiero entre países y entre continentes, estableciendo una interdependencia cada vez más pronunciada de las economías nacionales y, lo que es significativo, una participación sin precedente de los países en desarrollo en ese proceso³.

Según las palabras utilizadas por Ghymers, "globalización designa un proceso amplio y acumulativo de aumento de las interdependencias entre las economías nacionales y de reducción de las barreras y distancias entre mercados nacionales, a raíz del crecimiento rápido de las transacciones internacionales, tanto para los bienes y servicios como para factores de producción. Este proceso apareció en el campo financiero con la liberalización financiera y la emergencia de un mercado de capitales a nivel mundial, pero el mismo fenómeno mas progresivo se desarrolló, también, en el resto de la economía con la apertura comercial, el fracaso de los esquemas proteccionistas y la evolución tecnológica. Estos desarrollos permiten hablar ya de la emergencia de un mercado único mundial, no solamente financiero y de materias primas sino que, también, industrial e incluso gran parte de los servicios".

Podemos señalar entonces, que el concepto moderno de globalización tiene como base el enorme grado de desarrollo de las fuerzas productivas contemporáneas, que se expresa en la revolución científico-técnica, y en el nivel de socialización de la producción que reclaman resolver las contradicciones entre la necesaria especialización y a la vez necesaria integración vertical y horizontal de los diferentes procesos productivos a nivel nacional e internacional. Este desarrollo de la base material de la sociedad requiere de una readecuación de las relaciones de producción que no limiten su desenvolvimiento.

La globalización derivada del proceso de aceleración de las relaciones económicas internacionales y el desarrollo científico-técnico, han generado nuevos escenarios para el desarrollo nacional y por otro lado la creciente competencia en el marco internacional ha propiciado la formación de grandes bloques económicos internacionales, siendo la lucha por los mercados y la competitividad de mercancías para obtener la máxima ganancia, los elementos fundamentales que han ocupado la atención internacional.

La comunidad internacional se enfrenta al reto inmediato de construir un nuevo orden mundial. La complejidad y la incertidumbre del ambiente posterior al fin de la Guerra Fría han hecho de esta tarea algo extraordinariamente difícil, pues los países y otros agentes del escenario internacional se han concentrado en alcanzar sus propios intereses, en ausencia de reglas ampliamente comprendidas y aceptadas de conducta internacional.

Lo anterior genera una dinámica centrifuga que impacta a fondo a nuestras naciones y pueblos. Si bien aparentemente la globalización fomenta la uniformidad, en realidad genera una gran diversidad en aspectos distintos de la relación social, que se presentan entrelazados. En el plano político, no solo permanecen las divisiones, sino

³ Ibid., pp. 29-76.

que las unidades nacionales se han hecho cada vez más pequeñas y numerosas, lo que ha dado como resultado la agudización de las conciencias nacionales. En el plano económico, el mundo se ha organizado en una unidad de actividad única y globalizadora, donde la nueva división internacional de la producción y el trabajo no presta atención al lugar donde uno vive, la revolución financiera plantea sus propios retos a la soberanía, y el mundo sin fronteras implica cierta sesión del control sobre la propia moneda y la política fiscal. En pocas palabras, los mercados, las finanzas se globalizan, pero las naciones, los Estados, los tejidos sociales, se están desintegrando. La tensión entre esas dos tendencias antitéticas ha estado produciendo una serie de sacudidas, choques y rupturas en la vida social de la humanidad.

Por otro lado, debemos comprender que la globalización es un proceso irreversible, pese a que en nuestra historia reciente de hecho hemos sido testigos de una abrupta marcha atrás de un proceso similar de integración económica internacional, cuyos comienzos coincidieron con la etapa inicial de la denominada "era de oro" del capitalismo del siglo pasado. El período de cincuenta años que precedió a la primera guerra mundial contempló un incremento de las corrientes transfronterizas de comercio, capital y personas. Dicho proceso, sin embargo, se detuvo después de la guerra, cuando el estallido de la Gran Depresión indujo a muchas economías industrializadas a poner en marcha un nuevo período de voraz proteccionismo comercial y restricciones a la movilidad del capital.

En la actualidad, no sería tan fácil dar marcha atrás a la actual tendencia globalizadora. Las nuevas tecnologías y los modernos instrumentos financieros hacen difícil que los gobiernos impongan controles eficaces al capital, y la presencia de un creciente número de empresas multinacionales que pueden transferir libremente la producción de un país a otro haría difícil alzar barreras efectivas al comercio. Hoy por hoy, la tendencia a la globalización abarca, además, a un número de países mayor que a principios de siglo, cuando grandes regiones del mundo aún no formaban parte de la denominada economía "global".

Si la globalización es un proceso irreversible, nuestros países deben esforzarse en hacer frente a los retos inherentes a esta. Pero ¿cuáles son esos retos, y qué oportunidades debemos aprovechar a partir de una economía mundial cada vez más integrada?⁴

Precisamos de un proyecto conforme a nuestras necesidades y realidades que genere una arrolladora dinámica centrípeta, es decir, que viabilice la máxima concentración de nuestras fuerzas y recursos para diseñar y poner en práctica una respuesta y propuesta creativa que nos permita hacer frente al moderno proceso de globalización y nos proyecte como protagonistas determinantes en la promoción y construcción de un nuevo orden mundial "globalizado".

⁴ Enrique Iglesias, *"Globalización e Integración Regional: Consecuencias para América Latina"*. Seminario "Visión Crítica de la Globalidad. (México: BID, 13 de noviembre de 1997). (Versión Electrónica); Disponible en: <http://www.iadb.org/int/itd/spanish/otros/IglesMex97s.pdf>. Agosto, 2003.

1.2 LA GLOBALIZACIÓN COMO TEORÍA DEL DESARROLLO

En términos generales la globalización tiene dos significados principales:

1. Como fenómeno, implica que existe cada vez más un mayor grado de interdependencia entre las diferentes regiones y países del mundo, en particular en las áreas de relaciones comerciales, financieras y de comunicación.
2. Como teoría del desarrollo, una de sus premisas esenciales es que un mayor nivel de integración está teniendo lugar entre las diferentes regiones del mundo, y que ese nivel de integración está afectando las condiciones sociales y económicas de los países⁵.

Los niveles de mayor integración que son mencionados por la globalización tienen mayor evidencia en las relaciones comerciales, de flujos financieros, de turismo y de comunicaciones. En este sentido, la aproximación teórica de la globalización toma elementos abordados por las teorías de los sistemas mundiales. Pese a lo anterior, otra de las particularidades de la globalización moderna, es su énfasis en los elementos de comunicación y aspectos culturales.

Aparte de las ya mencionadas relaciones tecnológicas, financieras y políticas, los teóricos de la globalización señalan que importantes y elementos nunca antes vistos de comunicación económica están teniendo lugar entre naciones. Ello se puede visualizar a través de los novedosos procesos tecnológicos que permiten la interacción de instituciones, gobiernos, entidades y personas alrededor del mundo.

En síntesis, puede decirse que los principales aspectos de la globalización son resumidos en los puntos siguientes:

Los sistemas de comunicaciones globales están teniendo una creciente importancia en la actualidad; es por medio de estos procesos que las naciones, grupos sociales y personas están interactuando de manera más fluida tanto dentro como entre naciones.

Aún cuando los sistemas más avanzados de comunicación están operando preponderantemente entre las naciones más desarrolladas, estos mecanismos también están haciendo sentir sus efectos en las naciones menos avanzadas. Esto puede permitir la interacción de grupos a partir de las naciones más pobres en su comunicación con otros centros más desarrollados de manera más fácil. En esto cobraría sentido hasta cierto punto el difundido principio de la “aldea global” en cuanto a las comunicaciones y las transacciones comerciales y financieras.

Con respecto a las actividades económicas, los nuevos avances tecnológicos en las comunicaciones están llegando a ser cada vez más accesibles a pequeñas y medianas empresas locales. Esta situación está creando un nuevo escenario para las

⁵ Giovanni E. Reyes. “*Teoría de la Globalización: Bases Fundamentales*” (Versión Electrónica); Disponible en: <http://www.monografias.com/trabajos7/bafux/bafux.shtml>. Enero, 2005.

transacciones económicas, la utilización de los recursos productivos, de equipo, intercambio de productos y la presencia de los "mecanismos monetarios virtuales". Desde una perspectiva cultural, los nuevos productos para la comunicación están desarrollando un patrón de intercambio e interconexión mundiales. Elementos de corte económico y social que se encuentran vinculadas en cierta forma a las condiciones actuales del fenómeno de la globalización ofrecen circunstancias dentro de las cuales se desarrollan las condiciones sociales dentro de los países.

Con base en los principales aspectos que incluye la teoría de la globalización, los principales supuestos de esta teoría se resumen en los siguientes. Primero, factores económicos y culturales están afectando cada aspecto de la vida social de una manera cada vez más integrada. Segundo, en las condiciones actuales y respecto a los estudios específicos de particulares esferas de acción la unidad de análisis basada estrictamente en el concepto de estado-nación tiende a perder vigencia.

Uno de los elementos principales de la globalización es su especial énfasis en el análisis e interpretación de la creciente integración que ocurre especialmente entre las naciones más desarrolladas. Esta integración afecta especialmente las áreas de comercio, finanzas, tecnología, comunicaciones y coordinación macroeconómica, mientras que a nivel subsistémico, es decir dentro de las sociedades de los países, se observa un fenómeno de integración social, pero también de creciente discriminación y marginalidad económica en varios sectores.

El aspecto funcionalista de la globalización es el que distingue esta teoría del concepto de la internacionalización económica. De acuerdo con esto, la globalización contiene procesos que son cualitativamente distintos de la internacionalización. En ellos se involucra no solamente la extensión geográfica de las actividades económicas, procesos de internacionalización, sino también y más importante, la integración funcional de actividades que antes se encontraban dispersas. Esto último siendo el rasgo peculiar de la globalización dentro de las innovaciones tecnológicas más recientes. El actual proceso de globalización redonda, por ello, en la formación de unidades funcionales a nivel planetario⁶.

1.3 OPORTUNIDADES VRS. DESAFÍOS DEL ACTUAL PROCESO GLOBALIZADOR

El desarrollo ha sido la más importante de las aspiraciones de los países del Tercer Mundo. A partir de la segunda mitad del siglo XX ocupó un lugar privilegiado en la agenda de discusiones en diferentes ámbitos, asociado a las estrategias nacionales de desarrollo.

Poco después de la caída del muro de Berlín –y el sistema socialista en general- y con el auge de los discursos totalitarios a favor de la libertad de acción para el capital, temas sensibles como el desarrollo, la dependencia, y las relaciones Norte-Sur fueron relegados en la agenda de discusión y supuestamente sus contenidos han sido

⁶ Ibid.

asimilados por la Globalización, tema cuyas diversas lecturas se asientan en compromisos sociales muy diversos.

La globalización establece riesgos, así como oportunidades, y algunos la consideran como una combinación de aspectos favorables y desfavorables. No obstante, la determinación de liberalizar el comercio multilateral y las inversiones -un factor clave en que se basa el proceso de la globalización- es consistente y variada.

La globalización refleja una tendencia de creciente apertura e integración económica de facto entre las economías, que ha dado al mundo medio siglo de prosperidad sin precedente, aunque esa prosperidad sólo haya llegado a sectores todavía limitados entre los países del Tercer Mundo y a un grupo de países cuyo número se ha ampliado, pero que aún deja fuera grandes mayorías y grandes diferencias en la distribución del ingreso entre naciones. Tres fuerzas, en especial, han suscitado esa tendencia⁷.

En primer lugar, la mayor integración de los mercados ha sido orientada por innovaciones en gran escala en materia de información y tecnología de las comunicaciones. Sumado a la paulatina disminución de los costos del transporte, ese fenómeno ha reducido las distancias entre los mercados y ha facilitado en gran medida las comunicaciones transfronterizas.

Segundo, la liberalización del comercio, la desregulación de los mercados y la mayor movilidad del capital, brindan nuevas oportunidades para la especialización internacional, lo que se convierte en un estímulo adicional a la integración de los mercados mundiales. Y por último, cabe mencionar las dinámicas fuerzas de la competencia que han originado enormes transformaciones en materia de producción.

Uno de los principales resultados de ese proceso ha sido el acelerado incremento del comercio internacional; más rápido que el crecimiento de la producción mundial. En los últimos cuarenta años, el volumen del comercio se multiplicó por quince, comparado con la sextuplicación de la producción mundial.

Paralela al comercio, y en muchas ocasiones vigorizándolo, se encuentra la expansión sin precedente, en todo el mundo, de las corrientes de inversiones extranjeras directas. El aumento de la competencia en mercados en rápida expansión ha obligado a las compañías a procurar una mayor eficiencia. Debido a esto, día a día, en todo el mundo, nuevas y modernas compañías están ampliando sus operaciones comerciales, llevándolas más allá de sus fronteras nacionales, para aprovechar no sólo nuevos mercados, sino también lugares más rentables para sus actividades productivas. En resumen, podemos señalar que el capital ha adquirido una movilidad sin precedentes en los últimos quince años y el volumen de las transacciones financieras internacionales ha registrado un aumento explosivo.

De allí que muchos conciban a la globalización como una “tendencia positiva”, que ofrece beneficios palpables para la economía mundial, resultantes de una asignación

⁷ Enrique Iglesias, op. cit.

más eficiente de los recursos a escala mundial, por lo menos en teoría. Es cierto que la especialización comercial y la liberalización del comercio han beneficiado a los consumidores, al ofrecerles una gama más amplia de bienes de fácil acceso y bajo costo. Los inversionistas privados por igual, se han beneficiado al contar con una gama mucho más amplia de oportunidades de inversión en los mercados de capital internacionales, así como de una mayor rentabilidad del ahorro. Las empresas de todo el mundo, por su parte, han obtenido el beneficio consistente en mayores posibilidades de acceso al mercado; especialmente en el mundo en desarrollo. La disponibilidad de un gran volumen de capital privado ha ofrecido mayores oportunidades de incrementar la inversión, modernizar la tecnología, mejorar los procesos de producción y acelerar el crecimiento económico en los países en desarrollo, no sólo en su propio beneficio, sino también en beneficio de las economías industrializadas, a través de una mayor demanda de sus bienes y servicios.

Pero las oportunidades traen consigo mayores riesgos. En un mundo de competitividad cada vez mayor, los países que no están en condiciones de mejorar los resultados comerciales o de atraer un volumen adecuado de inversiones privadas corren el riesgo de quedar al margen. La liberalización del comercio y la inversión aumenta enormemente las posibilidades de que las compañías transfieran producción de un país a otro, en función del atractivo relativo que el país ofrezca en cuanto a potencial del mercado, costo de producción, incentivos para las inversiones y otros factores similares, todos los cuales determinan los riesgos y, por ende, los costos vinculados con las transacciones financieras. Es aquí donde se encuentra otro de los riesgos de la globalización, la impredecible movilidad del capital ha agravado en gran medida el riesgo de una gran inestabilidad de los mercados financieros.

Como lo puso de manifiesto la crisis del peso mexicano a fines de 1994 y las recientes perturbaciones que tuvieron lugar en los mercados asiáticos, la percepción de que en un país no existe disciplina macroeconómica puede conducir a un rápido cambio de sentido de las corrientes de capital, que suscite efectos desestabilizadores.

Basarse en un exceso de afluencia de capital a corto plazo para financiar el desarrollo es sumamente peligroso, ya que un país puede, literalmente, verse privado de liquidez casi de la noche a la mañana. Además, dado el alto grado de integración actual de los mercados financieros, las crisis pueden propagarse rápidamente a otros mercados (efecto contagio), suscitando también en ellos graves efectos desfavorables.

La idea del planeta como una “aldea global”, de un “ciudadano global” que puede consumir lo mismo independientemente del lugar del planeta donde se encuentre, con productos y servicios que son producidos en varios puntos del planeta y consumidos de igual manera en cualquier lugar, crea la ilusión de un planeta único integrado, de un mercado único, de un consumidor global de productos, servicios e imágenes⁸. Sin

⁸ Eugenio Espinosa Martínez, “Globalización Solidaria, Procesos de Integración y Estrategias de Desarrollo Económico”. Ponencia presentada en la Mesa Redonda sobre “Reinserción económica internacional de Cuba. (Cuba: FLACSO, 1998) (Versión Electrónica); Disponible en: <http://www.redem.buap.mx/acrobat/eugenio5.pdf> Enero, 2005.

embargo, la globalización no significa que haya una sola economía mundial integrada y mucho menos homogénea. También significa una creciente diferenciación entre las naciones y entre las regiones y territorios económicos, mayores asimetrías económicas entre las economías nacionales y al interior de los países entre los diversos sectores de la población.

La creciente diferenciación entre los países del Tercer Mundo y la diversificación de sus intereses frente a los problemas del mundo contemporáneo ha implicado un debilitamiento de la capacidad política de las organizaciones tercer mundistas, y de los países de esta región del mundo.

Para dar respuesta a los principales problemas del actual orden internacional es necesario, por tanto, que la globalización esté presidida por un enfoque ético mundial, por un enfoque de democracia, de formación en la tolerancia y de sensibilidad. El desafío de nuestro tiempo no será volver hacia atrás, dar la vuelta a las páginas de la historia, sino establecer un futuro con cánones éticos, con exigencias de responsabilidad y de reciprocidad, abriendo espacios sociales.

Globalización y desigualdad no tienen que ser necesariamente sinónimos. En cualquier caso, ganan quienes establezcan estrategias de cooperación y organización, quienes refuercen sus instituciones y generen confianza en sus sociedades⁹. Ganan también quienes mejoren sus políticas económicas evitando dejar al descubierto las debilidades estructurales de la economía en lo que pueda incidir negativamente en la competitividad internacional, manteniendo la estabilidad macroeconómica y acelerando las reformas estructurales. ¿Quiénes pierden entonces? Al parecer, los que niegan la evidencia de la globalización.

⁹ Véase CEPAL, “*Globalización y Desarrollo*” (Brasil: CEPAL, 2002), pp. 99-102

2. LA INTEGRACIÓN REGIONAL COMO ESTRATEGIA PARA EL DESARROLLO

2.1 TEORÍAS DE LA INTEGRACIÓN

Antes de comenzar el estudio del proceso de integración centroamericana debemos hacer reflexión sobre las siguientes interrogantes: ¿cuáles son los factores determinantes de la viabilidad de los esquemas de integración en el nuevo patrón de acumulación?; ¿la integración exige la creación de órganos supranacionales o puede conseguirse bajo fórmulas intergubernamentales?; ¿cuáles son los límites de compatibilidad?; ¿qué suele identificarse como integración económica y política?; ¿a qué estructuras podemos llegar? y por último ¿qué grado de integración se puede alcanzar?

Podemos decir que tanto integración económica como política expresan básicamente una reducción del poder soberano de los estados miembros y un aumento de la influencia de la autoridad central supranacional. Sin embargo no existe una definición compartida del concepto de integración, esto dificulta los propios adelantos en la investigación en este terreno. Más aún, cada autor desarrolla su propia definición.

Ni proyectos, ni procesos son únicos. Las estrategias de integración en diferentes espacios reflejan las diferencias de intereses de los diversos actores involucrados en el proceso, y ello produce proyectos diversos con mayor o menor grado de institucionalización y concreción programática; en donde no todos los diseñadores del proyecto tienen la misma capacidad de influencia para participar en el trazado del mapa real de la integración.

Vemos pues que no existe una opinión única, y al igual que no existe esta, los grados de integración así como las formas para alcanzarlos tampoco son únicos, pues se determinan según los repartos de poder que se muestren entre la autoridad central supranacional y los distintos estados miembros.

2.1.1 ESCUELA CLÁSICA

2.1.1.1 Pensamiento Pluralista

Para los teóricos pluralistas la integración representa una “comunidad plural de estados” que despliega vínculos para la cooperación internacional, caracterizada por ser una asociación débil que se apoya en la soberanía de los Estados-Nación.

Los estados nacionales buscan una “unión política” mediante la cooperación intergubernamental a través de sus jefes de estado o de gobierno, mientras que como “organización internacional no tiene ninguna voluntad real por sí misma, ni ningún poder para crear una nueva entidad política distinta a la del deseo de sus miembros”. Se tiene en cuenta que la diversidad en principio es buena, y que la necesidad de

generar una estructura de carácter plural supone compensaciones cruzadas con una multiplicidad de compromisos entre sus miembros de carácter voluntario¹⁰.

2.1.1.2 Pensamiento Federalista

La teoría Federalista se basa en la orientación de varios Estados soberanos, dirigida a la creación de un solo Estado Federal. Este Estado Federal, es una asociación de Estados que buscan unificar o integrar de forma simultánea el campo económico, social, político y jurídico, a través de la elaboración de una Constitución Federativa, la cual estará por encima de la voluntad de los mismos Estados. Este nuevo Estado Federal detenta la soberanía sobre todo el territorio, representando a los Estados Federados en las relaciones internacionales, contando además con la personalidad jurídica del conjunto¹¹.

Implica la creación de una autoridad federal supranacional que regule el comportamiento de los estados constitutivos y que asuma parte de los derechos y obligaciones soberanas de estos. De forma que a través de una “conferencia constituyente” se definan como se comparte los poderes legales, políticos y económicos entre los estados miembros y ese gobierno federal.

2.1.1.3 Pensamiento Funcionalista

Esta visión de la realidad internacional, se presenta como una alternativa a la visión anárquica de las relaciones internacionales propuesta por la corriente realista y a la relación de dependencia planteada por el estructuralismo. Establece que las fuerzas sociales, económicas y tecnológicas crean una complicada red de interrelaciones económicas entre los estados, creando problemas de dimensiones internacionales. El objetivo de maximizar el bienestar económico trasciende las fronteras y la presión de los problemas económicos hace inevitable la cooperación internacional, llegando como último extremo a una unidad económica y política.

El funcionalismo se encuentra apoyado en el desarrollo de las organizaciones internacionales de finales del siglo XIX, cobrando vida en el periodo de entre guerras, a partir de los trabajos realizados por David Mitrany, quien elaboró un método para la creación de un “sistema de cooperación y paz”. Este partía del supuesto de la incapacidad del Estado moderno de satisfacer las necesidades básicas de su población (en materia de seguridad y paz)¹². Para solucionar esta incapacidad proponía la creación de “una red de organizaciones internacionales (en las que no participarían necesariamente los mismos estados), la cual asumiría gradualmente la gestión de sectores concretos, creando así un sistema “ateritorial” de transacciones

¹⁰ Pedro Canovas, “*Planteamientos de la Integración. Evolución de la Integración en Centroamérica*”. III Simposio Grupo de Estudios sobre Jean Monnet. (Versión Electrónica); Disponible en: <http://www.ucm.es/BUCM/cee/cjm/0201/0203.pdf>. Octubre, 2004.

¹¹ Franky Marcell Carcamo Mancia, “*Origen y Análisis Jurídico del Sistema de la Integración Centroamericana*” (Versión Electrónica); Disponible en: <http://www.monografias.com/trabajos14/integramerica/integramerica2.shtml>. Octubre, 2003.

¹² Nicolás Emiliano Bisceglia, “*Los Procesos de Integración y Cooperación: Hacia un Modelo Posible*” (Versión Electrónica); Disponible en: http://www.unionsudamericana.net/castellano/notas/opi_003.html. Enero, 2005.

encargado de satisfacer las necesidades básicas de los ciudadanos, eso sí, con la colaboración de los gobiernos estatales y de las poblaciones.

De esta forma, la apreciación de que las organizaciones son útiles para satisfacer las necesidades cotidianas, llevaría a una transformación gradual de las actitudes de los individuos, produciéndose una gradual transferencia de las lealtades – concentradas en los respectivos gobiernos- hacia las distintas organizaciones internacionales encargadas de la satisfacción de intereses. Mediante este método y a partir del desarrollo de la conciencia de las ventajas de la cooperación internacional, se eliminarían las actitudes ultranacionalistas irracionales que, según el análisis funcionalista, son factor clave en el de los conflictos internacionales violentos.

Este modelo de integración tiene dos características, por un lado no era necesaria la participación de los estados, puesto que esta se ejecutaría entre técnicos y no entre elites políticas. A su vez la percepción de que las necesidades básicas son satisfechas de mejor manera por organismos supranacionales, produciría una lenta transferencia de lealtades desde el estado Nación hacia las diferentes organizaciones internacionales, lo que por otro lado disminuiría la posibilidad de conflictos internacionales violentos.

Es importante destacar, que Miltrany no preveía a mediano plazo la desaparición del actual sistema de estados. Estos por el contrario, debían participar de una manera activa en la gestión de las organizaciones supranacionales¹³. No defendía la creación de federaciones regionales y tampoco de que una sola organización asumiera las distintas funciones del Estado. Optaba mas bien, por un estado descentralizado sin concentraciones de poder.

Este mismo autor desarrollo la llamada “doctrina de la ramificación” explicando que mediante ésta el desarrollo de la cooperación en un ámbito conseguiría contagiar a otros ámbitos. Haas definiría esta situación con el concepto de “derrame”, sustentando que la cooperación en un sector podría “derramarse” a otro y así habla de una integración mayor.

Por su parte, Schmitter sostiene la existencia de una “tipología de opciones estratégicas al alcance de los agentes. Estas incluyen, además del derrame, la expansión, lo que significaría, un aumento en el alcance de las funciones desempeñadas por una organización integrativa pero no un correlativo crecimiento de autoridad; una acumulación, o aumento de autonomía en la decisión y autoridad de una organización integrativa, sin entrar en nuevas zonas de temas; una disminución o aumento en el nivel de arbitraje conjunto, si bien reduciendo la autoridad de la organización integrativa, y una reabsorción, una retracción tanto en el alcance de funciones como en la autoridad de una organización integradora a una situación anterior”¹⁴.

¹³ Pedro Canovas, op. cit.

¹⁴ Ibid.

Para finalizar, podemos señalar que lo más destacado del pensamiento funcionalista fue la ruptura con las ideas realistas, fundamentalmente la concepción del sistema internacional centrado solamente en los estados – nación compitiendo entre sí, y en donde el conflicto es el elemento dominante de las relaciones internacionales, para pasar a una concepción donde la integración y la cooperación son instancias superadoras de dicho conflicto.

2.1.1.4 Pensamiento Neofuncionalista

Sus más importantes teóricos son E. Haas, J. Nye, R. Keohane, P. Schmitter, Lindberg, Scheineman, entre otros.

La teoría neofuncionalista fue desarrollada básicamente por politólogos estadounidenses, y se vio beneficiada del rigor conceptual que la ciencia política americana se esforzaba por alcanzar en esos años (décadas de los cincuenta y sesenta), coincidente con el del pleno auge del positivismo en las ciencias sociales. A este respecto, la preocupación por la cuantificación y por la formulación y verificación de hipótesis caracteriza sus estudios. No obstante, el principal objetivo del neofuncionalismo es de índole prescriptiva, el elaborar una teoría del proceso integrativo europeo. Se trata de proponer, a partir del análisis de la realidad europea, un método para llegar al mismo objetivo que los movimientos federalistas: la construcción de una entidad territorial formada por los estados participantes en el proceso de integración, y con una autoridad centralizada.

Ernst Haas, indica que: "La integración política es el proceso por el cual los actores políticos de diferentes entornos nacionales son llevados a trasladar sus lealtades, expectativas y actividades políticas hacia un nuevo centro, cuyas instituciones poseen o exigen la jurisdicción sobre los estados nacionales preexistentes. El resultado final de un proceso de integración política es el de una nueva comunidad política, sobreimpuesta sobre las comunidades políticas preexistentes"¹⁵. Haas critica a sus predecesores por la separación entre lo económico y lo político, llegando a la conclusión de que se trata de un continuo. Es decir, toda formación de comunidades, debe comenzar por lo económico, sin descuidar la posibilidad de que se suba de tono, continuando hacia lo político.

En la teoría neofuncionalista, el Estado-nación es considerado inadecuado y se asume un fin federal, no la de unas meras "transacciones aterritoriales descentralizadas", como los funcionalistas, y en este sentido Haas llegó a afirmar que "el Estado-nación actual está en franca retirada en Europa".

La estrategia de la integración, en cambio, debe mucho a la estrategia funcionalista. Tanto la lógica expansiva (integración poco a poco de diferentes sectores), como el énfasis en el cambio de actitudes de los individuos como base del proceso, fueron asumidas por el neofuncionalismo. No obstante, hay diferencias de matiz importantes.

¹⁵ Ibid.

Una de las principales diferencias entre ambas teorías, radica, en que mientras el funcionalismo sostiene en términos generales la idea de crear órganos supranacionales, los cuales llevarán como consecuencia lógica del proceso de integración a una Federación, debido al carácter irreversible de este, la teoría neofuncionalista se opone a la idea de un proceso integracionista de carácter normativo rígido y sistemático, y mucho menos cree en la posibilidad de una integración de forma simultánea en todos los campos (Federalismo). En consecuencia, para el neofuncionalismo la integración no es irreversible, por el contrario puede verse sometida a retrocesos dependiendo de las necesidades, intereses e ideales de un Estado en un momento determinado. Por lo tanto, el proceso de integración no es igual para todos los Estados, sino, depende mucho del grado de desarrollo alcanzado por cada uno de ellos.

Otra diferencia que prevalece entre la teoría funcionalista y la neofuncionalista, consiste en que para la primera, la supranacionalidad se convierte en el medio para alcanzar la constitución de una Federación, mientras que el neofuncionalismo define a la supranacionalidad como un fin en sí misma, es decir, considera posible que exista la integración entre Estados sin llegar a la unión política de los mismos.

Por otra parte, si bien ambos enfoques teóricos consideran que la integración es un proceso gradual y acumulativo, que tiene lugar mediante el establecimiento progresivo de vínculos entre los distintos sectores socioeconómicos, los neofuncionalistas a diferencia de sus predecesores, consideran que lejos de basar el éxito de la integración en la voluntad de los gobiernos, debe irse más allá y cifrar las esperanzas en los grupos de interés existentes en cada una de las sociedades nacionales. Lo que se vuelve más importante, es que las pretensiones de estos grupos de interés vayan siendo exigidas, gradualmente, ya no a las autoridades nacionales, sino a la autoridad supranacional o bien a los responsables del proceso regional. De esta manera, los grupos de interés se convertirían en los actores centrales del proceso, es decir, la integración surgiría y se consolidaría cuando los actores que participan en dicho proceso se den cuenta que sus intereses son mejor satisfechos si forman parte de una organización mayor. Por su parte, esta transferencia de expectativas de las autoridades nacionales a las regionales traería consigo, como consecuencia, el que sean estos grupos que esperan beneficiarse del proceso, los que al final de cuentas exijan que la unificación o integración total se lleve a cabo.

Y por último, el funcionalismo tampoco presenta la paulatina transferencia de soberanía de los estados a las instituciones supranacionales centrales, la cual el neofuncionalismo postula.

El elemento analítico central del neofuncionalismo es la noción de spillover ("derrame"), concepto con el que se intenta explicar la expansión horizontal (intersectorial) del proceso de integración. Según Ernst Haas, principal exponente de la teoría del spillover, la integración de los sectores técnico-económicos acabaría "derramándose" al terreno de lo sociocultural y de lo político, alcanzando incluso las

delicadas áreas de la seguridad y la defensa que, según las predicciones neofuncionalistas, serían gestionadas en un nivel regional y no nacional.

El proyecto neofuncionalista parte por lo tanto de la necesidad de solventar los problemas que surgen entre grupos de interés que compiten entre sí, conscientes de que se puede ganar más con la cooperación que con la discordia. Y en este entendimiento, las instituciones de la Unión Europea constituyen un primer ejemplo de estado supranacional, unificando mercados nacionales mediante una “integración negativa” al suprimir barreras internas al comercio y también mediante una “integración positiva” al adoptar políticas comunes.

Esta teoría neofuncionalista la reformula Nye afirmando la existencia de siete mecanismos del proceso¹⁶:

1. *Vinculación funcionalista de tareas o derrame*. Siguiendo con lo señalado en su momento por Haas: “Una vez lanzado el proceso, debe ocurrir un “aprendizaje” por parte de los actores y un “derrame” desde lo “no controvertido” hacia lo político”¹⁷. En el caso de la Unión Europea, por ejemplo, la edificación del proceso de integración se ha realizado en base a la necesidad de consolidar los aspectos económicos sin dejar jamás de lado el concepto de Unión que implica además la parte social y política, y al respeto claro por lo pactado una vez que se firma, dando paso a buscar nuevos objetivos que lleven a un nivel mayor de perfeccionamiento. De esta forma, tras el Acuerdo de Roma que establecía una Unión Aduanera total en Europa, la evolución natural del proceso condujo a un Mercado Interior con el Acta Única Europea, a una Unión Económica y Monetaria tras la firma del Tratado de la Unión Europea y a un claro giro social que se profundiza primero con la ratificación del Tratado de Ámsterdam y luego con el Tratado de Niza.
2. *Transacciones crecientes (comercio, comunicaciones, gente e ideas)*. Un conglomerado regional de instituciones es de poca utilidad si nadie lo llena de vida. Se requiere de una identidad en común y/o sólidos intereses económicos, sociales o políticos por parte de la sociedad, para que se formen enlaces regionales más allá de las fronteras, que comiencen por legitimar y demandar la integración regional.
3. *Vínculos deliberados y formación de coaliciones o derrame acelerado*. La integración en un sector determinado necesitaría, para convertirse en óptima, la integración de sectores fronterizos, dinámica que sería concebida como la consecuencia del alto nivel de interdependencia entre los diferentes sectores de las economías.
4. *Socialización de la élite*. El proceso de aprendizaje y derrame consiste no solo en la transferencia de expectativas, sino también del surgimiento de un núcleo que las satisfaga. Este núcleo está compuesto por expertos, tecnócratas o

¹⁶ Ibid.

¹⁷ Ernst B. Haas y Philippe Schmitter, “Economics and Differential Patterns of Political Integration: Projections about Unity in Latin America”, en *International Political Communities: An Anthology* (Nueva York: Doubleday, 1966), pp. 259.

“técnicos” que se introducen en el mecanismo de decisión, debido a la complejidad de las decisiones. Los expertos son los guardianes del interés regional y son los encargados de incorporarlo a las decisiones, acomodando así las pretensiones de los participantes. En la Unión Europea, por ejemplo, aunque las decisiones de carácter económico en última instancia son adoptadas por el Consejo de Ministros, todas ellas están siempre basadas en iniciativas de los tecnócratas, quienes en toda propuesta se encargan de situar en un plano más alto el interés de la Comunidad frente a los intereses individuales de sus miembros.

5. *Formación de grupos regionales (grupos no gubernamentales o asociaciones transnacionales).* La amplitud y diversidad de los actores que conforman la sociedad civil permite un tratamiento integral de las prioridades regionales. En este sentido se entiende que la participación de la sociedad civil se debe dar a dos niveles. En primer lugar, al interior de cada país, donde corresponde a los gobiernos contribuir a que los diversos componentes de la ciudadanía se organicen y se manifiesten sobre los temas comunitarios. En segundo término, se da en los esquemas de integración, donde los conductores de esos procesos deben abrir espacio a la sociedad civil en las instancias de participación, a fin de que ésta contribuya a los análisis, reflexiones y a la toma de decisiones sobre los asuntos que le conciernen.
6. *Atractivo ideológico – identificador.* Una comunidad política, económica o social requiere de un sentimiento de “nosotros” para llegar a ser una verdadera comunidad. También una integración regional necesita de un consenso fundamental, una conciencia colectiva de la población, para formar una unidad nueva y llena de vida, más allá de la cooperación puramente funcional o de una integración impuesta desde arriba. Sin este consenso fundamental, un proceso de integración se condena a atascarse en lo puramente técnico, si por el contrario existe una identidad común, este simplifica los siguientes pasos de la integración.
7. *Compromiso de agentes externos en el proceso (otros gobiernos, organizaciones internacionales y no gubernamentales).* Además de las condiciones marco generales internacionales, existen determinados actores que influyen en un proceso de integración. En el caso del proceso de integración centroamericano, podemos observar la influencia política y económica de manera directa e indirecta de los Estados Unidos, la Unión Europea, y en menor medida de los países latinoamericanos más grandes. En el campo estrictamente económico se puede visualizar el surgimiento de nuevos actores que han dinamizado el proceso de integración en la región, tal y como es el caso de Taiwán, Corea del Sur, Japón, etc. Igualmente, en el tema de cooperación financiera resaltan actores como el BID, BCIE entre muchos otros. También resalta el rol que en algunos casos han jugado organismos internacionales y no gubernamentales como la ONU, CEPAL, FLACSO, etc.

2.1.2 ESCUELA CONTEMPORÁNEA

2.1.2.1 Pensamiento Interestatal

Los principales representantes de esta escuela son Stanley Hoffmann, Robert Keohane, Andrew Moravcsik, y Paul Taylor.

Hoffmann va a realizar un conjunto de críticas al modelo federal de integración, formuladas sobre la base teórica del realismo. En primer término negó que el Estado dejara de ser la principal unidad política del sistema comunitario, negando al mismo tiempo la transferencia de lealtades desde los Estado-Nación hacia organismos supranacionales.

En segundo lugar negó el concepto de derrame. Esto se debe, según este autor, a la falta de distinción entre temas de Alta Política y de baja Política para los autores neofuncionalistas. Así en el terreno económico prevalece la cooperación sobre la competencia, y los estados están dispuestos a crear órganos centrales de coordinación de políticas, en cambio no ocurre lo mismo en los temas de Alta Política. Por otro lado, el progreso económico consecuencia de la integración aumenta el margen de maniobra de los estados, con lo que desalienta los intentos de integración política.

Robert Keohane fue otro de los intelectuales destacados dentro de esta corriente del pensamiento integracionista. A pesar de que sus primeras obras trataron de crear un paradigma alternativo al realismo, paulatinamente se acercó a los postulados realistas, afirmando que el realismo debe complementarse con teorías que marquen la importancia de las organizaciones internacionales. Para ello elaboró un modelo denominado “institucionalismo neoliberal”¹⁸, que aplicó al estudio de la Comunidad Europea. Partió de hipótesis realistas, tales como que el Estado es el actor central de las relaciones internacionales, y neorrealistas, el comportamiento del Estado se explica a partir del funcionamiento del sistema internacional. Pero se diferencia del realismo en el papel que atribuye a las organizaciones supranacionales, como conjunto de reglas, persistentes y conectadas que prescriben patrones de comportamiento, limitan actividades y configuran expectativas de los estados.

La primacía del Estado en el proceso de integración se convierte, de esta manera, en el punto de inicio de la explicación interestatal. Sin embargo, los interestatales no niegan la importancia creciente de las organizaciones supranacionales dentro del proceso integrador¹⁹.

De esta manera se puede afirmar que los interestatales tomaron un elemento básico del pensamiento de David Mitrany, el de soberanía compartida, por el cuál los estados comparten soberanía entre ellos, más que delegarla en una organización supranacional²⁰. Moravcsik por ejemplo, afirma que hay cierta cesión de soberanía

¹⁸ Nicolás Emiliano Bisceglia, op. cit.

¹⁹ Ibid.

²⁰ Ibid.

hacia los órganos supranacionales, sin embargo también menciona que los estados supervisan el accionar de estas instituciones.

Las teorías interestatales han logrado explicar el proceso de integración europeo posterior a la década del 60, al cobrar el Estado-Nación un rol más decisivo en el proceso de toma de decisiones de la Unión Europea a la vez que permitió conjugar las ideas realistas con las nuevas tendencias en el sistema internacional. Brinda a su vez una serie de elementos teóricos que son útiles para explicar otros procesos de integración, como el centroamericano, donde tampoco existe una lógica federal en el proceso de integración, sino que se caracteriza por una fuerte preeminencia del Estado – Nación el proceso decisorio.

2.1.2.2 Regionalismo Abierto

El término Regionalismo Abierto, pretende una síntesis teórica de las relaciones apertura/integración e integración regional/integración a la economía mundial.

A principios de 1994, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), acuñó el concepto de regionalismo abierto para caracterizar una tendencia ya en curso en toda América Latina y el Caribe. La CEPAL describe éste concepto como " un proceso de creciente interdependencia impulsado por la convergencia e interacción, tanto de la apertura comercial, incluyendo la desregulación y otras políticas no discriminatorias, como de políticas explícitas de integración, es decir, de carácter preferencial"²¹.

Este concepto puede tener diversas lecturas, dando cobertura a los acuerdos de libre comercio en virtud de los cuales se otorgan preferencias recíprocas en una apertura hacia la región más intensa y veloz que la apertura hacia fuera; en cuyo caso sería preciso hablar de dos niveles de apertura, uno nacional, establecido por políticas nacionales y otro subregional decidido por instancias supranacionales o por decisiones intergubernamentales; también admite ser interpretado como forma de inserción en la economía mundial a través de la región.

El objetivo es el perfeccionamiento de un mercado regional integrado y la manutención de una protección moderada con respecto a terceros. Se cuenta con un trato preferencial que se basa en la negociación y adaptación de un arancel externo común (AEC) de moderado nivel de protección. Esto implica la imposición de aranceles bajos con escaso grado de dispersión²². En consecuencia, el regionalismo abierto, consistiría en la creación de una unión aduanera que abarcara el mayor número de países de la región; así mismo, podría adoptar la forma de una zona de libre comercio en caso de que los países no logaran ponerse de acuerdo sobre el arancel externo común.

²¹ Véase CEPAL, *"El Regionalismo Abierto en América Central: Los Desafíos de Profundizar y Ampliar la Integración"*. (México: CEPAL, 1995), pp. 10-28.

²² Ximena Muñoz Vivas, *"Centroamérica: Teoría y Realidad de su Integración"* (Versión Electrónica) (Argentina: Facultad de Ciencias Económicas y Estadísticas Universidad Nacional de Rosario); Disponible en: <http://www.monografias.com/trabajos6/cea/cea.shtml>. Octubre, 2003.

Este proceso de integración regional cuenta con instrumentos complementarios que deberían contribuir a reforzar el mecanismo básico del modelo, que se basa en la creación de flujos de comercio e inversión intrarregionales; la liberalización de los servicios, normas comunes sobre salvaguardas, derechos compensatorios y mecanismos de solución de controversias; de acuerdo con las disposiciones de la Organización Mundial del Comercio (OMC), y la facilitación del intercambio a través de obras de infraestructura y la adopción de normas técnicas comunes. En este ámbito se otorga importancia a la creación de comercio entre los países participantes en acuerdos de integración, y se trata de mitigar al máximo la desviación de importaciones desde terceros países. En el caso del RD-CAFTA, por ejemplo, el Capítulo 4 del Acuerdo, relativo a las Reglas y Procedimientos de Origen, adquiere especial importancia para evitar la triangulación de importaciones desde terceros países. Si bien el tema de las Reglas y Procedimientos de Origen no parece constituir una mayor complicación dentro del Acuerdo, puesto que al analizar la estructura comercial Estados Unidos-Centroamérica actual, la mayor parte de la materia prima consumida en el área proviene del primer país, excepto en algunos sectores específicos, lo interesante es que dichas normas distorsionan en alguna medida el concepto de “libre comercio”, aumentando la percepción de que los TLC’s no se constituyen en verdaderos Acuerdos de Libre Comercio, sino en simples Acuerdos Preferenciales²³.

2.1.2.3 Pensamiento Institucional Liberal

Los institucionalistas liberales aducen que el “engaño” -entendido como la falta de cumplimiento en los compromisos asumidos- es el principal obstáculo del proceso de integración. Para resolver este problema, recomiendan el fortalecimiento del sistema institucional integracionista, considerando que las instituciones promueven el desarrollo de 4 condiciones básicas²⁴:

1. Permitiría aumentar el número de acuerdos, estableciendo compromisos formales de cooperación y posibilitando el ejercicio de sanciones o represalias en caso de engaño.
2. Facilitaría en proceso de integración, relacionando ámbitos distintos.
3. Aumentarían la cantidad de información de los socios sobre los objetivos de los demás.
4. Las instituciones reducirían el costo de transacción de cada nuevo acuerdo, evitando que las negociaciones empiecen de cero.

Al igual que lo hace el neofuncionalismo, señala que la cooperación sólo puede darse en sectores donde los intereses de los socios no están fundamentalmente en conflicto, citando pertinente comenzar en campos menos controvertidos como el económico.

²³ CIEN, “Ventajas y Desventajas para Centroamérica de la Liberalización Comercial Unilateral, Bilateral, Regional y Multilateral”, Proyecto Centroamérica en la Economía Mundial del Siglo XXI (marzo 2002), pp.50.

²⁴ Stephan Sberro, “El TLCAN: Una Convergencia inesperada con el Modelo de la Unión Europea”. (Hamburgo, Institut Für Iberoamerika-Kunde. 2002), pp. 17.

2.1.2.4 Pensamiento Interdependentista

La visión interdependentista facilita la utilización del realismo como explicación de la actitud de Estados Unidos en la creación de un bloque regional en América del Norte y el resto del continente americano, conteniendo tres particularidades esenciales: no representa ningún tipo de compromiso político, no supone que los intereses de los Estados coincidan, y tampoco supone que la estrategia de integración sea única, y menos aún, prioritaria en la definición de la política internacional de los Estados²⁵.

Esta teoría irónicamente considera a la interdependencia no como un fenómeno positivo, sino como una evolución peligrosa (que representa la pérdida del poder de decisión de los Estados) pero inevitable.

Como resultado de lo anterior, la teoría interdependentista presenta una serie de debilidades, puesto que en primer lugar, sigue sin abandonar las premisas base del realismo, y por ende los obstáculos que este pone a la integración regional. Asimismo, contiene ideas de integración económica demasiado amplias como para ser operacionales, mientras que no establece sobre las instituciones, la integración política, cultural, histórica, etc.

2.1.2.5 Transaccionalismo/ Interaccionismo Comunicativo

Otro planteamiento teórico que pretende explicar la interacción internacional de los procesos económicos, políticos y sociales que llevan a una integración, es la planteada por Deutsch, a finales de los años de 1950²⁶. Para Deutsch, la dinámica de la integración se encuentra en el aprendizaje de los grupos sociales o comunidades que interactúan utilizando estructuras de comunicación, cuyas transacciones refuerzan el sentimiento de comunidad y, cuya finalidad es la creación de comunidades de seguridad.

En efecto, la hipótesis de la que parte Deutsch, es que el sentido de comunidad entre Estados se encuentra en función del nivel de comunicación entre éstos, siendo el establecimiento de una red de transacciones mutuas el camino para la integración, misma que estaría basada en la percepción mutua de beneficios y de la confianza,²⁷ analizando los flujos transaccionales de comunicación como indicadores cuantitativos que revelan la conformación de una comunidad fuerte que desea integrarse. De acuerdo a ello, la población se desliga de sus tradiciones y está dispuesta a aceptar nuevos patrones de comunicación y comportamiento, lo que aumenta la posibilidad de integración política.

²⁵ Ibid., pp. 16.

²⁶ Mercedes Pereña Gili, "Introducción a la Unión Europea" (Versión Electrónica); Disponible en: <http://www.peceacatlan.com/tema12.htm>. Noviembre, 2004.

²⁷ Ibid.

2.2 INTEGRACIÓN Y DESARROLLO

A diferencia del proceso de globalización, que descansa fundamentalmente en la acción de los organismos financieros y comerciales internacionales, así como en las grandes empresas transnacionales interesadas en tener presencia en diferentes países, la integración regional se basa en acuerdos entre Estados para lograr una mayor articulación de sus economías, y por lo tanto un mayor y más equilibrado crecimiento económico, con desarrollo democrático y con una agenda tendiente a una mayor cohesión social.

Desde la perspectiva de las relaciones internacionales, se utilizarán dos definiciones de integración, las cuales son complementarias y ayudarán a una mejor comprensión del fenómeno al que nos referimos.

León Lindberg define la integración como " los procesos por los cuáles las naciones anteponen el deseo y la capacidad para conducir políticas exteriores e internas clave de forma independiente entre sí, buscando por el contrario tomar decisiones conjuntas o delegar su proceso de toma de decisiones a nuevos órganos centrales"²⁸. Por su parte Jorge Mariño dice "se entiende por proceso de integración regional el proceso convergente, deliberado (voluntario) –fundado en la solidaridad-, gradual y progresivo, entre dos o más Estados, sobre un plan de acción común en aspectos económicos, sociales, culturales, políticos, etc."²⁹.

Normalmente los modelos propuestos de integración regional se reducen a lo comercial y económico, careciendo de formas democráticas y participativas en la planificación y el debate abierto de las políticas a seguir. Resultado de ello, a lo largo de la última década hemos sido testigos de la intensa actividad entre diferentes países de áreas comunes para configurar macro regiones en el contexto mundial, con la intención de entrar a la gran competitividad capitalista que se extiende a lo largo y ancho del globo.

De acuerdo con la óptica de los países industrializados lo esencial es la supresión de las discriminaciones. El propósito de optimizar la política económica como un conjunto, en principio, responde a la lógica del mercado como mecanismo para la asignación de los recursos. Pero, desde la perspectiva de los países en desarrollo, esas concepciones no son ni suficientes, mucho menos satisfactorias, para entender el significado de la integración, porque el objetivo del desarrollo excede al propósito meramente mercantil de expansión del comercio; y porque no se puede dejar la tarea de ese desarrollo librada a la fuerza del mercado.

Sin embargo, desde hace algún tiempo la Unión Europea (UE) se ha convertido en un modelo a seguir de integración regional con grandes resultados en el ámbito económico dentro de la encarnizada competencia planetaria; pero sin perder de vista

²⁸ Adolfo Barrera Fuentealba, *"El funcionalismo y los procesos de integración"* (Versión Electrónica); Disponible en: <http://www.monografias.com/trabajos11/funpro/funpro.shtml>. Octubre, 2003.

²⁹ Véase Jorge Mariño, *"La Supranacionalidad en los Procesos de Integración Regional"* (España: Mave Editor, 1999).

que dicha unión no está definida únicamente en términos comerciales, sino también en términos de movimientos de población y apertura fronteriza, sociales, culturales y lo que es más importante, en términos políticos.

Para los países en desarrollo, particularmente, la integración es y debe concebirse en realidad, "como un proceso complejo, que comprende principalmente los ámbitos políticos, económicos, sociales y geopolíticos, por lo cual es "un que hacer multidisciplinario y con un desarrollo gradual e interactivo". Por otra parte no hay que perder de vista que la integración no es un fin en sí misma. Es un medio, un instrumento de política comercial y de política de desarrollo para, en asociación con otros países, alcanzar objetivos superiores de las sociedades que se integran: desarrollo económico y social o más propiamente, desarrollo humano, como proceso de ampliar la gama de opciones de las personas, brindándoles más y mayores oportunidades de educación, atención médica, ingresos y empleo, y abarcando el espectro total de opciones humanas, desde un entorno físico, en buenas condiciones hasta libertades económicas y políticas³⁰.

La interdependencia, que debe generar la "real integración" entre países en desarrollo, es esencial para aliviar la alta dependencia con respecto a los países desarrollados, cuyas influencias sobre las políticas económicas, culturales, científicas, tecnológicas, sociales y ambientales de los primeros son tan determinantes que hasta obstaculizan sus posibilidades de integración y de desarrollo.

En un mundo cada día más interdependiente, pero también asimétrico, los países más débiles no pueden aspirar a un desarrollo sostenido sin modificar la asimetría de esa interdependencia que les impone la subordinación de sus sociedades al criterio de "racionalidad" que ordena la expansión global del mercado³¹. A esto se agrega la necesidad de lograr una dimensión territorial óptima que permita a los países débiles lograr mejor aplicación y utilización de la tecnología para alcanzar escalas de producción adecuadas, para sí explotar más apropiadamente sus propios recursos. Todo ello frente a las exigencias de un desarrollo humano más acelerado.

No obstante lo anterior, en América Latina se ha aplicado y venerado la integración regional para referirse a procesos que no son otra cosa que simples acuerdos comerciales, cuyos efectos sobre los países que participan son escasos y que en buena medida no han resultado suficientemente positivos puesto que no han creado interdependencia entre ellos; es decir, no generan, en relación con el comercio, suficiente grado de apertura recíproca. Tampoco han estimulado el desarrollo industrial ni nexos de naturaleza científica, cultural y social. Entre la retórica de los discursos integracionistas latinoamericanos y el curso real de la misma existe una enorme brecha.

Las nuevas propuestas de integración deben constituir una respuesta a la globalización en cuyo entorno el tamaño de las economías es, sin duda, un factor

³⁰ Diego Luis Castellanos, *"Integración ¿qué, por qué y para qué?"* (Versión Electrónica); Disponible en: http://www.sela.org/public_html/AA2K1/ESP/docs/Integra/SPDi6-01/SPDi6-01-Rev-1-3-.htm. Octubre, 2003.

³¹ Ibid.

determinante, en vista de que nunca como en estos tiempos tiene sentido la incuestionable duda sobre la viabilidad de las economías por separado.

El fin primordial de un proceso de integración, cualquiera que sea la etapa en que se encuentre, consiste en proveer a los Estados Parte, beneficios mutuos y mayores ventajas frente a terceros países o grupos de países que las que podrían obtenerse si continuaran actuando solos, como países independientes y aislados. Ello se aplica no solo a los procesos de integración económica, sino también a los procesos de integración política, social y cultural o a aquellos procesos que buscan ambas clases de integración.

En definitiva, la diferencia parte de concebir la integración, no como un instrumento para la liberalización sino como un instrumento para el desarrollo, que en los países subdesarrollados pasa por la transformación de determinados condicionantes estructurales que lo impiden. No hay recetas sencillas para la integración regional más allá de concederle la oportunidad de que se ponga en marcha y ofrezca sus resultados. Y eso pasa hoy no solamente por la definición de la voluntad política de los gobiernos de cumplir los acuerdos signados y de optar por el proceso de integración, sino también por la coherencia de las estrategias, programas y acciones concretas que estos ejecuten; la capacidad y eficiencia administrativa a todos los niveles para cumplir con las medidas acordadas; el diseño e implementación de mecanismos confiables de verificación y monitoreo de las acciones gubernamentales; la inclusión efectiva de la población en el proceso de integración a través de el reforzamiento de las estructuras democráticas y el fomento de las relaciones transnacionales en todos los sectores sociales; así como por el grado de cooperación existente en todos los sectores temáticos del proceso, lo que conlleva a la coordinación y armonización de políticas entre los estados centroamericanos con la finalidad de alcanzar una mayor eficiencia en la ejecución de los acuerdos adoptados.

En conclusión, la aportación fundamental de un proceso de integración entre países en desarrollo es, por tanto, su contribución a la puesta en marcha de transformaciones estructurales que ataquen la condición de subdesarrollo; es su contribución a la modernización de los sistemas económicos; y es, finalmente, su contribución a la articulación sectorial de las economías de los países subdesarrollados y a su paulatina inserción en la economía mundial.

2.3 CARACTERÍSTICAS PRINCIPALES DE LOS PROCESOS DE INTEGRACIÓN

Jorge Mariño establece ciertas características esenciales a todo proceso de integración regional, las cuales se mencionaran a continuación con el objetivo de establecer una generalización. Dichas características son³²:

- Los sujetos son los Estados soberanos.
- Los Estados emprenden el proceso integrador en forma voluntaria y deliberada

³² .Jorge Mariño, op. cit.

- Como todo proceso debe avanzar por etapas, es decir, el proceso debe ser gradual.
- Las etapas deben ser cada vez más profundas y dispersas.
- Por último, el proceso de integración se inicia con acercamientos económicos, pero lentamente y dependiendo de cada proceso –conforme a lo estipulado por los Estados miembros-, la agenda va abarcando e incluyendo nuevos temas de las áreas sociales, culturales, jurídicas, y hasta políticas de los países miembros.

El proceso centroamericano de integración moderno (1950-2005) por su parte, presenta las siguientes características:

- Se establece como una respuesta efectiva a factores coyunturales, de orden interno –inestabilidad económica y política, crisis sociales, etc.-, así como externos –globalización y competitividad en los mercados internacionales-.
- Su fundamento, estructura y características se encuentran profundamente influenciadas por la experiencia europea de integración.
- Surge con intereses de carácter netamente económico-comerciales en los años cincuenta y sesenta, ampliándose a otros sectores de interés, como el político, social y ambiental desde inicio de la década de los noventa, lo que no siempre ha generado coherencia y funcionalidad dentro del proceso, resultado de la ampliación temática que este debe cubrir.
- La agenda centroamericana de integración trata de presentar una visión integral de desarrollo, la cual se pretende alcanzar de forma gradual y progresiva, por medio del establecimiento de mecanismos jurídicos, políticos e institucionales. Sin embargo la gradualidad y progresividad en la práctica, han sido sustituidas por medidas coyunturales y de corto plazo por parte de los gobiernos de la región.
- El proceso se concentra en las decisiones que emanan de las elites políticas y económicas de la región, aún sin existir una amplia participación social y de otros sectores dentro del proyecto integracionista.

2.4 LA INTEGRACIÓN REGIONAL EN EL CONTEXTO DE LOS REGIONALISMOS Y LA GLOBALIZACIÓN

Como hemos visto en los apartados anteriores, en el moderno mundo global podemos fácilmente observar algunas tendencias. Una es el carácter predominante de la tecnología. Otra es la presencia del valor cultural de una pretendida modernidad. Una tercera tendencia es un cambio sustancial del sistema de relaciones entre Estados y sociedades, desde una configuración internacional a una configuración global. En este sentido, el análisis de dos conceptos relacionados con este cambio –la integración y la globalización- adquiere especial relieve.

Aunque los términos integración y globalización son distintos, en el discurso contemporáneo, ambos se usan, ya sea indistintamente, o en forma muy próxima³³, implicando que el proceso de integración conduciría a la globalidad, a partir de la lógica seguida por la teoría funcionalista. Los procesos de regionalización e integración se han acelerado desde los años ochenta y desde entonces se debate si son procesos complementarios a la globalización o si no lo son, y el debate continúa hoy en día tanto en la teoría como en la práctica.

Observamos, una tendencia cada vez más pronunciada --en casi todas partes del mundo - que lleva al establecimiento, o a la intensificación, de procesos de integración regional: en Europa las noticias referentes a la UE ocupan a diario los titulares de la prensa, a la vez que el proceso de ampliación de la UE hacia el Este es objeto de un continuo debate. Las economías de Asia y la región del Pacífico están ampliando sus vínculos intrarregionales a través de ASEAN y APEC; y en nuestro propio continente han abundado, en los últimos años, los planes de integración regional; desde 1990 a esta parte se han celebrado más de una docena de importantes acuerdos entre países latinoamericanos y entre éstos y sus vecinos de América del Norte.

Pero este creciente regionalismo ¿va en detrimento de la globalización o de la apertura económica? El tema es objeto de polémicas entre los economistas y los responsables de la política económica en todo el mundo. Por definición, los acuerdos de integración regional suponen preferencias, que favorecen exclusivamente a ciertos países. Ellos dan lugar casi siempre, en alguna medida, a una diversificación del comercio. Pero lo que observamos en los últimos años es un tipo de integración orientada hacia el exterior; una modalidad de integración que respalda las medidas de apertura de mercados y promueve una mayor productividad y competitividad en las economías participantes.

Esto, aunado a los efectos dinámicos de la mayor productividad, lleva a quienes proponen un "regionalismo abierto" a sostener que el mismo forma parte del proceso de globalización y que, en consecuencia, lejos de perturbar el proceso de apertura e integración económica mundial, lo promueve. Los acuerdos de integración regional orientados hacia el exterior pueden brindar a los países participantes formidables oportunidades para prepararse para lo que podría denominarse una respuesta "creativa" o "proactiva" frente a la globalización y a la creciente competencia internacional que ese proceso lleva consigo. Al hacerlo, ellos pueden contribuir también a reducir los riesgos de un aumento del proteccionismo en la economía mundial.

Es este fenómeno el que sirve de marco a preguntas tales como ¿Fomentará la integración regional la rivalidad o la cooperación? ¿De qué manera la integración regional habrá de afectar las opciones de política de América Latina? y ¿De qué modo puede hacerse compatible la integración regional con el objetivo más amplio de alcanzar una integración global?

³³ Andrés Julián Correa Cortes, op. cit.

Lo cierto de todo esto, es que el objetivo a largo plazo más deseable para la comunidad mundial consistirá en lograr lo que se ha llamado "desarrollo global". Esta situación ideal contempla un continuo crecimiento económico en todo el mundo, el reparto de un "dividendo de la paz" resultante del fin de la Guerra Fría para la promoción del desarrollo de las regiones menos ricas, una distribución más equitativa de las ganancias y una participación popular en el diseño y la instrumentación de las políticas públicas. Una cuestión fundamental para el logro de este objetivo lo constituirá el hallar la forma de reconciliar los movimientos tendientes a lograr el libre comercio y la integración económica regionales con este objetivo global.

3. EVOLUCIÓN HISTÓRICA DEL PROCESO DE INTEGRACIÓN CENTROAMERICANA

Centroamérica, desde la época de la colonia ha reflejado un constante anhelo integracionista en los diferentes intentos unionistas, los cuales inician desde la época posterior a la independencia, con la formación de la federación centroamericana hasta llegar a la actualidad del proceso integracionista con la institucionalización del Sistema de la Integración Centroamericana.

El estado actual de la integración centroamericana, es producto de un proceso histórico, plasmado en eventos específicos, representativos de la idea integracionista de la región, que inicia el período colonial con una estructura administrativa impuesta, habiendo durado esta alrededor de tres siglos y teniendo como fin la independencia centroamericana de 15 de septiembre de 1821³⁴.

Sin embargo, pese a que el proceso de integración, nació con objetivos muy ambiciosos en términos de intercambio comercial, social y cultural, este ha experimentado graves problemas a lo largo de su historia.

En la actualidad, la desunión vivida desde el fracaso de la Federación, pesa sobremanera para mostrarnos que el individualismo independiente, circunscrito a pequeñas unidades territoriales, es insuficiente para alcanzar el desarrollo de la región. Vivimos la era de los grandes espacios geográficos eslabonados por sistemas de integración; a ello nos ha conducido el adelanto tecnológico y la necesidad de producir para el mundo en encarnizada competencia, no teniendo cabida en esta hora de globalización y regionalismos el solipsismo y la autarquía. Las circunstancias nos imponen la inserción en la vida internacional de manera inevitable, y debemos hacerlo con nuestros propios esquemas y en vigilia de nuestros intereses.

Esta tendencia, aunque constituye un gran desafío para economías tan pequeñas como las de la subregión, es considerada por los gobiernos centroamericanos como necesaria para la adecuada inserción en la economía mundial, y como una fase de preparación para la competencia que representa la suscripción de distintos tratados de libre comercio, en especial la entrada en vigor del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), en lo que puede llegar a significar un inmenso mercado conformado por 34 países donde habitan unos 800 millones de habitantes, teniendo como principal socio comercial a los Estados Unidos, país que representa más de la mitad del comercio centroamericano y que se consolida como principal fuente de financiamiento para la región. El mismo interés y necesidad despierta este hecho para el gobierno norteamericano, pues de esta manera, los Estados Unidos contarían con un mercado para sus fabulosos excedentes agroalimentarios y estarían en mejores condiciones para competir con una Europa ampliada de 25 miembros y con el nuevo centro de poder ubicado en Asia y configurado alrededor de Japón y China.

³⁴ Franky Marcell Carcamo Mancia, op. cit.

Por esta razón, los países de la subregión insisten en el proceso, superando los inconvenientes de épocas pasadas y actualizando sus estructuras comerciales hacia la competencia internacional, con el fin de no repetir los errores del pasado, cuando el mismo proceso de integración contenía factores desestabilizadores que unidos a los factores externos conspiraban contra el éxito de dicho proceso³⁵.

Para entender adecuadamente la evolución de lo que hoy en día se denomina Sistema de Integración Centroamericano, es necesario dividir la historia del proceso en 5 fases:

3.1 PRIMERA FASE (1821-1950)

El proceso de integración en Centroamérica, tuvo como primer antecedente, la conformación de las denominadas Provincias Unidas de Centroamérica, en 1821, a través de la cual los 5 países de Centroamérica, se unieron después de la independencia de España y la fallida unión a México³⁶. Desgraciadamente, la organización federal propuesta para la unión de provincias, no logró consolidar el poder, de manera coherente, y terminó desapareciendo, ante la deserción de las autoridades locales de los Estados.

En el período comprendido entre 1823 y 1840 se pudo hablar de una federación centroamericana pero esta llegó a su fin con causas muy variadas como una falta de integración a nivel regional, la desigual distribución de la población, el localismo, los errores de la Constitución Federal, problemas de carácter ideológico entre liberales y conservadores y la falta de una base económica sólida frustraron el intento de lo antes llamado el Reino de Guatemala, para que se mantuviera unido como una República Federal.

La Constitución de la Federación Centroamericana establecía un sistema en el cual cada uno de los cinco Estados miembros poseía un gobierno con los tres órganos fundamentales: Ejecutivo, Legislativo y Judicial, dando paso a la existencia de un poder estatal y uno regional, originado por la Federación, que igualmente contaba con sus 3 órganos. De esta forma, el gobierno federal tenía un Presidente y cada Estado un jefe de Estado. Dicho proyecto no fue implementado adecuadamente, debido a las dificultades existentes para el funcionamiento del poder federal y las voluntades de los cinco Estados, originadas por los vacíos en la misma Constitución, referidos al manejo de la soberanía de cada Estado, manifestándose la libertad e independencia en su administración interna. Esta ambigüedad de poderes y jurisdicciones hizo crisis al plantear el financiamiento del presupuesto federal.

En los años siguientes, varios intentos de reunificación se produjeron sin resultados positivos, incluyendo el ensayo de Francisco Morazán, quien, desde Costa Rica inició una campaña por la reunificación, la cual fue calificada de forzada y violenta, lo que le costó la muerte por fusilamiento, en 1842.

³⁵ OIT, “*El Proceso de Integración Centroamericano en Perspectiva*” (Versión Electrónica); Disponible en: http://www.oit.or.cr/mdtsanjo/actrav/integ_ca/final.htm. Octubre, 2003.

³⁶ *Ibid.*

En 1847, la amenaza extranjera en territorio de Nicaragua, motivó un intento más por la unión de los países, con un gobierno provisional, cuyo objeto fundamental sería el de "prestarse recíprocamente auxilio para la conservación de su independencia y soberanía y consecuentemente a auxiliarse mutuamente para conservar las formas de gobierno popular y representativo".

A principios de siglo se siguieron dando intentos tales como el pacto de Corinto de 1902, firmado por todos los países excepto Guatemala; en este se establecía la creación de un arbitraje obligatorio y un tribunal centroamericano, con el objetivo de crear un mecanismo de solución de posibles conflictos entre los Estados centroamericanos, sobretudo aquellos referentes a temas comerciales y de límites territoriales. Los tratados suscritos entre 1902 y 1907 dieron la pauta para la conformación de un modelo institucional formal que constituye, de hecho, el primer antecedente de los procesos contemporáneos de integración regional.

Entre el periodo de 1907 y 1918 se da el funcionamiento de la Corte de Justicia Centroamericana, nacida por los convenios firmados en Washington (Tratados de Paz y Amistad de 1907), constituyéndose como un caso muy significativo en la historia de la integración centroamericana, debido a la posibilidad de resolver los problemas por una vía pacífica³⁷. Esta Corte sirvió de antecedente para la actual Corte Centroamericana de Justicia. La Corte de Justicia Centroamericana, funcionó en Cartago, Costa Rica y dejó de existir diez años después de su nacimiento.

Otros ensayos integracionistas sucedieron a lo largo de los años, pero siempre dirigidos hacia el logro de una consolidación política del poder, y no de las relaciones económicas. Esta es tal vez la diferencia fundamental del moderno proceso de integración iniciado a mediados del siglo XX. No fue sino hasta 1951 cuando a través del denominado **Programa Centroamericano de Integración**, configurado por la Comisión Económica para América Latina y El Caribe (CEPAL), Centroamérica inicia una nueva etapa en su proceso de integración, esta vez de carácter eminentemente comercial y basado en un nuevo modelo de desarrollo, que tenía el objetivo esencial de promover la integración gradual y progresiva de las economías de los países del Istmo y la coordinación de los programas de desarrollo económico, enfatizando un proceso de integración apoyado en la sustitución regional de importaciones como primer paso a una eventual sustitución de exportaciones.

3.2 SEGUNDA FASE (1951-1980)

El 14 de Octubre de 1951 Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Costa Rica firmaron la Carta de la ODECA. Con esta se buscaba crear una integración regional que promoviera y acelerase la recíproca cooperación económica, social y técnica, para lo cual también se creaba una Corte de Justicia Centroamericana y un Consejo Económico³⁸. Esta primera Carta estaba cargada de nobles ideales y propósitos

³⁷ Franky Marcell Carcamo Mancia, op. cit.

³⁸ Ibid.

como los enumerados en el artículo primero, entre los cuales se encuentran el fortalecimiento de los vínculos que unen a los países que decidieron constituirse en la Organización de Estados Centroamericanos.

Diez años más tarde, el 4 de junio de 1961 se firmó el tratado General de Integración Económica Centroamericana, con el cual se validó el Mercado Común Centroamericano, involucrando a los países mencionados –a excepción de Costa Rica que lo firmó en 1963- en un proyecto de integración con aspiraciones no solo económicas sino también políticas, ya que debido a la influencia de la CEPAL, los programas comerciales e industriales, incluían la coordinación de las políticas de desarrollo de cada uno de los países.

El Mercado Común Centroamericano se formó con el fin de lograr una rápida industrialización cuyo logro trajera consigo un mayor nivel de ingresos y contribuyera a disminuir el grado de dependencia del resto del mundo, lo cual provocó una redistribución de los recursos, siendo necesario contar con nuevos instrumentos normativos. En un plazo de cinco años, el MCCA debía establecer un mercado común, promover y coordinar el desarrollo industrial, cooperar en áreas monetarias y financieras, desarrollar una infraestructura integrada, y facilitar y fomentar la inversión intrarregional. Aparte del desarrollo industrial, el MCCA pretendía también reducir la dependencia de sus miembros sobre los productos primarios.

El 12 de diciembre de 1962, en la ciudad de Panamá, se crea la segunda Carta de la ODECA, que sustituyó a la anterior, con el objeto de: tener un instrumento más eficaz; eliminar las barreras que dividen a los Estados Centroamericanos; garantizar la estabilidad y la expansión de la industria; y confirmar la solidaridad centroamericana. Al mismo tiempo, se deja abierta la posibilidad de la incorporación de Panamá a la organización. Esta Carta abroga a la primera por la misma discordancia entre ambos textos, ya que algunos de los órganos originarios de la primera Carta desaparecen y se crean otros completamente nuevos como son: el Consejo Ejecutivo, el Consejo Legislativo, la Corte de Justicia Centroamericana y el Consejo de Defensa Centroamericana.

En materia económica-comercial, el proceso regional de esta época vino acompañado por un desarrollo institucional para apoyar la integración económica en su sentido más amplio. Así, la Secretaría Permanente de Integración Económica de Centroamérica (SIECA) se constituyó básicamente para dar seguimiento a los compromisos asumidos en el Tratado General, mientras que el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) fue creado para contribuir al financiamiento de la inversión, sobre todo de infraestructura, que requería el proceso regional de industrialización.

También se estableció la Secretaría del Consejo Monetario Centroamericano, a efectos de darle seguimiento a los acuerdos de los bancos centrales de la región y, en especial, para facilitar el funcionamiento del régimen de pagos que requería la expansión del comercio dentro del área. Todo ello se produjo con apoyo de la cooperación internacional. También se crearon otras instituciones, o se aprovecharon

algunas que ya existían, aunque no necesariamente respondieran a la nueva estrategia de desarrollo, tales como el CSUCA, que se ocupó de aspectos relacionados con la educación superior.

Indudablemente los efectos positivos del establecimiento del Mercado Común Centroamericano, se vieron pronto en el crecimiento del flujo de comercio entre los países firmantes del Tratado. "La proporción de comercio intra-regional dentro del total subió de menos del 7.5% hasta 25% entre 1960 y 1980, y consistió mayormente en manufacturas previamente importadas del resto del mundo".

A pesar de lo anterior, la mayor parte de autores que analiza la evolución del Mercado Común, coincide en que el mayor flujo de comercio que siguió a la firma del Tratado, no correspondió con los objetivos propuestos, ya que la estructura de exportaciones de los países miembros no se modificó, continuando con la fuerte dependencia de productos primarios.

La creación del Arancel Externo Común, (una de las primeras medidas adoptadas bajo el Tratado), paradójicamente tuvo efectos negativos sobre el proceso de integración pues estimuló la producción industrial, pero dirigida al mercado interno de cada país. El resultado fue una diversificación leve de la actividad industrial pero con alta importación de materias primas, lo cual ocasionó un aumento en el gasto de divisas.

Si bien es cierto que el flujo de comercio entre los países aumentó considerablemente, como se mencionó antes, es necesario aclarar que las exportaciones extra-regionales aumentaron de manera más dinámica, basadas en los productos primarios tradicionales con las consecuencias de dependencia que implica esta tendencia.

Desde el punto de vista de la equidad y reciprocidad, puede decirse que se obtuvieron los resultados más insatisfactorios para algunos países, lo cual terminó por atentar contra el desarrollo del proceso. "La distribución del comercio intra-regional por países fue muy desigual desde el principio, entre otras razones, por la naturaleza, las características y el grado de desarrollo de sus estructuras productivas"³⁹.

Los países más dinámicos en exportaciones fueron Guatemala y El Salvador, mientras que Honduras, Nicaragua y Costa Rica fueron dinámicas en Importaciones. Esta tendencia se mantuvo hasta 1979, considerándose como un factor importante para el desencadenamiento de la crisis, no solo por el malestar político que generaba, sino también por la imposibilidad de los países deficitarios de pagar el monto de las importaciones.

Las expresiones de inconformismo se agravarían con el conflicto bélico entre El Salvador y Honduras, que significó el rompimiento del esquema de integración propuesto desde 1961. Dicho enfrentamiento generó problemas de controversias comerciales, considerándose así la década de los setenta como un progreso

³⁹ OIT, op. cit.

silencioso, puesto que aún cuando no implicó la desaparición del proceso, tampoco produjo un avance considerable.

Durante la década del setenta, el comercio intra-regional disminuyó notablemente, haciendo necesaria una reestructuración que imprimiera un nuevo dinamismo al esquema de integración. De esta manera hacia 1976, la SIECA presentó un documento denominado "Proyecto de Tratado de la Comunidad Económica y Social Centroamericana", el cual constituyó un cuerpo jurídico integral que perseguía una verdadera reestructuración del movimiento centroamericano de integración.

Este proyecto fue tan innovador que incluyó temas sociales como el empleo, seguridad social, salud, alimentación y nutrición, vivienda, cultura y educación, dándole una nueva dimensión a la integración para sacarla del enfoque puramente comercial y llevarla hacia metas mucho más ambiciosas. Sin embargo este intento no funcionó de inmediato y con la crisis de los años ochenta fue totalmente ignorado.

3.3 TERCERA FASE (1981-1990)

Desde el punto de vista económico, la década de los ochenta fue una verdadera "década perdida" para el Mercado Común Centroamericano (MCCA). El efecto combinado de la recesión económica mundial, la crisis de la deuda, el agotamiento de la sustitución de importaciones y los conflictos armados dieron lugar a la peor crisis de la historia reciente de Centroamérica⁴⁰.

Sin lugar a dudas, la crisis económica de los ochenta afectó de manera generalizada a todos los países del Continente, sin embargo en Centroamérica tuvo el agravante de dejar en evidencia las debilidades estructurales que traía consigo el esquema de integración, llevándolo prácticamente a su desaparición. La crisis de la deuda acentuó la ineficacia del modelo de sustitución de importaciones

La literatura existente sobre la historia del Mercado Común Centroamericano, parte del reconocimiento de que los factores externos, influenciaron el rompimiento del movimiento integracionista, aunque no lo determinaron de manera directa. Está claro que al interior del proceso de integración coexistían factores favorables y desfavorables, y que ante los dramáticos cambios del entorno internacional, los factores desfavorables dejaron al descubierto la fragilidad del modelo.

Tal como se mencionaba antes, la subregión no logró reducir su vulnerabilidad externa, ya que continuó dependiendo de las exportaciones de bienes primarios, por lo que el descenso en la demanda, redujo la capacidad de compra de los países miembros. Además "el estilo de desarrollo que caracteriza a la subregión ha sido concentrador, o en todo caso excluyente, en el sentido de haber favorecido a los

⁴⁰ José Antonio Sanahuja, "*Integración Regional en Centroamérica, 1990-1996: Los Límites del Gradualismo*" (Versión Electrónica), pp. 9-16. Disponible en: <http://www.ucm.es/info/cecal/encuentr/areas/economia/2e/sanahuja.htm>. Diciembre, 2004.

distintos estratos de la población en forma notoriamente desigual, acentuando el grado de concentración del ingreso en algunos países."

Los países de la región enfrentaron la recesión económica con medidas individuales y de corto plazo, imponiendo nuevos obstáculos a un comercio intrarregional que, desde la década de los setenta, había empezado a languidecer. El casi total colapso del mercado regional también se debió a la volatilidad de los tipos de cambio y a la acumulación de deudas entre los distintos miembros del MCCA, que provocaron el colapso del sistema regional de pagos. De esta forma el mercado regional, lejos de ser un factor amortiguador de la crisis, contribuyó a agravarla.

A la par de esta problemática en el ámbito económico, los conflictos armados en El Salvador, Guatemala y Nicaragua, crearon tal desconfianza política en la subregión, que el esquema de integración terminó por desarticularse, con la consecuente fuga de capitales, disminución del comercio intra-regional y paralización económica por actos de violencia contra el aparato productivo.

Otro factor que contribuyó a la desintegración fue la reacción de cada uno de los países para conjurar la crisis. Todos los gobiernos del momento implementaron políticas de restricción de importaciones y luego de promoción de exportaciones extra-regionales. En cuanto al régimen de pagos, se recurrió al control cambiario para evitar movimientos inflacionarios, sin embargo al final estas medidas contribuyeron a la especulación financiera, la fuga de capitales y el aumento en el costo de transacciones externas.

Es necesario resaltar que como en el resto de América Latina, la subregión centroamericana tuvo dificultades con la deuda externa, por lo que la estabilidad macroeconómica de los diferentes países estuvo comprometida. Esta situación determinaría la intervención de los organismos de crédito multilateral (USAID, FMI, BM), en la adopción de políticas económicas subregionales. Las políticas de los organismos financieros internacionales se opusieron a la integración y contribuyeron directa o indirectamente a la desarticulación del MCCA, al que atribuyeron parte de la responsabilidad de la crisis económica regional. Algunos de los compromisos de liberalización acordados con estos organismos significaron en la práctica la ruptura del nuevo Arancel Externo Común, adoptado en 1985 tras diez años de laboriosas negociaciones, y el abandono de la Unión Aduanera. El nuevo modelo de desarrollo insistía en la necesidad de promoción de exportaciones no tradicionales y en la vuelta a las exportaciones *extra-regionales* como las fuentes de crecimiento.

Puede decirse que durante la primera parte de los años ochenta, la crisis de los países centroamericanos fue tan grave que el tema de la integración, no fue prioridad para ningún país. La política económica del momento se basó en la defensa de los diferentes sectores nacionales, aumentando los niveles de protección y las barreras no arancelarias.

En la práctica, la solución de los conflictos armados era un requisito indispensable para retomar el tema de la integración, más que los factores económicos. No fue

sino hasta la segunda mitad de los años ochenta, que el tema de la integración centroamericana recuperó una posición central en la agenda política de la subregión.

Desde el punto de vista de la concertación política, la segunda mitad de la década registró avances de gran trascendencia. La "cumbre" Presidencial de Esquipulas I (mayo de 1986), la primera reunión de este tipo en 23 años, inició una dinámica de concertación política y cooperación económica y social que aún se mantiene.

Como logros concretos de las primeras "Cumbres" son referencia obligada el acuerdo alcanzado en la "cumbre" de Esquipulas I (Guatemala, mayo de 1986) para la creación del Parlamento Centroamericano; el plan de paz de Esquipulas II (Guatemala, agosto de 1987), que estableció un procedimiento para hacer realidad las aspiraciones regionales de resolución pacífica de los conflictos; el Plan de Acción Inmediata (PAI) acordado en la III "cumbre" presidencial (Alajuela, Costa Rica, enero de 1988), que con apoyo de la cooperación internacional sienta las bases de la recuperación económica y la reactivación del MCCA, incluyendo el sistema regional de pagos; y finalmente el acuerdo para la desmovilización de la "contra", el fin de las hostilidades y la celebración de elecciones en Nicaragua, acordado en las IV y V Reuniones Presidenciales (Costa del Sol, El Salvador, febrero de 1989 y Tela, Honduras, agosto de 1989), que con diversas vicisitudes logró materializarse en los primeros meses de 1990.

El extraordinario esfuerzo de concertación política regional realizado entre 1986 y 1990 impide hablar de los años ochenta como una "década totalmente perdida" para la integración⁴¹. Ciertamente es que al finalizar el decenio el MCCA estaba desarticulado desde el punto de vista institucional y económico y el comercio intrarregional, aun con la recuperación registrada desde 1987, era muy inferior al alcanzado años antes. Pero sin el proceso de paz, sin el impulso político de las "Cumbres" presidenciales y sin la legitimidad que éste adquirió a través del incipiente proceso de democratización, difícilmente hubiera podido abordarse a partir de 1990 los problemas económicos y sociales de la región y la reactivación del proceso de integración.

3.4 CUARTA FASE (1990-2000)

Los años noventa fueron, para Centroamérica, los de la transición democrática y la normalización de las relaciones económicas, comerciales y políticas consigo misma y con el mundo⁴². 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

⁴¹ Ibid.

⁴² Luis Guillermo Solís Rivera, "Centroamérica 2020: La integración Regional y los Desafíos de sus Relaciones Externas". (Hamburgo: Institut für Iberoamerika-Kunde, 2000), pp. 10. Octubre, 2004.

sucesivos, electos en comicios libres, transparentes e internacionalmente supervisados.

La viabilidad teórica de la integración parecería haber mejorado significativamente gracias a que, de manera independiente, los países de la región, adoptaron una estrategia de desarrollo orientada hacia el mercado externo, a la vez que procedieron con reformas tendientes a mejorar el marco para el diseño y aplicación de políticas económicas. Estas condiciones favorecían la consolidación de la estabilidad interna y creaban condiciones adecuadas para promover procesos de crecimiento económico sostenido.

Coincidieron entonces nuevas iniciativas políticas de acción regional con una nueva estrategia de desarrollo, orientada ya no a la sustitución de importaciones, sino al desarrollo de las exportaciones, especialmente no tradicionales, como nuevo motor del crecimiento, entre las cuales se encuentran la modernización de la estructura productiva regional, el relanzamiento del Mercado Común Centroamericano, la implementación de políticas de ajuste estructural y estabilización macroeconómica, entre otras. En este período de renovación y, al mismo tiempo, de relanzamiento, el concepto de integración se aleja definitivamente del que fuera delineado en los años 50 –el cual consistía en el desarrollo de un mercado ampliado para la protección de los productos nacionales de los países del área centroamericana-, para pasar a concebirse como un instrumento para mejorar la inserción de Centroamérica en la economía internacional.

De esta forma, los países centroamericanos se enfrentan al escenario económico internacional a través de una estrategia que pretende combinar la integración regional, la liberalización comercial y la intensificación de los vínculos comerciales con el exterior. Dicha estrategia fue delineada en el Plan de Acción Económico para Centroamérica (PAECA), aprobado en la Reunión Presidencial de Antigua Guatemala de junio de 1990⁴³. En esta reunión, por primera vez, la agenda estaba dominada por los temas económicos y de integración y no sólo por los procesos de paz.

Con esta nueva visión, del 15 al 17 de julio de 1991 se realizó la X Cumbre de Presidentes en San Salvador, con el fin de darle un nuevo impulso al proceso y trabajar en temas, que involucren algo más que el simple intercambio comercial. En esta ocasión se reincorporó Honduras y, por su parte, Panamá empezó a plantear la posibilidad de ingresar al proceso.

En este momento la filosofía de la integración era más o menos la siguiente: "El nuevo plan de integración regional es visto como complemento a ese interés en exportaciones de bienes no tradicionales al resto del mundo y como ayuda para crear la base institucional para la participación de Centroamérica en el sistema de comercio internacional"⁴⁴.

⁴³ Plan de Acción Económica para Centroamérica (PAECA). Punto I al XI. VI Cumbre de Presidentes Centroamericanos. Antigua, Guatemala. 17 de junio de 1990.

⁴⁴ OIT, op. cit.

La renovación del sistema institucional y normativo de la integración —una de las prioridades del PAECA— fue el principal tema abordado en la XI Cumbre de Presidentes, celebrada en Tegucigalpa el 13 de diciembre de 1991. En dicha reunión se aprobó el Protocolo a la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA), conocido como Protocolo de Tegucigalpa. El Protocolo, que incluye entre sus Estados parte a Panamá y está abierto a la adhesión de Belice; aspira a hacer de Centroamérica «...una región de paz, libertad, democracia y desarrollo». Para ello reafirma los propósitos integracionistas de los Estados firmantes y establece el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) como «*nuevo marco institucional de la integración centroamericana*», sustituyendo a la ODECA. El SICA empezó a funcionar el 1 de enero de 1993, y desde el 26 de marzo de 1996, fecha en la que Panamá depositó el instrumento de ratificación del Protocolo, está en vigor para los seis países de la región.

Los objetivos del SICA son muy diversos, heterogéneos y ambiciosos. Según el Protocolo, el SICA pretende contribuir a la consolidación de la democracia y el Estado de derecho, concretar un nuevo modelo de seguridad regional, promover el crecimiento económico, el bienestar social y la superación de la pobreza, alcanzar la unión económica y fortalecer a la región como bloque económico para mejorar su inserción en la economía mundial⁴⁵.

Para la realización de estos objetivos, el SICA establece una nueva estructura institucional de la integración, que integra las viejas organizaciones regionales y las nuevas instancias de carácter político con una "lógica sistémica", es decir dentro de un orden o sistema institucional establecido que procura la eficiencia y coherencia funcional de los órganos que la componen. En el Protocolo se establece una estructura institucional donde se busca desarrollar la integración en los ámbitos social, político, económico, ambiental y cultural y un amplio número de entidades de escala regional que contribuyen al objetivo de desarrollar la integración económica, política y social de Centroamérica.

En 1993 los seis países centroamericanos, incluyendo Panamá, suscribieron el Protocolo de Guatemala que crea el subsistema de Integración Económica. Dicho Protocolo asigna a la SIECA y al Sistema Monetario Centroamericano la parte técnica de integración económica.

El Protocolo de Guatemala definió algunas propuestas novedosas tales como: El impulsar el desarrollo sostenido de Centroamérica mediante una estrategia conjunta hacia afuera, para fortalecer su participación en el comercio mundial; la reestructuración, fortalecimiento y reactivación del proceso de integración para adecuarlo a la nueva estrategia de apertura externa; el desarrollo de una nueva integración que fortaleciera a la región como un bloque económico, para insertarla en la economía mundial; la transformación de las estructuras productivas para lograr una reinserción eficiente y dinámica en el mercado internacional.

⁴⁵ Protocolo de Tegucigalpa a la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA). Artículo 3. Tegucigalpa, 13 de diciembre de 1991.

Igualmente, tras la suscripción del Protocolo de Tegucigalpa (1991), el SICA obtuvo un nuevo marco de referencia con la promulgación de Alianza para el Desarrollo Sostenible – ALIDES - (Volcán Masaya, octubre 1994), el cual cubre una amplia gama temática en torno a la que anuda compromisos regionales e identifica algunas líneas de acción: el respeto a la vida y la biodiversidad, el desarrollo humano, la pluralidad cultural y la diversidad étnica, la promoción de la paz y la democracia y de un mayor grado de integración económica en la región y de esta en el mundo. Estos principios se traducen en una serie de "Bases" y 41 "objetivos específicos" políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales.

En ese mismo orden de ideas, el Tratado de Integración Social (San Salvador, 1995) se concibió como un complemento necesario de los esfuerzos de integración en los campos económico, político, cultural y ambiental. Los Estados centroamericanos se comprometieron a alcanzar de manera voluntaria, gradual, complementaria y progresiva, la integración social centroamericana, con el fin de promover mayores oportunidades y una mejor calidad de vida y de trabajo a la población centroamericana, asegurando su participación plena en los beneficios del desarrollo sostenible. La "integración social" se presenta como complemento necesario a la integración en los campos político, económico, cultural y ambiental. Debe lograrse mediante "la coordinación, armonización y convergencia de las políticas sociales nacionales".

El Tratado Marco de Seguridad Democrática (San Pedro Sula, 1995), por su parte, tiene como objetivo el institucionalizar un modelo centroamericano de seguridad regional que asegure la plena vigencia del estado de derecho, la seguridad de las personas y sus bienes.

Paralelamente a ello, se han producido otros importantes logros como la suscripción del "Tratado Centroamericano sobre Inversiones y Comercio de Servicios", la entrada en vigencia del "Mecanismo de Solución de Controversias Comerciales", entre otros, desarrollados en el seno del Consejo de Ministros de Integración Económica (COMIECO).

En torno a la apertura hacia el exterior, se puede destacar la fuerte promoción de libertades económicas, constatados en los Acuerdos de Libre Comercio que los países de la región suscribieron a lo largo de la década.

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 los mecanismos de integración regionales cuyo objetivo final será la constitución de la Unión Centroamericana

(Managua, 1997)⁴⁶, a través del establecimiento de una serie de reformas de carácter institucional, contenidas en el documento “Lineamientos para el Fortalecimiento y Racionalización de la Institucionalidad Regional”, que es parte integrante de la Declaración adoptada durante referida Cumbre. De esta forma, los Mandatarios de la región decidieron fortalecer el SICA a través de mecanismos que garanticen la priorización, coordinación, ejecución y seguimiento de los acuerdos comunitarios, y al mismo tiempo armonizar las acciones que se adopten regionalmente para evitar la dispersión de esfuerzos, logrando la promoción de una cultura integracionista que fomente la solidaridad centroamericana.

Este panorama, en apariencia tan positivo, no estuvo exento de grandes deficiencias y limitaciones. Más aún, pareciera ser desmentido de manera contundente por la realidad en la región. Se puede argumentar claramente que el marco jurídico e institucional instaurado por el Protocolo de Tegucigalpa, no ha constituido la mejor opción para permitir o facilitar el avance del proceso centroamericano hacia instancias comunitarias, pues su estructura solamente ha significado una consolidación de los mecanismos intergubernamentales de cooperación regional sin posibilidades de favorecer lo que el propio protocolo enuncia.

Tales afirmaciones fueron ratificadas por los presidentes de los países centroamericanos en las cumbres XIX y XX celebradas en Panamá y Managua, el 12 de julio y el 2 de septiembre de 1997, respectivamente.

Podemos señalar entonces, que la etapa que inicia en 1997 hasta el final de la década, se limitó a responder a coyunturas propias, nacionales o regionales, pero con una dinámica que brindó poco desarrollo al proceso de integración. Los embates de la naturaleza (terremotos, huracanes, etc.) o las propuestas que se fueron presentando dentro del modelo globalizador tales como los acuerdos comerciales multilaterales, los programas de desarrollo extraregionales o la negociación de Acuerdos de Libre comercio, verbigracia: El Plan Puebla Panamá, ALCA, RD-CAFTA, Acuerdo de asociación entre la UE y Centroamérica entre otros, se derivaron en acciones incidentales que encontraron a la región no sólo desprevenida, sino que también desunida, desinformada, descoordinada y con débil capacidad de respuesta, que unidos a los problemas estructurales antes mencionados, se presentaron como nuevos escenarios de acción para la región. El proceso de integración –si así puede denominársele en esta etapa – tomó nuevamente un carácter estrictamente comercial y coyuntural, que dejó a un lado los principios básicos que le dieron vida a inicios de la década de los noventa.

Fue en las postrimerías de los noventa que comenzaron a surgir nuevas propuestas de integración económica coherentes y detalladas, con una orientación más acorde a las nuevas estrategias de desarrollo. No obstante, la dinámica individual de cada país, el desarrollo incipiente de las instituciones regionales y la falta de definición política de actores externos –todo ello asociado a un nuevo paradigma de desarrollo que no se concentraba en la integración centroamericana, sino en la apertura hacia

⁴⁶ Ibid.

terceros mercados-, impidió que estas propuestas se convirtieran en agendas efectivamente adoptadas por los países.

Tampoco se trataron de propuestas sometidas a procesos de participación y discusión entre sectores amplios de la población, pues el debate se restringió a ciertas élites sectores públicos y privados de la región. Por otra parte, las autoridades competentes en materia de comercio exterior iniciaron un proceso de formulación de reglamentos para normar comercio de bienes y servicios en el área, que comenzaron a constituirse en acuerdos concretos, tendientes a conformar una zona de libre comercio, pero sin que puedan considerarse como una estrategia conjunta de inserción externa la región como un todo.

3.5 QUINTA FASE (2001-2005)

Se puede afirmar que nos encontramos en un momento similar al de los primeros años noventa, cuando el proceso fue reactivado y reestructurado tras la progresiva superación de los conflictos de la región. La Centroamérica de hoy se encuentra rodeada de procesos dinámicos y complejos que forman parte del movimiento globalizador, los cuales reclaman el desarrollo de modernos mecanismos de acción. De allí, que la diferencia principal radique en el carácter multidimensional de desarrollo que presenta actualmente el proceso de integración, el cual incluye aspectos económicos, políticos, sociales, culturales, y medioambientales, pero que al mismo tiempo favorece la inserción de las economías del istmo en los mercados internacionales.

También es cierto que se podría afirmar, si se permite la exageración, que la integración centroamericana vive una especie de “ahora o nunca”, puesto que es imperativo para los países de la región el darse cuenta de que se hace indispensable el establecer un proyecto de desarrollo conforme a nuestras necesidades y realidades, con el objetivo de diseñar y poner en práctica una respuesta y propuesta dinámica que nos permita hacer frente al moderno proceso de globalización y nos proyecte como protagonistas determinantes en la promoción y construcción de un nuevo orden mundial “globalizado”.

Las negociaciones para el definitivo establecimiento de la unión aduanera son, sin ninguna duda, el acontecimiento más importante en este período de avances. Pero, también existen otros aspectos que son factores sustentadores de este optimismo ante la evolución del proceso de integración:

- Los recientes estudios en el ámbito regional de notable impacto e interés (Centroamérica 2020 y el Estudio Harvard-INCAE).
- La Incorporación de Belice al SICA (2000)
- La “propuesta de Madrid” para la transformación y modernización de Centroamérica (Reunión de Grupo Consultivo Regional en Madrid, 2001)
- El diseño y establecimiento de ambiciosos planes y programas de desarrollo en el plano político-social (“Plan de Acción Regional de Lucha contra las

Drogas”, “Plan Centroamericano de Cooperación Integral para prevenir y contrarrestar el Terrorismo”, “Plan Regional contra el Crimen Organizado”, “Plan de lineamientos conjuntos de políticas y estrategias para el desarrollo y la integración social para el periodo 2000-2020” entre otros); turístico (“Marca Centroamericana de Turismo”); educación (“Programa Culturas Populares Centroamericanas”); y medio ambientales (“Plan Ambiental de la Región Centroamericana”)

- El creciente aunque lento involucramiento de la sociedad civil en el proceso.
- El incremento del comercio intrarregional desde principios de los años noventa y la decisión del mundo empresarial centroamericano de trabajar regionalmente sin esperar a que los gobiernos se pongan de acuerdo.
- El Plan de Acción para la integración centroamericana, aprobado en marzo del 2002, en el que se fija un calendario para el perfeccionamiento de la unión aduanera centroamericana.
- La incorporación de Honduras y Nicaragua (2000) y de Costa Rica (2002) al proceso de instauración de una unión aduanera.
- La suscripción del TLC con los Estados Unidos.
- La propuesta de la Unión Europea para negociar un acuerdo de libre comercio con la región.
- La incorporación de Belice al proceso y su creciente interés por incrementar su participación.

Claro que también persisten algunos elementos que frenan este optimismo:

- Los conflictos territoriales y algunas tensiones comerciales entre los países centroamericanos.
- La duda de si es la oferta del TLC con Estados Unidos lo único que anima el establecimiento de la Unión Aduanera.
- La voluntad de los gobiernos que parece más firme que antes pero que no permite descartar episodios de incumplimiento unilateral.
- La falta de seguimiento de los proyectos generados en los grupos consultivos de Madrid y Estocolmo pese a las expectativas generadas.

Hay que reconocer que el tema de la integración en Centroamérica ha ganado importancia en el debate y en la discusión política e intelectual. Si bien es cierto que la iniciativa en buena parte es exógena -la propuesta de los Estados Unidos de suscribir un TLC, la iniciativa de México de proponer el PPP, o algunos modelos de desarrollo económico como los elaborados por Harvard-INCAE-, lo importante al momento, es que la integración está en constante movimiento, como no había sucedido desde mucho tiempo atrás. Sin embargo esto tampoco ha significado que las políticas de la integración se hayan integrado plenamente a las agendas nacionales, ni en el plano político, ni en el plano de las acciones de los gobiernos.

En el presente existe un número significativo de propuestas y estrategias de carácter regional, lo que falta es ponerlas en ejecución sobre la base de un consenso regional. Con ello hasta la fecha, solamente se ha conseguido extender aún más, la ya de por sí amplia agenda regional, pero sin la existencia de soluciones y

mecanismos concretos que permitan llevar a cabo las acciones necesarias para solventarlas, tendencia que aumenta con el paso del tiempo, como resultado de factores internos –Planes y Programas surgidos en el seno del SICA- y factores externos –entrada en vigor del RD-CAFTA y la posibilidad de iniciar las negociaciones para un Acuerdo de Asociación con la UE, entre otros-.

En vista de lo anterior, pese a la bondad del momento, las sociedades centroamericanas suelen apreciar el proceso de integración regional con cierto escepticismo y bastante desconfianza. Los países enfrentan decisiones estratégicas para su porvenir, sin certezas generalizadas y surgidas de la experiencia, ni recetas para lo que sigue. En el presente, las preguntas sobre la apertura, la concentración de la riqueza, la aceleración del desarrollo humano y la inclusión, el fortalecimiento de las instituciones y la capacidad reguladora de los Estados, han recobrado relevancia.

4. EL ESTADO ACTUAL DEL PROCESO DE INTEGRACIÓN CENTROAMERICANA

4.1 CARACTERIZACIÓN DE LA ETAPA ACTUAL (1990-2005)

4.1.1 Renovado Interés por la Integración Regional

Hasta finales de los años ochenta las autoridades económicas y políticas de la región visualizaban la integración como un proyecto inviable, argumentando que pese a la proximidad geográfica y la compatibilidad en el tamaño y dotación de recursos, las condiciones relativas a la estabilidad política y económica eran altamente disímiles entre los países del istmo. El proceso de integración por su parte, contaba con un entramado institucional diverso y desarticulado, cuyo surgimiento se remontaba a la década del cincuenta, en el que coexistía —sin vínculos formales entre sí— instituciones técnicas como el BCIE, la SIECA o el Consejo Monetario Centroamericano, e instancias de naturaleza política como la Reunión de Presidentes o el Parlacen⁴⁷, que ponía de relieve la dispersión de esfuerzos y de recursos, resultado de la inexistencia de una instancia coordinadora que reuniera y relacionara ordenadamente todos los órganos, organismos e instituciones del proceso de integración, que asegurase a la vez, la ejecución de las decisiones tomadas en los diferentes ámbitos de acción. En efecto, instituciones como la SIECA, el BCIE, la SITCA, y el ICAITI, entre otras, sufrieron el retiro de muchos cuadros técnicos, paralizaron casi todas sus acciones, e incluso varios países iniciaron políticas de reforma económica, auspiciados por organismos financieros internacionales, sin consideraciones regionales y sin consultas con las instituciones de integración formal o realmente existentes. Por otra parte, si bien el PARLACEN surgió de la Cumbre de Esquipulas de 1986, siendo constituido como instancia regional encargada de la coordinación y representación centroamericana en el plano legislativo, no fue sino hasta 1991 que se eligió su primera Junta Directiva.

El renovado interés integracionista, no fue producto de la simple casualidad, fue el resultado concreto del proceso de concertación regional iniciado con las Cumbres de Presidentes Centroamericanos de Esquipulas I (1986) y Esquipulas II (1987), en el que se afirmó que paz, democracia y desarrollo son objetivos interdependientes, los cuales junto con la resolución pacífica de los conflictos establecen las bases para la recuperación económica, constituyéndose en el punto de partida de los esfuerzos institucionales de integración regional de finales del siglo XX. Este proceso contribuyó decisivamente a la normalización de las relaciones económicas y políticas en el área, al hacer posible su gradual pacificación, facilitar la estabilización política y la transición democrática.

La década de los noventa, se inicia entonces, bajo una perspectiva política diferente. La reactivación del proceso de integración regional se convirtió de esta forma en un tema prioritario, en la medida que se visualizó como instrumento clave para el desarrollo económico y social y para la búsqueda de nuevas formas de inserción

⁴⁷ José Antonio Sanahuja, op. cit.

internacional en un mundo que, tras el final de la guerra fría, aparecía dominado por las dinámicas de la mundialización económica.

En primer lugar, la creación del Sistema de Integración Centroamericano (SICA) – a través del Protocolo de Tegucigalpa de 1991- implicó una reforma de la institucionalidad heredada de la década de los sesenta. Segundo, la suscripción de la Alianza para el Desarrollo Sostenible (ALIDES) en 1994 por los gobiernos del área estableció una agenda de largo plazo para la integración regional. Tercero, una significativa ampliación de la normativa centroamericana (tratados y acuerdos) expandió las actividades de las instituciones de integración hacia ámbitos tradicionalmente considerados como propios de cada país, tales como el medio ambiente y el desarrollo social. Cuarto, nuevos y dinámicos actores gubernamentales y no gubernamentales comenzaron a participar en lo que antes era un espacio reservado exclusivamente a los gobiernos.

Paz, democracia y desarrollo no son realidades del todo consolidadas en la región. Aún hay tareas pendientes en ámbitos como el ejercicio de las libertades democráticas, la plena vigencia de los derechos humanos y la reforma del Estado. La recuperación económica tiene aún bases frágiles, mientras las sociedades centroamericanas siguen sumidas en niveles de pobreza inconfesables. Las dinámicas de exclusión social y económica que dieron origen a los conflictos armados y a la violencia política del pasado no han sido resueltas, por el contrario, estas se han visto agravadas por el efecto de políticas de ajuste que han tenido un fuerte coste social.

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. Por tales motivos, las nuevas tendencias integracionistas, deberán de tomar en cuenta tres variables claves de análisis: La primera es que la agenda regional ha variado enormemente, y que los factores que la conforman son de una complejidad tal que ya no pueden ser abordados desde posturas sectorizadas.

A diferencia de las fases anteriores, la agenda regional actual incluye, además de los temas comerciales, otros directamente relacionados con los de órdenes jurídico, político, social, territorial y medioambiental, compatibles con la apertura económica y comercial de la región, y contenidos en los diferentes acuerdos, tratados y mandatos establecidos por las autoridades políticas centroamericanas. Sus objetivos formales son mas ambiciosos que en el pasado y en torno a ellos los gobiernos han establecido una serie de compromisos que implican diversas acciones de reforma y construcción institucional en la región, al tiempo que también convocan de manera explícita e implícita, la participación de un mayor número de agentes sociales. Hasta

ahora, los temas de las cumbres presidenciales son los que han ido definiendo la agenda común. En las declaraciones y acuerdos se mezclan diferentes formas de concebir la integración; temas y objetivos de amplio alcance y de largo plazo con otras acciones puntuales. Segundo, 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. Tercero, la agenda regional actual únicamente puede ser abordada a través de una aproximación multidimensional y continua.

4.1.2 Hacia una Nueva Estrategia de Integración: Características del Actual Proceso de Integración

La consecución de la paz regional, la relativa estabilidad económica y la urgente necesidad por competir en el mundo globalizado, han permitido a los países de la región, volver a pensar en la integración como una estrategia conjunta de desarrollo. Ello ha motivado a los países centroamericanos a darle un nuevo impulso al proceso, aprovechando la estabilidad actual, tanto política como económica, para estrechar las relaciones entre países, en busca de la unión política que no pudo ser alcanzada en el siglo pasado.

En contraste con los anteriores procesos, en el nuevo proyecto confluyen intereses regionales, en particular los representados por las elites políticas y económicas a lo interno de las sociedades centroamericanas, no solamente de índole económica, sino también, sociales, culturales, ecológicos y políticos, dándole un carácter mucho más amplio a la integración e involucrándola con la estrategia de desarrollo humano diseñado en cada uno de los países, con perspectiva regional.

Sin embargo, la principal característica de la nueva agenda de la integración centroamericana es el intento de hacerla compatible con la apertura económica y comercial que todos los países de la región emprendieron en el curso de los últimos 15 años. En el actual contexto de múltiples negociaciones de liberalización comercial, la región centroamericana continúa con su esfuerzo de integración regional, al tiempo que busca en el comercio internacional un nuevo factor dinamizador de su economía. Esta estrategia se enmarca dentro de lo que la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) ha definido como un proceso de regionalismo abierto⁴⁸.

La reactivación del proceso de integración se visualiza ahora como una respuesta al nuevo escenario internacional posterior a la guerra fría, donde se devalúa la importancia estratégica de la región, lo que implica el riesgo de quedar marginada del proceso de globalización, en un contexto de reforzamiento de los bloques comerciales y de apertura multilateral⁴⁹. Por tal motivo, la nueva estrategia integracionista pretende fortalecer las capacidades negociadoras de la región, alentar la modernización de las estructuras productivas y la competitividad internacional, promoviendo una inserción eficiente y dinámica de la región en la economía mundial.

⁴⁸Jorge Mario Martínez Piva y Enrique Cortés, “Competitividad Centroamericana”, Serie Estudios y Perspectivas No. 21. (México: CEPAL, junio 2004), pp. 5.

⁴⁹ José Antonio Sanahuja, op. cit.

Con la incorporación de la inserción internacional entre los temas prioritarios de la agenda centroamericana de integración, los países de la región deberán competir con economías más grandes y en sectores, actividades y productos no tradicionales, tanto en mercados externos sujetos a fuertes presiones de competencia como en los locales, lo cual requerirá de un variado conjunto de acciones de cooperación, coordinación y armonización entre los agentes económicos y políticos centroamericanos.

Así pues, el proceso de integración centroamericano actual se caracteriza por su diversidad, por la debilidad operacional de algunas instituciones regionales que lo componen –tal y como es el caso de algunas instancias de decisión política como el PARLACEN, el Comité Consultivo y el Comité Ejecutivo, cuya infuncionalidad ha despertado reiteradamente reacciones de rechazo a su permanencia dentro del SICA por parte de diferentes sectores-, por el impulso gubernamental con el que surge, por el protagonismo empresarial que se da en su desarrollo y por experimentarse una especie de confusión, donde se considera que los tratados de libre comercio son un efectivo sustituto de los esfuerzos por la integración regional.

Uno de los principales obstáculos del proceso de integración actual radica en la ausencia de un interés regional por realizar un ejercicio conceptual y estratégico, a fin de dotar a Centroamérica de una visión de sí misma y de cómo ella, en su conjunto, debe enlazarse en el concierto regional. Por el contrario, parece a simple vista, que priva la necesidad por adecuar la institucionalidad regional a los acuerdos de libre comercio, los que resultaría a la postre, en un conjunto de decisiones insuficientes que dejarían a la región con una cojera institucional con importantes repercusiones políticas⁵⁰.

En consecuencia, puede señalarse que lo que se denomina proyecto de integración, no es en sí mismo un proceso de integración real de las economías de los países centroamericanos, como unidad y base para relacionarse conjuntamente con el resto del mundo. Se trata más bien, de la aplicación apresurada y condicionada de políticas de apertura comercial –por presiones externas de algunos socios económicos, como Estados Unidos y México- que se ha dado en llamar “integración” pero que realmente se constituyen en simples acuerdos comerciales.

Sin embargo, lo más preocupante es que el proceso de integración regional no pueda cumplir algunas de las expectativas que motivaron su reestructuración, en particular las relativas a la creación de riqueza y a la disminución de las desigualdades sociales. En este sentido, la perspectiva histórica es todavía limitada y los datos estadísticos –tales como el índice de pobreza humana, distribución del ingreso, acceso a los servicios básicos, cobertura educativa, nivel y calidad en el gasto social, seguridad alimentaria, transición demográfica, entre otros- continúan por ahora siendo insuficientes para desarrollar conclusiones con respecto a la evolución y a los efectos del nuevo regionalismo centroamericano.

⁵⁰ Eduardo Stein, “*Balance Crítico de la Situación de la Integración Centroamericana: 1998-2004*”. (Versión Electrónica), pp. 2. Disponible en: <http://www.funpadem.com/Integracion/Eduardo%20Stein.pdf>. Diciembre, 2004.

4.2 ASPECTOS POLÍTICOS E INSTITUCIONALES

4.2.1 El Marco Jurídico e Institucional del SICA

El marco institucional de la integración de Centroamérica comprende una serie de tratados, protocolos, acuerdos y declaraciones presidenciales que establecen y orientan las competencias y el funcionamiento del Sistema de Integración Centroamericano (SICA). El SICA vio la luz oficialmente en 1993, a raíz del Protocolo de Tegucigalpa de 1991, que constituye, de hecho, la piedra angular del sistema. Son miembros del sistema Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá, además de Belice, que se adhirió en diciembre de 2000. La República Dominicana participa desde diciembre de 2003 como Estado Asociado, mientras que la República de China (Taiwán) funge como observador extra-regional. México por su parte viene participando como Observador Regional desde el 11 de noviembre de 2004.

El SICA se convierte de esta manera en la estructura jurídica e institucional del nuevo proceso de integración centroamericana, instaurada para la consecución de objetivos comunes, a través de la creación de órganos y organismos capaces de coadyuvar a la integración real de los países de la región en los ámbitos social, político, económico, ambiental y cultural.

Su diseño tomó en cuenta las experiencias del pasado en materia de integración económica, así como las lecciones dejadas por las crisis políticas y los conflictos bélicos, finalmente superados; lo que, sumado a las transformaciones constitucionales internas y a la existencia de regímenes democráticos, contribuye con la estrategia Centroamericana de desarrollo sostenible⁵¹.

El SICA tiene personalidad jurídica propia, gozando de capacidad jurídica en cada Estado Miembro para adquirir derechos y contraer obligaciones, así como para firmar acuerdos con Terceros Estados. Se sostiene con las aportaciones, en partes iguales, de los Estados Miembros y tiene su sede en la ciudad de San Salvador, República de El Salvador. En cuanto al presupuesto del SICA y al monto del financiamiento que corresponde a los gobiernos de la región, una estimación realizada en el año de 1996 mostró que los aportes gubernamentales representan apenas el 0.3% de sus gastos operativos totales⁵². Además, debe señalarse que varios gobiernos no pagan desde hace varios años todas las cuotas nacionales.

⁵¹ OIT, op. cit.

⁵² Según CEPAL-BID, “*La Integración Centroamericana y la Institucionalidad Regional*” pp. 27, los gobiernos aportaron 14,555,000 de dólares en el año de 1996, y las entidades públicas autónomas 2,881,000, de los 91, 195,000 millones del presupuesto total del SICA. Por otra parte, el 78.5% de las contribuciones de los gobiernos en 1996 se concentraron en pocas entidades: el Parlamento Centroamericano (47%), la SIECA (15%), la Corte Centroamericana de Justicia (11%), y la Secretaría General de SICA (5.5%).

Entre los objetivos del SICA destacan los siguientes:

- Consolidar la democracia y fortalecer sus instituciones sobre la base de la existencia de gobiernos electos por sufragio universal, libre y secreto, y del irrestricto respeto a los derechos humanos.
- Concretar un nuevo modelo de seguridad regional, sustentado en un balance razonable de fuerzas.
- Impulsar un régimen amplio de libertad que asegure el desarrollo pleno del individuo y la sociedad.
- Alcanzar la unión económica y fortalecer la región como bloque económico para insertarlo exitosamente en la economía internacional.
- Reafirmar y consolidar la autodeterminación de Centroamérica, en sus relaciones externas que amplíe la participación de la región en el ámbito internacional.
- Promover el desarrollo sostenido económico, social, cultural y político de los Estados Miembros y de la región en su conjunto.

Para la consecución de los anteriores propósitos, el SICA debe proceder sobre la base de los siguientes principios:

- La tutela, el respeto y promoción de los derechos humanos como base fundamental de funcionamiento.
- La Paz, Democracia, Desarrollo y Libertad, como un todo armónico que orienta la actuación de los países miembros.
- La gradualidad, especificidad y progresividad del proceso de integración económica.
- La seguridad jurídica de las relaciones entre los Estados Miembros y la solución pacífica de sus controversias.
- La buena fe de los Estados Miembros en el cumplimiento de sus obligaciones.
- El respeto a los principios y normas de las Cartas de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y de la Organización de Estados Americanos (OEA), así como de las Declaraciones emitidas en las Reuniones de Presidentes Centroamericanos.

La aprobación del Protocolo de Tegucigalpa y el establecimiento del SICA han sido acontecimientos de gran relevancia para la integración centroamericana. En primer lugar, han asentado claramente la dimensión política que ahora tiene el proceso, superando el carácter estrictamente económico que la integración tuvo en los años sesenta y setenta. En segundo lugar, al pretender constituir «...una región de paz, libertad, democracia y desarrollo», el SICA ha establecido un vínculo expreso entre la paz, la democracia, el Estado de derecho, el desarrollo económico y social y la integración regional, a través del desarrollo y establecimiento de un marco jurídico multidisciplinario, que en su conjunto pretende conformar una estrategia integral de desarrollo sostenible para la región, que se ha materializado en instancias como la ALIDES, el Tratado Marco de Seguridad Democrática, y El Tratado de Integración Social. El diseño institucional del SICA, en tercer lugar, ha contribuido a unificar

aunque no a ordenar— el entramado de organizaciones e instancias regionales en funcionamiento desde los años cincuenta. El PARLACEN, cuya creación se remonta a finales de la década de los ochenta, por ejemplo, fue incorporado dentro del SICA a través del Protocolo de Tegucigalpa⁵³, el cual lo define como un órgano de planteamiento, análisis y recomendación del Sistema, aunque sin establecer sus funciones y atribuciones, ni su mecanismo de interrelación con los demás órganos del Sistema, temas que quedaron regulados según lo estipulado por el Tratado Constitutivo y Protocolos del PARLACEN, lo cual presenta serios vacíos y debilidades en el funcionamiento del ordenamiento jurídico e institucional del SICA. Es más, el Protocolo de Tegucigalpa incorporó una serie de nuevas instituciones, objetivos, funciones y mecanismos de toma de decisiones, volviendo más complejo, pero no precisamente eficaz al Sistema de Integración.

A partir de la creación del SICA se ha desarrollado, -y en algunos casos reactivado-, numerosos acuerdos, tratados, convenios y declaraciones, que constituyen un amplio marco jurídico e institucional regional, mediante el cual se desarrollan las relaciones entre los gobiernos centroamericanos, entre los que se encuentran:

- Protocolo de Tegucigalpa: Tratado-Constitución del SICA
- Alianza Centroamericana para el Desarrollo Sostenible (ALIDES)
- Convenio de Estatuto de la Corte Centroamericana de Justicia (CCJ)
- Tratado Constitutivo del Parlamento Centroamericano y Protocolos (PARLACEN)
- Protocolo de Guatemala al Tratado General de Integración Económica Centroamericana
- Tratado de Integración Social
- Tratado Marco de Seguridad Democrática
- Tratados o Convenios sobre medio ambiente
- Tratados o Convenios sobre aspectos culturales

El aumento en el número de instrumentos jurídicos regionales está acompañado por una mayor cantidad de declaraciones presidenciales, planes, agendas de trabajo y otros acuerdos que no necesariamente están sometidos a la ratificación de los congresos nacionales, ni representan normas de acatamiento obligatorio para los gobiernos, pero que sí reflejan las discusiones de las reuniones presidenciales. Otro problema lo constituye el escaso número de instrumentos jurídicos que han sido ratificados por todos los países, esto ante la inexistencia de mecanismos de coacción y coerción por parte del SICA y sus órganos —como sucede con la CCJ— hacia los Estados Miembros, no solo en cuanto a la ratificación de los acuerdos, sino sobretudo en relación a su aplicación y seguimiento. Aunque ello en algunos casos puede no afectar necesariamente la entrada en vigencia de la normativa, sí puede implicar ciertas dificultades de los países para acogerse, en la práctica, al nuevo instrumento jurídico.

⁵³ Protocolo de Tegucigalpa a la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA). Artículo 12 Tegucigalpa, 13 de diciembre de 1991.

4.2.2 Estructura Orgánica

En el Protocolo de Tegucigalpa, del capítulo 5 al 28, se define la nueva estructura de la organización de la integración regional, en el marco de la cual se tomarán las decisiones sobre integración regional. En ese sentido, los aspectos institucionales no son secundarios y pueden representar uno de los principales obstáculos para la vigencia de esta nueva vertiente de integración⁵⁴.

Los Órganos encargados de cumplir con los fines del SICA son:

- La Reunión de Presidentes
- El Consejo de Ministros
- El Comité Ejecutivo
- La Secretaría General

Además, sin considerárseles como órganos, también forman parte del SICA⁵⁵:

- La Reunión de Vicepresidentes y Designados a la Presidencia
- El Parlamento Centroamericano (PARLACEN)
- La Corte Centroamericana de Justicia
- El Comité Consultivo

4.2.2.1 Reunión de Presidentes

Es el Órgano Supremo del SICA y como tal le compete decidir regionalmente en materia de Democracia, Desarrollo, Libertad, Paz y Seguridad. Está integrado por los Presidentes Constitucionales de los Estados Miembros, y se reúne ordinariamente cada semestre, y extraordinariamente cuando así lo decidan los Presidentes. Sus reuniones reciben el nombre de “Cumbres Presidenciales”. Las decisiones se adoptan por consenso y el país sede de la Reunión de Presidentes será el vocero de Centroamérica, durante el semestre posterior a la realización de la misma.

Las cumbres presidenciales ocupan un lugar de primer orden en las decisiones regionales y en materia de institucionalización. Al analizar los contenidos de sus resoluciones, se concluye que estos encuentros han sido el mecanismo propulsor de la integración, aunque con una brecha significativa entre reuniones y declaraciones, por un lado, y logros concretos, por otro. Desde 1991 puede contabilizarse un total de 31 cumbres, la adopción de 30 instrumentos jurídicos y 68 declaraciones⁵⁶.

⁵⁴ INCEP, “*La integración como instrumento de desarrollo: sus perspectivas y desafíos para Centroamérica*”, Temas y Documentos de Debate No. 66 (INCEP, diciembre 1996), pp. 67.

⁵⁵ Carlos Larios Ochaita, “*Derecho Internacional Público*”. (Guatemala: F & G Editores, 1998), pp. 240.

⁵⁶ PNUD, “*Segundo Informe Sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá*” (2003) (Versión Electrónica); Disponible en: <http://www.desarrollohumano.org.sv/index.php?module=htmlpages&func=display&pid=13>. Febrero, 2005.

Entre las principales atribuciones de este órgano encontramos:

- Definir y dirigir la política centroamericana, estableciendo las directrices sobre la integración de la región, así como las disposiciones necesarias para garantizar la coordinación y armonización de las actividades de los órganos e instituciones del área y la verificación, control y seguimiento de sus mandatos y decisiones.
- Armonizar las políticas exteriores de sus Estados.
- Fortalecer la identidad regional dentro de la dinámica de la consolidación de una Centroamérica unida.
- Aprobar, en su caso, las reformas al Protocolo de Tegucigalpa que se planteen de conformidad con el Artículo 37 del mismo.
- Decidir sobre la admisión de nuevos miembros al SICA
- Asegurar el cumplimiento de las obligaciones contenidas en el Protocolo de Tegucigalpa y en los demás Acuerdos, Convenios y Protocolos que constituyen el ordenamiento jurídico del SICA.

4.2.2.2 Consejo de Ministros

Está integrado por la Reunión de los Ministros del ramo respectivo o materias afines, según esté organizado por cada Estado. Un Viceministro puede formar parte del Consejo de Ministros si está plenamente facultado para ello.

El Consejo de Ministros se reúne de manera ordinaria, sectorial o intersectorial con la frecuencia que fuera necesaria o a convocatoria de uno de sus miembros o de la Reunión de Presidentes. Su tarea principal consiste en preparar para la Cumbre Presidencial, las cuestiones y aspectos de su respectiva especialidad, y luego ocuparse de que se ejecuten los acuerdos que resulten las resoluciones del órgano supremo.

El Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores es el órgano Principal de Coordinación. Este tiene como competencia lo concerniente 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.

Otras atribuciones del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores son:

- La aprobación del presupuesto de la organización central, la elaboración de la agenda y preparaciones de las Reuniones de Presidentes.
- La representación de la región ante la comunidad internacional.
- La ejecución de las decisiones de los Presidentes en materia de política internacional regional.
- La recomendación sobre el ingreso de nuevos miembros al SICA, así como la decisión sobre la admisión de observadores a la misma.

En cuanto a la forma de voto, se establece que cada Ministro tiene únicamente un voto; y que las decisiones sobre cuestiones de fondo deben ser adoptadas por consenso, siendo estas de observancia obligatoria.

4.2.2.3 El Comité Ejecutivo

El Comité Ejecutivo es, de acuerdo al Protocolo de Tegucigalpa en su artículo 23, junto a la Secretaría General del SICA, un órgano permanente del SICA. Esta compuesto por un representante de cada uno de los países miembros, nombrado por el respectivo Presidente por intermedio de los Ministros de Relaciones Exteriores. El Comité se reúne ordinariamente una vez por semana y extraordinariamente cuando sea convocado por su Presidente. Es presidido por el representante del Estado sede de la última Reunión Ordinaria de Presidentes.

El Comité Ejecutivo tiene como atribuciones:

- Asegurar la ejecución eficiente, por intermedio de la Secretaría General, de las decisiones adoptadas en las Reuniones de Presidentes.
- Velar por que se cumplan las disposiciones del Protocolo y de sus instrumentos complementarios o actos derivados.
- Establecer las políticas sectoriales y presentar por conducto de su Presidente, al Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores, las propuestas que sean necesarias en concordancia con las directrices generales emanadas de las Reuniones de Presidentes.
- Someter, por conducto de su Presidente, al Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores, el Proyecto de Presupuesto de la organización central del SICA.
- Proponer al Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores, el establecimiento de las Secretarías y órganos subsidiarios que estime convenientes para el efectivo cumplimiento de los objetivos del SICA.
- Aprobar los reglamentos e instrumentos que se elaboren por las Secretarías u otros órganos Secretarías del SICA.
- Revisar los informes semestrales de actividades de la Secretaría General y demás Secretarías.

4.2.2.4 La Secretaria General

De los cuatro órganos principales del SICA, es la Secretaria General la única con carácter expresamente supranacional centroamericano⁵⁷. Representa a más de 60 instituciones y Secretarías Sectoriales de toda Centroamérica y está a cargo de un Secretario General nombrado por la Reunión de Presidentes por un período de 4 años. Este último es el funcionario administrativo con más alto rango dentro de la organización y posee la representación legal del SICA.

⁵⁷ Christina Bollin, op. cit., pp. 40.

Las tareas del Secretario General son de índole técnica y administrativa, dentro de las cuales destacan:

- Representar al SICA en el ámbito internacional de conformidad a lo establecido en el Protocolo de Tegucigalpa y cuando le sea encomendado por el Consejo de Ministros.
- Ejecutar o coordinar la ejecución de los mandatos que deriven de las Reuniones de Presidentes, Consejos de Ministros y Comité Ejecutivo.
- Gestionar y suscribir, previa aprobación del Consejo de Ministros competente, instrumentos internacionales enmarcados en el ámbito de sus competencias.
- Gestionar ante Estados, grupos de Estados, organismos y otros entes internacionales, la cooperación financiera y técnica necesaria para el buen funcionamiento del SICA y el logro de los objetivos centroamericanos.
- Formular su programa de labores, elaborar su informe anual de actividades y el proyecto de presupuesto, los cuales presentará el Comité Ejecutivo.
- Participar con voz en todos los órganos del SICA y actuar como la Secretaría permanente de las Reuniones de Presidentes.
- Velar por el cumplimiento de las disposiciones del Protocolo de Tegucigalpa y de sus instrumentos derivados y complementarios por la ejecución eficaz de las decisiones de las Reuniones de Presidentes y el Consejo de Ministros, por todos los organismos e instituciones de integración.
- Llamar la atención de los órganos del Sistema sobre cualquier situación que, a su juicio, pueda afectar el cumplimiento de los propósitos o de los principios del Sistema o amenazar su ordenamiento institucional.

4.2.2.5 La Reunión de Vicepresidentes y Designados a la Presidencia

Es un órgano de asesoría y consulta, que se reúne ordinariamente cada semestre y extraordinariamente, cuando los Vicepresidentes así lo deseen. Sus resoluciones son adoptadas por consenso.

4.2.2.6 El Parlamento Centroamericano (PARLACEN)

Si bien data de la cumbre de Esquipulas I (1986) y está constituido como instancia regional encargada de la coordinación y representación centroamericana en el plano legislativo no fue sino hasta 1991 que se eligió su primera Junta Directiva.

Según lo estipula el Artículo 1 del “Tratado Constitutivo del Parlamento Centroamericano y Otras Instancias Publicas”, “El Parlamento Centroamericano es un órgano regional de planteamiento, análisis y recomendación sobre asuntos políticos, económicos, sociales y culturales de interés común, con el fin de lograr una convivencia pacífica dentro de un marco de seguridad y bienestar social, que se fundamente en la democracia representativa y participativa en el pluralismo y en el respeto a las legislaciones nacionales y al derecho internacional”.

El PARLACEN se encuentra integrado por nueve Estados miembros: Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Panamá, como miembros plenos; República Dominicana, Taiwán, Puerto Rico y México (en carácter de observador).

El PARLACEN se integra por veinte diputados titulares electos con sus respectivos suplentes por cada Estado Miembro, para un periodo de cinco años –con opción a ser reelectos- y por los Presidentes y Vicepresidentes o Designados a la Presidencia de cada uno de los Estados Miembros al concluir el mandato para el cual fueron electos.

Entre las principales atribuciones de este órgano encontramos⁵⁸:

- Ser un foro deliberativo
- Impulsar y orientar la integración y cooperación
- Proponer proyectos de tratados y convenios
- Propiciar la convivencia pacífica y la seguridad
- Fortalecer la plena vigencia del derecho internacional
- Recomendar soluciones dentro de los asuntos de su competencia
- Consolidar el sistema democrático, pluralista y participativo en Centroamérica

4.2.2.7 La Corte Centroamericana de Justicia (CCJ)

El Protocolo de Tegucigalpa establece la Corte Centroamericana de Justicia (CCJ) como órgano encargado de garantizar "el respeto del derecho en la interpretación y ejecución del Protocolo de Tegucigalpa y sus instrumentos complementarios o actos derivados del mismo" (art. 12). Sin embargo, el mismo artículo dice: "La integración, funcionamiento y atribuciones de la Corte Centroamericana de Justicia deberán regularse en el Estatuto de la misma". El Estatuto de la Corte Centroamericana de Justicia fue firmado por los presidentes de Guatemala, Costa Rica, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Panamá el 10 de diciembre de 1992. Sin embargo, hasta la fecha solamente tres Estados -El Salvador, Nicaragua y Honduras- la han ratificado y reconocido.

Es el Órgano Judicial principal y permanente del SICA, cuya jurisdicción, competencia y doctrina son de carácter obligatorio, tanto para los Estados miembros, órganos, organismos y para los sujetos de Derecho Privado que formen parte o participen en el SICA, sin embargo en caso de no ser atendidas por un Estado o un órgano no hay sanciones previstas.

Conforme al artículo 8 del Estatuto de la CCJ, la Corte estará compuesta con uno o más magistrados titulares y su correspondiente suplente por cada Estado miembro del SICA. Los magistrados deben reunir las cualidades necesarias para ocupar la más alta judicatura de su país. Estos magistrados titulares y suplentes son elegidos por la Corte Suprema de Justicia de cada Estado miembro del Sistema (Art. 10 del estatuto de la CCJ), y estos desempeñan sus cargos durante diez años, pudiendo ser reelectos para un periodo igual (Art. 11 del Estatuto de la CCJ). Deben deliberar

⁵⁸ Carlos Larios Ochaita, op. cit., pp. 248.

esencialmente en pleno y tomar sus decisiones por mayoría absoluta. Sin embargo las preparan como grupos de trabajo.

Las funciones principales de la Corte son:

- Conocer, a solicitud de cualquiera de los Estados Miembros, de las controversias que se susciten entre ellos. Se exceptúan las controversias fronterizas, territoriales y marítimas.
- Conocer de las acciones de nulidad y de incumplimiento de los acuerdos de los organismos del SICA.
- Conocer los actos de los Estados cuando los mismos afecten el SICA.
- Conocer y fallar como arbitro cuando fuere solicitado.
- Actuar como tribunal permanente con carácter “ilustrativo”
- Actuar como órgano de consulta de los Organismos del “sistema”
- Hacer estudios comparativos de las legislaciones centroamericanas para lograr su armonización en relación con la integración jurídica de la región.

4.2.2.8 El Comité Consultivo

Es un órgano auxiliar de naturaleza asesora y consultiva, en especial de la Secretaria General del SICA, el cual se encuentra integrado por los sectores empresarial, laboral, académico y otras principales fuerzas vivas del área, representativas de la sociedad civil, las cuales tienen como finalidad la integración centroamericana, en vista de ello, es un órgano autónomo e independiente de cualquier otro órgano regional o de otra instancia gubernamental nacional.

El Comité Consultivo se encarga de fortalecer y desarrollar a la sociedad civil, para que esta actúe conjuntamente en la elaboración de propuestas e iniciativas dentro del marco del SICA, y llegar mediante la concertación a niveles óptimos de consenso, por tal circunstancia, se constituye como un canal de expresión de la sociedad civil organizada regionalmente.

Dentro de las funciones principales del Comité Consultivo se encuentra la de buscar la conciliación de intereses entre los diferentes sectores de Centroamérica, para afianzar la democratización y la integración de la región, es por ello que se preocupa por fomentar la realización de conferencias, seminarios y talleres, con el fin de reforzar el encuentro y la comprensión mutua de la sociedad civil.

4.2.2.9 Los Subsistemas del Proceso de Integración

Complementario a los órganos integrantes del SICA, coexiste una serie de organizaciones regionales vinculadas al sistema en mayor o menor medida. Se trata de secretarías e instituciones relacionadas con diferentes áreas de la vida social, que no pueden contradecir el Protocolo de Tegucigalpa.

Para la mejor operatividad del sistema, se ha contemplado la creación de cuatro subsistemas:

- Subsistema de Integración Económica
- Subsistema de Integración Social
- Subsistema de Integración Ambiental
- Subsistema de Integración Política

El SICA y sus subsistemas funcionan por medio de la coordinación entre los órganos e instituciones de integración de Centroamérica, para lograr así sus objetivos y asegurar el seguimiento de las políticas regionales sustentadas en la tutela, el respeto y la promoción de los derechos humanos de todos los centroamericanos. De esta manera el proceso de integración, logra cubrir campos en los que antes, no se había pensado en términos regionales, e incluso plantea temas tan importantes como los derechos humanos y la igualdad de género.

4.2.2.10 Secretarías Técnicas Especializadas

Secretaría de la Integración Económica Centroamericana (SIECA); Secretaría de Integración Social Centroamericana; Unidad Técnica de Vivienda del Consejo Centroamericano de Autoridades de Vivienda y Asentamientos Humanos (CCVAH); Unidad Técnica de Salud/ Secretaría de Ministros de Salud de Centroamérica (COMISCA); Secretaría General de Coordinación Educativa y Cultural Centroamericana (SG-CECC); Secretaría Ejecutiva de la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (SE-CCAD); Secretaría Ejecutiva del Consejo Monetario Centroamericano (SECMCA); Secretaría de Integración Turística Centroamericana (SITCA); Secretaría del Consejo Agropecuario Centroamericano (SCAC); Comisión Centroamericana de Transporte Marítimo (COCATRAM); Consejo de Ministros de Transporte (COMITRAN); Secretaría Ejecutiva de la Comisión Regional de Recursos Hidráulico (SE-CRRH); Organización del Sector Pesquero y Acuícola del Istmo Centroamericano (OSPESCA); Secretaría Ejecutiva del Consejo de Electrificación de América Central (SE-CEAC); Comisión de Ciencia y Tecnología de Centroamérica y Panamá (CTCAP)

4.2.2.11 Instituciones Regionales

Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE); Consejo Superior Universitario Centroamericano (CSUCA); Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP); Instituto de Nutrición de Centroamérica y Panamá (INCAP); Corporación Centroamericana de Servicios de Navegación Aérea (COCESNA); Comisión Regional de Telecomunicaciones de Centroamérica (COMTELCA); Centro de Coordinación para la Prevención de Desastres Naturales en América Central (CEPRENAC); Consejo del Istmo Centroamericano de Deportes y Recreación (CODICADER); Organización Centroamericana de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OCEFS); Consejo Centroamericano de Instituciones de Seguridad Social (COCISS); Comité Coordinador Regional de Instituciones de Agua Potable y Saneamiento de Centroamérica, Panamá y República Dominicana (CAPRE); Comisión Centroamericana para la Erradicación de la Producción, Tráfico, Consumo y Uso Ilícitos de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas y Delitos Conexos (CCP).

4.2.3 Evaluación de la Institucionalidad Centroamericana

La forma en que se presenta el proceso de integración regional en la actualidad y la dirección en la que pueda dirigirse y consolidarse, depende fundamentalmente de la capacidad de los países de llegar a una estructuración viable y operativa del proceso. En el plano institucional, la flexibilidad y el gradualismo han sido los dos principios rectores. Sin embargo, esta estrategia ha mostrado sus límites políticos, económicos y sociales y la continuidad del proceso exige una reorientación del modelo y compromisos integracionistas más profundos⁵⁹.

La renuencia de los gobiernos centroamericanos de concretar una reforma integral al SICA, subraya la existencia de debates inconclusos en torno al modelo de integración que el Istmo deberá desarrollar en el presente siglo. Esos debates no tienen que ver sólo con aspectos organizativos o de procedimiento, ni siquiera con los temas financieros e institucionales que sin duda constituyen una parte muy importante de la agenda de la reforma. 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.

La historia ha probado que el diseño institucional de un esquema de integración es efectivo en la medida de su congruencia con la decisión política subyacente en el proyecto. La falta de voluntad para compartir el ejercicio de competencias soberanas se refleja claramente en el carácter y alcance del compromiso original y en la naturaleza de sus órganos e instituciones. La ausencia de cualquier forma de supranacionalidad, la persistencia de la unanimidad, del derecho de veto, – como ha ocurrido en Centroamérica- es síntoma de la naturaleza limitada del proyecto y de la indecisión en construir un programa de integración con etapas progresivas de adelanto.

Este déficit de supranacionalidad es uno de los factores que están en la base de las deficiencias que se han señalado en cuanto a la capacidad de ejecución de las instituciones regionales de integración. También explica en gran medida el alto grado de concentración que sigue existiendo en las altas esferas del poder ejecutivo de cada país (los jefes de gobierno y sus ministros) en lo que respecta a la generación de iniciativas en pro de la integración, realización de los acuerdos y cumplimiento de los compromisos convenidos a escala regional.

La integración centroamericana, sus acuerdos y sus instituciones han definido un marco jurídico e institucional de inspiración comunitaria pero su acción se desarrolla en un marco netamente intergubernamental, en una contradicción que ha tenido múltiples y regulares manifestaciones en los últimos años. Dos de los cuatro órganos centrales previstos por el Protocolo de Tegucigalpa, la Reunión de Presidentes y el Consejo de Ministros, tienen un carácter claramente intergubernamental. De esta forma, los presidentes y los ministros dominan con sus decisiones consensuadas el

⁵⁹ José Antonio Sanahuja, op. cit.

proceso de integración, mientras que las competencias de los órganos regionales no son de naturaleza obligatoria, sino puramente asesora o administrativa⁶⁰.

Ante el predominio casi absoluto de las Reuniones Presidenciales en la toma de decisiones dentro del SICA, y como resultado de la notable inexistencia de contrapesos institucionales que contrarresten dicha situación, los órganos del proceso de integración mantienen una relación funcional en el marco de un sistema de cooperación intergubernamental, sin líneas verticales de acción que permitan la función comunitaria regional. Por todo ello tampoco puede hablarse de un verdadero equilibrio de poderes entre los órganos e instituciones del Sistema⁶¹.

Lo más preocupante, es que el carácter intergubernamental del proceso puede conducir a que éste no sea capaz de superar la fase inicial de cooperación y que no exista en realidad integración, aunque ésta se mencione reiteradamente.

Por otro lado, hay que destacar que, en ausencia de un "tratado único", cada subsistema cuenta con un Tratado o Convenio propio que ha ido añadiendo nuevas instituciones, objetivos, funciones y mecanismos de toma de decisiones, no siempre coincidentes, haciéndolo más complejo pero no necesariamente más eficaz. En la actualidad existen varias decenas de órganos, instituciones y secretarías, reguladas por diferentes marcos normativos.

Conforme se fueron creando las instituciones regionales, no se previó, ni la articulación entre ellas mismas, ni entre éstas y las que ya existían, debido en buena medida al diseño y aplicación de medidas cortoplacistas y de carácter eminentemente coyuntural por parte de los gobiernos centroamericanos, que imposibilitó el desarrollo de estrategias de planificación precisas y mecanismos de seguimiento y monitoreo del funcionamiento institucional regional, aunado a la carencia de estudios y proyectos de reforma institucional, que actualizaran el funcionamiento de los órganos a las necesidades y realidades concretas de la región. 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 confusión existente en cuanto al marco jurídico e institucional se ve agravado por el hecho de que sólo uno de los Tratados de la integración —el Protocolo de Tegucigalpa— ha sido ratificado por los seis Estados, existiendo de hecho una "integración a la carta" en la que cada país ha definido cuáles son sus modalidades de participación. Más allá de esto, algunos países, especialmente Panamá y Costa Rica, parecen no sentirse realmente comprometidos con el SICA, pese a su plena membresía⁶².

⁶⁰ Christina Bollin, op. cit., pp. 57-66.

⁶¹ Augusto Vela Mena, "*Hacia la Comunidad Centroamericana*". La Integración Centroamericana: Realidad y Perspectivas (Versión Electrónica) (Bruselas: Unión Europea, 2003), pp. 39-45. Disponible en: http://europa.eu.int/comm/external_relations/ca/doc/integes_1203.pdf. Diciembre, 2004.

⁶² Christina Bollin, op. cit., pp. 28.

Por otra parte, la ausencia de órganos con la capacidad de generar un ordenamiento jurídico de rango superior al de los Estados miembros, la "regla del consenso" y la obligatoriedad de las decisiones sólo para aquellos Estados que las suscriban significan que el logro de los objetivos del SICA dependerá básicamente de la voluntad política de sus integrantes. A pesar de la explícita voluntad política a favor de la integración, no hay claridad de si existen las condiciones necesarias para ello, o si estas pueden irse generando a través de mecanismos de participación mas amplios que permitan asegurar un mínimo razonable de viabilidad.

Lo que existe hoy en día es solamente un frágil y disperso andamiaje de institucionalidad intergubernamental. Sus atribuciones son restringidas, casi todas las instituciones tienen un carácter meramente deliberativo y en la mayoría de los casos carecen de capacidad de decisión para ejecutar plenamente sus propios mandatos y los numerosos acuerdos de alcance regional que generan las reuniones presidenciales. A la débil capacidad de ejecución de las instituciones regionales se añade la ausencia de disciplina de las agencias nacionales que en cada país tienen el encargo de tutelar, coordinar y dar seguimiento a los acuerdos regionales. Ambas circunstancias ocurren en el marco de una agenda de trabajo regional que, tal como se desprende de las reuniones presidenciales y los compromisos que en ellas se adoptan, tiende a cierta dispersión y heterogeneidad temática, al tiempo que con frecuencia carece de mecanismos formales de instrumentación.

Las carencias organizativas del SICA también se deben al retraso en el pago de las cuotas de los Estados miembros y a la parquedad de las contribuciones realizadas. Buena parte de las actividades de estas entidades descansan, de hecho, en recursos de la cooperación externa. Llama la atención acerca de la moral de pago, el hecho de que además de El Salvador, quien paga sus obligaciones mas puntualmente, los dos países mas pobres de la región, Honduras y Nicaragua, son quienes pagan sus contribuciones en forma relativamente completa.⁶³

Puede parecer una paradoja, pero uno de los éxitos –por decirlo de alguna forma– más visibles de la institucionalidad es su efecto en el ámbito extrarregional, debido a que dicha institucionalidad regional se reveló como una estructura idónea para presentar a los países centroamericanos como bloque. Sin embargo esta aparición conjunta en la escena internacional no expresa la existencia de una agenda regional de política exterior que comprometa de manera formal y en torno a objetivos comunes a ninguno de los países centroamericanos, ni tampoco responde a un mandato político o institucional explícito.

En síntesis, como debilidades más notables del actual sistema institucional de integración se destacan las siguientes:

- La resistencia de los países miembros del SICA de otorgarle grados crecientes de supranacionalidad.
- La fuerza de los órganos intergubernamentales y la debilidad de los órganos regionales. La Cumbre de Presidentes acapara el poder de decisión en el

⁶³ CEPAL-BID, op. cit., pp. 24.

proceso y en su intensa actividad ha provocado la expansión de la agenda regional de forma excesiva e irregular, lo que complica el seguimiento de las decisiones adoptadas.

- El Sistema de Integración Centroamericana adolece de fallas en su estructura, debido a la proliferación de instrumentos que rigen su desarrollo y a una inadecuada visión política de conjunto que hace a los gobiernos operar de acuerdo a las situaciones de coyuntura, sin planificar para el mediano y largo plazo.
- La dispersión institucional supone una pérdida de eficacia y eficiencia del entramado institucional. Esta profusión de instituciones complica el elemento determinante de la aportación del marco institucional al éxito del proceso: la eficacia en la toma de decisiones
- La desunificada participación en el sistema por parte de los diferentes estados centroamericanos. Existe una cierta confusión en el marco jurídico y político del proceso ante la dificultad de trabajar en un marco en que los acuerdos no son suscritos y ratificados por todos los Estados Miembros del SICA y en el que se constata la ausencia de mecanismos para normar la ratificación de los acuerdos.
- Se presenta un divorcio entre el seguimiento de los asuntos regionales y las agendas nacionales, lo cual debilita no solo el proceso en si, sino el propio discurso oficial de los Presidentes reunidos como grupo regional, al no existir correspondencia entre este y las acciones locales
- No hay en el ámbito del SICA mecanismos adecuados de enlace entre los gobiernos y las instituciones y la sociedad civil para el desarrollo de acuerdos y políticas.
- La institucionalidad no cuenta con fuente y mecanismo de financiamiento automático.
- Todos los elementos anteriores se ven agravados por la ausencia de una carrera civil en torno a las instituciones de la integración. No se ha consolidado la definición del perfil de los funcionarios del sistema ni existe un marco que facilite su trabajo y la continuidad de las políticas.

Posiblemente sea el momento apropiado de elaborar un marco normativo único que integre las distintas dimensiones del proceso y establezca un marco institucional único. En vez de organismos dotados de competencias muy amplias pero con poderes limitados, hay que hacer lo contrario: constituir una organización cuyas competencias sean limitadas, pero que dispongan de poderes reales. Requiere avanzar en el diseño de una estructura organizacional simple y flexible que permita la coordinación y toma de decisiones oportunas a nivel regional.

Lo preocupante de esta situación es que el proceso integracionista no ha logrado en los gobiernos la condición de política de Estado y se mantiene en un área marginal de pocas implicaciones. De continuarse así, sin establecer esta correspondencia, podría llegarse incluso a un problema de credibilidad sobre la voluntad política plasmada en el proceso. 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 permiten⁶⁴.

4.3 SOCIEDAD CIVIL E INTEGRACIÓN CENTROAMERICANA

4.3.1 Impacto Social del Proceso

Cualquier proyecto de integración regional tiene como principio fundamental la búsqueda de mejores niveles de crecimiento y desarrollo para las sociedades que los conforman. En ese mismo contexto, los países aspiran a lograr un mejor posicionamiento económico y político en el escenario internacional.⁶⁵

Contrastando con este principio, la mayor parte de los procesos de integración regional centran su atención casi exclusivamente en el comercio y las cifras macroeconómicas, limitando el espacio de discusión y trabajo sobre otros aspectos que atañen a la relación entre economía, política y sociedad. Sin embargo detrás de todos estos elementos se encuentra siempre presente el impacto social, entendido como el conjunto de efectos sobre las condiciones que caracterizan la vida de los habitantes de cada país. Se trata de las implicaciones que el proceso tiene sobre el consumidor, sobre el ciudadano común, en cuanto a calidad de vida, con costos y beneficios que impactan tanto en el empleo como en la generación de riqueza -por citar solamente dos aspectos centrales- involucrando activamente a la sociedad, comprometiendo la política e implicando la propia sustentabilidad de los esquemas de integración regional. Ningún modelo económico, ninguna política económica tiene razón de ser si no toma al ser humano, al ciudadano, como el epicentro fundamental.

En Centroamérica, la Cumbre Presidencial de Esquipulas y pocos años después, la firma del Protocolo de Tegucigalpa y la Alianza Centroamericana para el Desarrollo Sostenible (ALIDES), dieron sustento a la promesa de progreso económico y social sostenido. Hoy en día, a pesar de que se tienen logros de trascendencia, como la estabilidad política -mas no social-, el relanzamiento del comercio regional y la nueva agenda de la integración, la región ha perdido dinamismo en el ritmo de progreso que caracterizó su desarrollo humano durante la primera mitad de la década de los noventa. Las mejoras alcanzadas en esperanza de vida, mortalidad infantil, cobertura educativa y salud, se vieron rápidamente afectadas por la desaceleración económica, la desarticulación entre el sector productivo y el empleo, cierto deterioro de la equidad, la vulnerabilidad ambiental y social, y un proceso de democratización que mantiene sus logros, pero que avanza con lentitud.

El modo de enfrentar estos retos, mediante lo que podría denominarse un estilo de “regionalismo abierto”, centrado en la apertura comercial, ha generado pocos créditos

⁶⁴ Luis Guillermo Solís Rivera, op. cit., pp. 20.

⁶⁵ Véase Bruno Podesta, “*La Integración Regional y las Posibilidades de una Agenda Social*” (Versión Electrónica); Disponible en http://www.sela.org/public_html/AA2K/ES/docs/spreasialcdi4-2000.htm. Octubre, 2003.

sociales después del empuje experimentado en la primera mitad de la década de los noventa. Durante este período, la agenda centrada en objetivos sociales y políticos, perdió interés regional frente a la agenda comercial. El Plan Puebla-Panamá (PPP), al principio, y más tarde la negociación del tratado de libre comercio con Estados Unidos y el ALCA, han sido los factores dinamizadores de la acción regional a partir del año 2000.

Por tal razón, el desafío de impulsar una Agenda Social que comprenda también la participación ciudadana se convierte en un objetivo prioritario del proceso de integración regional en la etapa actual, siendo no sólo un mecanismo de respuesta complementario a problemas básicos de los países miembros, sino sobre todo, una necesidad para la propia sobrevivencia del proceso que debería con ello satisfacer las aspiraciones de alcanzar mejores niveles de crecimiento y desarrollo, lo que representaría el establecimiento de un proceso de cambio progresivo en la calidad de vida del ciudadano centroamericano, colocándolo 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, sustentado todo ello en el equilibrio ecológico y el soporte vital de la región.

La experiencia internacional ha demostrado, que al existir una determinada voluntad política, los avances de un proceso de integración (al igual que los riesgos de retroceso) dependen de manera muy relevante de las expectativas de ganancia (o de pérdida) que ese proceso genere entre los diversos grupos sociales de las entidades que se desea integrar⁶⁶.

Actualmente, existe un debate planteado en términos de hacia dónde debe mirar la integración regional a partir de la realidad histórico-política centroamericana y el rumbo que ha tomado el reordenamiento mundial. Los gobiernos centroamericanos han asumido que la definición debe estar en términos del reordenamiento de las economías y la apertura comercial, presionados principalmente por la necesidad de adaptarse a las nuevas circunstancias de la economía internacional implícitas en el proceso de globalización, las cuales se manifiestan claramente en la estrategia económica neoliberal implementada por Estados Unidos hacia Latinoamérica de suscripción de acuerdos comerciales, así como en las políticas de desarrollo recomendadas y aplicadas por agencias financieras internacionales como el BID, el BM y el FMI, que insisten en la importancia de promover la liberalización del comercio a través de reformas económicas y políticas de ajuste estructural. Para la sociedad civil, sin embargo, la resolución de este dilema se inclina con mayor fuerza hacia la necesidad de levantar una agenda social que mire los problemas que enfrenta la mayoría de la población. Esta diferencia, entre instancia oficial y sociedad civil, se explica en el hecho de que para los primeros fundamentalmente la integración se ve como un mecanismo de resolver problemas comerciales mientras que, para los segundos, la integración regional debería servir para satisfacer aspiraciones y necesidades del desarrollo postergadas.

⁶⁶ CEPAL, “*La Fuerza de la Nueva Integración Centroamericana. Convergencias y Divergencias de la Política Fiscal y Monetaria*” (Versión Electrónica) (México: CEPAL, 2000); Disponible en: <http://www.eclac.cl/publicaciones/Mexico/3/LCMEXL443/L443.pdf>. Octubre, 2003.

De cualquier forma, la tarea de seguir respondiendo no sólo a los aspectos comerciales y económicos que conforman el núcleo de los modelos de integración en curso sino a la dimensión social de los mismos es ahora esencial. Es indispensable que los gobiernos reconozcan la participación de la sociedad civil y que esta a su vez acepte su responsabilidad en la construcción de una nueva comunidad basada en la cooperación y solidaridad, lo que implica la participación de los diferentes sectores de la sociedad en la construcción y aplicación de un nuevo modelo de desarrollo centrado en la persona humana, mediante su realización integral.

En Centroamérica es indispensable un retorno a la política de desarrollo, puesto que en la actualidad, antes bien, lo que prevalece es una política de liberalización de mercados. La renuncia a la política de desarrollo o su sustitución por una política de liberalización de mercado, podría traer consigo situaciones que pueden ser resumidas en una sola expresión paradójica: el estancamiento dinámico⁶⁷.

Debe de generarse una presencia permanente, incisiva, de apertura que permita ir dotando de contenidos de humanismo, realmente integral al proceso de desarrollo, pasando de una concepción en donde el, eje del centro y la razón de ser del desarrollo es el Estado, hacia una concepción centrada en la persona humana⁶⁸.

Cada una de las dimensiones del desarrollo es indispensable para el éxito de las demás y para el concepto medular del progreso centrado en torno al ser humano. No se tendrá éxito en la tarea de alcanzar el desarrollo persiguiendo una sola de las dimensiones en forma aislada, ni se puede tampoco excluir ninguna dimensión del proceso general de desarrollo. Si no hay paz, la energía del ser humano no se puede emplear en forma productiva a lo largo del tiempo. Si no hay crecimiento económico, faltarán recursos que aplicar a los problemas. Si no se cuenta con un medio ambiente sano, la productividad devorará la base del progreso humano. Si no hay justicia social, las desigualdades consumirán los mejores esfuerzos encaminados a lograr cambios positivos. Si no se da participación política en un ambiente de libertad, el pueblo no podrá expresar su opinión respecto a la forma que ha de tener su destino individual y común.⁶⁹

Entre los principales desafíos de la agenda centroamericana se encuentran varios temas críticos entre los que sobresalen la gobernabilidad democrática, la protección y el aprovechamiento de los recursos naturales, la integración regional, la lucha contra la pobreza por medio de la educación y la dotación de servicios básicos de salud. Ninguno de estos podrá ser abordado satisfactoriamente con credibilidad sin la presencia activa de la sociedad civil.

⁶⁷ Franz Hinkelammert, "*La Integración Centroamericana. Percepción de un Observador*", La Sociedad Civil Regional y los Procesos de Integración (CSUCA-Inforpress, 2001), pp. 66.

⁶⁸ INCEP, op. cit., pp.111.

⁶⁹ Buotros Boutros-Galli, "*Un Programa de Desarrollo*", (Versión Electrónica) (Nueva York: Sistema de Naciones Unidas, 1995); Disponible en <http://www.un.org/Conferences/habitat/eng-stat/13/bra13.txt> Noviembre, 2004.

4.3.2 Actores de la Sociedad Civil Regional

El autoritarismo y la exclusión fueron en la región hasta finales de la década de los noventa, los elementos característicos a partir de los cuales se organizaban las relaciones de control y del poder político, en función de los intereses oligárquicos y militares⁷⁰. A nivel de las organizaciones de la sociedad civil y, de manera particular, de las posibilidades organizativas de las grandes mayorías sociales, lo que privaba era la marginación y la intransigencia política.

Al renovarse la estrategia integracionista, a finales de los ochenta, se abrieron posibilidades reales para incorporar a la sociedad civil en el proceso de integración, con base en la concepción de desarrollo integral. Por tal motivo, durante los últimos veinte años se ha venido perfilando la sociedad civil como un importante actor que reclama ser protagonista de su desarrollo, tanto a nivel nacional como, de manera incipiente, a nivel regional. La inclusión de la sociedad civil en el proceso constituye el punto de diferenciación más importante de la actual ronda de integración, con respecto a los esfuerzos del pasado.

Con base en la acción de organizaciones civiles locales en cada país se ha ido generando, de manera gradual y en ocasiones simultánea, un entramado de organizaciones, agendas y coordinaciones de carácter regional, contribuyendo de diversas formas a la nueva ronda de integración.

Esta sociedad civil regional es emergente por dos razones. En primer lugar por su reciente aparición. El final de los conflictos militares en el istmo permite que múltiples actores de la sociedad civil se involucren en los esfuerzos de integración, en contraste con las preocupaciones características de las décadas anteriores. Los últimos quince años han presenciado la aparición de numerosas organizaciones sectoriales y ONG con un enfoque regional, que abarcan desde los problemas medioambientales y de derechos humanos, hasta las artes, la educación superior o la Administración municipal, por mencionar algunos de sus ámbitos de interés. Lo novedoso de estos actores es su autonomía política y organizativa, la multiplicidad de agendas propias, la creación de lugares de encuentro y, en lo fundamental, su constitución como actores partícipes de la integración. Segundo, se trata de una sociedad emergente porque a pesar de todos sus esfuerzos, el tema regional es todavía un terreno secundario de acción para la mayoría de las bases sociales que forman la membresía de las organizaciones.

A este respecto, hay que mencionar que la sociedad civil centroamericana es heterogénea en su organización, en sus propósitos, en su accionar, en su visión, y en sus intereses y proyectos, caracterizándose por su pluralidad organizativa e ideológica, dentro de la cual podemos encontrar una amplia gama de actores tales como⁷¹:

⁷⁰ Ricardo Sol Arriaza, *“El SICA como Espacio de Concertación y Participación de la Sociedad Civil Regional”*, La Sociedad Civil Regional y los Procesos de Integración (CSUCA-Inforpress, 2001), pp. 83.

⁷¹ PNUD, *“Segundo Informe Sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá (2003)”*.

- Las entidades de representación social. Estas organizaciones asumen la defensa y promoción de los intereses de grupos sociales y étnicos;
- Las agrupaciones de interés en temas específicos.
- Las redes, foros y coordinaciones regionales constituidas como puntos de diálogo y promoción de agendas difusas de organizaciones nacionales y centroamericanas.
- Las organizaciones no gubernamentales, cuyo ámbito de trabajo es centroamericano, aunque no necesariamente están inscritas en todos los países.
- Las entidades de representación institucional, pública y privada. En el primer caso, éstas son representantes de instituciones públicas que no pertenezcan a los poderes ejecutivo o legislativo.

La Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano con información de 1,200 organizaciones de la región, publicó en el año de 1998 el *Directorio de Organizaciones de la Sociedad Civil de Centroamérica*⁷² que es una muestra representativa del número de organizaciones existentes en la región.

Según los datos disponibles, 60 de las 1,200 organizaciones mencionadas (5%) tienen un ámbito de trabajo regional. Las principales áreas de interés de las organizaciones regionales son las funciones de investigación y capacitación, a las cuales se dedican 16 de ellas (26%); 12 ejecutan promoción del desarrollo (20%), 6 son ambientalistas (10%), 5 aglutinan a comerciantes, industriales, exportadores y transportistas (8.3%), 6 trabajan en reivindicaciones de género (10%), una labora en el sector financiero y otra con los municipios.

Estos esfuerzos han establecido una participación cada vez más institucionalizada de la sociedad civil en el proceso de integración regional. En la región centroamericana, existen dos modalidades claramente apreciables de participación institucionalizada⁷³:

- **Participación en la Integración Oficial:** que se da a través de la participación en los espacios oficiales de los organismos intergubernamentales (PARLACEN, CC-SICA).
- **Participación en la Integración Intersocietal:** que se desarrolla desde la propia dinámica de la sociedad civil mediante la creación de estructuras subregionales afines y coordinaciones intersectoriales. De hecho, estas organizaciones que son expresión de la sociedad civil que actúan en el CC-SICA aunque no son parte del consejo, constituyen el espacio de integración intersocietal. Entre las principales instancias a este nivel, se tiene el Comité Centroamericano de Coordinación Intersectorial (CACI, 1992) y la Iniciativa Civil para la Integración Centroamericana (ICIC, 1994).

⁷² Véase <http://www.arias.or.cr/ceiba/directorio.htm>. Septiembre, 2005.

⁷³ Maribel Gordón Calderón, *“Integración Regional Centroamericana: Una Mirada Desde La Sociedad Civil”* (Versión Electrónica) (Panamá: ALOP, 2003); Disponible en: http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/ca/doc/alop_1203.pdf. Febrero, 2005.

Pese a lo anterior, la participación de la sociedad civil no esta exenta de problemas y limitantes, es más, no se visualiza una representación clara y contundente de la sociedad civil dentro del proceso de integración regional, capaz de originar una agenda social de trabajo. Sin ningún temor a equivocarnos puede afirmarse que en la sociedad civil no juega un papel protagónico en la construcción del Proceso de Integración centroamericano. La creación de un modelo de participación similar al gestado por las sociedades europeas, parece ser una utopía para nuestra región, no tenemos ni la visión, ni la identidad, mucho menos la historia, para desarrollar un proceso de tal magnitud y efectividad. Son varios los factores que inciden en este débil y preocupante resultado, de los cuales se hará un breve repaso de los más significativos:

En primer lugar, la ausencia de un consenso y una conciencia colectiva de la población centroamericana a favor del proyecto regional hace que, a casi 40 años de haber dado inicio y a poco mas de quince de la ampliación formal de su agenda y sus objetivos, el proceso de integración siga apareciendo en la percepción del ciudadano común como un asunto propio de la clase política y sus gabinetes técnicos especializados. Por otro lado, la abismal diferencia existente entre las “declaraciones políticas” y los éxitos palpables del proceso hacen que el ciudadano común no pueda encontrar relación o conexión entre la integración regional y su vida, restándole importancia al proceso en general.

Se debe partir del reeconomicimiento, asimismo, de que la exclusión característica de los gobiernos del pasado, no ha desaparecido todavía. Esto tiene que ver con lo limitada que es aún nuestra concepción de democracia, lo que provoca que las grandes mayorías sociales continúen marginadas de las esferas de poder y de los ámbitos de toma de decisiones.

La falta de democracia y justicia social existente, así como la ignorancia y carencia de información, solamente le permiten una identificación real con el proceso de integración a una pequeña elite. Generalmente son las entidades empresariales las que ostentan una mayor capacidad de incidencia y proposición en los temas de integración regional, no solo por su vinculación con centros de excelencia, sino por representar grupos con poder político y económico.

Por otra parte, si bien es cierto que en la década pasada algunos sectores organizados de la sociedad civil empezaron a elaborar sus propias concepciones del proyecto regional, así como propuestas que recogen sus intereses particulares; igualmente es cierto que su influencia todavía es muy débil en el proceso general de toma de decisiones, sin mencionar las restricciones financieras y organizativas que enfrentan estas, lo que ha limitado en algunas oportunidades su desarrollo y accionar. Predomina asimismo, una débil vinculación entre las acciones de las entidades de base y la organización regional.

Además, las organizaciones regionales tienen agendas muy diversas que, en algunos casos, se perciben como contrapuestas. Casi todas ellas se organizan para la

defensa de los intereses de sus asociados ante las entidades de integración, los gobiernos y la cooperación internacional.

Esta "falta de presencia de la sociedad civil" es uno de los factores que han facilitado a los gobiernos "el diseño de una integración oficial que tiene como propósito exclusivo la consolidación de las políticas de apertura"⁷⁴, entre las cuales encontramos: 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, la liberalización de los mercados, las políticas de fomento y protección a las inversiones extranjeras y regionales (tanto directa como financiera), el énfasis en la promoción de exportaciones, el desarrollo de un régimen de competencia regional, las políticas de privatización de los sectores productivos y de servicios, el financiamiento y la coordinación, armonización y ejecución de una política conjunta de las relaciones comerciales externas.

La participación de la sociedad civil más que una necesidad, es un reto para los centroamericanos. Se trata de la participación de la sociedad civil en la definición del rumbo del proceso, es decir, de su capacidad para producir, moldear y poner en práctica sus proyectos societales en el marco de la integración regional. Debe ser un proceso permanente, entendido como el derecho e intervenir en la toma de decisiones y en el control de su ejecución, sin limitarse a simples consultas periódicas, capaz de propiciar la autonomía de los actores y la generación de oportunidades.

"La batalla por un desarrollo centrado en el ser humano y sostenible no se ganará o perderá en los pasillos de los gobiernos, sino en cada pueblo y cada hogar, en cada aldea y cada ciudad, en el quehacer cotidiano de cada miembro de la comunidad internacional y de cada institución de la sociedad"⁷⁵.

4.3.3 Participación de la Sociedad Civil en el Proceso de Integración Centroamericano

Sobre el tema de la participación de la sociedad civil en los esfuerzos de la integración regional existe actualmente una gran discusión en el seno de las instituciones integracionistas. Tanto su organicidad, representatividad y legitimidad como el carácter más esencial de la misma están siendo sometidos a un intenso escrutinio.

La presencia de la sociedad civil, 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. Sin raíz popular, la integración no ha sido sino solamente una ficción ejecutiva que existe en la mente del "establishment"⁷⁶

⁷⁴ Ibid.

⁷⁵ Véase Buotros Boutros-Galli, op. cit.

⁷⁶ Término empleado para referirse al orden político establecido.

centroamericano. 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.

A pesar que la importancia de la participación activa de la sociedad civil ha sido puesta de relieve en diversos documentos emanados de las Reuniones Presidenciales, dicha participación sin embargo, ha sido tardía y se ha visto obstaculizada por un ordenamiento institucional difuso y poco efectivo. De manera discontinua y poco coordinada, algunos sectores de la sociedad civil han intentado realizar esfuerzos por la construcción de un proyecto de integración centroamericana que promueva la consulta, el respeto a las divergencias, la atención de los principales problemas nacionales y regionales.

Algunas de las razones de la falta de protagonismo de la sociedad civil en el proceso integracionista, a través de los espacios institucionales, podrían encontrarse, entre otros, en los siguientes aspectos:

- Poca credibilidad que los sectores sociales tienen de este proceso por los antecedentes de exclusión de la que han sido objeto.
- Escasa atención que le conceden algunos gobiernos del istmo a la participación de la sociedad civil, colocándola como sujeto pasivo y receptor de medidas y consecuencias que emanan de los acuerdos regionales.
- Desconocimiento de un proyecto integracionista, expresado principalmente a través de una variedad de acciones carentes de coordinación entre sí, la mayor parte en reuniones y cumbres, según sea la temática de los acuerdos que serán suscritos.
- Débil expresión orgánica regional de la sociedad civil, que no ha contado con la capacidad de análisis e interpretación de los procesos integracionistas, por lo que no ha podido actuar oportunamente con iniciativa y propuesta.

En este contexto, la sociedad civil centroamericana deberá afrontar en el mediano y largo plazo una serie de desafíos a lo interno y externo de su organización, en vista del rol y responsabilidad que se le asigna en los diversos instrumentos y políticas regionales encaminadas al fortalecimiento de la democracia y el desarrollo del área. Pero además, se hace necesario que la sociedad civil conozca con meridiana claridad sobre las funciones y actos de los órganos de la integración. Por desconocimiento o ignorancia sobre el tema, hay falta de interés y hasta rechazo, en algunos casos, hacia el proceso de integración. Esto ocurre sobre todo, cuando se interpreta como algo meramente comercial y se confunde con los tratados de libre comercio.

4.3.4 El Comité Consultivo

Tratando de homologar al Comité Económico y Social de la experiencia europea, en lo relativo a la participación de la sociedad civil en la estructura y procesos de integración, el Protocolo de Tegucigalpa establece la creación del Comité Consultivo –la principal instancia de participación de la sociedad civil dentro del proceso de integración–, el cual según el artículo 12 de dicho Protocolo estaría integrado por

sectores empresariales, laborales, académicos y otras fuerzas vivas del Istmo, representativas de los sectores económicos, sociales y culturales comprometidos con el esfuerzo de integración ístmica. La visión bajo la cual se constituyó el Comité Consultivo, impulsado por las mismas organizaciones que encontraron eco en las estructuras regionales fue lograr la participación activa de los diferentes sectores de la sociedad civil y de esta manera evitar que se convirtiera en un proceso de exclusividad de los gobiernos.

A pesar de ello, la participación de la sociedad civil por medio del Comité Consultivo, en los procesos de toma de decisión en el istmo sigue siendo insuficiente, puesto que si bien, este ostenta la función primordial de ofrecer un foro permanente para el debate y la reflexión sobre la naturaleza y dirección sobre el proceso de integración, con amplia difusión, así como responder a consultas globales al respecto por parte de los órganos, en la práctica no ocurre. La constitución del consejo consultivo ha sido un paso positivo, pero se mantienen críticas, por lo que no se percibe como una efectiva voluntad política, en especial de los equipos gobernantes, para impulsar a fondo este tipo de procesos⁷⁷.

Ese acceso llega a ser escasamente aprovechado si se compara con el potencial que tendría si se contara con una mejor organización y conceptualización. Hasta ahora no se puede percibir que la sociedad civil influya a través del comité consultivo. Esta afirmación pareciera pesimista, pero existen pocos elementos que conduzcan a una afirmación contraria.

Es importante resaltar que este órgano, aunque fue creado con el Protocolo de Tegucigalpa en 1991, no se constituyó si no hasta el 2 de noviembre de 1995. Esta tardanza responde sobretudo a la renuencia de parte de los gobiernos del área en abrir espacios para las organizaciones de la sociedad civil de la región en la toma de decisiones del Proceso de Integración. Este espacio se permitió pero simplemente como una instancia de consulta sin asignarle ningún carácter decisorio.

Lo más importante que las instancias miembros del Comité Consultivo han logrado hasta el momento por separado, es el influir en iniciativas gubernamentales regionales, desde su perspectiva gremial, ya sea en conjunto como ICIC o CACI, o por medio de alguna de las organizaciones miembros que han levantado temáticas de su interés y han desarrollado una fuerte labor de incidencia en torno a estas. Sin embargo, esta fortaleza contrasta con la debilidad que han tenido las instancias civiles regionales al no poder influir en la ejecución de los tratados y políticas aprobadas en las diferentes cumbres.

Si se observa la gama de intereses, de orientaciones y de tipos de sectores que están representados en el Comité Consultivo, no será difícil reconocer y coincidir en que por primera vez se estableció una mesa de amplia participación y concertación, algo que hace tan solo veinte años atrás era mas que un sueño imposible. Dentro de el se encuentran representadas 21 organizaciones que expresan los intereses de diferentes sectores sociales a nivel regional, las que a su vez representan un

⁷⁷ PNUD, “Segundo Informe Sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá (2003)”.

entramado de aproximadamente 114 asociaciones, movimientos sociales y organizaciones no gubernamentales nacionales. Sin embargo, tan solo la idea de que un órgano, en el cual se encuentran representadas asociaciones de empresarios y sindicatos, organizaciones de derechos humanos, empresas de transporte, y representaciones campesinas, explica claramente las dificultades de representación y de funcionamiento que limitan el desarrollo de su potencial.

Por otro lado, el Protocolo de Tegucigalpa establece que el Comité Consultivo tiene como función asesorar a la Secretaría General sobre la política de la organización en el desarrollo del programa que lleva a cabo. Aquí empiezan a producirse contradicciones interesantes, puesto que por un lado se habla de una participación de la sociedad civil en el proceso de integración, pero al mismo tiempo se limita al Comité Consultivo a que sea básicamente un órgano de asesoramiento del Secretario General y de la Secretaría General del Sistema, en vez de considerarlo como un órgano de participación en el marco de todo el proceso de integración.

Sumado a lo anterior, el Comité Consultivo no recibe actualmente financiación del SICA, lo que ha limitado su capacidad de actuación como interlocutor de pleno derecho en el proceso de integración regional.

Podemos señalar igualmente, que el Comité Consultivo está por diversas razones, alejado de la agenda de la integración. No existen mecanismos evidentes sobre cuándo y cómo el Comité Consultivo debe emitir opinión sobre las decisiones del proceso⁷⁸, y es que a pesar de que las funciones del Comité Consultivo son amplias y variadas, este órgano ha confrontado una serie de dificultades para realizar su trabajo, dentro de las cuales destacan:

- El Protocolo de Tegucigalpa se queda corto en lo relativo a la participación de la sociedad civil en el SICA. No existe relación vinculante, que obligue y haga efectiva la consulta a las fuerzas vivas previo a la toma de decisiones en el marco estructural de la organización regional, tal como sucede en el esquema europeo.
- Falta de voluntad de los gobiernos centroamericanos para oír los planteamientos de la sociedad civil; lo que ha impedido que este espacio se convierta en un ente real y no solamente formal.
- El papel "asesor" que se le otorga. Se pretende que asesore una instancia que no tiene carácter resolutorio, sino que, más bien, juega un papel administrativo-ejecutivo. La intención de crear el Consejo Consultivo pudo ser buena, pero la voluntad política no llegó tan lejos como para homologarlo con la experiencia europea del Comité Económico-Social.

⁷⁸ Pedro Caldentey Del Pozo, *“Las instituciones del Sistema de la Integración Regional (SICA) y su Aporte a la Consolidación del Proceso de Integración.”*, Ponencia en el Foro la Contribución del Proceso de Integración y los Acuerdos de Libre Comercio a la Dinamización del Desarrollo Regional (Septiembre 2004) (Versión Electrónica); Disponible en http://www.fesnica.org.ni/actividades/docs/Caldentey_010904.pdf. Febrero, 2005.

- Es necesario destacar el papel hegemónico que la cúpula empresarial esta jugando en el proceso de integración regional. El Comité Consultivo debe considerar la participación de todas las fuerzas interestatales en el proceso de integración, sin exclusiones.

4.3.5 Otros Espacios de Participación

El espacio reservado a la participación de las organizaciones sociales por el Protocolo de Tegucigalpa (El Comité Consultivo) es insuficiente e ineficiente desde la perspectiva de una real participación social en el proceso. Sin establecer cauces de diálogo y consulta permanente es difícil suponer que el proceso de integración sea duradero, y que llegue a ser un proyecto arraigado en las sociedades centroamericanas.

Por tal razón, desde inicios de la década pasada, se han venido incorporando una serie de canales institucionales que establecen mecanismos de participación y acción de la sociedad civil sobre ciertos temas de la agenda de integración.

Dentro de estos canales institucionales, destacan los siguientes:

- El Protocolo de Guatemala de 1991, estableció la necesidad de un órgano consultivo de la sociedad civil para temas económico-comerciales –similar al Comité consultivo- , solo que exclusivamente para los actores económicos del proceso, entre ellos, los sectores empresarial y laboral, y las cooperativas en general.
- La "Alianza para el Desarrollo Sostenible (ALIDES)", suscrita en la cumbre presidencial de Managua en 1994. La adopción de la ALIDES delinea una estrategia política integral de desarrollo que implica la participación de los diferentes sectores de la sociedad en la construcción y aplicación de un nuevo modelo de desarrollo centrado en la persona humana, mediante su realización integral en la perspectiva de la conformación de la comunidad del Istmo Centroamericano de bienestar, y justicia económica y social para los pueblos centroamericanos. El mecanismo para llevar a cabo la Alianza se conforma a dos niveles: a nivel nacional, mediante Consejos Nacionales para el Desarrollo Sostenible; y, a nivel regional, el Consejo Centroamericano para el Desarrollo Sostenible.
- El 30 de marzo de 1995 se firma el "Tratado de Integración Social" a consecuencia de la creciente preocupación por los problemas sociales en la agenda centroamericana, y se enuncia otra serie de principios y objetivos compartidos en el campo social: el respeto a la vida, la familia como núcleo esencial de la sociedad, la no discriminación, la promoción del acceso universal a la salud, la educación, la vivienda, la sana recreación así como a una actividad económica digna y justamente remunerada, etc. La "integración social" se presenta como complemento necesario a la integración en los campos político, económico, cultural y ambiental, debiendo lograrse mediante "la coordinación, armonización y convergencia de las políticas sociales nacionales". Además de ratificar los principios básicos de respeto a los

derechos humanos y del desarrollo humano, y la adherencia al desarrollo sostenible, el Tratado señala algunos objetivos que tiene carácter programático, como “la descentralización y desconcentración económica y administrativa en el diseño y aplicación de políticas sociales” y el fomento de la inversión en capital humano.

- El "Tratado de Seguridad Democrática", firmado el 15 de diciembre de 1995, es un esfuerzo por institucionalizar la consolidación de Centroamérica como Región de Paz, Libertad, Democracia y Desarrollo mediante un Modelo Centroamericano de Seguridad Regional. Este Modelo debe garantizar el Estado de Derecho, la seguridad de las personas y sus bienes y la seguridad regional, abriendo espacios de participación hasta antes vedados a la sociedad civil –como lo es el control de los asuntos militares y policiales-.
- Otro espacio que ofrece la institucionalidad para la participación de la sociedad civil lo constituyen los diálogos⁷⁹. En este sentido, destacan los esfuerzos de apoyo que se realizan desde Europa, tanto al nivel de instancias gubernamentales y municipales así como de organizaciones de la sociedad civil europea, para propiciar puntos de encuentros entre Centroamérica y la UE, donde aparece entre los temas a impulsar el proceso de integración centroamericana. Sin embargo, los procesos de diálogo son considerados, en muchos casos, como espacios con participación pasiva, en la medida que los mismos se presentan a través de Foros de Intenciones ("buenos deseos"), donde no se logra establecer mecanismos de operación y ejecución, así como un claro proceso de seguimiento y monitoreo, dado el estrecho margen de debate que impera en los mismos. Ello ha conducido, a que en muchos casos, la sociedad civil haya tenido que levantar cumbres o foros paralelos

4.4 EL PROCESO DE INTEGRACIÓN ECONÓMICA

4.4.1 El Nuevo Contexto y las Nuevas Orientaciones de la Integración Económica

En la década de los ochenta, los países del istmo centroamericano vivieron una profunda crisis de carácter estructural del modelo socioeconómico. Esta crisis dio paso en los años noventa a la construcción gradual de un nuevo modelo de desarrollo, resultado por un lado, de la imperiosa necesidad de establecer un régimen de crecimiento que ampliara los márgenes de libertad de las fuerzas del mercado y, por otro lado, de las acciones emprendidas por los países del istmo para adaptarse a las nuevas circunstancias de la economía internacional contenidas en el moderno proceso globalizador, caracterizado por un fuerte énfasis en la promoción de exportaciones, la estabilización de los grandes agregados económicos, drásticos ajustes en el tamaño del Estado, la apertura de las economías a las importaciones, la liberalización de los mercados y la atracción de inversión extranjera, y la necesidad de vincularse al competitivo mercado mundial como bloque, debido a la estrechez de los mercados nacionales.

⁷⁹ Maribel Gordón Calderón, op. cit.

Si en sus primeras etapas la integración fue concebida como un instrumento para ampliar y proteger el conjunto del mercado regional, ahora sus nuevos arquitectos también la conciben como una herramienta específica para mejorar la inserción y la capacidad competitiva de los países centroamericanos en la economía internacional⁸⁰. El objetivo general de este enfoque radica en modernizar la estructura productiva regional y desarrollar un sistema de precios libre de distorsiones que facilite una asignación más eficiente de los recursos.

Con base en estos principios, los países de la región adoptaron durante el transcurso de los últimos diez años nuevas estrategias de desarrollo concebidas para una mejor inserción en el comercio internacional, otorgándole prioridad al reordenamiento y modernización de sus economías mediante la adopción de políticas y medidas de estabilización y ajuste económico, medidas que han registrado algunos éxitos notables en la evolución económica de la región. Entre sus mayores beneficios se pueden citar la estabilización de la inflación, la reactivación del crecimiento económico, el aumento de los flujos de capital internacional, la gran expansión de las exportaciones y la disminución de los déficit fiscales.

A pesar de estos éxitos —exclusivamente macroeconómicos por cierto—, es evidente que hasta la fecha los logros se han quedado cortos con respecto a las expectativas generadas sobre el⁸¹. Existen áreas en las que el impacto de las medidas no ha sido necesariamente positivo: acciones de reforma del Estado, un importante deterioro de la actividad exportadora tradicional y el estancamiento de las actividades orientadas al mercado interno, basadas por lo general en la pequeña y mediana producción local. Al parecer la integración económica ha sido visualizada por los tecnócratas de la región mas como un instrumento para consolidar la apertura, que como un mecanismo de integración real⁸².

Existen señalamientos, tanto en el sector público como en el empresarial, de que la región todavía está lejos de contar con las condiciones óptimas para responder a los desafíos de la economía globalizada del nuevo siglo. Ello se vería agravado, en opinión de Víctor Bulmer-Thomas, por al menos cuatro problemas fundamentales: el limitado volumen del comercio intrarregional con relación a los intercambios bilaterales; la poca prioridad del comercio intrarregional 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”⁸³.

⁸⁰ Véase SIECA, “*El Proceso de Integración Centroamericana y el Nuevo Orden Económico*”. (Guatemala, 1995)

⁸¹ Véase Victor Bulmer-Thomas, “*Reflexiones sobre la integración centroamericana*”. (Honduras: BCIE-1997), pp. 21-24

⁸² Entrevista con el Licenciado Rubén E. Najera. Asesor Económico. Secretaria Permanente de Integración Económica Centroamericana (SIECA). 10 de marzo de 2005.

⁸³ Victor Bulmer-Thomas, “*La Unión Aduanera: Un Imperativo para la Integración Regional de América Central*”, en Sanahuja y Sotillo. pp. 135-137.

Nuevamente, a comienzos del siglo XXI Centroamérica enfrenta de nuevo su perenne problema: redefinir y reactivar su proceso de integración en un contexto en que grandes fuerzas centrífugas, parte del proceso de globalización, presionan a la región. La interrogante clave que pareciera surgir en relación a todo esto es si la integración centroamericana, se enmarca realmente en el paradigma del regionalismo abierto, o si, por el contrario, está siendo rebasado por la globalización, convirtiéndose así en una apertura sin regionalismo.

Avanzar más allá de la limitada liberalización alcanzada hasta el momento y hacer de ésta un verdadero instrumento de desarrollo exige un compromiso político más profundo de los Estados miembros, sin olvidar que a los efectos de un enfoque "proactivo" frente a la globalización se requiere algo más que adherir a programas de apertura de mercados.

En definitiva, la diferencia parte de concebir la integración, no como un instrumento para la liberalización sino como un instrumento para el desarrollo, que requiere la transformación de determinados condicionantes estructurales que lo impiden, que van a requerir voluntad política y respuestas audaces para dar continuidad al proceso y asegurar que éste responde a las aspiraciones de progreso económico y social de los países de la región.

4.4.2 Desarrollo Económico Centroamericano

4.4.2.1 Evolución del Comercio Exterior

a) Exportaciones Totales

No solo su importancia como generadoras de producción nacional creció significativamente, sino que en promedio, la tasa de crecimiento de las exportaciones de la región durante los últimos quince años fue claramente superior a la tasa de crecimiento del PIB⁸⁴. Desde finales de la década de los noventa las exportaciones regionales crecieron influenciadas por la mejoría de los precios internacionales, de los productos tradicionales de exportación, aunado a los esfuerzos para aumentar y diversificar la oferta exportable, sobretodo en lo que respecta a productos no tradicionales.

Si bien los productos de exportación mas importantes de la región continúan siendo los de corte tradicional de origen primario (banano, café, carne, azúcar, algodón, cardamomo etc.), -que representaron en el año 2001 el 25.7% del total⁸⁵- los precios de estos han sufrido un deterioro considerable del mercado internacional en el transcurso de los últimos años. Ante esta circunstancia, los exportadores centroamericanos han empleado estrategias de diversificación sobre la base de

⁸⁴ Fernando Herrera Acosta, *"La integración Centroamericana: Beneficios y Costos"*, (México: ONU-CEPAL-SICA, 2004), pp. 34.

⁸⁵ Reny Mariane Bake y José Francisco Spross, *"El TLC con EE.UU. y la Nueva Ronda de la OMC: Temas Sensitivos para Centroamérica y Recomendaciones para Optimizar la Negociación"*. (Guatemala: ASIES, 2003), pp. 33.

productos de mayor valor agregado y para segmentos de mercado con mayor dinamismo.

Lo anterior se ha manifestado en la conformación de un moderno sector exportador y la reestructuración de su oferta exportable, reduciendo la producción de productos no manufacturados para exportación basados en el uso intensivo de recursos naturales que enfrentan una demanda poco dinámica en el mercado mundial. Cabe subrayar la existencia de dos rubros con una alta variación en la contribución regional: microcircuitos electrónicos (Intel en Costa Rica), e “instrumentos y aparatos de medicina, n.e.p.” Ambos tienen porcentajes de crecimiento muy elevados y son cualitativamente distintos al resto de las exportaciones de la región, por ser intensivos en capital y emplear mano de obra calificada⁸⁶.

Un dato de suma importancia es que todas las economías centroamericanas tienen en los Estados Unidos su principal mercado de destino⁸⁷. Si se incluyen las exportaciones de maquila, Estados Unidos representa el destino de aproximadamente el 60% de las exportaciones totales de los países miembros del Mercado Común Centroamericano. El comercio intrarregional ocupa el segundo lugar, con el 28% del total, seguido muy de cerca con la Unión Europea con un 15%⁸⁸.

Según datos de la SIECA, en el año 2001 Centroamérica reportó un total exportado de 10,185 millones de dólares, de los cuales 3,965 millones se destinaron a los Estados Unidos. Ello significaría que este país habría sido el destino del 38.9% del total exportado por la región. Sin embargo, si se toman como base las estadísticas de los Estados Unidos, que incluyen maquila, el valor de las exportaciones centroamericanas se eleva a 11,087 millones de dólares, que equivalen a más del valor total de exportaciones registrado.

Se aprecia un cambio sensible en las relaciones comerciales entre Estados Unidos y Centroamérica, en la medida en que los productos tradicionales han perdido relevancia y han sido sustituidos por nuevos productos, particularmente de la actividad de maquila.

Al igual que sucede con las exportaciones de la región a los Estados Unidos, las exportaciones centroamericanas al mundo se caracterizan por concentrarse en sectores industriales, con una fuerte gravitación del sector textil. Aunque el sector agrícola tiene un peso mayor en las exportaciones de Centroamérica al mundo que de esta región a los Estados Unidos, existe claramente una estructura productiva de exportación especializada en el sector textil. De los 20 rubros exportadores más importantes en el 2000, sólo seis fueron agrícolas. De esos seis rubros agrícolas, únicamente el de “frutas, n.e.p.” ha acrecentado su contribución en los últimos años; todos los demás han perdido peso respecto del total de exportaciones regionales, especialmente el café, el azúcar y los plátanos.

⁸⁶ Jorge Mario Martínez Piva y Enrique Cortés, op. cit., pp. 23.

⁸⁷ Reny Mariane Bake y José Francisco Spross, op. cit., pp. 40-70.

⁸⁸ Véase PNUD, “Segundo Informe Sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá (2003)”.

Sobresalen dos características de las exportaciones que se han ido desarrollando en los últimos años:

- Gran parte de la oferta exportable esta constituida por productos de la industria textil y de la confección, bajo la modalidad de maquila. El desarrollo de la maquila textil ha jugado un papel fundamental en la generación de ingresos y empleo, y se prevé que continúe creciendo en los próximos años, a partir de la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos. La competencia mundial, sin embargo, aumentara al vencer el Tratado de Textiles y Vestuario, y al aumentar la participación de China en los mercados internacionales.
- Las exportaciones con alto valor agregado se concentran básicamente en Costa Rica, por lo que si los datos correspondientes son analizados sin incluir los de ese país, los resultados evidencian que están concentradas en materias primas, exceptuando las exportaciones intracentroamericanas en las que se comercializa productos de un mayor valor agregado⁸⁹.

b) Importaciones Totales

En las ultimas dos décadas estas han mostrado un crecimiento continuo. Para el año 2004, las importaciones totales de la región ascendieron a un monto total de 26,431 millones de dólares⁹⁰.

Los países que más contribuyeron al incremento absoluto de las importaciones fueron Guatemala, Honduras y Costa Rica. Por su parte los países que experimentaron las tasas de crecimiento de las importaciones más altas fueron Honduras, Nicaragua y Costa Rica. Costa Rica y El Salvador por su parte, han registrado tasas moderadas de 7% y 5.8% respectivamente⁹¹.

Es importante destacar que el proceso de reestructuración de la oferta exportable ha venido acompañado de una clara dependencia de las importaciones. Y es que, en su mayor parte, el incremento de las importaciones se generó con la adquisición de insumos necesarios para producir exportaciones.

Estas exportaciones, altamente dependientes de importaciones, muestran un nuevo papel de los países de la región en los procesos productivos mundiales, pues la producción de manufacturas en Centroamérica ha venido convirtiéndose crecientemente en parte de un proceso integrado a escala multinacional, en lugar de especializarse en procesos productivos nacionales que derivan en productos finales. Este crecimiento desmedido de las importaciones es un síntoma que evidencia los frágiles encadenamientos productivos entre los sectores exportadores y el resto de la economía en los países centroamericanos

⁸⁹ Reny Mariane Bake y José Francisco Spross, op. cit., pp. 34.

⁹⁰ Secretaría Ejecutiva del Consejo Monetario Centroamericano, “*Informe Económico Regional 2004 (preliminar)*” (Versión Electrónica) (San José: Enero de 2005); Disponible en: <http://www.secmca.org/archivos/InformeEconomicoRegional2004.pdf>. Marzo, 2005

⁹¹ Secretaría Ejecutiva del Consejo Monetario Centroamericano, op. cit.

En comparación con las exportaciones, la composición de las importaciones no ha cambiado mucho. Los países centroamericanos importan principalmente productos manufacturados, pues este rubro constituye alrededor del 70% de las importaciones totales: vehículos de motor, tractores, textiles, equipos eléctricos, alimentos elaborados y productos químicos y farmacéuticos.

c) Balanza Comercial

El comercio total (importaciones y exportaciones) de bienes de los países centroamericanos en conjunto ha aumentado de alrededor de 8,500 millones de dólares en 1986 a más de 30 mil millones de dólares en el 2000. Durante este período el valor de las exportaciones totales se triplicó, mientras el valor de las importaciones totales aumentó en más de cuatro veces. Como resultado de este fenómeno, el déficit en la balanza comercial para el año 2000 había crecido a más de 7,800 millones de dólares.

A la fecha, el déficit comercial de todos los países centroamericanos supera más de 12,000 millones de dólares. De estos la mayor parte corresponde a los diferenciales en la balanza comercial de El Salvador y Guatemala con el resto del mundo.

El fuerte aumento de las exportaciones durante los últimos años no se ha traducido en un crecimiento general de la economía. El carácter dependiente de nuestras economías en su forma de inserción al mercado mundial, no se ha modificado con los cambios ocurridos en la estructura de las exportaciones, por el contrario se acentuó el procedimiento de que a un crecimiento fuerte de las aportaciones, le acompañe una dinámica aun mas intensa de las importaciones lo que ocasiona el mantenimiento de elevados deficitis comerciales⁹². Adicionalmente, el dinamismo económico de los sectores de maquila y de las exportaciones no tradicionales no se ha traducido en mayores ingresos fiscales para los gobiernos, como resultado de las exoneraciones fiscales que los mismos gozan.

d) Atracción de la Inversión Extranjera

Dadas las condiciones particulares de Centroamérica, el papel de la inversión extranjera resulta estratégico, tanto por sus aportes en términos de mercados de tecnologías, métodos productivos y de administración, como por su rol en el balance de las cuentas externas.

Desde el último decenio, la atracción de inversión extranjera directa ha jugado un papel crecientemente importante, si bien esta claro que tanto los montos como el tipo de inversión son diferentes en cada país.

⁹² Berenice Ramírez López, "*Perspectivas De La Integración Comercial De Centroamérica (Versión Preliminar)*" (Versión Electrónica) (México: UNAM, 2001), pp. 10; Disponible en: <http://www.redem.buap.mx/word/2002berenice.doc>. Enero, 2005.

Para el año 2001, solamente la inversión proveniente de los Estados Unidos en la región alcanzaba la cifra de \$ 3,000 millones, ubicándose especialmente en Costa Rica (53.7), El Salvador (15.9%) y Guatemala (6.9%). Otro claro ejemplo del crecimiento de las inversiones extranjeras extrarregionales es el de México. Según estimaciones de la Secretaria de Relaciones Exteriores de México, el 16% de la inversión externa total de México en América Latina y el Caribe en el 2003 se había dirigido a los países centroamericanos, y alcanzaba un monto estimado de \$ 2,064 millones⁹³.

Ese tipo de inversión favoreció la expansión y diversificación de las exportaciones, así como el aprovechamiento de ventajas comparativas en recursos naturales y mano de obra no calificada, y propició el surgimiento de nuevos sectores en la región como maquila y turismo, al mismo tiempo que se establecían oportunidades de inversión en otros sectores tales como: telecomunicaciones, ensamblaje para exportación de productos (principalmente de electrónicos, textiles, productos para la salud), minería y construcción.

Este incremento de las inversiones extranjeras directas hacia la región es el resultado de varios elementos, tales como la estabilidad política e institucional, la apertura comercial y el esquema de integración entre los países centroamericanos y con terceros países, que han generado nuevas oportunidades de negocios⁹⁴. Asimismo, la región ofrece múltiples opciones para los inversionistas, como las zonas francas, zonas de admisión temporal, posibilidades de financiamiento interno, aranceles bajos o nulos para bienes de capital, exenciones de todo tipo, seguros, etc. Al mismo tiempo, que han surgido nuevas orientaciones de políticas dirigidas a atraer la inversión extranjera, como la liberalización de las medidas de inversión relacionadas con el comercio (TRIM) y el otorgamiento de tratamiento nacional a la inversión extranjera.

Pero si bien todas las naciones centroamericanas tienen leyes aplicables a los inversionistas extranjeros, todavía no existe un marco legal que defina un tratamiento uniforme y conjunto en esta materia por parte de la región. Los puntos de mayor diferenciación son el ámbito de acción del Estado, los regímenes impositivos, los montos de los aranceles (aunque estos están en procesos de convergencia) los sistemas de financiamiento y las tasas y normativa de impuestos⁹⁵.

Del mismo modo, debido a que la inversión externa representa un influjo importante para las economías de los países centroamericanos, existe entre ellos una gran competencia por atraer esta inversión a sus mercados, tanto con leyes individuales y discriminatorias como guerras de incentivos.

⁹³ Fernando Herrera Acosta, op. cit., pp. 41-43.

⁹⁴ Jonas Kasteng, *“Utopía y Realidad: La integración Económica Centroamericana y los Esfuerzos Empresariales Regionales”*. (Honduras: BCIE, 2002), pp. 38.

⁹⁵ PNUD, *“Estado de la Región (1999)”* (Versión Electrónica); Disponible en: <http://www.desarrollohumano.org.sv/index.php?module=htmlpages&func=display&pid=9>. Febrero, 2005.

4.4.2.2 El Comercio Intrarregional

a) Evolución del Comercio Intrarregional

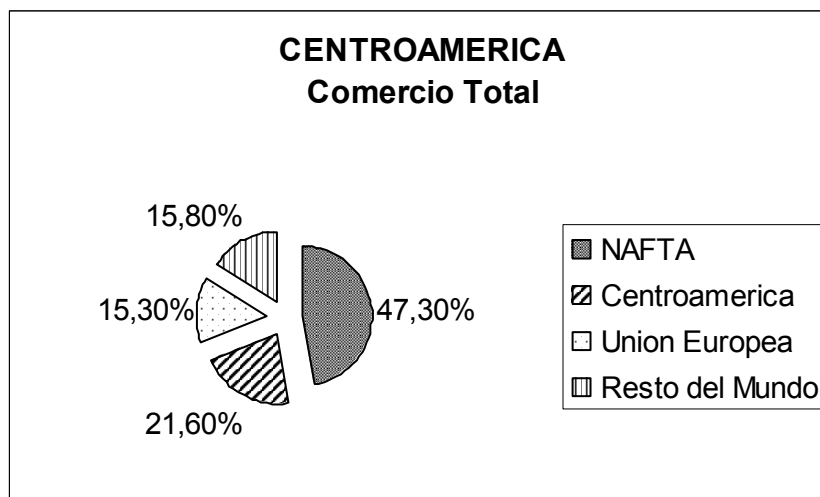
Después de alcanzar en 1970 su nivel máximo de participación dentro del comercio internacional de bienes de la región, la importancia relativa de estos flujos decayó de manera progresiva en los siguientes 15 años.

La renovación del proceso de integración regional tuvo un efecto positivo sobre los vínculos comerciales intrarregionales, pues el comercio intrarregional creció a un ritmo bastante favorable durante los últimos veinte años.

La contribución de las exportaciones intrarregionales en las exportaciones totales de Centroamérica aumento del 10.7% en el 1986 a 22.7% en el 2000. La participación de las importaciones intrarregionales en las importaciones totales de los países centroamericanos también aumentó, de 10.0% en el 1986 a 14.7% en el 2000, pero su crecimiento ha sido menos que en el caso de las exportaciones intrarregionales⁹⁶.

En el año 2004, el comercio intrarregional representó aproximadamente el 21.6% del comercio total de los países centroamericanos, representando el 22.7% de las exportaciones totales y el 14.5% de las importaciones totales,⁹⁷ cifras que se pueden constatar de mejor manera en los siguientes gráficos.

GRAFICO 1

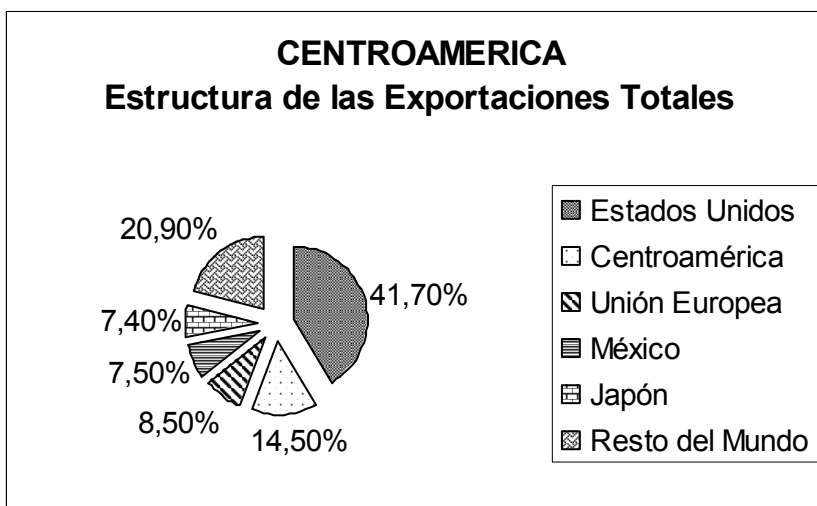


Fuente: CIEN, 2003. *“Ventajas y Desventajas para Centroamérica de la Liberalización Comercial Unilateral, Bilateral, Regional y Multilateral”*.

⁹⁶ Reny Mariane Bake y José Francisco Spross, op. cit., pp. 56.

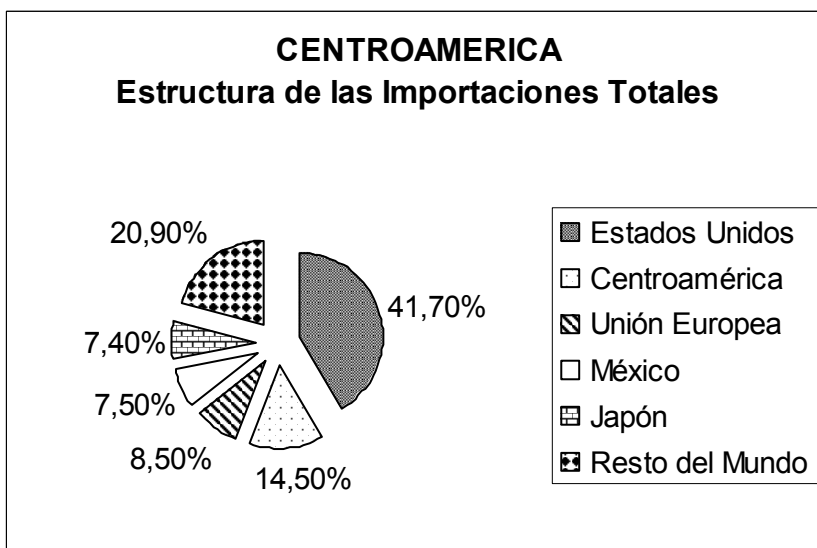
⁹⁷ CIEN, op. cit., pp. 62.

GRAFICO 2



Fuente: CIEN, 2003. "Ventajas y Desventajas para Centroamérica de la Liberalización Comercial Unilateral, Bilateral, Regional y Multilateral".

GRAFICO 3



Fuente: CIEN, 2003. "Ventajas y Desventajas para Centroamérica de la Liberalización Comercial Unilateral, Bilateral, Regional y Multilateral".

La mejoría en el comercio intraregional, sin embargo, no es sustancial, los niveles actuales no llegan a los existentes durante los años setenta, y hasta podría ser que no hubiese tal mejoría en términos relativos si se toma en cuenta la omisión de dos fenómenos con mucho dinamismo pero definitivamente no-integracionistas: la maquila (que no aparecen contabilizadas en las estadísticas comerciales de la

SIECA) y las exportaciones de INTEL (que son un fenómeno muy reciente)⁹⁸. Si bien el coeficiente de exportación intrazona a exportaciones totales muestra una clara recuperación con respecto a la segunda mitad de los años ochenta, su promedio sigue 10 puntos porcentuales por debajo del observado al inicio de los años setenta. Una tendencia similar se presenta en el caso de los flujos de importación, cuyo peso relativo incluso siguió disminuyendo después de 1995.

Aunque se ha observado un aumento significativo en las relaciones comerciales entre los países de la región, el indicador más importante de la integración, es decir el flujo comercial, muestra que para cada uno de los países es más importante el mercado exterior y no el regional.

Las posiciones relativas de cada país en el mercado regional refleja, por un lado, el alcance y el perfil del cambio de la estructura productiva que en cada caso han tratado de suscitar las políticas de reforma estructural puestas en práctica en el período posterior a la pacificación. Por otro lado, evidencia diferencias en el tipo de inserción que, conforme a su grado de desarrollo y diversificación comercial y productiva, puede definir cada país por separado en la economía internacional en el marco del llamado regionalismo abierto⁹⁹.

Guatemala es el país centroamericano que, en términos absolutos, tiene los niveles más altos de exportaciones e importaciones hacia la región; sin embargo mientras sus exportaciones intrarregionales han mantenido un alto nivel relativo de alrededor del 25 al 32% de las exportaciones totales, sus importaciones intrarregionales constituyen solamente el 10% del total.

El Salvador parece ser el país con mayor orientación hacia el comercio intrarregional, con una proporción de sus exportaciones dirigidas a la región superior al 40% en la mayor parte de los años. En cuanto a las importaciones, ha disminuido su importancia, aunque continua siendo el mayor importador regional con un 30% del total.

Para Costa Rica, el mercado regional ha disminuido su importancia a través del tiempo. Si bien ha ocurrido un crecimiento en las exportaciones a Centroamérica en el transcurso de los últimos años, el crecimiento al resto del mundo ha sido mucho más dinámico. Con respecto a las importaciones, actualmente Centroamérica es el origen del 5% de éstas.

Honduras y Nicaragua por su parte, compran a la región una proporción mayor de la proporción exportada. En el caso de Honduras, realiza el 24% de sus compras internacionales dentro de la región, mientras que solo vende el 7% a sus vecinos. Nicaragua es el país centroamericano con el menor nivel de comercio intrarregional y

⁹⁸ Pablo Rodas Martini, “*Centroamérica: ¿Hacia un Regionalismo Abierto o Hacia una Apertura sin Regionalización?*” (Edición Electrónica) (Londres: ASIES-ILAS, 2000); Disponible en: <http://www.asies.org.gt/caesp.htm>. Febrero, 2005.

⁹⁹ CEPAL, “*La Fuerza de la Nueva Integración Centroamericana. Convergencias y Divergencias de la Política Fiscal y Monetaria*”.

con la brecha comercial más grande: compra en la subregión 26% y vende cerca del 23%¹⁰⁰.

Es importante el destacar que las exportaciones intrarregionales están mucho más diversificadas, en términos de tipo de productos, que las que se dirigen hacia el resto del mundo¹⁰¹. El comercio está constituido en gran proporción por productos provenientes del sector industrial, siendo los principales aquellos de las industrias de productos químicos, alimentos, bebidas y tabaco, con un peso relativo dentro del comercio intrarregional total de aproximadamente el 70%.

Solamente dos categorías de las 20 más importantes son bienes agrícolas; el resto son bienes agroindustriales o manufacturas, cuya participación es de 38.6% del total¹⁰², lo cual implica además que el comercio intrarregional es más diversificado que el comercio con los Estados Unidos o Europa Occidental.

b) Inversión Intrarregional

En el transcurso de los últimos años se ha venido observando una importante regionalización de algunos sectores de la economía. Varias empresas han ampliado sus actividades fuera de las fronteras nacionales y actualmente operan en el mercado centroamericano. Aunque no se dispone de datos cuantitativos precisos sobre dicho proceso, las inversiones intrarregionales parecen seguir una tendencia ascendente.

Las mayores inversiones son realizadas por empresarios guatemaltecos y salvadoreños, teniendo como principales destinos a Costa Rica, Guatemala y Nicaragua, por las facilidades y rentabilidad que sus mercados ofrecen.

A pesar de que las inversiones intracentroamericanas han sido dominadas tradicionalmente por el sector industrial, hoy en día parece que el mayor aumento de inversiones es realizado por parte de empresas del sector comercial, de servicios y los grupos financieros regionales. Del mismo modo, producto de su mayor liberalización, el sector agrario empieza a jugar un papel importante en las inversiones entre los países del istmo, aunque continúa siendo débil en comparación con los otros sectores mencionados¹⁰³.

La información fragmentada de que se dispone indica que la mayor parte de estas inversiones actualmente se localiza en las áreas de servicios: sector bancario; sector comercial y de alimentos y sector turístico. Asimismo, destacan el sector de transportación aérea y el sector manufacturero. Estas inversiones obedecen en primer lugar a la mayor posibilidad de operar a escala regional, y segundo a la necesidad competir en el mercado ante la posible llegada de inversionistas extranjeros –sobre todo después de la entrada en vigor del CAFTA–.

¹⁰⁰ OIT, op. cit.

¹⁰¹ Véase BID-INTAL, “Informe Centroamericano 2000”.

¹⁰² Berenice Ramírez López, op. cit., pp. 19.

¹⁰³ Jonas Kasteng, op. cit., pp. 84.

El número de grupos financieros que proyectan invertir en la región igualmente ha aumentado, lo cual, según declaraciones del propio sector, obedece a la necesidad de preparar su penetración en terceros mercados; a necesidades defensivas frente a la creciente competencia en los mercados nacionales; y al propósito de facilitar las exportaciones¹⁰⁴.

La promoción de un clima de negocios adecuado es uno de los desafíos más importantes en los esfuerzos de atracción de inversiones por parte de los países centroamericanos. La facilitación del comercio y la inversión entre los países reviste la mayor importancia, en especial para las empresas medianas (y aquellas pequeñas que pueden salir de los mercados nacionales) que puedan no tener acceso a los mercados extrarregionales pero que gradualmente pueden expandirse entre los países centroamericanos.

c) Unión Aduanera

Desde el punto de vista conceptual, una unión aduanera supone la asociación de dos o más países que deciden la supresión inmediata o gradual de las barreras arancelarias y comerciales a la circulación de bienes y servicios originarios de los países miembros, estableciendo un arancel externo común a las importaciones desde terceros países. De esta manera, la unión aduanera implica compartir por parte de los países miembros del territorio aduanero, tanto un arancel externo común como reglamentaciones comerciales y aduaneras¹⁰⁵.

El 16 de febrero de 1996 los Ministros de Economía de El Salvador y Guatemala iniciaron los trabajos para avanzar hacia la Unión Aduanera¹⁰⁶ entre ambos países conforme las normas contenidas en los diferentes instrumentos jurídicos de la Integración Económica Centroamericana. Posteriormente, en la Declaración de Presidentes de Guatemala y El Salvador, del 24 de agosto de 1999, se acordó reimpulsar el proceso, basado en el logro de los siguientes objetivos: a) la libre movilidad de bienes sin excepciones, independientemente del origen de los mismos, una vez internados en cualquier país miembro; b) el libre comercio de servicios, especialmente aquellos asociados al comercio de bienes; c) el establecimiento de una administración aduanera común, d) la armonización e implementación de un mecanismo de recaudación, administración y distribución de los ingresos tributarios; f) el desarrollo de una Política comercial externa común; e) Normativa comercial uniforme. G) el reconocimiento mutuo de registros. Honduras y Nicaragua se incorporaron formalmente al proceso el 29 de agosto del 2000¹⁰⁷, mientras que Costa Rica se adhirió en Junio del 2002¹⁰⁸.

¹⁰⁴ Ennio Rodríguez y Peter Versteeg, *“Integración Regional Centroamericana: Avances Recientes y Retos Futuros*, La Integración Centroamericana: Realidad y Perspectivas (Versión Electrónica) (Bruselas: Unión Europea: 2003), pp. 93. Disponible en: http://europa.eu.int/comm/external_relations/ca/doc/integes_1203.pdf. Enero, 2005.

¹⁰⁵ Rigoberto Monge, *“Centroamérica: Unión aduanera a la vista”*, (Versión Electrónica); Disponible en: <http://www.sieca.org>. Marzo, 2005

¹⁰⁶ Resolución No. 27-96 COMRIEDRE-IV

¹⁰⁷ Resolución No. 56-2000 y No. 57-20000 de COMIECO

¹⁰⁸ Resolución No. 66-2000 COMIECO-XV

El 24 de marzo de 2002, los 5 presidentes de la región aprobaron el plan de Acción Económico de Centroamérica, el cual establecía como fecha límite el 31 de diciembre del 2003, para lograr la libre movilidad de bienes y servicios asociados al comercio de bienes; la política comercial externa común; el mecanismo de recaudación, administración y distribución de ingresos tributarios por comercio exterior, y la eliminación de los puestos fronterizos intracentroamericanos. Para avanzar en la construcción de la Unión Aduanera se encargó al Consejo de Ministros de Integración Económica (COMIECO)¹⁰⁹ la coordinación de los trabajos a realizar, el que ha venido instituyendo foros de Ministros y Viceministros de acuerdo a los diferentes temas de trabajo, así como reuniones técnicas de carácter sectorial o intersectorial con la finalidad de armonizar, unificar e implementar las medidas a nivel regional.

Si bien estas ambiciosas metas no se alcanzaron en el tiempo previsto, hay avances importantes en el proceso:

Para finales del 2004, del universo arancelario de 6,193 rubros, se tenían armonizados 5,858 rubros, que representan el 94.6% de dicho universo, quedando pendientes de armonizar 332 líneas arancelarias¹¹⁰. Al mismo tiempo se continúan realizando esfuerzos para unificar los aranceles de los productos que los países arancelizaron individualmente en la OMC.

En torno al tema de la administración aduanera común se han logrado avances destacables, como la aprobación y puesta en vigencia por parte del COMIECO del Código Aduanero Uniforme Centroamericano (CAUCA)¹¹¹ y su Reglamento (RECAUCA)¹¹², que regula en forma armonizada, los diferentes regímenes aduaneros en los cinco países.

Asimismo, se aprobó el Manual Único de Procedimientos Aduaneros, aplicado en las aduanas integradas y periféricas entre Guatemala, Honduras y El Salvador, y en proceso de validación actualmente en Costa Rica y Nicaragua.

En lo que se refiere al tema de armonización tributaria, el Grupo Técnico de Tributación (GTT) definió que los impuestos que deben ser objeto de armonización, al cobrar vigencia la Unión Aduanera, siendo estos el Impuesto al Valor Agregado (IVA), los Impuestos Específicos o Selectivos al Consumo, además de los derechos arancelarios a la importación (DAI). También, se ha avanzado en el establecimiento de una armonización tributaria que abarcará inicialmente los impuestos selectivos al consumo y el impuesto al valor agregado, así como el impuesto sobre la renta. Igualmente se han iniciado los trabajos para regular la administración y distribución de los ingresos tributarios en la unión aduanera.

¹⁰⁹ Integrado por los Ministros que en Cada Estado Parte tienen bajo su competencia los asuntos de la interacción económica, según lo señala la Enmienda al Protocolo de Guatemala en el párrafo 1 del Artículo 8

¹¹⁰ Secretaría Ejecutiva del Consejo Monetario Centroamericano, op. cit., pp. 28

¹¹¹ Resolución No. 85-2002 de COMIECO

¹¹² Resolución No. 101-2002 de COMIECO

Se han registrado importantes progresos en lo que respecta a la armonización de la nomenclatura aduanera y de la determinación del valor en aduana. Por otra parte, se han armonizado las medidas sanitarias y fitosanitarias aplicables a los productos alimentarios sin transformar, y se sigue trabajando con vistas a la armonización de las disposiciones sobre etiquetado y registro de productos.

La Comisión de Legislación Aduanera, ha elaborado un anteproyecto de legislación centroamericana para Sancionar el Contrabando y la Defraudación Aduanera, el cual esta pendiente de ser elevado a la consideración de COMIECO. Además se ha iniciado el proceso de estandarización de perfiles y criterios de riesgo en distintos regimenes aduaneros.

Del mismo modo, los países centroamericanos han venido perfeccionando y uniformando las disposiciones nacionales sobre registros, especialmente en los grupos de alimentos y bebidas, medicamentos, insumos agrícolas e hidrocarburos, así como también en normas sanitarias y fitosanitarias y otras de comercio internacional. Con base en los trabajos realizados por los diferentes grupos técnicos se tiene a la fecha vigente al reconocimiento mutuo del registro sanitario para alimentos procesados y originarios de los países de la Unión Aduanera, el reconocimiento mutuo de registros de importador y distribuidor de hidrocarburos y, el reconocimiento mutuo del registro sanitario para medicamentos originarios de la Unión Aduanera, quedando pendiente únicamente el reconocimiento para los insumos agropecuarios.

Como complemento, el 24 de marzo del 2000 los cinco países suscribieron un Tratado sobre Inversión y Comercio de Servicios, el cual ya fue ratificado por Honduras y se encuentra en proceso de ratificación en los otros países.

Otro avance de trascendental importancia para el proceso de integración lo constituye la aprobación, a inicios del 2003, de un mecanismo para la solución de controversias comerciales centrado en SIECA¹¹³, que se espera contribuya a superar el uso de salvaguardias y restricciones unilaterales en la región. También se han iniciado los trabajos para contar con disposiciones modernas y comunes en materia de delitos e infracciones en esta esfera.

En cuanto a la modernización institucional, ha habido importantes progresos en los distintos países de la región, que se observan no solo en una mejoría en la eficiencia con que se tramitan documentos, pasajeros y carga, sino también y principalmente en la adopción de un nuevo paradigma de gestión coincidente con las mejores practicas internacionales¹¹⁴.

¹¹³ Resolución 106-2003 de COMIECO

¹¹⁴ Fernando Herrera Acosta, op. cit., pp. 87

Para lograr la eliminación de las aduanas interfronterizas, los Directores de Aduana han puesto a funcionar como plan piloto las “Aduanas Integradas”¹¹⁵, “Aduanas Yuxtapuestas”¹¹⁶, “Aduanas periféricas”¹¹⁷, y las “Aduanas Trinacionales”¹¹⁸. En este contexto hay temas que aún están pendientes de consideración por parte de los países y que figuran en el Plan de Acción como el diseño de una Administración Aduanera Común, el diseño de un Mecanismo de recaudación, administración y distribución de los ingresos provenientes de las importaciones, la definición de una política comercial común y la instalación de un mecanismo de intercomunicación en línea de las administraciones aduaneras y tributarias.

d) La Política Comercial Externa: Un Reto Vigente

Junto con los esfuerzos realizados para reducir las barreras al comercio exterior, cada uno de los países centroamericanos ha tomado medidas en el marco de la promoción de las exportaciones. Como parte de la nueva visión de promoción de las exportaciones, se crearon regímenes especiales para promoverlas. Al mismo tiempo se han ejecutado esfuerzos por mejorar la eficiencia de las economías (programas de modernización de la infraestructura y de las aduanas, entre otros).

En cuanto a la normativa regional, los países centroamericanos han ido adecuando su normativa comercial e incorporando nuevas disposiciones para darle cumplimiento a las reglas de comercio multilateral de la OMC.

En gran medida estas iniciativas han respondido 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 exportaciones¹¹⁹.

Sin embargo, en el proceso de intentar un cambio de estrategia de desarrollo orientada al exterior, los países centroamericanos han sido menos consistentes en sus esfuerzos de liberalización que países como Chile, Nueva Zelanda o Singapur¹²⁰. A juzgar por los resultados de la balanza comercial parecería ser que los resultados de la apertura comercial no han sido los esperados. El proceso formal de integración económica y comercial de los países del MCCA no se ha cumplido a cabalidad y enfrenta una serie de restricciones vinculadas con la tendencia de los países miembros a actuar de manera individual en materia de apertura comercial.

¹¹⁵ El amatillo (El Salvador-Honduras); El Poy (El Salvador-Honduras); El Guasaule (El Salvador-Honduras); y Las Chinamas (El Salvador-Guatemala)

¹¹⁶ Pedro de Alvarado (El Salvador-Honduras); La Hachadura (Guatemala-El Salvador); Anguiatú (Guatemala-El Salvador); San Cristóbal (Guatemala-El Salvador)

¹¹⁷ Puerto Quetzal (Guatemala-El Salvador); Santo Tomás de Castilla (El Salvador; Guatemala) Guatemala (Guatemala-El Salvador); Puerto Barrios (Guatemala-El Salvador); Tecún Umán (Guatemala-El Salvador-Honduras); Puerto Cortés (El Salvador-Honduras); Peñas Blancas (El Salvador-Honduras-Nicaragua)

¹¹⁸ El Amatillo (Honduras-El Salvador-Guatemala)

¹¹⁹ Luis Guillermo Solís Rivera, op. cit., pp. 43

¹²⁰ Reny Mariane Bake y José Francisco Spross, op. cit., pp. 23-26

Dada la importancia de un arancel externo común (AEC)¹²¹ y la recaudación común de ingresos arancelarios, como componentes básicos de una unión aduanera, debe reconocerse que ésta aún dista de ser una realidad en la región. Las negociaciones bilaterales de libre comercio que la región ha llevado a cabo en general –pero especialmente el RD-CAFTA en lo relativo a las Reglas y Procedimientos de Origen - han ido erosionando el arancel externo común, ya que, en la práctica, han significado no darle un tratamiento “común” a las importaciones procedentes de terceros países.

Si bien las exportaciones no tradicionales han crecido y se han diversificado, lo cierto es que el peso de las exportaciones de café, banano y azúcar continúa siendo la principal fuente de divisas de la región, expuestas al comportamiento errático de los mercados, lo que es fuente permanente de incertidumbre e inestabilidad.

Por otra parte, dentro de las políticas de promoción de las exportaciones, los países de la región han aumentado su dependencia en actividades vinculadas con la maquila, especialmente textil, que aparte de no ofrecer mayores garantías de estabilidad y permanencia, desincentiva la industrialización regional, debido a que importa una alta proporción de insumos intermedios –hilos, repuestos para maquinaria, material de empaque (cartón y bolsas), equipo de oficina, viñetas, botones, etc.-. La agresividad con que los países han promovido los instrumentos de política económica orientados a fomentar el establecimiento de empresas de maquila, contrasta fuertemente con la pasividad demostrada al encarar el diseño de programas que faciliten una mayor integración entre las plantas maquiladoras y el aparato productivo local.

La política comercial externa que haga posible colocar la producción en los mercados internacionales, deberá estar acompañada de una política de transformación productiva que nos permita desarrollar condiciones de competitividad, descansando sobre la base de la apertura, prescindiendo de políticas proteccionistas del pasado, y propiciando la diversificación de la producción para competir exitosamente en el mercado internacional.

Debemos tener en claro, que la coordinación y armonización de una política comercial centroamericana, juega un rol importante dentro del proceso de integración, por cuanto permite desarrollar la producción exportable, promover las exportaciones, defender los intereses comerciales ante terceros y negociar la apertura de mercados¹²².

¹²¹ Únicamente El Salvador, Guatemala y Costa Rica han completado el proceso de desgravación y armonización, si bien el arancel externo promedio de la región es de 7.5%

¹²² Haroldo Rodas Melgar, “*Integración Económica y Relaciones Comerciales en Centroamérica*”, Exposición presentada en el II Foro de Comercio e Inversión EE.UU.-Centroamérica, (Versión Electrónica) (Guatemala: SELA, marzo de 1997); Disponible en http://www.iadb.org/intal/foros/rodas_melgar-f600.pdf. Febrero, 2005.

4.4.3 El Sector Empresarial y el Clima de Negocios en la Región

4.4.3.1 El Nuevo Dinamismo del Empresariado Centroamericano

La dimensión empresarial de la integración ha sido escasamente analizada en Centroamérica. Son limitados los estudios, y los datos estadísticos disponibles sobre la estructura del mundo empresarial centroamericano y sus características básicas, el número de empresas, su tamaño, el empleo que generan y las actividades a las que se dedican. En los últimos años se ha venido desarrollando un nuevo entorno de oportunidades para la actividad empresarial y el clima de negocios de las empresas y los empresarios centroamericanos, lo que ha generado una participación más activa e institucional de los sectores empresariales en la integración y un renacimiento del comercio intrarregional¹²³, puesto que para una gran parte de las empresas centroamericanas la búsqueda de la competitividad internacional, especialmente en el campo de las actividades industrial, comercial y de servicios, pasa por su propia regionalización como unidades productivas.

Por otro lado, para las PYMEs (Pequeñas y Medianas Empresas), el proceso de expansión regional presenta todavía elevados costos de transacción y dificultades operativas debido a la falta de perfeccionamiento de la zona de libre comercio, caracterizada por el lento avance de la implementación de la unión aduanera, a la resistencia a la eliminación de los puestos fronterizos y a la falta de armonía en materia de regulación comercial y tributaria. La importancia de esta expansión regional radica en que para muchas de las PYMES, la exportación, indirecta o directa, hacia el mercado regional es la única opción factible ante el crecimiento de la competencia interna, en primer lugar porque las exigencias del mercado son similares a las del mercado nacional, y en segundo lugar porque los costos de transporte son menores que en ventas hacia el mercado extraregional.

El empresariado centroamericano –en especial el sector comercial, industrial, financiero y mas recientemente el sector de servicios¹²⁴– aún reconociendo amplias diferencias entre países, se ha caracterizado por su gran capacidad para adaptarse a condiciones altamente cambiantes en lo económico y lo político, a pesar de la existencia de factores adversos tales como la falta de integralidad y coherencia en las políticas económicas, cambios frecuentes en la legislación económica, especialmente en la fiscal, malas condiciones de infraestructura e ineficiencias en los servicios de apoyo a la producción y sistemas educativos y tecnológicos de mala calidad¹²⁵.

Ello ha generado un proceso más o menos espontáneo de compenetración e interacciones que opera con cierta autonomía respecto del proyecto integracionista oficial y cuyo desarrollo no depende de acciones específicas previstas o emprendidas en el marco jurídico e institucional vigente en la región, aunque se encuentre profundamente influida por su capacidad de generar un mejor clima de negocios.

¹²³Jonas Kasteng, op. cit., pp. 46.

¹²⁴ Véase Richard Aitkenhead, “*Esfuerzos Empresariales en la Integración Regional*”. Preparado para el proyecto Estado de la Región (Guatemala, 1999).

¹²⁵ Ibíd.

En efecto, ante la inexistencia y desinterés por desarrollar mecanismos y programas institucionales, de alcance nacional y regional, que fomenten la ampliación de las actividades empresariales a nivel regional se trata de una actividad dispersa e individual llevada a cabo por los agentes privados, los que a pesar de su dispersión y naturaleza casuística, han producido un significativo efecto de enlace en el universo económico centroamericano.

Hoy en día los empresarios consideran que una base regional les permitiría una mayor escala para poder competir con empresas extranjeras, con la opción de realizar alianzas estratégicas, en caso de ser necesario. Al ser percibidos como bloque, se convierten un mercado potencial de cerca de 35 millones de consumidores lo que aumenta su atractivo como destino de inversiones, además que incrementa el interés de clientes y proveedores en mantener relaciones con la empresa.

Esta iniciativa se ve reforzada conforme el acecho competitivo de los productores extrarregionales se incrementa debido a la mayor apertura de las economías centroamericanas a los flujos de comercio e inversión.

Sin embargo, los resultados no han sido del todo satisfactorios. Mientras que para algunos sectores de la economía, el proceso ha generado grandes beneficios, para otros ha representado una creciente amenaza. Continúan siendo las empresas grandes las que miran con mayor optimismo hacia la región, ya que las empresas pequeñas y medianas carecen muchas veces de los recursos necesarios para hacer las inversiones¹²⁶. Efectivamente, en una región en la que predominan las empresas pequeñas y medianas, muy pocos empresarios están en capacidad de pagar simultáneamente servicios jurídicos y financieros en todos los países. Por tal razón, se vuelve imprescindible el reorientar el proceso hacia la integración de cadenas productivas o “clusters” de exportación, que permitan que en una primera fase las empresas pequeñas y medianas comiencen a exportar indirectamente y se fortalezcan, de manera que pasen de ser las grandes perdedoras de la apertura, a potenciales ganadoras.

Para ello, se requiere consolidar el proceso de integración de clusters nacionales y regionales y una drástica reducción de los costos de transacción asociados al proceso de regionalización, lo cual podrá alcanzarse al armonizar el marco de regulaciones y los sistemas tributarios de Centroamérica, al avanzar en materia de la unión aduanera y al eliminar los puestos fronterizos intracentroamericanos.

4.4.3.2 Los Sectores Productivos y su Diversificación

Desde inicios de los años noventa los países centroamericanos comenzaron a experimentar una importante readecuación en su estructura empresarial, permitiéndoles el desarrollo de un sector industrial más fuerte y diversificado, considerándose nuevamente el mercado regional como la plataforma de preparación y escala de las industrias para ser competitivas en el ámbito internacional, ya sea

¹²⁶ Jonas Kasteng, op. cit., pp. 47.

compitiendo con productos producidos en otras regiones, o introduciendo los productos regionales en terceros mercados.

Aunque el objetivo principal de la integración ha sido y continua siendo la ampliación del intercambio de productos, el sector turístico, el sector financiero, la agroindustria y el comercio son algunas de las áreas donde las fuerzas de la economía privada centroamericana han mostrado en el transcurso de los últimos años un dinamismo notable para organizar y poner en marcha distintos proyectos de expansión, cooperación e inversión conjunta. La visión nacional tradicional ya no tiene sentido en la nueva realidad empresarial regional, pues se convierte en un obstáculo para la consolidación final del proceso de integración y en un freno para el avance requerido en términos de la unión económica¹²⁷.

El análisis de la evolución –en materia de inversiones y operaciones empresariales– de cada uno de los sectores económicos muestra, como en mayor o menor grado, las empresas centroamericanas han ido transformándose de empresas con una visión local, hacia empresas con una visión y participación de carácter regional, cuyos ejemplos mas relevantes son: La fusión de los Supermercados Paiz y de la Corporación de Supermercados Unidos en el área comercial; la expansión de los Hoteles Intercontinental, en materia de turismo; el crecimiento de empresas como TuboFort, en la industria de materiales de construcción; los casos de CABCORP (Pepsi) y Dos Pinos, en la industria de bebidas; la presencia de Credomatic/BAC y Grupo Cuscatlán en el área financiera regional; los restaurantes Pollo Campero, en el sector servicios; y, las acciones del sector azucarero guatemalteco, como el inicio del proceso en el sector agrícola. Si bien es cierto que el grado de avance no es el mismo para todos los sectores, ni la trayectoria es similar, si es evidente que la evolución ha sido positiva en cada uno de ellos.

Vale señalar, que los sectores empresariales que han estado más sujetos a los procesos de apertura externa y a la creciente competencia doméstica son aquellos que han evolucionado en forma más dinámica, en términos de enfoque estratégico y de productividad. Por el contrario, los sectores empresariales de carácter nacional y con una menor competencia interna han sido más lentos en alcanzar niveles internacionales de productividad o en adaptar en sus procesos productivos, tal y como sucede con las PYMES y las empresas agropecuarias (el sector avícola y ganadero por ejemplo).

a) Sector Industrial

En la práctica, el sector industrial centroamericano se divide en dos tipos, que ejemplifican el desarrollo económico de la región en las últimas décadas: Un primer grupo, caracterizado por los sectores industriales que aprovecharon desde el inicio la escala regional derivada del proceso de integración y que fueron paulatinamente preparándose para un mayor nivel de competencia extra regional; y, un segundo grupo, el de aquellos sectores industriales que contando la capacidad técnica y

¹²⁷ Richard Aitkenhead, *“Tendencias y Características de las Estrategias Empresariales, en el Contexto del Proceso de Integración Económica Centroamericana”* (CEPAL, 2000).

financiera para ser regionales prefirieron utilizar el esquema arancelario para afianzar su control de los mercados nacionales.

En el caso de las empresas industriales de capital centroamericano que aprovecharon desde un inicio el avance de la integración económica regional puede citarse el caso de sectores del ramo de vestuario y textil, el de alimentos preparados, el farmacéutico y el de productos para la industria. Este proceso puede ser ejemplificado con los casos del desarrollo de la marca Lovable por parte del Grupo Canahuati, en Honduras, del Grupo Unipharm, en Guatemala, y del Grupo Fogel, en Nicaragua. En términos generales en este grupo de empresas, el proceso industrial de capital centroamericano tuvo un inicio local, que en la medida del crecimiento de los volúmenes de producción y de un mayor conocimiento de las oportunidades que se presentaban en la región, evolucionó hacia actividades de distribución y venta de bienes en el mercado regional. A partir de los años noventas, en la mayor parte de estos casos, se observa una creciente presencia regional de empresas y marcas centroamericanas caracterizada por mayores inversiones de capital en planta y capacidad de producción, en países vecinos.

En otro tipo de industrias el proceso regional se dio en forma diferente. Un grupo importante de industrias se enfocaron en la consolidación de sus mercados domésticos. Entre estos, son claros los sectores industriales con altos costos de transporte y sectores que consideran más conveniente el mantener mercados locales con poca competencia que participar en un mercado regional más amplio pero más competido. En este rubro encontramos concretamente a subsectores de la industria de materiales de construcción, tal como el caso del cemento, el acero y el hierro. En estos sectores la actividad industrial ha ido gradualmente orientándose al mercado regional, por lo menos hacia las regiones en las que los costos de transporte son eficientes considerando la ubicación de sus plantas industriales.

En el caso de las otras industrias de alto consumo local, como el sector de bebidas alcohólicas -el ron y la cerveza- y las no alcohólicas -las bebidas gaseosas- denominadas también como industrias fiscales por sus regímenes especiales, se desarrolló un acuerdo implícito, cuando menos, de mantener cada quién su mercado local y evitar una competencia regional. Con los procesos de revitalización de la integración económica centroamericana, a partir de los años noventas, estos grupos optaron generalmente por fortalecer su capacidad de influencia y cabildeo para proteger la estabilidad de sus mercados locales. La situación, sin embargo, se ha venido modificando paulatinamente por las adquisiciones parciales o totales que empresas transnacionales han efectuado de negocios tradicionales de capital regional.

Desde la década de los noventa, se han profundizado los esfuerzos de reconversión industrial, así como el establecimiento de métodos de medición de las mejores prácticas comparativas a escala internacional, en la búsqueda de una escala de producción y una estrategia administrativa y de mercadeo regional. Se han reportado avances interesantes en materia de integración de grupos industriales de escala y producción regional, incluso en industrias de orientación netamente nacional.

Una señal clara en este sentido la constituyen las recientes acciones de los grupos embotelladores de refrescos. La Corporación Mariposa, concesionaria de Pepsi Cola para Guatemala, por ejemplo, inició un proceso de fusiones y adquisiciones a escala regional para integrar una operación más eficiente y competitiva en Centroamérica. Actualmente opera en Guatemala, Honduras, Nicaragua y Belice. Su competidor principal, Coca Cola, también ha iniciado un proceso similar, mediante el consorcio latinoamericano Panamco, con la adquisición de las operaciones en Guatemala y Costa Rica.

En el ámbito industrial, otro ejemplo del avance en las estrategias empresariales de alcance regional es la industria de la construcción. Este subsector empezó a desarrollar una proyección más amplia, al inicio, en la distribución de materiales de construcción. Posteriormente, empresas líderes como Tubofort, del grupo costarricense Durman Esquivel, empezaron a producir también en plantas localizadas fuera de su país de origen.

Actualmente, las empresas de construcción empiezan a ampliar sus operaciones hacia los países vecinos, en el mercado de la construcción tanto privada como pública, como paso intermedio en su proceso de proyección regional. En los próximos años, las tendencias hacia la concentración de la mayor parte de la actividad industrial, con un ámbito cuando menos regional, se intensificarán.

En el grupo de las PYMES, los resultados han sido menos positivos. Las dificultades en el avance de la integración formal, mantienen los elevados costos de transacción que limitan la capacidad de crecimiento regional de estas industrias.

b) Sector Comercial

Hasta hace poco, los comerciantes percibían la integración económica como el mecanismo de defensa de los industriales ante la creciente competencia de bienes y servicios producidos fuera de la región.

Por tal razón, en las primeras etapas del proceso, el sector comercial se limitó a la importación de bienes de diversos países a un ámbito nacional, con una escasa proyección regional en materia de tiendas y puntos de venta. Esta tendencia comenzó a revertirse en la década pasada, mostrando un moderno enfoque regional por parte de las empresas comerciales y un significativo avance en la penetración de las marcas regionales.

Una evidencia de la nueva estrategia de este sector ha sido el desarrollo de grandes consorcios de distribución y venta. Desde Costa Rica se puede observar el avance, hacia el norte de Centroamérica, de las cadenas de Supermercados Más x Menos, Palí, La Unión y Maxi. Por su parte, en Guatemala, el proceso avanzó de norte a sur, mediante el Grupo La Fragua que incursionó hacia los mercados de El Salvador y Honduras, expandiendo la cadena de Hipermercados y Supermercados Paiz. Otros ejemplos del proceso de cambio son la incursión en Guatemala de los Almacenes SIMAN de El Salvador; la presencia, en Costa Rica, de CEMACO de Guatemala, y las

inversiones en este último país por parte de empresarios salvadoreños dedicados a la comercialización de vehículos (Fiat) y equipo pesado de construcción (Caterpillar).

c) Sector de Servicios

El proceso de privatización, primero, y de fusión después, de las líneas aéreas centroamericanas hasta la constitución del Grupo TACA, es una muestra de los cambios en las concepciones económicas y en las estrategias empresariales durante las últimas dos décadas. Adicionalmente, el proceso muestra claramente la importancia de la escala y el enfoque regional para poder competir y sobrevivir en un entorno de grandes empresas transnacionales.

El turismo es otro sector cuyo desempeño ha tenido efectos favorables en términos de la balanza de pagos y en cuanto a estímulo a sectores relacionados: hotelería, transporte, demanda de bienes y servicios, etc. De acuerdo con un estudio realizado por el Centro Latinoamericano para la Competitividad y el Desarrollo Sostenible de INCAE, los países de la región tienen más potencial para desarrollar sus ventajas competitivas si unen sus esfuerzos y ofrecen un producto de nicho de mercado, y no de tipo masivo. Asimismo, es una manera de atraer inversión extranjera en asociación con capitales locales y generar empleo. Si se desarrolla en forma sostenible y no masivamente, también contribuiría a preservar los recursos naturales y sus beneficios alcanzarían a gran parte de la población, a través del significativo efecto multiplicador que se puede generar en el ámbito social. El ejemplo de TACA ilustra claramente como en determinados sectores la única forma de competir exitosamente, en un mundo de empresas y marcas globalizadas, es mediante la constitución y operación de empresas de carácter regional, en este caso frente a las principales aerolíneas internacionales. Sin embargo, también ejemplifica las evidentes deficiencias que dicho modelo puede presentar si el mismo no está acompañado de mecanismos de control de precios y normas efectivas que aseguren la libre competencia, impidiendo la formación de monopolios y tendencias especulativas en los precios, para de esta forma garantizar el correcto funcionamiento del mercado, promoviendo no solo una ampliación de la oferta y una eventual reducción en el costo del servicio, sino también una mejora en la calidad del mismo. En definitiva, una economía de mercados muy concentrados, con pocos oferentes, es una economía menos eficiente, pues los agentes económicos pagan rentas de monopolio en los bienes y servicios que consumen y ven mermadas las posibilidades de ahorrar, invertir en nuevas actividades productivas o consumir en otros mercados.

En el sector de los restaurantes, el enfoque ha sido más local pero se encuentran algunos ejemplos exitosos –como por ejemplo la cadena de restaurantes Pollo Campero de Guatemala, que igualmente se ha lanzado a la conquista de otros mercados como el sudamericano y estadounidense-, inclusive desde los años 70. Durante los últimos años si bien se ha intensificado la expansión regional de restaurantes de origen centroamericano, generalmente su presencia es limitada en los países vecinos.

En el sector de servicios profesionales, el proceso de expansión regional también se ha evidenciado en los campos de informática, seguros, publicidad, y asesoría empresarial y legal. Los servicios constituyen un claro ejemplo del nuevo enfoque regional en el sector empresarial de Centroamérica. La velocidad de su crecimiento dependerá, sin embargo, de las facilidades de logística, de traslado de insumos y de movilidad de los recursos humanos que logren implementar en el marco de la integración formal, las instituciones regionales y los gobiernos de los países centroamericanos.

d) Sector Financiero

El sector financiero es considerado por los propios empresarios de la región, de acuerdo al estudio realizado por los Profesores Colburn y Sánchez¹²⁸, como el más favorecido por las políticas económicas de apertura externa, estabilidad macroeconómica e integración centroamericana aplicadas a partir de la década de los años noventa. Este sector se ha beneficiado del incremento en la actividad económica de la región a partir de la década de los noventa, dentro de un entorno más estable y de mayor libertad para la entrada y salida de capitales, así como de un mercado con mayor libertad cambiaria y con elevados márgenes de intermediación financiera.

Actualmente, los principales grupos financieros regionales tienen una presencia en cada uno de los países centroamericanos, por ejemplo, el Grupo BAC/Credomatic de Nicaragua, y los Grupos Cuscatlán y Agrícola Comercial de El Salvador, entre otros. La legislación, sin embargo, no les permite el funcionamiento de un adecuado concepto de banca regional, ya que deben constituirse separadamente en cada país centroamericano, pues la legislación bancaria tiene todavía carácter nacional.

e) Sector Agropecuario

Desde el inicio, este fue uno de los sectores menos orientados hacia el mercado común centroamericano y con mayores resistencias por parte de las asociaciones empresariales vinculadas con la producción agrícola y pecuaria de corte tradicional.

A pesar de lo anterior, en los últimos tiempos se han podido observar claros indicios de que la visión de las empresas agropecuarias centroamericanas se está ampliando hacia un ámbito más regional en la medida que los productos contienen un mayor grado de procesamiento industrial, puesto que las dificultades de comercialización regional se reducen en forma drástica. El ejemplo más ilustrativo lo constituye la ampliación de las inversiones de empresarios guatemaltecos en la producción de azúcar en varios países de la región.

¹²⁸ Véase Forrest D. Colburn y Fernando F. Sánchez, *“Empresarios Centroamericanos y Apertura Económica”*. (Costa Rica: EDUCA, 2001).

f) El papel de las PYMES

Según un estudio realizado por FEDEPRICAP en el marco del Programa de Apoyo a Iniciativas Regionales (PAR) de la Cooperación Canadiense¹²⁹, en el año de 1995 en el sector industrial centroamericano existían alrededor de 21,000 empresas, de las cuales mas del 80% empleaba solamente entre 5 y 19 personas; y el 13% entre 20 y 99 trabajadores, que juntas representaban el 45% del total de empleos generados en la región.

El sector de las Pequeñas y Medianas Empresas (PYME) presenta, entonces, uno de los mayores desafíos para las políticas públicas y para la capacidad empresarial del área¹³⁰, cuya evolución se encuentra estrechamente ligada al sector dinámico de las exportaciones de “productos no tradicionales hacia nuevos mercados”, actividad que, como tendencia general, muestra una elevada concentración en pocos productos y pocas empresas. Asimismo, existen algunos ejemplos exitosos de empresas que han logrado aprovechar las oportunidades que ofrece la incorporación de la región al mercado mundial bajo reglas de mayor apertura —como por ejemplo la empresa de procesadora y exportadora de café Britt de Costa Rica, el Proyecto Políticas Económicas y Productividad (PEP) de Honduras, así como el Programa de Exportación de café a “Precio Justo”, que reúne a varios pequeños productores cafetaleros nicaragüenses-¹³¹ que si bien no reflejan la realidad de la mayoría de empresas pequeñas y medianas de Centroamérica, sí muestran la factibilidad de alcanzar esa meta.

4.4.3.3 Los Desafíos del Sector Empresarial

En general, es innegable el avance registrado en la visión regional empresarial, dentro del proceso de integración económica centroamericana, a partir de lograrse el relanzamiento del proceso en los años noventas.

El proceso, sin embargo, no ha concluido y requiere de avances firmes en la integración formal para consolidarse en forma definitiva.

Se han podido identificar algunos grandes rubros en los que será necesario emprender acciones y reformas para facilitar la integración empresarial en Centroamérica.

1. La necesidad de realizar mayores esfuerzos de armonización de las disposiciones legales, comerciales y tributarias en los cinco países centroamericanos, de manera que se eliminen —o al menos se disminuyan u homologuen— las barreras de entrada que hoy dificultan trasnazar actividades

¹²⁹ Véase FEDEPRICAP. *“Política Comercial e Integración Económica en Centroamérica: Infraestructura para el Comercio”*. (Costa Rica: 1993)

¹³⁰ PNUD, *“Segundo Informe Sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá (2003)”*.

¹³¹ V. Morí-Koenig y G. Yoguel *“Las Pymes Exportadoras Exitosas: Dinámica Reciente y su Perfil de Especialización Externa”*. (Argentina: Programa Entorno de FUNDES ,2002), pp. 29

empresariales de un país a otro. La carencia de un marco jurídico regional para las empresas continua imponiendo barreras de entrada importantes para la acción empresarial, y una demostración de que los esfuerzos microempresariales no pueden, por sí mismos, crear una mayor integración regional, si no son acompañados por un fortalecimiento jurídico e institucional del proceso de integración centroamericana.

2. Se carecen de mecanismos regulatorios, legales e institucionales para fomentar la inversión intrarregional.
3. La ausencia de políticas de competencia en Centro América es evidente¹³². Únicamente en Costa Rica se ha promulgado una ley especial para el abordaje estatal del tema de competencia económica y paralelamente se ha diseñado una incipiente política de competencia. Tampoco se han desarrollado normas comunes de competencia en el sistema de integración económica.
4. No existe una estructura oficial regional que promueva sistemáticamente el intercambio de información y experiencias de negocios, encuentros empresariales, foros de análisis e identificación de oportunidades conjuntas de inversión.
5. El sector privado igualmente carece de programas diseñados para facilitar información, redes de contacto, rondas de negocios entre empresarios centroamericanos interesados en fusiones o adquisiciones de negocios, en desarrollo de inversiones conjuntas o en el establecimiento de alianzas estratégicas regionales. Este desconocimiento impide, además, la formulación de políticas y programas para incorporar más activamente a las pequeñas y medianas empresas y a las organizaciones cooperativas en el proceso de integración regional.
6. El futuro de la pequeña y mediana empresa parece ser clave para la región y, sin embargo, se carece de políticas regionales y de políticas nacionales para apoyar su adaptación a mercados más competitivos

Las volubles condiciones del entorno empresarial acrecentan la importancia de la modernización de las empresas en la región, particularmente si se toma en cuenta que la evidencia disponible señala que la mayoría de éstas son unidades pequeñas y medianas.

El gran desafío empresarial es, entonces, el fomento de la competitividad. Esto implica pasar de un enfoque tradicional de competitividad - el cual consiste en las ventajas comparativas heredadas, basadas en la existencia de recursos naturales abundantes, mano de obra barata y ubicación geográfica-, hacia una estrategia progresiva, que comienza agregando valor a las ventajas comparativas para convertirlas en ventajas competitivas –know how, tecnología, inversión- que generan los procesos de innovación constantes.

¹³² SIECA, “*Diagnostico y Propuestas sobre la Política de Competencia en Centroamérica*” (Versión Electrónica) (Guatemala, junio de 2002), pp. 11. Disponible en: http://www.sieca.org.gt/publico/Doctos_y_Publicaciones/Publicaciones/PROALCA/politica_de_competencia.htm Febrero, 2005.

4.4.4 La Convergencia Macroeconómica de la Región

En la literatura sobre integración económica el término convergencia se refiere al proceso con vistas a reducir las diferencias o asimetrías originalmente existentes entre las partes independientes del conjunto, proceso que puede ser espontáneo o negociado entre los gobiernos y con algún grado de institucionalización¹³³, lo cual nos remite al debate sobre la capacidad de cada país para preservar sus propias modalidades institucionales y de organización, para ceder el paso a una homogeneización determinada por imperativos de eficiencia económica.

En el caso de las políticas macroeconómicas, el alcance y el contenido de la convergencia dependen fuertemente de las diferencias de desarrollo de los países, de los grados de compatibilidad de sus procesos de diseño y ejecución de política económica, y sobretodo, de los niveles de interrelación entre las economías participantes.

El Protocolo al Tratado General de Integración Económica Centroamericana identificó la convergencia de las políticas económicas como uno de los mecanismos para impulsar el proyecto económico regional.¹³⁴ Durante la primera etapa del proceso de reconfiguración interna de las economías centroamericanas, el desempeño macroeconómico de los países centroamericanos presentó cierto grado de convergencia debido a la implantación en todos los países, de programas de estabilización y ajuste estructural suscritos con las agencias financieras multilaterales y a la generalización de proyectos de reforma del marco institucional de la economía.

Del mismo modo, en el año de 1994, el Consejo Monetario Centroamericano (CMCA) –encargado de promover la coordinación, armonización y unificación de las políticas monetaria, cambiaria y financiera de los países centroamericanos- estableció un marco macroeconómico centroamericano de referencia, para darle seguimiento a los acuerdos y metas de convergencia macroeconómica, definidos por las autoridades de cada país.

Como resultado de lo anterior, en los primeros años de la década de los noventa, las reformas económicas puestas en marcha por los países centroamericanos contribuyeron a hacer más homogéneo el marco operativo de las políticas económicas. Sin embargo, a partir de la segunda mitad de los noventa, tanto la convergencia como la armonización de política económica de la región fueron perdiendo impulso como resultado de una progresiva preeminencia de los problemas y coyunturas de cada uno de los países -proceso dentro del cual se presentaron una serie de diferencias nacionales importantes en la capacidad de actuación, atribuciones y mecanismos de instrumentación que impusieron restricciones reales o potenciales a la coordinación regional.

¹³³ Ximena Muñoz Vivas, op. cit.

¹³⁴ Protocolo al Tratado General de Integración Centroamericana. Artículo 1. XIV Reunión Cumbre de Presidentes Centroamericanos. Guatemala, 29 de octubre de 1993.

La información estadística disponible demuestra que el comportamiento de las principales variables macroeconómicas difiere de manera significativa. De acuerdo con los criterios aprobados por el CMCA para la evaluación de los parámetros de convergencia macroeconómica, la evaluación conjunta de los países miembros del CMCA indica un bajo nivel de cumplimiento en los criterios (por debajo del 40%)¹³⁵.

Después de 1994 ningún país cumplió la meta de crecimiento económico superior al 4.5%. Igualmente, en materia de inflación, en el transcurso de la última década todos los países centroamericanos experimentaron en diversos momentos picos inflacionarios causados por desajustes estructurales combinados con los efectos de devaluaciones del tipo de cambio, déficit fiscales y procesos de expansión monetaria. En otro rubro, a pesar de los numerosos cambios registrados durante los últimos 15 años en los sistemas financieros centroamericanos, los respectivos mercados y estructuras siguen presentando una serie de particularidades que hacen difícil pensar, en este ámbito sectorial específico, en un espacio regional en el que imperen criterios de convergencia y menos aún de coordinación de las políticas.

Los países centroamericanos no han evitado la apreciación cambiaria real desde la segunda mitad de la década de los noventa. Del mismo modo, los países de la región vienen operando con tasas de interés activas reales sumamente altas, en comparación con las tasas del mercado internacional, lo que además de constituir un obstáculo para la reactivación, muestra la alta rentabilidad de invertir en los sistemas financieros nacionales, a costa de invertir en los sectores productivos.

También existen disparidades regionales, con valores negativos en las tasas de interés pasivas. Solo en Costa Rica, Honduras y El Salvador la tasa real pasiva ha convergido hacia la meta de 10% o menos¹³⁶. Por otra parte, durante los años noventa todas las naciones tienen un alto déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos con respecto al PIB, cercano o superior al 5%, lo cual las coloca en una situación de vulnerabilidad externa, pues recetan un ingreso continuo de recursos foráneos para cubrir esta brecha¹³⁷. En los últimos 10 años, solamente El Salvador cumplió con la meta regional establecida sobre el déficit en cuenta corriente.

En torno a la política tributaria y fiscal, el desempeño fiscal denota la persistencia de situaciones nacionales muy diferenciadas en cuanto a la fortaleza de los sistemas fiscales y su interrelación con las tendencias de la distribución del ingreso y la riqueza, por una parte, y de generación del ahorro y asignación de los recursos de capital, por la otra. Prácticamente las estructuras impositivas y los niveles de ingreso tributario continúan siendo muy diferenciados, como para hablar de cierto grado de convergencia.

La actual estructura tributaria sigue registrando un bajo nivel de recaudación, en comparación con la presión tributaria promedio que prevalece a escala internacional. Esto ha impuesto serias restricciones a la capacidad de gasto de los gobiernos. A lo

¹³⁵ Secretaría Ejecutiva del Consejo Monetario Centroamericano, op. cit.

¹³⁶ Fernando Herrera Acosta, op. cit., pp. 32.

¹³⁷ PNUD, “Segundo Informe Sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá (2003)”

largo de las últimas dos décadas, la contracción en los gastos del gobierno corresponden a las reducciones en los déficit fiscales. En cuanto al déficit del sector público, únicamente Guatemala y El Salvador lograron mantener este indicador dentro del rango establecido.

El análisis comparado de los principales indicadores macroeconómicos evidencia la persistencia de fragilidades estructurales que no sólo parecen tener un mayor peso que la voluntad política expresada en los mandatos institucionales de convergencia, sino que además están impidiendo a los países la consecución de metas macroeconómicas sustanciales. La marcada imposibilidad para asumir compromisos regionales más estrictos que los actuales, así como la relativa facilidad con que se desvían de las metas regionales de convergencia, son hechos que se originan en una medida importante en el horizonte de corto plazo que sigue dominando el diseño de las políticas económicas¹³⁸. Pero preocupa aun más que al mirar hacia adelante estas proyecciones parecieran tender a mantenerse.

4.4.5 Los Tratados de Libre Comercio Centroamericano como Estrategia de Inserción en el Proceso de Globalización

Las endémicas crisis económicas y políticas aumentadas con la llegada del nuevo siglo han obligado a los gobiernos centroamericanos a subordinar sus políticas domésticas y de relaciones exteriores a las negociaciones comerciales con terceros países, a través de la suscripción de Tratados de Libre Comercio (TLCs).

Escenario que plantea nuevos dilemas para la región centroamericana, puesto que oportunidades y amenazas se hacen presentes en un marco de decisiones complejas y aceleradas, que pone en tensión a las instituciones de la integración, a los mecanismos ad hoc creados para estos efectos y a los países y sociedades.

Estos cambios en la política comercial deben ser objeto de una profunda reflexión, para constatar fehacientemente, si en realidad han significado claros beneficios a favor del desarrollo y fortalecimiento de las economías de la región o si, por el contrario, se han ampliado y profundizado las grandes diferencias que nos separan de nuestros principales socios comerciales. Esto evitaría que un instrumento de política comercial se convierta en “la política comercial” o “la estrategia de desarrollo del país.

Las negociaciones comerciales no constituyen un boleto de entrada al proceso de globalización. Todo lo contrario: porque existe un proceso de globalización, los países pequeños deben negociar. De lo contrario enfrentarán un mundo inseguro donde siempre estarán en desventaja. La participación de calidad en el proceso requiere que la estrategia de desarrollo y sus correspondientes políticas vengan primero, y que la

¹³⁸ CEPAL, “La fuerza de la nueva integración centroamericana. Convergencias y divergencias de la Política fiscal y monetaria”.

*negociación constituya su corolario. Obviamente, las políticas para el desarrollo deberán tener presente el marco que la propia globalización les está determinando*¹³⁹.

4.4.5.1 Evaluación al Actual Proceso de Inserción de Centroamérica en el Mercado Internacional

Se han podido identificar tres problemas fundamentales, que han dificultado –o en el peor de los casos imposibilitado– el establecimiento y desarrollo de una política exterior en materia comercial conjunta por parte de los países centroamericanos, lo que a su vez ha limitado los alcances y resultados obtenidos en las diferentes negociaciones llevadas a cabo hasta la fecha, siendo estos:

1. La inexistencia de estudios de factibilidad e impacto previos al inicio de negociaciones comerciales
2. Las tendencias centrífugas y la búsqueda de opciones individuales en las negociaciones comerciales.
3. La falta de discusión a lo interno de las sociedades centroamericanas sobre los procesos de negociación, el contenido y los efectos posibles de los Tratados de Libre comercio.

En primer lugar, la opción de negociaciones de Tratados de Libre Comercio implica que los países centroamericanos en conjunto, o en lo individual, evalúen a cada uno de los socios comerciales con los que se elija negociar, antes de iniciar una negociación¹⁴⁰. Sin embargo, en la mayoría de las negociaciones no se han realizado estudios *ex ante* sobre el posible impacto de un tratado de libre comercio, los cuales deberían partir de la importancia del socio prospectivo, del dinamismo de su mercado, del análisis de los principales competidores que se enfrenta, junto con la evaluación del tamaño del mercado y las potencialidades de crecimiento del mismo.

Por otra parte, aunque cada país centroamericano ha negociado prácticamente con los mismos países lo ha hecho solo en la parte normativa de los tratados, después de lo cual la actuación conjunta se disuelve y cada país por separado ha negociado las partes realmente significativas y trascendentes de los tratados. Esto se manifiesta en que han negociado en forma individual asuntos como acceso a los mercados y las reglas de origen, aunque el lanzamiento de las negociaciones, el cronograma de las reuniones, la negociación de la parte normativa de los tratados y hasta la suscripción de los tratados finales muchas veces se han hecho en conjunto.

Por último, no se puede obviar el hecho de que no existe un panorama claro en relación a la secuencia de consultas a los sectores privados, a la sociedad civil, ni mecanismos participativos de discusión y análisis. En suma, la democracia brilla por su ausencia y la población no tiene representación alguna¹⁴¹.

¹³⁹ Eduardo Gitli y Randall Arce, “*Los Tratados de Libre Comercio Centroamericanos como Estrategia de Inserción en el Proceso de Globalización*”, (Costa Rica: Centro Internacional de Política Económica para el Desarrollo Sostenible (CINPM), 2002), pp. 2.

¹⁴⁰ Reny Mariane Bake y José Francisco Spross, op. cit., pp. 23-27.

¹⁴¹ Carolina Vázquez Araya, “*Pobres Mas Pobres*”, Diario Prensa Libre (12 de marzo de 2005).

No debemos de olvidar, que una negociacion comercial desprovista de un objetivo politico-social de largo plazo, asentado en una estrategia de desarrollo, podría ser riesgosa desde el punto de vista de la estabilidad necesaria para negociar con credibilidad. Para mejorar los resultados, y sobre todo para hacer frente a los desafíos y aprovechar las oportunidades del nuevo contexto, la norma fundamental de conducta deberá ser la accion concertada, la acción conjunta, los agregados y no las individualidades, fin de colocar en mejor pie de competencia y resistencia a la region frente a esos desafíos y oportunidades.

4.4.5.2 El Grado de Preparación y Competitividad de la Región

En relacion con el actual contexto de actividades orientado hacia la mayor apertura comercial de la región, como de la decisión de los gobiernos de apoyarse en el comercio como instrumento de crecimiento económico, cobra particular importancia conocer el grado de preparacion y competencia de los distintos sectores y países en la región.

Las mediciones y evaluaciones del grado de preparación y competitividad para participar en acuerdos amplios de libre comercio buscan determinar si los países cumplen con ciertos requisitos básicos, como estabilidad macroeconómica, y otros vinculados con su capacidad para competir, como la preparación de los recursos humanos o los servicios de infraestructura.

Aunque todos los países de la región han mejorado su competitividad durante el periodo 1990-2002, aun prevalecen diferencias importantes entre ellos¹⁴². Las principales radican en la mayor o menor presencia de rubros agrícolas tradicionales (Guatemala, Honduras y Nicaragua), el peso del rubro textil (El Salvador y Honduras), o la incursión en nuevos sectores tecnológicos (Costa Rica). Asimismo, el nivel de participación en el mercado de los Estados Unidos o en el mercado mundial en general también es desigual, aunque todos los países acusan una tendencia creciente.

En cuanto a la participación en el comercio mundial, la región centroamericana ha logrado expandir su cuota de mercado en las importaciones globales, como reflejo de que ha mejorado en términos cuantitativos la inserción regional, o lo que es lo mismo, que un porcentaje creciente, si bien pequeño, de las importaciones mundiales está cubierto por productos centroamericanos, al tiempo que la cartera de exportaciones actualmente se encuentra compuesta principalmente por rubros dinámicos, cuya demanda en los mercados de destino aumenta¹⁴³. Éste es un buen indicador de desempeño exportador, ya que al tiempo que el comercio mundial crece, la cuota de productos centroamericanos se eleva a una tasa mayor.

¹⁴² Jorge Mario Martínez Piva y Enrique Cortés, op. cit., pp.39.

¹⁴³ SIECA, “Informe de Situación de la Integración Económica Centroamericana hasta Octubre de 2003”, (Versión Electrónica) (México, 2003); Disponible en: http://www.mific.gob.ni/DocuShare/dscgi/ds.py/Get/File4672/Informe_de_Situacion_Octubre2003.pdf. Febrero, 2005.

Pero si bien la región ha mostrado avances relativos en materia de estabilidad que tienen que ver con los grandes agregados económicos, no ha progresado suficientemente –o ha retrocedido- en cuanto a la reactivación y transformación económica en sí y en el mejoramiento de las bases para el desarrollo humano sostenible (por ejemplo, los gastos en educación y la protección ambiental). En general, podemos observar bajas tasas de productividad, altos niveles de dispersión geográfica de la mayoría de los productores y el denominador común lo representa un virtual desmantelamiento de la estructura pública de apoyo gubernamental hacia el agro. Esto denota una debilidad estructural que, a la vez, plantea un desafío a largo plazo. Con base en los anteriores indicadores sobre el grado de preparación y competitividad en Centroamérica, tan sólo Costa Rica estaría en una situación favorable de preparación para enfrentar los desafíos de acuerdos amplios de libre comercio, mientras que Guatemala y Nicaragua estarían entre los países con mayores desventajas.

4.4.5.3 Negociaciones Comerciales y Vínculos Extrarregionales

a) RD-CAFTA

La perspectiva de contar con un tratado de libre comercio con los Estados Unidos se ha convertido en el factor que más ha dinamizado la acción conjunta de los gobiernos en los últimos tiempos y, de hecho, ha condicionado la naturaleza de la integración, por el exclusivo enfoque comercial que toma el proceso, evidenciando la marcada preferencia de los gobiernos de la región por esquemas parciales de integración orientados por criterios de competitividad, que se apartan de la necesidad de establecer una estrategia integral de desarrollo regional, que no se limite únicamente a aspectos económicos, ni coyunturales, sino que responda a una agenda regional clara y objetiva de largo plazo, como lo contempla la Alianza para el Desarrollo Sostenible (ALIDES).

Las relaciones comerciales entre los Estados Unidos y Centroamérica han estado normadas por acuerdos multilaterales y bilaterales, que conceden preferencias comerciales a la región centroamericana, en aproximadamente el 86% de su Sistema Arancelario Armonizado.

Los países de la región, se han beneficiado tradicionalmente del Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) vigente desde 1974; la Iniciativa de la Cuenca del Caribe (ICC) de 1984, que permite el acceso libre de aranceles del 80% de las exportaciones de la región, y además otorga preferencias adicionales para la mayoría de los productos con algunos incentivos para inversiones estadounidenses en la región¹⁴⁴; así como de la Ley de Comercio y Desarrollo, la cual amplía los beneficios de la ICC que entró en vigencia en el año 2000 y vence el 20 de octubre del 2008.

¹⁴⁴ CEPAL, “*La Asimetría en las Relaciones Comerciales. Sus Efectos en el Desempeño Económico*”. (México: CEPAL, 2001), pp. 19-26.

Por el hecho de que los Estados Unidos constituyen el principal destino de las exportaciones centroamericanas es comprensible que desde la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA) en 1994, los gobiernos de la región manifestaran su preocupación por la posible erosión de los beneficios comerciales que recibían, y la amenaza a la competitividad de la producción centroamericana en el mercado estadounidense. Dicha situación obligo a los países de la región a emprender una serie de esfuerzos que permitieran mejorar su posición, solicitando el ingreso al mercado estadounidense en condiciones similares, para asegurar una igualdad de condiciones comerciales.

El 16 de enero del 2002, el presidente de los Estados Unidos, George W. Bush, declaró su apoyo a la eventual suscripción de un TLC entre los Estados Unidos y Centroamérica (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua). El 8 de enero del 2003, se iniciaron las negociaciones formales del mismo. Después de un año de negociaciones, con la suscripción del acuerdo comercial entre Costa Rica y Estados Unidos el 25 de enero de 2004, se concluyeron las negociaciones del Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y Estados Unidos (CAFTA). El resto de países centroamericanos habían concluido sus negociaciones el 17 de diciembre del 2003. El acuerdo fue suscrito el 28 de mayo de 2004 por los Ministros de Economía y Comercio de los países centroamericanos y el Secretario de Comercio de Estados Unidos.

Con el cierre de las negociaciones comerciales de República Dominicana y Estados Unidos y su incorporación al acuerdo comercial de la región centroamericana, el Tratado de Libre Comercio pasó a ser conocido como RD-CAFTA. El 5 de agosto de 2004, los Ministros de Economía y Comercio de Centroamérica y República Dominicana junto con el Secretario de Comercio de Estados Unidos suscribieron el RD-CAFTA en Washington, quedando pendiente su ratificación. El 10 de marzo del 2005 el Tratado fue aprobado por el Congreso de Guatemala el RD-CAFTA, convirtiéndose en el tercer país en ratificarlo después del El Salvador y Honduras. En Costa Rica la ratificación se encuentra en un *stand by*, pero se espera que para finales del año 2005 el mismo sea aprobado.

Todo apunta a que el RD-CAFTA será de aquí en adelante, uno de los principales determinantes de la inserción externa de cada país centroamericano y de la región en su conjunto. Los efectos que el mismo puede llegar a generar en el corto y mediano plazo para la economía de la región aun están por verse, pero podemos advertir que el mismo tendrá importantes consecuencias sobre las características del crecimiento económico y desarrollo social.

b) El Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA)

En ocasión de la Primera Cumbre de las Américas celebrada en 1994 en Miami, los Jefes de Estado y de Gobierno de treinta y cuatro países de América, decidieron avanzar en la construcción del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), a partir de cuatro ejes principales: preservación y fortalecimiento de la democracia, promoción de la prosperidad mediante la integración económica y el libre comercio,

erradicación de la pobreza y de la discriminación, y garantía del desarrollo sostenible y la conservación del medio ambiente.

Los negociadores que empezaron a reunirse desde 1994 –a través de una serie de cumbres ministeriales y presidenciales que fueron precisando los temas de discusión– esperaban hacer que el ALCA se convirtiera en una realidad en el 2005, pero se toparon con varios obstáculos que impidieron su puesta en marcha. Es mas, como lo menciona el Licenciado Rubén Najera¹⁴⁵ “pareciera que los norteamericanos han optado por un modelo mas practico y eficaz de negociación de tipo bilateral, que ha dejado al ALCA en un eterno letargo.”

El RD-CAFTA por su parte, se ha convertido en una verdadera prueba de fuego para la continuidad de las negociaciones del ALCA, puesto que si el Congreso de Estados Unidos aprobara el TLC con Centroamérica, el gobierno presionaría para que avanzara el ALCA. Si ello no se llegara a dar, es posible que las débiles perspectivas que aun quedan sobre el ALCA terminen por disiparse.

Incluso el Presidente del Inter.-American Dialogue, Meter Haskins, ha señalado que si el gobierno norteamericano ni siquiera logra que el RD-CAFTA pase por el Congreso, perderán cualquier credibilidad que les haya quedado, respecto de la expansión del comercio hacia América Latina¹⁴⁶.

Y aun en caso de que los anteriores obstáculos fueran superados, persistirían como desafíos importantes dentro del proceso de negociación: el definir la forma en que se incorporará en las negociaciones al sector privado y a los representantes de la sociedad civil, compatibilizar iniciativas subregionales con los acuerdos hemisféricos, evitar que intereses nacionales en los Estados Unidos dominen totalmente la agenda, y tomar en cuenta las necesidades de las economías más pequeñas.

c) México

El esfuerzo por suscribir un Acuerdo de Libre Comercio entre Centroamérica y México data de 1991, cuando los presidentes de los seis países firmaron la Declaración de Tuxtla Gutiérrez, la cual contenía el mandato para el establecimiento de un Acuerdo de Complementación Económica.

El principal rasgo distintivo de los Acuerdos de Tuxtla es el reconocimiento explicito que México hace en ellos de la desigualdad económica entre los países, y el hecho de que por tal razón se vincula el establecimiento de la zona de libre comercio a la ejecución de programas específicos de cooperación de México con Centroamérica en el ámbito económico, energético, de asistencia técnica y fomento de las inversiones¹⁴⁷.

¹⁴⁵ Entrevista con el Licenciado Rubén E. Najera. Asesor Económico. Secretaria Permanente de Integración Económica Centroamericana (SIECA). 10 de marzo de 2005.

¹⁴⁶ Véase Byron Dardón, “*Presionaran para el ALCA*”, Publicado en Diario Prensa Libre (6 de enero del 2005).

¹⁴⁷ Alfredo Guerra Borges, “*Integración de México y Centroamérica: Criterios para su Negociación*”, Integración Centroamericana ante el Reto de la Globalización (Antología) (Nicaragua: Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales, 1998).

El 10 de junio de 1990 los presidentes Jorge Salinas de México y George Bush de los Estados Unidos habían oficializado su decisión de entrar en negociaciones para firmar un tratado de libre comercio. Posteriormente Bush anunciaba su decisión de promover una zona de libre comercio hemisférica. Lo más razonable parecía entonces mostrar que los países centroamericanos estaban en condiciones operativas de firmar un tratado de libre comercio con México, como primer avance de uno hemisférico.

A pesar de que los países centroamericanos plantearon al principio la intención de llevar a cabo en bloque las negociaciones, durante el proceso Costa Rica y Nicaragua las adelantaron. Costa Rica fue el primer país de la región que negoció un Tratado de Libre Comercio con México. Este tratado fue ratificado por ambos países, entrando en vigor el 1 de enero de 1995. Casi 3 años después, el 15 de diciembre de 1997 Nicaragua y México suscribieron un Tratado de Libre Comercio, el cual entró en vigor el 1 de julio de 1998.

El 29 de junio del 2000 los países del Triángulo del Norte (El Salvador, Guatemala y Honduras) suscribieron con México un TLC que entró en vigor el 15 de marzo del 2001 para México, El Salvador y Guatemala. En el caso de Honduras cobro vigencia a partir del 1 de julio del 2001.

Los tres tratados comerciales entre los países centroamericanos y México son similares en su estructura y en su contenido: como rasgo común incluyen aspectos generales, comercio de bienes comercio de servicios, barreras técnicas al comercio, compras del sector público (excluidas del tratado con el Triángulo del Norte), inversión, propiedad intelectual, disposiciones administrativas, solución de controversias y otras disposiciones. Asimismo, buscan promover y desarrollar el establecimiento de flujos de inversión y contar con mecanismos que disuadan la aplicación de medidas que obstaculicen el comercio. El universo arancelario incluye más de 17 mil partidas arancelarias entre ambos países, de las cuales 2,032 pertenecen al sector agrícola y 15,065 al sector industrial¹⁴⁸.

d) El Plan Puebla Panamá (PPP)

El Presidente electo de México Vicente Fox, suscribió un acuerdo con los gobernadores del sur-sureste de México para la formulación de un programa regional integral, y en ocasión de su primera gira por Centroamérica en septiembre del 2000 planteó a sus homólogos del área la posibilidad de un Plan de desarrollo regional. Posteriormente en noviembre del mismo año, Vicente Fox propuso a los mandatarios centroamericanos formalmente promover un plan de desarrollo regional que cubriese nueve estados en el sur-sureste de México y las siete naciones de Centroamérica.

¹⁴⁸ SIECA, “Informe de Situación de la Integración Económica Centroamericana hasta Octubre de 2003”.

Por su parte Centroamérica presenta su visión de desarrollo denominada “Transformación y Modernización de Centroamérica en el Siglo XXI” presentada en marzo del 2001 en la Reunión del Grupo Consultivo Regional de Madrid.

El Plan Puebla Panamá fue aprobado por los presidentes de México y Centroamérica en la Cumbre Extraordinaria del Mecanismo de Dialogo y Concertación de Tuxtla, celebrada en San Salvador en junio del 2001, luego de un proceso de concertación entre el programa de desarrollo mexicano y la agenda Centroamericana, con base en un estudio de conectividad realizado por el BCIE/BID/CEPAL.

Las iniciativas del PPP se insertan dentro de las siguientes áreas: Desarrollo sustentable; Desarrollo humano; Prevención de desastres naturales; Turismo; Facilitación del intercambio comercial.; Integración vial; Interconexión eléctrica; y Telecomunicaciones. En la actualidad el PPP se ha restringido a los asuntos ligados a la infraestructura, la interconexión energética entre México y Centroamérica, el desarrollo del turismo, y otros aspectos no ligados a cuestiones sociales. Cuatro años después del acuerdo que le dio origen, el PPP sigue despertado muchas expectativas y también muchas resistencias y críticas.

A pesar de lo anterior, el Plan ha logrado avances parciales en varios frentes. Por una parte, la propuesta fue oportuna; introdujo un elemento de empuje cuando se estaba produciendo un estancamiento en el proceso de integración. Del mismo modo, el PPP abrió el espacio para la discusión sobre la pertinencia de nuevas inversiones en infraestructura y para concretar acuerdos previos, particularmente en el campo energético, con un gran potencial, en integración vial y telecomunicaciones. Contribuyó también a retomar temas pendientes en la agenda regional, sobre todo en materia de prevención de desastres, desarrollo sostenible, salud pública y seguridad alimentaria.

e) Chile

El 18 de octubre de 1999 los cinco países del MCCA suscribieron con Chile un Tratado de Libre Comercio, a través del cual se liberalizará el comercio de bienes y servicios, facilitando además los flujos de inversiones. El tratado incorpora los cinco Acuerdos de Promoción y Protección de Inversiones (APPI), firmados en forma bilateral entre Chile y cada uno de los países centroamericanos.

Debido a la existencia de diferencias en los sistemas productivos y legislativos de la región centroamericana, la negociación con Chile se efectuó por los cinco países, bajo la modalidad de una negociación conjunta de la parte normativa y a nivel bilateral en los anexos.

Solamente Costa Rica y El Salvador han podido culminar el proceso de negociación, estando vigente para cada país a partir del 15 de febrero del 2002 y el 3 de junio del 2002 respectivamente. En Nicaragua, actualmente se encuentra en etapa de revisión el Capítulo de Inversiones y Servicios. Por su parte, los Presidentes de Guatemala y Honduras suscribieron una serie de acuerdos parciales para agilizar la entrada del

Tratado, tras la visita oficial del mandatario chileno en mayo del 2004 a ambos países.

f) Republica Dominicana

En diciembre de 1997 los países centroamericanos, incluyendo Panamá y Belice, iniciaron negociaciones tendientes al establecimiento de un Tratado de Libre Comercio de Bienes, Servicios e Inversiones entre Centroamérica y la República Dominicana.

El TLC de Centroamérica con Republica Dominicana en la parte normativa, fue suscrito por los seis países el 16 de abril de 1998. Asimismo protocolos complementarios que contenían los anexos fueron suscritos por Costa Rica en abril de 1998, El Salvador y Guatemala en noviembre de 1998 y Honduras y Nicaragua febrero y marzo del 2000 respectivamente. Fue la primera negociación comercial conjunta concluida en forma satisfactoria por los países centroamericanos.

Ha cobrado vigencia en los países en las siguientes fechas: El Salvador y Guatemala 4 de octubre de 2001, Honduras 19 de diciembre de 2001, Costa Rica 7 de marzo de 2002 y Nicaragua el 8 de septiembre de 2002.

A pesar de que el comercio con la República Dominicana es relativamente pequeño, particularmente en cuanto a las importaciones provenientes de este país, ha sido el único país con que se ha negociado un acuerdo comercial con el que se mantiene una balanza positiva

g) Canadá

El 19 de marzo de 1998 los países centroamericanos y Canadá suscribieron un Memorándum de Entendimiento sobre Comercio e Inversión. Posteriormente, Costa Rica suscribió con Canadá un Tratado de Libre Comercio el 23 de abril de 2001, que entro en vigor desde el 1 de noviembre de 2002.

Los demás países centroamericanos han iniciado una negociación conjunta tendiente a la suscripción de un TLC, aunque los avances no han sido tan rápidos.

En términos relativos, el nivel de comercio de Centroamérica con Canadá no es muy alto, por lo que será necesario realizar una evaluación de los posibles beneficios comerciales de un TLC con dicho país.

h) Panamá

Desde el punto de vista comercial desde los años setenta las relaciones de los países centroamericanos con Panamá han sido de carácter bilateral, sobre la base exclusiva de acuerdos preferenciales de comercio. Con el objeto de modernizar las relaciones comerciales se iniciaron formalmente negociaciones con Panamá en marzo del 2000,

con la Declaración Conjunta de los Ministros Responsables de Comercio Exterior de Centroamérica y Panamá.

La negociación de la parte normativa de dicho documento se finalizó el 16 de mayo de 2001. A ésta siguió la negociación de anexos, en forma bilateral bajo la modalidad de lista negativa. Las negociaciones se dieron con un planteamiento en el que la desgravación será inmediata a la fecha de entrada en vigor del acuerdo.

Hasta la fecha, solamente El Salvador ha concluido la negociación la cual fue ratificada por la Asamblea Legislativa el 3 de octubre de 2002 en El Salvador y en febrero de 2003 en Panamá.

i) Comunidad Andina

El intento fallido por negociar un TLC entre los países centroamericanos con la Comunidad Andina entre 1991 y 1995 pareciera no motivar nuevamente a los países a hacer un nuevo intento. Sin embargo en diciembre de 1998, el COMIECO acordó que los países centroamericanos con interés en suscribir un acuerdo de alcance parcial recíproco pueden comunicarlo a la Comunidad Andina y proceder en tal caso a negociarlo, mostrando interés únicamente los Países del Triángulo Norte (Guatemala, El Salvador y Honduras)

Más que un TLC, los primeros acercamientos entre los países dieron la impresión de que este eventual acuerdo sería una especie de ampliación sustancial de las preferencias comerciales que se han acordado en el marco de los acuerdos de alcance parcial, suscritos en el pasado y que se encuentran vigentes, que permitan en un futuro la ampliación a un esquema de libre comercio, bajo un tratado específico

Hasta el momento, no se han registrado avances notables en esta iniciativa.

j) CARICOM

Costa Rica inició las negociaciones de un TLC con Trinidad y Tobago en mayo del 2001, las cuales culminaron en enero del 2002. Las autoridades de la Comunidad del Caribe solicitaron al Gobierno de Costa Rica la incorporación de toda la región, para establecer de esta forma el Programa Marco de Cooperación Centroamérica-CARICOM. Este proceso, sin embargo, apenas ha experimentado avances, debido a las dificultades económicas e inestabilidad política de algunos países miembros del CARICOM, y la oposición de algunos sectores económicos centroamericanos, los cuales han contribuido a que esta iniciativa haya estado prácticamente estancada desde el 2003. Hasta la fecha, únicamente se han realizado contactos informales sobre la posible negociación de un TLC, pero sin llegarse aún a ningún compromiso concreto¹⁴⁹.

¹⁴⁹ CIEN, op. cit., pp. 70.

k) República de China (Taiwán)

En el marco de las relaciones comerciales China-Centroamérica, el 13 de septiembre de 1997 se suscribió el Acuerdo de Complementación Económica entre los países centroamericanos y la República de China (Taiwán) por el que se creó la Comisión Económica a Nivel Ministerial y la Reunión Técnica de Viceministros¹⁵⁰.

Como parte del seguimiento dado al Acuerdo, el 28 de agosto de 2000 se llevó a cabo en la Ciudad de Guatemala la Reunión Técnica de Viceministros, en la cual se abordaron temas tendientes a estrechar las relaciones entre ambas partes, especialmente los referentes a la diversificación de las exportaciones centroamericanas a Taiwán y la promoción de las inversiones de la República de China a la Región.

El 21 de agosto de 2003 en la Ciudad de Taipei, República de China, se realizó la IV Reunión de Jefes de Estado y de Gobierno del Istmo Centroamericano y la República de China, ocasión en la cual se analizó el estado de las relaciones bilaterales y se adoptaron acuerdos tendientes al fortalecimiento de los lazos de cooperación, inversión y comercio. Entre los resultados concretos de estos acuerdos se encuentra el fortalecimiento de complementación económica entre las partes; intensificar y diversificar las relaciones comerciales; incentivar las inversiones así como acordar mecanismos de promoción y protección de las mismas; ampliar y diversificar las modalidades de financiamiento para el desarrollo; y coordinar mecanismos de cooperación entre ambas partes.

l) Unión Europea

Las relaciones comerciales entre la UE y Centroamérica se rigen por el "régimen especial sobre drogas" del sistema de preferencias generalizadas (SPG). Dicho régimen especial está destinado a respaldar la labor desarrollada por la subregión para combatir la producción y el tráfico de drogas. Permite a un 90%, aproximadamente, de las exportaciones de Centroamérica y la Comunidad Andina (todos los productos industriales y algunos productos agrícolas) acceder a los mercados de la UE con exención de derechos, lo que ofrece a la región la posibilidad de incrementar gradualmente sus exportaciones y atraer la inversión europea. En la década de los noventa, los países centroamericanos lograron que este programa abarcara otros productos incluyendo manufacturados.

No obstante el impacto del comercio, después de una década de relaciones entre ambos mercados ha sido muy limitado. 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 tecnológicas por parte de los países del área.

Desde finales de la década de los noventa, los países centroamericanos vienen solicitando a la Comisión que se mejoren las relaciones comerciales con la UE,

¹⁵⁰ *Ibíd.*

pasando de un sistema de preferencias unilaterales a otro de liberalización comercial recíproca. En el 2001, la UE y Centroamérica acordaron crear un Grupo mixto de trabajo sobre relaciones económicas y comerciales

Sin embargo, desde 1999 La UE paralizó la negociación de nuevos acuerdos comerciales, prestando mayor atención a la mejora del funcionamiento de las normas comerciales multilaterales. La decisión adoptada en la Cumbre UE-ALC de Madrid en mayo de 2002¹⁵¹ confirmó esta postura, al subrayar que todo acuerdo futuro de asociación (incluido un acuerdo de libre comercio) entre la UE y Centroamérica debe ser complementario con respecto a lo acordado en Doha y ha de basarse en una mayor integración centroamericana.

En el mes de mayo del 2003 en el marco de la Reunión de San José XIX celebrada en Panamá, los países centroamericanos suscribieron un Acuerdo con el interés de profundizar las relaciones económicas y de cooperación entre ambas regiones. A pesar de que existen algunas tentativas para empezar a negociar un Acuerdo de Asociación, las mismas aún se encuentran en estudio.

4.5 BALANCE DEL PROCESO DE INTEGRACIÓN

4.5.1 Avances y Obstáculos

Desde la década de los noventa el proceso de integración centroamericano ha adquirido una nueva vitalidad, siendo un periodo de grandes transformaciones y avances para la región, que a dado pie a la construcción gradual de una agenda regional comprometida con la paz y la democracia, con el crecimiento económico, con el desarrollo social y con la sostenibilidad ambiental.

Con ello, los países de la región han intentado adaptar el proceso a las exigencias del nuevo escenario internacional y, como en el pasado, hacer de la integración un instrumento para promover el desarrollo económico y social y mejorar la inserción internacional del istmo. En el ámbito político se produjo un intenso proceso de integración real y formal reflejado el fortalecimiento de la institucionalidad regional y la construcción de una agenda más integral y concreta

En el plano económico, se pueden observar avances notables en el crecimiento del comercio intrarregional y con el resto del mundo, el desarrollo institucional vinculado al comercio, el aumento de los flujos de inversión extranjera, la liberalización comercial y las negociaciones comerciales con terceros. En general, fueron sin duda los noventa, en comparación a la década anterior, años de mayor crecimiento de la producción, de las exportaciones y de la inversión.

¹⁵¹ Elena Karadjova, et al., *“Relaciones Políticas Económicas y de Cooperación entre la UE y Centroamérica. La Integración Centroamericana: Realidad y Perspectivas (Versión Electrónica)”* (Bruselas: Unión Europea, 2003), pp. 18. Disponible en: http://europa.eu.int/comm/external_relations/ca/doc/integes_1203.pdf. Enero, 2005.

Por otro lado, a la par de los avances intergubernamentales, la integración igualmente ha cobrado vida propia por medio de nuevas estrategias empresariales para la ampliación y fortalecimiento de las operaciones comerciales y financieras regionales, presenciando significativos procesos de integración, interacciones y compenetración de los agentes económicos privados.

Pero a pesar de ello y del entorno favorable de los últimos años, la integración centroamericana no transmite la sensación de ser un proceso que avanza. Un conjunto de factores tanto de orden económico como social, político e institucional ha dificultado la prosecución de estos objetivos, hasta el punto de que en numerosos círculos de gobierno y privados existe hoy un alto nivel de pesimismo al respecto.

Pese a que tiene en su haber logros de trascendencia, como la estabilidad política, el relanzamiento del comercio regional y la nueva agenda de la integración, Centroamérica está expuesta a múltiples tensiones internas y externas que la vuelven más compleja y difícil de interpretar. Es evidente que son pocos los avances de la integración y los países que forman la región, se enfrentan además a nuevos desafíos que tienen que ver con el incremento de la pobreza y la desigualdad, con el impacto en la infraestructura con la profundización o modernización de la democracia y el Estado de Derecho, con la apertura comercial y la creación de zonas de libre comercio

Si bien se reconoce que la integración regional debe verse como un proceso gradual y progresivo, resulta alarmante que todavía prevalezcan problemas esenciales en la base del sistema y renuencias evidentes en los Estados que lo conforman.

El modo de enfrentar estos retos, mediante lo que podría denominarse un estilo de “desarrollo hacia afuera” centrado en la apertura comercial, ha generado pocos réditos sociales después del empuje experimentado en la primera mitad de la década de los noventa.

Lo anterior ha despertado una fuerte preocupación por el actual rumbo y ritmo del Proceso de Integración centroamericano, el cual al inicio de un nuevo siglo aun adolece de serias limitaciones y divergencias.

La vigencia (legal y formal) de los principios rectores de la integración; el grado voluntad política de los gobiernos centroamericanos por construir una integración global; la participación de la Sociedad Civil organizada regionalmente con relación a los temas centrales de la integración; y la preeminencia de los convenios comerciales por sobre la integralidad del proceso, son solo algunas de las interrogantes que hoy en día surgen como reflexión a un proceso que se muestra limitado y desorientado, que por lo visto se ha convertido en simple discurso y olvidado en la practica. Existe en efecto una brecha significativa entre el discurso oficial de la integración y la realidad.

Uno de los riesgos que se debe enfrentar, es la ausencia de un interés regional por realizar este ejercicio conceptual y estratégico, a fin de dotar a Centroamérica de una

visión de sí misma y de cómo ella, en su conjunto, debe enlazarse en el concierto regional¹⁵².

Los problemas del actual proceso de integración 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.

Los objetivos que se ha planteado la nueva integración centroamericana, como se preciso al inicio de este estudio, contrastan con la debilidad del marco institucional y con las limitaciones de los instrumentos jurídicos y normativos que conforman el SICA, situación que ha desencadenado serios cuestionamientos a algunas de las instituciones del proceso de integración, provenientes incluso de los propios gobiernos de la región. No existe una capacidad de iniciativa que permita traducir en decisiones políticas las propuestas técnicas.

Existe una enorme cantidad de mandatos presidenciales, acuerdos, resoluciones, creación de coordinaciones, definición de líneas de acción, para los cuales las capacidades institucionales de los mecanismos de integración han resultado insuficientes no sólo por capacidades institucionales sino fundamentalmente por una voluntad política de parte de los gobiernos¹⁵³

La institucionalidad regional realmente no contribuye a determinar la velocidad de la integración, esta, por el contrario, marcha de manera arrítmica y muchas veces impredecible, según la atención cambiante que le dediquen los gobiernos. Esta situación se vuelve más preocupante si analizamos las carencias materiales con las que han de trabajar estas instituciones, la imposibilidad de sobreponerse a las autoridades nacionales y el solapamiento de funciones y mandatos que se observa en algunas de ellas, convirtiéndolas en simples foros deliberativos, sin capacidad de decisión para ejecutar plenamente sus propios mandatos y los numerosos acuerdos de alcance regional que se han desarrollado.

La delegación de soberanía que se ha hecho hasta la fecha es mínima, sin que se perciba voluntad política para modificar ese status quo.

Las limitaciones del actual proceso de integración son también visibles en el ámbito económico. Si bien aun principio se produjeron importantes avances en materia de liberalización comercial, y los intercambios intrarregionales recuperaron niveles similares a los registrados antes de la crisis de los ochenta, desde 1995 se ha venido observando un declive en varios de los indicadores económicos, que se reflejan en la calidad de vida de los centroamericanos y sus posibilidades de desarrollo.

¹⁵² Eduardo Stein, op. cit., pp. 2.

¹⁵³ Carlos Eduardo Molina, “*Reflexiones de la Integración desde la Visión de los Trabajadores*” La Integración Centroamericana: Realidad y Perspectivas (Versión Electrónica) (Bruselas: Unión Europea, 2003), pp. 93. Disponible en: http://europa.eu.int/comm/external_relations/ca/doc/integes_1203.pdf. Diciembre, 2004.

La existencia de un déficit comercial profundo y creciente, representa una amenaza potencial de la estabilidad económica y por tanto del proceso. Pese a haberse alcanzado un nivel de diversificación importante, hacia la región, las exportaciones fuera de ella continúan concentradas en productos primarios con gran inestabilidad y reducido valor agregado. A ello agreguemos la incipiente producción industrial.

Del mismo modo, si bien la coordinación de las políticas macroeconómicas ocupó un lugar preeminente y hasta prioritario a inicios del proceso de reestructuración económica, los propósitos trazados en este rubro están lejos de haberse cumplido, pese a algunos avances.

Por otro lado, la integración en el lado empresarial ha respondido casi exclusivamente a la acción de poderosos grupos empresariales, pues son estos los que cuentan con la capacidad de inversión y comercialización necesaria para un proceso de tal envergadura. El caso de las PYMEs por el contrario continua siendo dramático, debido a sus limitaciones estructurales y financieras.

Es importante señalar que los países de la región han avanzado en los últimos década en la negociación de acuerdos de libre comercio, de complementación económica o de vinculación comercial con distintos países o bloques de países ajenos a la región. Sin embargo el escaso desarrollo de mecanismos efectivos de coordinación y concertación entre los países centroamericanos evidencia la inexistencia de una estrategia regional que viabilice la inserción competitiva de la región en la economía internacional.

Bajo esta realidad, serían pocos los sectores económicos que en la región podrían, en la actualidad y en un futuro inmediato, enfrentar con credibilidad, dinamismo y éxito las tendencias globales, cuyo impacto en los sectores estratégicos de las economías es total.

Mientras tanto, nuevos acontecimientos (la desaceleración económica internacional, la caída de los precios del café y el banano desde finales de la década pasada, el alza en el precio del petróleo, por citar solo algunos) mostraron que la economía de la región deberá enfrentar problemas en el corto plazo, si no se hacen ajustes de fondo en los mecanismos de coordinación interna y en el proceso de integración, haciendo imprescindible una reflexión sobre el futuro de la integración económica.

La no satisfacción de las condiciones precedentes podría dar lugar a reticencias y dudas sobre la continuidad —y más que nada sobre la posible profundización— del proyecto regional de integración.

Las características del desarrollo y de integración Centroamericana y las opciones de inserción en la economía mundial en mejores condiciones, hacen que se planteen dos grandes retos. El primero, cumplir con la agenda interna pendiente del proceso

centroamericano. El segundo, desarrollar una acción proactiva de inserción en la economía internacional¹⁵⁴.

Actualmente Centroamérica enfrenta grandes desafíos, pero igualmente visualiza grandes oportunidades, en donde el contexto internacional se presenta como factor determinante y dinamizador de los avances del proceso de integración.

Enfrentar estos desafíos y aprovechar al máximo las oportunidades es parte esencial de la agenda presente y futura del proceso de integración. Pero lo más importante lo constituirá la decisión política de seguir adelante, teniendo como referente la historia, para adaptar el proceso a un mundo que cambia vertiginosamente, con el afán de responder a las necesidades sobrevinientes, mediante acciones oportunas con una visión de perfeccionamiento del proceso integracionista.

4.5.2 Perspectivas para el futuro

Se podría hacer énfasis en la urgente necesidad de revisar a fondo, en vista de los resultados obtenidos hasta la fecha, el proceso de integración centroamericana. Los avances registrados al inicio de los años noventa, siguen siendo todavía insuficientes para garantizar tres procesos: el del mejoramiento de la calidad democrática, el de la vinculación con la economía mundial en condiciones de mayor simetría y el del perfeccionamiento del esquema institucional de integración.

Lo anterior representa para la región, grandes retos en la dimensión institucional, económica y social, que de no resolverse a tiempo condenarían a Centroamérica a seguir siendo en las primeras décadas del hasta ahora turbulento y complejo siglo XXI, un proyecto regional inacabado, manteniendo a grandes rasgos las tendencias actuales.

¿Cuáles son los beneficios que pueden esperarse de la actual agenda de integración? ¿El proceso de integración responde a las expectativas regionales de desarrollo presente y futuro? ¿Cuál sería el costo de la “no integración”¹⁵⁵? ¿Cuáles son las tareas pendientes para aprovechar las oportunidades y potencialidades que el futuro nos depara? ¿A quien y de que forma beneficiara este proceso? Son algunas de las principales interrogantes que han surgido en el seno de una escéptica sociedad centroamericana que ve con desconcierto y reclamo un proceso de integración, que luce desorientado y desquebrajado.

Realmente no podemos predecir con certeza en el término de diez o veinte años, cual será el estado del proceso de integración, pero lo que si sabemos, es que este en la actualidad se enfrenta a retos diferentes a los del pasado, en donde queda claro

¹⁵⁴ Maria del Carmen Guisán Seijas, “*Relaciones Internacionales de Centroamérica y Procesos de Integración Económica*”, (Versión Electrónica) (Facultad de Economía-Universidad de Santiago de Compostela), pp. 12. Disponible en <http://ideas.uqam.ca/ideas/data/eaacodev.html>. Octubre, 2004.

¹⁵⁵ Término empleado en el Informe “*El coste de la Non Europa*” realizado por el profesor Paolo Cecchini para indicar las ventajas y desventajas del proceso de integración europeo.

que el factor externo, continua siendo una variable de importancia estratégica para la región en cualquiera de los escenarios de futuro imaginables.

La respuesta a ese escenario, refuerza la necesidad de un proceso de adaptación de las estrategias del proceso de integración, en lo político económico y social, avanzando en la implementación de mecanismos de cooperación e integración renovados, lo mismo que un replanteamiento conceptual, que retome los planteamientos centrales acordados al inicio del proceso. La diferencia partirá de concebir la integración, no como un instrumento para la liberalización sino como un instrumento para el desarrollo.

No existen recetas sencillas para la integración regional más allá de concederle la oportunidad de que se revitalice y ofrezca sus resultados. Por el momento, es posible imaginar dos grandes vertientes en el movimiento de integración: la que se centraría entre los países de la región, y la que se debería negociar en el ámbito hemisférico. Estas opciones no tienen por que ser excluyentes, ya que ambos procesos pueden avanzar simultáneamente y converger en forma gradual¹⁵⁶.

Hoy en día, lo más perjudicial para la región sería el no aprovechar la oportunidad para revitalizar la agenda de trabajo y continuar avanzando en la profundización y ampliación de la integración regional en sus distintos ámbitos. Pero sin olvidarnos, que la decisión de cambio es, a la postre, una decisión política, sustentada en elementos técnicos con el suficiente respaldo de la ciudadanía regional

¹⁵⁶ Ximena Muñoz Vivas, op. cit.

5. LIMITACIONES Y PROBLEMAS DEL PROCESO DE INTEGRACIÓN CENTROAMERICANA

5.1 DESAFÍOS QUE ENFRENTA LA REGION EN TÉRMINOS DE DESARROLLO

Si bien es cierto, que ningún informe sobre la región puede partir sin reconocer algunos avances económicos, sociales y políticos concretados en el transcurso de los últimos diez años, igualmente es evidente que en el presente subsisten muchas debilidades en el modelo de desarrollo, así como dudas respecto de su sustentabilidad a largo plazo, que tienen que ver con el incremento de la pobreza y la desigualdad, con el aumento de la participación social en el desarrollo y la integración, con la reducción de las vulnerabilidades y el manejo racional del medio ambiente, con el déficit en la prestación de servicios básicos tales como los sistemas educacionales y de salud, con la profundización o modernización de la democracia y el Estado de Derecho, con el deterioro de la seguridad ciudadana y el surgimiento de una nueva ola de violencia, con la apertura comercial y la creación de zonas de libre comercio, y con el reforzamiento y la modernización de la integración regional, en todas sus componentes.

Solamente una quinta parte de la población centroamericana vive en países con un alto grado de desarrollo humano, en tanto que el 80% restante corresponde a países de desarrollo humano medio¹⁵⁷. Cuatro países en particular - Nicaragua, Honduras, Guatemala y El Salvador – presentan un pobre rendimiento, sea que se les mida por PIB per cápita, desarrollo humano, credibilidad de las instituciones públicas, solvencia financiera, o riesgos ambientales. Costa Rica y Panamá se distancian de ellos, con mejores calificaciones en casi todos estos rubros, pero quedándose aún a la zaga respecto a un país como Chile, que representa la vanguardia en Latinoamérica.

El fin de los conflictos militares, la democratización de los regímenes políticos y la modernización de las economías no han logrado paliar las históricas inequidades sociales en la región, mostrando resultados precarios. La región es todavía el escenario de una desigualdad social que lesiona el desarrollo humano de las mayorías. Millones de centroamericanos tienen un acceso muy precario a oportunidades para tener un empleo de buena calidad, para acceder a una educación de calidad o para atender sus necesidades de salud¹⁵⁸.

Estos obstáculos entorpecen el avance hacia una región integrada que, de no atenderse con urgencia, podrían hacer peligrar los logros alcanzados.

Actualmente, la integración se encuentra presionada no sólo por la necesidad de mostrar resultados tangibles, sino por el imperativo de mantener su prioridad frente a los desafíos nacionales, lo que ha conducido a revalorizar o desvirtuar conceptos

¹⁵⁷ SG SICA, “*La Agenda de Transformación y Modernización de Centroamérica en el Siglo XX*” (Versión Electrónica); Disponible en <http://www.sgsica.org/madrid/anexo/contenido.htm>. Octubre, 2003.

¹⁵⁸ PNUD, “*Segundo Informe Sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá* (2003)”.

fundamentales, a incorporar objetivos y conceptos anteriormente indiscutibles y a postergar valores y principios en la cultura centroamericana.

De lo que no cabe la menor duda, es lo que justamente señala el Dr. Roberto Fajardo “El desarrollo socioeconómico debe ser hoy la clave central de un nuevo desarrollo. En este contexto se hace indispensable dilucidar quien asume el costo de lo económico y social, para lo cual debe redefinirse el rol del Estado, del mercado y de la sociedad civil, asumiendo el tripartismo en forma efectiva y amplia”.¹⁵⁹ Dimensiones fundamentales para el futuro de la región, que no deben ser descuidadas por propuestas de carácter cortoplacista, sin incluir un enfoque integral, lo que exige ordenar las ideas y definir nuevas estrategias.

Superar estos obstáculos mediante un clima de confianza apropiado es crucial para que el proceso pueda avanzar sobre bases firmes.

5.1.1 ECONÓMICOS-COMERCIALES

La creciente expansión del comercio intrarregional a inicios de los años noventa parecía augurar un salto hacia adelante en el proceso de integración y el desarrollo, pero con el paso del tiempo ha quedado en claro que la integración regional está reproduciendo muchas de los errores del pasado. Si bien, como lo pusimos al descubierto en capítulos anteriores, se ha conseguido cierta estabilidad macroeconómica, ello ha sido insuficiente. Las cifras sobre crecimiento del PIB regional solo han disfrazado el hecho de que el desarrollo ha sido errático, debido a que aun cuando se hayan logrado tasas elevadas promedio en algunos períodos, tal crecimiento no ha podido sostenerse en el tiempo, factor que ha imposibilitado mejorar las condiciones de vida de los centroamericanos y dar amplio impulso al desarrollo humano.

A principios de siglo no se puede catalogar el crecimiento como robusto y generador de oportunidades para amplios sectores de la población, ni que logra encadenar a las actividades más dinámicas con otras ramas y actividades productivas. Por el contrario, el crecimiento más bien resulta modesto y con importantes grados de desarticulación entre lo más dinámico y el resto de la economía¹⁶⁰.

Se acentuaron los contrastes entre el sector productivo exportador – moderno y competitivo – y el atraso de aquel dirigido al mercado interno e incluso al regional por una parte, mientras que por otra las exportaciones continuaron teniendo poco valor agregado y siguieron creciendo a base de ventajas comparativas tradicionales.

Por otro lado, las empresas han adoptado un comportamiento que no supone un incremento de la inversión para modernizar la estructura productiva orientada al mercado regional. Si se invierte y se moderniza, es para exportar a terceros.

¹⁵⁹ Roberto Jones Fajardo, *La Sociedad Centroamericana y su Desarrollo Económico*. (Guatemala: Dirección de Derecho Comparado – PARLACEN, 1999), pp. 15.

¹⁶⁰ PNUD, “*Segundo Informe Sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá* (2003)”.

Lejos de enfrentar el problema profundizando el proceso de integración, la respuesta de la región ha sido buscar acuerdos de libre comercio con otros países, estrategia utilizada más como un sucedáneo de la integración regional que como un complemento de la misma.

Las características del desarrollo y de integración Centroamericana y las opciones de inserción en la economía mundial en mejores condiciones, plantean dos grandes retos¹⁶¹. El primero, cumplir con la agenda interna pendiente del proceso centroamericano, y el segundo, desarrollar una acción proactiva de inserción en la economía internacional.

Lo anterior, impone una transformación de todo el sistema productivo que incluye acciones en diferentes niveles, tanto en el ámbito nacional como en el regional. Algunos de los desafíos que ello plantea son, entre otros:

- La reconversión industrial competitiva, orientada hacia productos con demanda en el entorno mundial, favoreciendo el desarrollo y la competitividad de conglomerados (*clusters*) de empresas en sectores de alto potencial de desarrollo, y la interacción eficaz entre proveedores, productores y clientes.
- La consideración del sector agropecuario como un factor importante del desarrollo económico y social de la región.
- La promoción de la iniciativa privada a través de programas en apoyo a la gestión empresarial orientadas al sector externo.
- Armonización de las políticas para la inversión extranjera y regional entre los países.
- Favorecer los proyectos de promoción y desarrollo de nuevas exportaciones.
- El fomento, desarrollo y ampliación de la micro, pequeña y mediana empresa (MPYME), con la intención de que su producción se oriente también hacia el intercambio dentro de la región y hacia la exportación extracentroamericana, facilitando su incorporación a las cadenas productivas más dinámicas.
- La articulación productiva vertical entre los pequeños y grandes productores.
- La modernización y coordinación de políticas macroeconómicas.
- La modernización de políticas sectoriales en materia de educación e innovación tecnológica, que incentiven la formación y capacitación de recursos humanos a nivel técnico-vocacional y universitario superior, con orientación hacia las necesidades de la región.
- La adopción definitiva de un arancel externo común.

¹⁶¹Maria del Carmen Guisán Seijas, op. cit., pp. 9.

5.1.2 SOCIALES

5.1.2.1 Población

El ejemplo centroamericano en términos de población es un axioma de multiplicación acelerada. En la presente década y en las futuras el fenómeno poblacional ha tomado relevancia como sujeto de freno del desarrollo de los pueblos¹⁶².

Entre 1960 al año 2000 la población centroamericana casi se triplicó, pasando de 12 millones de habitantes en 1960 a 35 millones en 1998. Se produjo por lo tanto un incremento del 192% lo que ha limitado el crecimiento de la renta por habitante, puesto que los incrementos de producción han sido absorbidos en casi su totalidad por el crecimiento demográfico.

De acuerdo con el Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE), para el año 2003, la población centroamericana era de casi 39 millones de habitantes y se estima que en el 2015 alcanzará los 50 millones.

5.1.2.2 Pobreza y Desigualdad

El crecimiento económico alcanzado en la pasada década, apenas pudo ser sensitivo para limitados estratos poblacionales ubicados en algunos sectores modernos de la economía. Centroamérica es un escenario donde siguen presentándose grandes desigualdades en la distribución del ingreso y la riqueza, hecho que continua provocando profundas diferencias de clases, y lesionando el desarrollo humano de las mayorías.

No existe ninguna otra región de América Latina donde la pobreza afecte a una proporción tan elevada de la población. Para el año 2001 la pobreza afectaba a un 50.8% de la población, es decir, a la mitad de los 37 millones de centroamericanos (18.8 millones). La pobreza extrema, por su parte, afectaba a un 23% de la población: 8.5 millones de personas (prácticamente una cuarta parte de la población).

En la misma línea, vale señalar que la mayor proporción de la población, continúa trabajando en actividades primarias de poca productividad y consecuentemente de ingresos monetarios sumamente bajos que en algunas áreas, apenas alcanzan para la subsistencia. Mientras el 30% de la población con mayores ingresos per capita acumula por lo menos el 60% del ingreso nacional, el 70% de la población con menores ingresos per capita, obtiene en el mejor de los casos 40% del ingreso nacional¹⁶³.

La incidencia de la pobreza total y extrema es significativamente mayor en las áreas rurales que en las urbanas. Además, dada la distribución de la población entre esas dos áreas, más de mitad de los pobres, en todos los casos, reside en área rural.

¹⁶² Roberto Jones Fajardo, op. cit, pp. 58.

¹⁶³ Fernando Herrera Acosta, op. cit., pp. 32.

La atenuación significativa de la pobreza implica dos componentes principales: la reducción de las asimetrías en el desarrollo relativo de los países, y la reducción de las inequidades al interior de las sociedades en los países. De no corregir estas asimetrías, difícilmente podrán realizarse las metas de crecimiento establecidas para los próximos años.

Ningún modelo de desarrollo que se implemente en América Central se podrá considerar exitoso si no logra erradicar la pobreza¹⁶⁴.

5.1.2.3 Empleo

La perspectiva que presentan los países de Centroamérica en cuanto al comportamiento actual y futuro de su potencial humano en relación con la estructura del mercado de trabajo, es desalentador.

El paupérrimo crecimiento económico que experimentaron las naciones centroamericanas se reflejó en la imposibilidad de reducir las tasas de desempleo abierto de la región, las que tendieron a mantenerse en niveles similares en todos los países, expresando una insuficiente capacidad de absorción laboral por parte de los sectores más dinámicos de la economía. Pero no solo se deterioró la calidad del empleo, sino también una creciente proporción de éste se ubicó en sectores de baja productividad, incluyendo al sector informal. Por otro lado, a la creciente inseguridad laboral y las dificultades para obtener un salario digno, podemos sumarle la imposibilidad de acceder a la formación y a la capacitación para mejorar la calificación para el trabajo

En efecto más que el desempleo abierto, el principal problema en materia laboral de la región lo constituye subempleo y en general la calidad del empleo. Según datos del Consejo Monetario Centroamericano, para el año 2000 un 30.1% de los 13.7 millones de ocupados lo estaban en el sector formal, mientras un 39.3% en el informal y el 30.6% en actividades agropecuarias. El problema se presenta porque los sectores informales y el agropecuario, se asocian con actividades de baja productividad, bajos ingresos y condiciones laborales inadecuadas, constituyéndose en “bolsones de pobreza”¹⁶⁵

Los problemas del empleo en Centroamérica deberán ser analizados tomando en cuenta la adaptación de la inversión en capital humano a las nuevas demandas de un mercado global que privilegia crecientemente la capacitación y el perfeccionamiento profesional, y al crecimiento demográfico, a través del diseño de una estrategia de potenciación de la fuerza laboral que reduzca su vulnerabilidad y mejore su capacidad para responder ante nuevas oportunidades de empleo.

¹⁶⁴ Victor Bulmer-Thomas y Douglas Kincaid, “*Centroamérica 2020: Hacia un Nuevo Modelo de Desarrollo Regional*”, (Versión Electrónica) (Hamburgo: IAD, IIK y LACC, 2000), pp. 27. Disponible en: http://www.rrz.uni-hamburg.de/IIK/za2020/s_publica.htm. Marzo, 2005.

¹⁶⁵ PNUD, “*Segundo Informe Sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá* (2003)”.

5.1.2.4 Salud

En materia de salud, persisten desafíos fundamentales, que son reflejo del vínculo entre el desarrollo socioeconómico y las condiciones de salud de las poblaciones. A pesar de algunos avances notables, el perfil general de los sistemas de salud de América Central revela grandes deficiencias y desigualdades.

Se calcula actualmente, que el 31% de los centroamericanos no tiene acceso a los servicios de salud, cifra mayor en las zonas rurales.

Si bien en todos los países de la región se han impulsado recientemente procesos de reforma de los sistemas de salud, no hay garantía o evidencia de que esos procesos sean suficientes, al menos en el corto plazo, para reducir las inequidades y alcanzar las metas internacionalmente aceptadas

5.1.2.5 Educación

A pesar de que en las últimas décadas los Estados centroamericanos han dedicado una buena proporción del gasto público a la educación, y del logro de algunos avances significativos en la materia, graves problemas cualitativos aquejan a casi todos los sistemas pedagógicos de Centroamérica, evidenciando la relativa ineficiencia del sistema educativo público.

En primer lugar, persisten altos niveles de población analfabeta en la región. En el último decenio solamente Costa Rica y Panamá lograron altas tasas de alfabetización. En los otros cinco países, más del 20% de la población es funcionalmente analfabeta.

Por otro lado, para el año 2000 el 21.7% de los centroamericanos entre los 15 y 64 años no tenía ningún grado educativo y una cuarta parte solamente contaba con estudios primarios incompletos¹⁶⁶.

Pueda inferirse a la luz de los datos disponibles, que los sectores urbanos deprimidos económicamente predominan en dicha población, lo que pone en evidencia la insuficiencia de las acciones educativas tanto en la cobertura y la retención escolar, como en la equidad.

Además del aspecto de accesibilidad social a los servicios educativos otro aspecto muy importante del problema es su contenido y orientación teórica. La estructura educacional sufre una desviación o incoherencia con relación al desarrollo económico que requiere el área centroamericana, debido a que los sistemas educativos generalmente se han desarrollado sin una visión clara de los conocimientos que se adapten a las necesidades reales de las sociedades.

¹⁶⁶ Fernando Herrera Acosta, op. cit., pp.34.

5.1.2.6 Seguridad Ciudadana

En toda la región, las encuestas de opinión señalan que la delincuencia y la violencia son los problemas que más inquietan a la ciudadanía. Cualesquiera que sean las razones, existen pocas dudas de que el deterioro de la seguridad ciudadana ejerce una fuerte presión negativa sobre las perspectivas de desarrollo de la región a través de costos humanos y económicos directos, como en el socavamiento de los avances hacia la consolidación de sistemas políticos de tipo democrático, entre otros efectos.

5.1.3 MEDIO AMBIENTE

El patrimonio natural de Centroamérica continúa siendo afectado por la abierta destrucción de recursos o por su uso desmedido. Los bosques están seriamente sobre explotados, en momentos en que la inquietud internacional por el calentamiento de la atmósfera está incrementando la valorización de los bosques protegidos en el mundo entero -la deforestación anual de la región es de las más altas del mundo (aprox. 2.1% anualmente)-; existe un deterioro evidente en la calidad del suelo, lo que ha influido en el decaimiento del rendimiento de tierras agrícolas para una serie de cultivos importantes; los recursos hidrobiológicos son afectados por la sobreexplotación y la erosión de las zonas costeras, en tanto la calidad y cantidad de los recursos hídricos se ven amenazados por el desarrollo urbano y agroindustrial; y en las zonas urbanas, el crecimiento descontrolado y el incumplimiento de las normas ambientales están generando graves niveles de contaminación.

Falta en los países un mayor compromiso institucional para asegurar una gestión sostenible y efectiva de los recursos naturales, por lo que será preciso abordar en forma efectiva el mejoramiento de la gestión del medio ambiente, empleando normas y procedimientos homologados en toda la región. .

5.1.4 POLÍTICOS

A pesar del proceso de democratización de los regímenes políticos (sistemas electorales y de protección de derechos y libertades ciudadanas) llevado a cabo en el transcurso de las últimas dos décadas, la construcción del Estado de derecho en Centroamérica arrastra severas limitaciones.

Persisten muchas debilidades democráticas como la escasa inclusión de los indígenas como ciudadanos plenos, las disparidades notables en cuanto a la gestión transparente de los sistemas electorales, la debilidad del Estado de derecho por fallas en la administración de la justicia, la inoperancia de los controles sobre la gestión pública para combatir eficazmente la impunidad y la corrupción.

Sumado a lo anterior, las prácticas políticas informales generalmente predominan por sobre los procedimientos institucionales establecidos, reproduciendo en los hechos algunas de las características excluyentes de los regímenes autoritarios anteriores¹⁶⁷.

¹⁶⁷ Victor Bulmer-Thomas y Douglas Kincaid, op. cit., pp. 38.

Como resultado de estas limitantes, se hará imprescindible en los próximos años el desarrollo de un proceso de modernización del Estado –a través de acciones individuales y conjuntas- que permita asegurar un permanente perfeccionamiento de las instituciones democráticas, el fortalecimiento continuo del estado de derecho, el mejoramiento de la administración de justicia, la transparencia en la rendición de cuentas, la elevación de la calidad en las formas de hacer política, la promoción de la gobernabilidad democrática, y la apertura de la espacios y formas de participación y consulta ciudadana en torno a la construcción del desarrollo.

5.2 SIGLO XXI: UNA NUEVA OPORTUNIDAD PARA EL DESARROLLO

Como lo pudimos observar con anterioridad, el éxito de los planes de desarrollo para las próximas décadas en la región exigirá la combinación de un amplio conjunto de iniciativas económicas y políticas, tales como el incremento de la cantidad, la calidad y la supervisión del gasto público social, la forja de nuevos encadenamientos productivos entre los distintos sectores de la economía, el fortalecimiento de los mercados financieros, la reducción de los niveles de desigualdad y pobreza, la preservación y el fortalecimiento institucional del Estado de derecho, el impulso a la cooperación regional en asuntos ambientales, entre otros.

Distante de la apreciación de que con un pequeño conjunto de medidas es posible alcanzar el desarrollo, la evolución centroamericana favorece una visión más amplia de los objetivos y de los instrumentos necesarios para lograrlo.

El objetivo principal será el visualizar conjuntamente la integración ideal que debería comenzar a tomar forma desde los primeros años del nuevo siglo¹⁶⁸. Se trata de la visión de Centroamérica acerca de hasta donde espera llegar en la solución o atención de sus limitantes en el desarrollo, potenciando sus oportunidades.

5.3 DESAFÍOS INSTITUCIONALES DE LA INTEGRACIÓN

5.3.1 La Reforma del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA)

El entramado institucional y su funcionamiento es, sin lugar a dudas, uno de los aspectos esenciales de todo proceso de integración.

Para el caso centroamericano, el entramado institucional presenta inconvenientes importantes para el desarrollo exitoso del proceso de integración. Y aunque es indudable que la clave del proceso está menos en los defectos del diseño que en la

¹⁶⁸ Pablo Rodas-Martini, “*Centroamérica: Para Afrontar con Éxito la Globalización del Siglo XXI*”, (Hamburgo: Institut für Iberoamerika-Kunde, 2000), pp. 24.

voluntad política de avanzar, el rol de las instituciones sigue siendo una condicionante clave.

Es asombroso que un esquema de integración, con tan pocos avances concretos - si lo comparamos con otros procesos integracionistas-, haya desarrollado un sistema institucional de tanta envergadura. El número de entidades, órganos y organismos que la conforman es de tal magnitud que, de no conocerse sus resultados reales, podría pensarse que es poco lo queda por integrar en la región centroamericana.

Por el contrario, la fragilidad y enorme dispersión institucional ha generado un descontrol en el manejo de la agenda, la duplicación de esfuerzos, la complejidad en los esfuerzos de coordinación y gasto institucional, la adopción de responsabilidades institucionales sin el debido respaldo nacional o regional, y por lo tanto de un seguimiento deficiente de los resultados. Como resultado de ello fueron surgiendo – dentro de la sociedad civil y las elites políticas- grandes interrogantes tales como: ¿De que forma ordenar los esfuerzos institucionales de integración? ¿Cómo traducir los acuerdos presidenciales en acciones concretas? ¿Cómo ampliar la repercusión de las acciones de la institucionalidad? ¿Cómo crear una institucionalidad eficaz y duradera?

Bajo la presión de corregir estos aspectos negativos del proceso, los jefes de gobierno encomendaron en la XVI Cumbre de los Presidentes Centroamericanos, celebrada en San Salvador, el 30 de marzo de 1995 a la CEPAL y al BID realizar una “evaluación de la gestión operativa de los órganos e instituciones de la integración centroamericana para proceder a su modernización, en procura de una mayor eficacia y eficiencia en sus procedimientos y resultados”¹⁶⁹.

Ese fue el origen del *Programa de Apoyo al Fortalecimiento y Racionalización de la Institucionalidad de la Integración Centroamericana*, a través del cual se pretendía establecer los lineamientos hacia una reforma integral, gradual y progresiva, que permitiera realizar una reingeniería para eficientar el funcionamiento de los organismos de integración, reduciendo a la vez sus costos de operación.

Las preguntas que el Programa se planteaba eran las siguientes:

- ¿Cuál institucionalidad, era necesaria para lograr cuales objetivos?
- ¿Cuál era la agenda real de desarrollo centroamericano, sus metas estratégicas, objetivos, limitantes?
- ¿Cuál era el valor añadido a cada nivel y en cada esfera de una acción regional?
- ¿Qué tipo de institucionalidad se requiere para realizar este valor añadido, al nivel del sistema en su conjunto y en los diversos campos de cooperación?

¹⁶⁹ Alfredo Guerra Borges, “*Centroamérica al Azar ante una Integración Globalizada*”, Ponencia en el Encuentro Internacional sobre Desarrollo e Integración de México y Sur América, San Cristóbal, Las Casas, Chiapas (3-6 de junio del 200) (Versión Electrónica); Disponible en: http://www.http://iis.ucr.ac.cr/recursos/cidcacs/especial/integracion/mesa1/Guerra_Borges.pdf. Enero, 2005.

Con ello se trataba de establecer si la institucionalidad agregaba valor a la acción de los países en materia de integración y si la agenda centroamericana, ampliada a los más diversos campos – lo político, lo social, lo ambiental y lo cultural principalmente- encontraba en el aparato regional la capacidad de respuesta necesaria para salir adelante con los compromisos¹⁷⁰.

Los resultados del estudio dieron lugar a una serie de directrices para la racionalización y reforzamiento del marco institucional regional, las que fueron posteriormente discutidas y adoptadas en la XIX Reunión de Presidentes que tuvo lugar el 11 y 12 de julio de 1997 en Panamá. Estas directrices fueron incorporadas en la Declaración de Panamá II, estableciendo medidas orientadas a reformar el referido marco institucional, dentro de las que destacan:

- Revisar las atribuciones y el número de diputados del PARLACÉN.
- Derogar la competencia de intervención interna de la Corte Centroamericana de Justicia y reducir los magistrados a uno por país.
- La unificación de las Secretarías del Sistema.
- La sustitución del Comité Ejecutivo por el Comité de Enlace.
- El establecimiento de un *Tratado Único* que integrara todo el marco jurídico del proceso.

Para alcanzar los anteriores objetivos, se propuso una estrategia progresiva en la que los cambios institucionales que fuesen adoptados se acompañarían por tres acciones de apoyo indispensables:

- La creación de un sistema centroamericano de financiamiento automático y presupuesto único.
- La creación de amplios consensos – a nivel político y con la sociedad civil.
- La puesta en marcha de un amplio programa de fortalecimiento de las capacidades técnicas, y de formación – no solamente en las organizaciones regionales sino también en las administraciones nacionales.

Siguiendo con la misma línea, en la Declaración de Nicaragua, del 2 de septiembre de 1997, los presidentes centroamericanos proclamaron la determinación de fortalecer el proceso integracionista y, con ese propósito, tomaron la decisión de reformar las instituciones creadas en el protocolo de Tegucigalpa¹⁷¹.

Posteriormente, el 4 de febrero de 1998 los Presidentes centroamericanos realizaron una reunión extraordinaria en Comalapa (San Salvador) para discutir los avances en el proceso de reflexión y reforma del marco institucional, en donde se tomaron algunas decisiones complementarias a la Declaración de Panamá II, que hasta la fecha no han sido ejecutadas.

¹⁷⁰ Dante Gabriel Ramírez, “*Centroamérica: Caminos de Integración*” (Separatas Didácticas) (Buenos Aires, 2002), pp.23.

¹⁷¹ FUNDAPEM, “*Repensando La Integración Centroamericana: Recomendaciones para la Renovación de su Institucionalidad*” (Versión Electrónica) (Canadian International Development Agency, 2004); Disponible en: <http://www.funpadem.com/Integracion/Conclusiones.pdf>. Marzo, 2005.

De aquí en adelante el proceso de reforma institucional iniciado en 1997 quedo en un estado de total hibernación, sin registrarse intentos concretos para ser retomado.

Hoy en día pareciera que la discusión sobre el rol de las instituciones se realiza con un escaso apoyo en los fundamentos del modelo de integración; con poca base en el marco jurídico y político del proceso y, por ende, con un notable desconocimiento de las verdaderas atribuciones de las instituciones; acentuado todo ello, por un generalizado prejuicio y rechazo sobre algunas instituciones que se extiende a todas ellas independientemente de su desempeño.

5.3.2 Los Alcances Reales de la Reforma

El proceso de reforma propuesta por el BID y la CEPAL si bien es acertado y se centra en la necesidad de racionalizar un marco institucional poco adaptado a las necesidades reales, presenta una cierta propensión en sus trabajos a realizar el análisis de los defectos del sistema institucional a partir de su eficiencia en el uso de recursos humanos y financieros y no a partir de la eficacia de sus acciones y su impacto en el proceso. Algunas de sus propuestas son efectivamente discutibles y quizás el enfoque del proyecto se ve afectado por una percepción negativa de las instituciones regionales.

Por otro lado, si bien son comprensibles algunas actitudes críticas hacia ciertas instituciones, la propuesta no toma en cuenta que los problemas de la integración centroamericana en general y del SICA en particular, trascienden por mucho las evidentes limitaciones de algunos de sus órganos. En este sentido, la reforma que los Estados propicien no puede limitarse (aunque tampoco puede excluir) a la modificación puntual de algunos órganos del Sistema.

Sin embargo, y aunque el proceso está ciertamente condicionado por las limitaciones del marco institucional, los problemas de la integración centroamericana no se pueden reducir a ese ámbito. La tendencia a culpar a las instituciones de la falta de avances de la integración regional es una especie de falso mito en torno al proceso que descarga los problemas en un solo factor¹⁷².

Proponer la reducción drástica como única solución o recurrir a la descalificación de su sentido y desempeño no es una actitud provechosa ni para los intereses regionales ni para los de los propios Estados Miembros¹⁷³.

En primer lugar, debe tenerse en cuenta, que el problema básicos del proceso de integración es que sus aspectos dinámicos, la funcionalidad del sistema institucional, no depende tanto del número o dimensión de sus entes cuanto de la circulación entre ellos de una idea de integración interactiva, mutuamente apoyada, con una clara

¹⁷² Pedro Caldentey del Pozo, “Organización y Funcionamiento Institucional del SICA: La Integración Centroamericana Frente al Reto Institucional”, (Versión Electrónica), pp. 18. Disponible en: <http://www3.cepal.org.mx/sica>. Marzo, 2005.

¹⁷³ *Ibíd.*, pp. 31.

visión teleológica del trabajo compartido, cuyo rumbo y peso debe redefinirse a la luz de las nuevas realidades internacionales.

Es aquí donde la voluntad política de los gobiernos se convierte en factor determinante para la renovación de la agenda. Sin esta precondition, resultaría casi imposible iniciar un proceso exitoso como el que se requiere.

Pareciera útil recordar que las instituciones de la integración son instrumentos para cumplir con los objetivos de la región, no fines en sí mismas. La institucionalidad del SICA no existe al margen de la agenda regional y debe de responder a ésta. Lo que nos lleva a reflexionar de qué manera se debe adaptar este marco institucional para que, sin perder su inspiración comunitaria, se someta a las circunstancias, necesidades y limitaciones del momento.

Lo único que hasta el momento se puede aseverar, es que el modelo de integración centroamericano no será factible sin un marco institucional similar al actual, más allá de las reformas que el mismo precise. La necesidad de fortalecer el marco institucional de la integración es sin embargo una necesidad sentida en la región, en especial dándole carácter de políticas de Estado a los elementos críticos del proceso integracionista.

5.3.3 Los Avances en la Reforma Institucional desde 1997 hasta la fecha

Hasta el día de hoy, no se han conseguido progresos importantes en la ejecución de la reforma institucional del SICA. Lamentablemente los gobiernos se apartaron de las pautas de reestructuración preconizadas por los organismos evaluadores y cedieron posiblemente a intereses creados de manera que el resultado no puso fin a la falta de adecuación institucional del proceso. Los gobiernos dudan sobre cuánta institucionalidad regional están dispuestos a sufragar y cuánta autonomía desean concederle a las entidades de integración.

Factores como el deficiente esfuerzo para construir consenso sobre los cambios; la integración de un sistema institucional a partir de decenas de entidades de integración regional, con mandatos, historia y recursos muy diversos; y las diferencias entre los gobiernos en cuanto a la gradualidad y los fines de la integración; estancaron primero e inhibieron después, la implementación de las reformas institucionales propuestas.

Con base en ello, durante la XXIII Cumbre Ordinaria de Presidentes y Jefe de Gobierno del SICA, celebrada en Belice, el 19 de diciembre del 2003, los mandatarios de la región instruyeron a sus Cancilleres a evaluar y sugerir adecuaciones a las decisiones presidenciales sobre la reforma institucional de 1997 en Panamá, para que, a la brevedad posible, presentaran una propuesta de Reforma Integral de la Institucionalidad Centroamericana. Fue así como el 26 de febrero del 2004 los Jefes de Estado y de Gobierno del SICA instruyeron la conformación de una Comisión Ad-Hoc para el replanteamiento integral de la institucionalidad regional centroamericana, quien presentó el 29 de junio del mismo año la propuesta de reestructuración titulada

“Elementos para una Presentación a la Cumbre de Presidentes y Jefes de Gobierno del SICA sobre el Replanteamiento Integral de la Institucionalidad Centroamericana”

Sin embargo, este replanteamiento institucional –que mas bien parece ser una continuación de las propuestas hechas en 1997- igualmente ha sido parcialmente abordado, afirmando que su aplicación ha sido un asunto eludido por instituciones y gobiernos. Solamente respecto a la unificación de las secretarías se puede decir que han existido algunos avances.

El futuro cercano genera dudas sobre la voluntad política para ejecutar cambios en el corto plazo, pues la reforma parece haber sido aplazada indefinidamente, lo que continua frenando la puesta en práctica de diversas iniciativas regionales y la consecución de los objetivos de integración regional acordados al más alto nivel. De continuar esta tendencia –lo que ya parece un hecho- una cierta marginalización gradual acompañará la suerte de las instituciones, a menos que desde ahora se hagan las adaptaciones del caso en las instancias regional y nacional

Por ende, el clima político prevaleciente en los países parece propicio no solo para este tipo de análisis sino también para la toma de relevantes decisiones. Se hace evidente que esta institucionalidad reclama cambios urgentes y significativos que la fortalezcan para responder eficiente y eficazmente a los desafíos de nuestra época.

Seguramente, con el tiempo, se podrán ir generando condiciones en las que existirá un consenso en cuanto a la necesidad de mecanismos todavía más fuertes y de órganos supranacionales en el sentido estricto de la palabra, puesto que únicamente a través de la adecuación y perfeccionamiento de las instituciones e instrumentos jurídicos del proceso de integración, Centroamérica podrá insertarse de manera eficaz y efectiva en el nuevo modelo político – económico mundial.

6. LA CONSTRUCCIÓN DE LA INTEGRACIÓN CENTROAMERICANA DESDE UNA VISIÓN NEOFUNCIONALISTA

6.1 EL PLANTEAMIENTO NEOFUNCIONALISTA Y EL PROCESO DE INTEGRACIÓN EN CENTROAMERICA

Como se pudo observar al inicio de este estudio, la teoría neofuncionalista explica como la integración de los sectores “no controvertidos”¹⁷⁴ que por sus características requieren decisiones a nivel global, pueden generar un proceso de corte gradual y progresivo, que lleve al desarrollo y establecimiento de una integración de tipo político.

En efecto, el neofuncionalismo parte de la noción de “derrame” que, gracias a dos elementos imprescindibles - partir de sectores económicos concretos y acompañar la integración de instituciones sólidas- permite de manera casi automática expandir la integración tanto horizontal como verticalmente.

Los anteriores planteamientos constituyeron la base del repunte de la integración europea a partir de 1985, siendo considerada hasta el día de hoy como la teoría oficial del proceso de integración, cuya evolución, objetivos, resultados y estrategias han sido fuente de inspiración para otras regiones –entre ellas Centroamérica- interesadas en alcanzar resultados similares. Y es que indudablemente, el proceso europeo es el que ha logrado los mayores niveles de profundización, constituyéndose en el modelo de integración a seguir en todos los ámbitos.

Sin embargo, es importante advertir que 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 irrepetible, probablemente no pueda replicarse en una Centroamérica como la de principios de siglo XXI¹⁷⁵.

Hay que tener en cuenta que las estrategias y políticas que han sido funcionales para el proceso europeo, podrían no tener los mismos resultados automáticamente para Centroamérica ante el conjunto de variables políticas, económicas, culturales, sociales e, incluso, geográficas que la condicionan y diferencian a su vez del modelo europeo. Por el contrario, la agenda deberá conformarse sobre la base de los intereses y prioridades de las naciones centroamericanas, con el fin de buscar soluciones endógenas a los problemas que agobian a la región.

Cualquiera que sea el modelo que Centroamérica adopte, deberá poseer un alto contenido de especificidad, recordando que en esta ocasión no se trata de repetir la gesta de los próceres del siglo XIX, aquella integración morazanica que ratificaba el ideal de las cinco provincias mancomunadas en un mismo destino.

¹⁷⁴ En referencia específica a aquellos de orden económico.

¹⁷⁵ Luis Guillermo Solís Rivera, op. cit., pp. 254.

Las transformaciones profundas que ha experimentado la región en los últimos años, justifican una reforma del sistema de integración, aún más profunda que las anteriores, con el fin de consolidar a Centroamérica como una región de paz, libertad, democracia y desarrollo. Actualmente, junto con la idea de promover la integración con base en raíces históricas de carácter geopolítico, está se debe sustentar en una realidad calcada en las modernas relaciones político-económicas internacionales, que vuelven indispensable introducir cambios sustanciales en el proceso de integración regional a fin de enfrentar con eficiencia y eficacia los desafíos presentes y futuros, dotando a la región de las estrategias y acciones necesarias para competir con éxito en el nuevo orden mundial que se viene gestando.

A pesar de que, como hemos visto, desde mediados de los años noventa se han venido desarrollando una serie de análisis sobre la integración regional, los cuales han planteado propuestas de reforma integral para la profundización del proceso de integración, hoy en día existen varios elementos que han perdido validez, por lo que debe tomarse en cuenta que las nuevas circunstancias ameritan el desarrollo de propuestas que consideren el actual entorno y necesidades de la región. Sin esta nueva visión no se llegará a las raíces de los problemas estructurales de la región, perdiéndose de vista los objetivos estratégicos del proceso.

Esta visión igualmente tendrá que ser tomada no como una propuesta nueva sino como una guía posible para la reflexión, a ser contrastada con debilidades, retos y oportunidades y que, a partir de otros estudios e iniciativas en marcha, permita aglutinar voluntades y llevar al debate del tema de la integración en el contexto más amplio de las agendas nacionales y de los círculos políticos, académicos y de grupos integrantes de la sociedad civil¹⁷⁶.

Por otro lado, los constantes avances y retrocesos del proceso integracionista parecieran coincidir con la tesis neofuncionalista, sobre que la economía y no la política, debería continuar siendo la base a partir de la cual se construya y consolide la unión regional. 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.

Sin embargo, el SICA debe tener como fundamento una reforma integral al mismo, y no reducirla a una visión economicista que relegue las mismas únicamente al establecimiento de una Unión Aduanera y a la búsqueda de acuerdos de libre comercio con terceros, respuestas inmediatas y distractoras que los gobiernos de la región han ido desarrollando con el transcurso del tiempo, en lugar de afrontar directamente el problema profundizando el proceso de integración, en donde el temor de los costos ha ocultado la claridad de los beneficios.

Debe de visualizarse un sistema de integración progresivo, cuyas últimas instancias se resuelvan en la definición política de un conjunto integrado de voluntades

¹⁷⁶ Pablo Rodas-Martini y Luis Cifuentes, *“Análisis Comparativo de las Estrategias para Dinamizar la Integración en Centroamérica: Una Aproximación hacia una Nueva Agenda Regional”*, (Versión Electrónica), pp.44. Disponible en: <http://www3.cepal.org.mx/sica/ESTUDIOS/Pablo%20Rodas.pdf>. Abril, 2005.

nacionales, otorgando al poder regional las competencias que débilmente funcionan a escala nacional. Del mismo modo, Centroamérica necesita una propuesta de acción de largo plazo, que presente una ruta de acción agresiva pero a la vez factible, amplia pero a la vez compacta, que apueste por una agenda quizás menos ambiciosa pero de mayor precisión y más profunda que la actual.

Al mismo tiempo, debemos tener en claro, que tal como lo manifestó Jean Monnet para el caso europeo, la construcción de una Centroamérica integrada no es una tarea que pueda lograrse de manera precipitada o de golpe. Es más bien un proceso que debe desarrollarse de manera gradual y progresiva. Se debe integrar lo que es viable en un momento dado y saber esperar, con los ojos abiertos, el instante de los saltos cualitativos¹⁷⁷.

Por supuesto que la voluntad política de los gobiernos centroamericanos será un factor clave para la renovación del sistema de integración regional, pues sin esta precondition, resultaría casi imposible redimensionar un proceso exitoso como el que se pretende. La formulación, ejecución y seguimiento del proceso, sin embargo, deberá convertirse en un asunto que no sólo apele a los técnicos y gobiernos del área. Más bien debe ser entendida como una responsabilidad de Estado en su conjunto, en la que deben participar activamente la sociedad civil organizada.

6.2 LA INTEGRACIÓN CENTROAMERICANA: ALGUNAS PREMISAS IMPRESCINDIBLES PARA SU ÉXITO

Centroamérica vuelve a tener, tras más de cinco décadas desde el inicio del proceso de integración, una oportunidad para llevar a cabo la profundización y consolidación de sus diferentes ámbitos, lo que lleva inevitablemente a plantearse el propósito de dar respuesta a algunos de las interrogantes que, hoy por hoy, definen la incertidumbre del futuro acontecer de la región:

- ¿Estamos dispuestos a actuar política, económica, social y culturalmente como un bloque en defensa de intereses regionales, aún dentro de nuestras diferencias?
- ¿Estamos dispuestos a hacer esfuerzos mancomunados para salir adelante?
- ¿Estamos dispuestos a construir la unidad política dentro de una diversidad que posee ritmos históricos distintos?

Hoy más que nunca, las sociedades centroamericanas se encuentran ante el histórico dilema de avanzar firme y decididamente hacia su integración plena, o languidecer dentro de un esquema de cooperación intergubernamental que día a día muestra sus límites y falencias¹⁷⁸. Para ello se necesita de una visión moderna y coherente capaz de redefinir el rumbo del Proceso de Integración a la luz de las nuevas realidades internacionales y locales.

¹⁷⁷ Dante Gabriel Ramírez, op. cit., pp. 34.

¹⁷⁸ “*Los Partidos Políticos en la Integración Centroamericana*”, XIII Conferencia Centroamericana y del Caribe de Partidos Políticos, (San Salvador, 24 y 25 de agosto de 2004).

En este sentido, se vuelve imprescindible que los gobiernos hagan un esfuerzo de depuración temática y redefinición estratégica que parta de prioridades de corto, mediano y largo plazo, basándose en los logros pasados y los beneficios esperados del proceso de integración regional, evaluando los beneficios de profundizar la integración y los costos generales en que se incurriría de no hacerlos bajo diversos escenarios, siendo necesaria la definición del proceso integracionista como un compromiso de Estado y no simplemente como un programa del gobierno de turno¹⁷⁹. De otra forma, la integración continuará siendo un desdibujado ejercicio retórico.

Este esfuerzo debería igualmente partir de un amplio proceso de consultas que refleje consenso entre los distintos sectores de la comunidad centroamericana, recordando que la actualización y profundización del esquema de integración, deberá tener un contenido equilibrado y atender a las cambiantes necesidades de la región, sin perder de vista que sus resultados deberán ser percibidos por la población centroamericana en general.

Por tal razón, se hace necesario abordar como tarea primordial una agenda realista y responsable de integración, en la que en primera instancia se clarifique el sentido del proceso a impulsar y sus contenidos, teniendo en claro dos conceptos básicos que deben de redireccionar el proceso. Por una parte, la integración deberá representar un importante valor agregado en el desarrollo de los Estados, y por otra, su construcción deberá orientarse con criterios de funcionalidad, para lo cual deben consignarse metas, plazos y mecanismos de seguimiento y evaluación de los compromisos asumidos

Otro punto central del éxito del proceso consistirá en lograr el objetivo siempre elusivo de una distribución equitativa de costos y beneficios, tema que ha sido recurrente en el sistema centroamericano¹⁸⁰.

Asimismo, se pretende que las reformas del Sistema se traduzcan en un beneficio más amplio y tangible para todos los sectores de la sociedad Centroamericana, puesto que la integración centroamericana es una justa aspiración histórica que, sólo tiene sentido real en tanto mejore la calidad de vida de sus habitantes.

Así lo visto, lo esencial de la concepción de integración en Centroamérica no deberá residir en la enumeración de objetivos, metas y estrategias ilusorias y confusas sino en el compromiso claro, real y permanente de enfrentar unidos los problemas fundamentales que se presenten.

La ausencia de cualquiera de las anteriores características, volvería muy complicada e improbable una revisión y reforma del sistema de integración centroamericana

¹⁷⁹ FUNDAPEM, op. cit., pp. 18.

¹⁸⁰ CEPAL, “*Pasado, Presente y Futuro del Proceso de Integración Centroamericano*” (Versión Electrónica) (México, 2001); Disponible en: <http://www.eclac.cl/cgibin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/2/9472/P9472.xml&xsl=/mexico/tpl/p9f.xsl&base=/tpl/top-bottom.xslt#>. Octubre, 2003.

mediante acciones eficaces y oportunas que permitan, actualizar y profundizar el proceso a lo interno, para que, por medio del dialogo y la concertación y en un marco de reglas claras y efectivas, se aborden los problemas regionales.

6.3 PROPUESTA PARA LA TRANSFORMACIÓN Y MODERNIZACIÓN DEL SISTEMA DE INTEGRACIÓN REGIONAL

6.3.1 Principios Fundamentales

En primer lugar, se hace importante señalar los 3 postulados básicos que deben de guiar al proceso centroamericano de integración en las próximas décadas¹⁸¹:

- La integración no es un fin en si misma, sino un medio para alcanzar el bienestar de todos los centroamericanos.
- Los avances concretos en el proceso solo serán posibles a través de un escalonamiento de acuerdos, acorde a la coyuntura y siempre tras una consolidación de lo previamente pactado, dando paso a la búsqueda de nuevos objetivos que lleven a un nivel mayor de perfeccionamiento.
- El sistema de integración deberá irse adaptando constantemente a los diferentes contextos que se vayan presentando, con la finalidad de afrontar con eficiencia los nuevos retos, teniendo su legitimidad asentada sobre las leyes comunitarias.

Con base en los anteriores postulados, se puede establecer una serie de principios generales, que determinan la funcionalidad y efectividad del proceso de integración, siendo estos:

a) Fidelidad a los objetivos del proceso

En primer lugar, se vuelve imprescindible el recuperar los motivos que dieron origen a la renovación y reestructuración del proceso de integración a inicios de los años noventa.

b) Pragmatismo

La integración no podrá construirse nunca con base en planteamientos idealistas o de visiones maximalistas de unificación política. La Historia nos ha demostrado que las iniciativas tendientes a la unión política acabaron en fracaso y que únicamente los avances en la integración económica han llegado a materializarse –aunque no perfectamente -en realizaciones sólidas y permanentes.

La integración centroamericana siempre se ha planteado más retos de los razonables. Pero al final, el exagerar las expectativas y precipitarse con los resultados, únicamente han sido fuente de frustración para los gobiernos y la sociedad civil.

¹⁸¹ Fernando Mudarra, “*Lecciones del Proceso de Integración en Europa*” (Separatas Didácticas) (Madrid, 1999), pp. 8-18.

Por tal razón, como ya hemos señalado con anterioridad, se hace necesario instaurar un pragmatismo que limite los compromisos a lo factible y prioritario, mostrando cierta “tangibilidad” del proceso mediante resultados que, parafraseando a Jean Monnet, hagan ver los beneficios de la integración a la ciudadanía.

Siguiendo a los teóricos neofuncionalistas, la integración económica continua siendo el camino perfecto para demostrar a los ciudadanos que la integración es una estrategia de desarrollo con capacidad real para ofrecer resultados tangibles, los que en determinado momento pueden desbordarse hacia otros sectores como el social y político.

c) Balance

El proceso debe procurar un equilibrio adecuado entre las cuatro áreas principales señaladas en los instrumentos de integración, a saber: política, económica, socio-cultural y ambiental.

d) Solidez Jurídica-Institucional

Se debe establecer un modelo que equilibre la defensa de los intereses comunitarios frente a los intereses nacionales, a través de la existencia de un marco jurídico-institucional estable que responda a las necesidades reales y promuevan el desarrollo comunitario de las sociedades centroamericanas.

e) Progresividad

Este principio consiste en señalar objetivos o necesidades inmediatas, sobre los cuales no existan diferencias entre los actores del proceso, dejando los asuntos fundamentales y los objetivos a largo plazo al “andar del tiempo”, debido a la imposibilidad práctica de su solución, por estar impregnadas de recelos políticos. Se debe pactar lo posible, jamás negociando con base en el principio de “todo o nada”.

La integración regional y su redefinición deben entenderse como procesos graduales de ejecución progresiva, flexibles y con visión de futuro

f) Viabilidad

En relación con el anterior principio, si bien la integración tiene que ser visionaria – aunque realista y mesurada-, esta no debe desatender las condiciones objetivas en las que habrá de ejecutarse, por lo que sus plazos, costos, y mecanismos de ejecución deben ser técnica, política, jurídica y financieramente viables.

g) Delegación de soberanía

Ello en ningún momento significa el detrimento de la soberanía en beneficio de otros sino realizar un ejercicio conjunto de competencias con la intención de obtener beneficios superiores para todos a partir de la suma de esfuerzos.

Hay que busca avances, por pequeños que sean, hacia compromisos no sólo vinculantes y obligatorios, sino también de aplicación interna en los países miembros, sin entrar a la polémica estéril entre supranacionalidad y soberanía nacional;

h) Solidaridad

Se debe asegurar la solidaridad en términos no sólo de equidad y desarrollo equilibrado en sus resultados y costos, sino también en la adopción consensual de políticas comunes para el beneficio del grupo, es decir la búsqueda y necesidad de establecer mecanismos de compensación.

Se hace inconcebible la idea, por la que uno o más Estados estén dispuestos únicamente a hacer uso de los beneficios que el proceso de integración ofrece, y no así, para asumir los costos que su consolidación conlleva.

i) Liderazgo

La región necesita líderes con capacidad de observar el proceso desde la perspectiva de los intereses regionales y más allá de los nacionales.

6.3.2 Los Objetivos del Proceso: En búsqueda de una Nueva Centroamérica

Hay que estar concientes y ser realistas, algunos de los objetivos esbozados puede que solamente se lleguen a alcanzar en el largo plazo. Debemos dejar de lado las reflexiones eternas, o la continua elaboración teórica de estrategias regionales, sin dar inicio a las acciones concretas.

La nueva Centroamérica que se pretende establecer, es una región moderna y visionaria, en la que sus habitantes puedan disfrutar de bienestar social y progreso económico, contribuyendo activamente a mantener los procesos económicos, sociales y políticos que hacen posible dicho bienestar.

Hablamos de una Centroamérica donde coexistan procesos de desarrollo nacional soberanos, con una perspectiva común del desarrollo regional, basada en la libre cooperación y coordinación entre naciones.

Una Centroamérica reconocida por el resto del mundo como una región económicamente próspera y competitiva a nivel global, que se refleje fielmente en entornos políticos democráticos vigorosos, estructuras sociales cada vez más equitativas e integradas, y recursos naturales que sean usados de forma eficiente y con respeto a los equilibrios ambientales, “desbordando” los beneficios económicos en desarrollo social.

Para alcanzar este ideal desarrollista, el moderno proceso de integración debe establecer como objetivos estratégicos los siguientes:

6.3.2.1 Políticos

- Consolidar a Centroamérica como una "comunidad de seguridad" que promueva la convivencia pacífica entre los países, y en la que desaparezca todo escenario de conflicto.
- Promover la modernización del Estado, a nivel nacional y regional

- Fortalecer y consolidar el estado de Derecho, garantizando la estabilidad social y el sistema democrático.
- Fortalecer la institucionalidad del sistema de integración y eficientar los mecanismos de toma de decisión y seguimiento.
- Promover la transparencia en el manejo de los recursos y en la rendición de cuentas.
- Lograr la irreversibilidad de los avances del proceso de integración, asegurando la obligatoriedad de los compromisos.
- Asegurar la solidaridad en términos no sólo de equidad en sus resultados y costos, sino también de adopción consensual de políticas comunes para el beneficio del grupo.

6.3.2.2 Económicos

- Promover la inserción efectiva de la región en la economía internacional, especialmente en los temas de Comercio e Inversión.
- Establecer mecanismos de coordinación y armonización de las políticas macroeconómicas.
- Fortalecer el comercio intraregional y extraregional a través de la diversificación productiva.
- Promover políticas coherentes para la transformación y modernización de los sectores productivos.
- Desarrollar planes regionales de promoción del empleo, la inversión, reconversión industrial y de fortalecimiento de las exportaciones.
- Modernizar la infraestructura regional, en materia de Energía, Transporte y Telecomunicaciones.
- Garantizar la seguridad jurídica para las inversiones y las actividades económicas.

6.3.2.3 Sociales

- Transformar Centroamérica sobre la base de un enfoque integrado con base en el desarrollo humano.
- Elevar el nivel y calidad de vida de los centroamericanos.
- Promover la reducción sistemática de la pobreza, especialmente a través la generación de empleos productivos.
- Privilegiar la inversión en la persona humana, con énfasis en la educación, salud o capacitación.
- Mejorar los índices de educación, salud, vivienda y otros indicadores del desarrollo humano.
- Promover el aumento de la participación social en el desarrollo y la integración.

6.3.2.4 Medio Ambiente:

- Reducir la vulnerabilidad ecológica, a través de políticas que fomenten el manejo racional de los recursos naturales
- Salvar la biodiversidad de la región y promover el desarrollo de corredores biológicos y áreas protegidas
- Promover la ratificación de convenios regionales e internacionales sobre temas medio ambientales

6.3.3 Características del Modelo Propuesto

- El modelo responde claramente a la consecución de los objetivos de transformación y modernización del proceso de integración, a través del desarrollo y ejecución de políticas creativas que permitan asegurar la obtención de resultados de impacto o significación para todos los sectores de la sociedad centroamericana.
- Las políticas de modernización y transformación del proceso de integración están destinadas a apoyar y coordinar, las actividades o proyectos que sobre el mismo tema estén siendo llevados a cabo a nivel nacional, sin generar duplicación y jerarquización de esfuerzos. Ser un proyecto que fortalezca las instancias nacionales y que potencie los espacios regionales.
- El proceso de integración se consolida como integral y futurista, conocedor de que el mismo necesita ir mas allá de medidas circunscritas al comercio, debiendo abarcar los aspectos, sociales, culturales, políticos, económicos y ecológicos, para de esta forma promover el desarrollo integral en forma armónica y equilibrada.
- El modelo promueve la formulación y adopción de políticas o posiciones centroamericanas comunes, tanto hacia el interior como hacia fuera de la región. A mayor integración entre los países, mayores serán las posibilidades de una eficiente incorporación en el sistema internacional, como un bloque fuerte con una posición armónica entre los foros internacionales
- La integración se visualiza como una empresa participativa que suscita el apoyo de la población
- Un proceso democrático - horizontal, que promueva la construcción de consensos, atendiendo las diferencias sectoriales y nacionales.
- El traspaso de los niveles puramente intergubernamentales hacia ámbitos supranacionales.
- Una ampliación del concepto meramente comercial de la integración, trasladándolo a un ámbito mucho más global.
- La adopción de políticas comunes en diferentes aspectos y la decidida búsqueda de la cohesión como principio fundamental de la integración.

6.4 LAS ÁREAS PRIORITARIAS DE ACCIÓN

6.4.1 Preservación del Medio Ambiente

La relevancia que ha adquirido el tema ambiental en Centroamérica deriva, por un lado, de un despertar creciente a la importancia que el tema representa para lograr un desarrollo sostenible, pero al mismo tiempo como una reacción a la serie de desastres naturales que han afectado a la región en los últimos años.

Los países centroamericanos tienen la responsabilidad de implementar modelos de desarrollo que reduzcan el daño ambiental al mínimo, siendo preciso para ello, el abordar en forma efectiva el mejoramiento de la gestión y conservación del medio ambiente, mediante la planificación concertada y la aplicación efectiva de normas y procedimientos homologados en toda la región, tales como los que a continuación se presentan

- Modernizar y armonizar la legislación, los instrumentos normativos y las políticas de gestión ambiental a nivel regional, en el mediano y largo plazo
- Implementar el desarrollo de sistemas de información y mecanismos de monitoreo y verificación para la toma de decisiones en materia ambiental.
- Impulsar el intercambio de experiencias exitosas en materia de gestión ambiental
- Promover la ratificación de convenios regionales e internacionales sobre el tema.
- Fortalecer las instituciones que tienen a su cargo la gestión ambiental a nivel nacional y regional
- Promover la eco-eficiencia en el sector empresarial regional
- Impulsar la descentralización y la desconcentración como formas de gestión.
- Promover las capacidades locales para la gestión ambiental, a través del desarrollo programas de formación y especialización de recursos humanos en la materia, así como la participación de la sociedad civil en la formulación de políticas ambientales regionales.
- Propiciar el desarrollo de corredores biológicos y áreas protegidas
- Elaborar una propuesta de armonización a nivel centroamericano de políticas comerciales y ambientales compatibles.
- Crear un fondo para el desarrollo sustentable.

6.4.2 Seguridad Regional

La liberalización del comercio, la facilitación de los trámites aduaneros, el aumento en el flujo de capitales intrarregionales y extrarregionales, la eventual supresión de oficinas de migración entre los países centroamericanos, etc., si bien son acciones claves para la profundización de la integración regional, también conllevan riesgos, como las posibilidades de aumento del crimen organizado¹⁸².

¹⁸² Pablo Rodas-Martini y Luis Cifuentes, op cit., pp. 52.

Por tal motivo, se propone la coordinación efectiva de las políticas en materia de seguridad entre los países del área, que tengan coherencia y sustento en lo convenido en el Tratado Marco de Seguridad Democrática, que aborden temas de urgencia regional, tales como el: Narcotráfico, Control de Armas, Lucha contra el Crimen Organizado, Terrorismo, Pandillas, Lavado de Dinero, etc.

Se convierte en asunto prioritario la cooperación regional en aras de robustecer la nueva agenda de seguridad, acciones tales como la profesionalización y reducción de las fuerzas armadas, y una adecuación y modernización de las fuerzas de seguridad para la protección ciudadana y la lucha contra el narcotráfico.

6.4.3 Eliminación de Conflictos Territoriales

El Salvador-Honduras. El Salvador se ha convertido en el primer país que solicita a la Corte Internacional de Justicia la revisión de una de sus decisiones en las audiencias de comienzos de septiembre del 2003, por un dictamen emitido en 1992 sobre un contencioso limítrofe viejo de más de un siglo. En el Golfo de Fonseca donde Nicaragua también tiene derechos, Honduras obtuvo la Isla del Tigre; El Salvador las islas de Meanguera y Meanguerita. A cada país se le concedió además el derecho de una franja de costa de tres millas. Descontento con el dictamen, El Salvador ha decidido simplemente ignorarlo. Está por verse aún si la Corte decidirá revisar su sentencia o no.

Nicaragua-Honduras. Nicaragua ha presentado una demanda en contra de Honduras ante la Corte Internacional de Justicia a causa de una disputa sobre su frontera marítima en el mar Caribe. Antes, Honduras había firmado y ratificado un Tratado con Colombia en el cual Honduras reconoce la soberanía de Colombia sobre unos 30 mil kilómetros cuadrados reclamados como suyos por Nicaragua. La concesión de prospección petrolera otorgada por Nicaragua a compañías extranjeras en un área vecina a la zona en disputa provocó la reacción airada de Colombia la que públicamente desautorizó la validez de tales concesiones.

Costa Rica-Nicaragua. Existe un contencioso entre ambos países sobre el Río San Juan. En los últimos años se han registrado tensiones sobre supuestos derechos de la policía costarricense de patrullar la parte del río que sirve como frontera común. No obstante, los actuales gobiernos se las han arreglado en medio de crisis políticas internas para disminuir las tensiones y privilegiar el diálogo. Esto no debe hacer olvidar que está pendiente en el Congreso de Costa Rica la ratificación de un Tratado con Colombia por el que se establecen las fronteras marítimas entre ambos países en el mar Caribe, lo cual afectaría la posición nicaragüense.

Guatemala-Belize. Tradicionalmente Guatemala ha reclamado como propia más de la mitad de los 23 mil kilómetros cuadrados del territorio de Belice. .Hasta finales del 2003 se daba por un hecho que se alcanzaría un acuerdo sobre la disputa territorial que data de un siglo y medio. Aparentemente Guatemala aceptaba un plan intermediado por la Organización de Estados Americanos (OEA) por el que se mantenía la misma línea divisoria entre ambos países pero otorgaba a Guatemala

una salida sobre el mar Caribe. Sin embargo, Guatemala dió un giro de 180 grados. El gobierno publicó un comunicado afirmando que la propuesta de la OEA no “*mostró el balance requerido para identificar los intereses y las demandas de Guatemala, y que por tal razón era inaceptable*”. A inicios del 2005, el gobierno beliceño mostró su interés en llevar el caso ante la Corte Internacional de Justicia.

Mientras los conflictos territoriales sigan latentes, los gobiernos continuaran con la tentación de recurrir a reclamos territoriales para desviar la atención doméstica ante problemas internos, generando al mismo tiempo fricciones que desestimen trabajar en un clima de confianza y con visión de largo plazo. Por todo lo anterior, se hace indispensable el avanzar en la solución de los conflictos territoriales que todavía persisten en la región¹⁸³.

6.4.4 La Modernización del Estado y el Sistema Democrático

Definitivamente el fortalecimiento de la democracia y su credibilidad es una tarea de la más alta prioridad, junto con elementos centrales como la consolidación del estado de derecho y el desarrollo de una administración pública moderna, eficiente, honesta y que rinda cuentas de sus acciones, en vista a que al menor síntoma de ingobernabilidad en cualquier país puede convertirse en una potencial amenaza de la estabilidad regional, y por ende del sistema de integración.

La inevitabilidad de la presencia estatal en la construcción del espacio regional –pero visto como agente dinámico y colaborador- requiere que los países cuenten con Estados que sean democráticos, fuertes, capaces de ejercer control y presencia sobre todos sus territorios en un marco de creciente simetría económica y social intrarregional.

Sin la consecución de las anteriores precondiciones, sería prácticamente imposible tan siquiera aspirar a un desarrollo sostenible y perdurable. Es indispensable, por lo tanto, comenzar la aplicación de medidas tendientes a asegurar un permanente perfeccionamiento y modernización de las instituciones democráticas, el fortalecimiento y consolidación del estado de derecho, el mejoramiento de la administración de justicia, la transparencia en la rendición de cuentas, la elevación de la calidad en las formas de hacer política, la promoción de la gobernabilidad democrática, y la apertura de la espacios y formas de participación y consulta ciudadana en torno a la construcción de un nuevo modelo de desarrollo.

6.4.5 La Participación de la Sociedad Civil

La sociedad civil no solamente podría constituirse en fuente de demandas para las instituciones de integración, sino también en un fundamento importante para la legitimidad social y política, y, por qué no decirlo, para la permanencia de los acuerdos. Sin embargo continúa imperando el desconocimiento sobre el proceso, y peor aún, se observa una generalizada percepción de que la integración tiene poco o ningún efecto benéfico sobre la calidad de vida de la gente.

¹⁸³ *Ibíd.*,53

La falta de visibilidad, producto de una deficiente estrategia publicitaria, el hecho de que el SICA y sus principales entidades, siguen totalmente desconectadas de la vida del ciudadano común, sin atender de manera clara y directa sus demandas cotidianas, sumado a la inexistencia de mecanismos o canales efectivos de participación y a la “intangibilidad” de los beneficios del proceso, son las principales causas que han alejado a la integración de la realidad de las grandes mayorías.

Salir de allí requerirá de una revolución en las actitudes del sistema educacional, de los medios de comunicación y de las instituciones regionales. La idea es que el ciudadano común entienda cómo opera la integración regional y esté en mejor disposición para tomar parte en decisiones que inciden sobre su vida¹⁸⁴.

En efecto, la integración no puede seguir siendo un patrimonio exclusivo de élites políticas, económicas y sociales, sin arraigo a nivel popular. Es esencial abrir el debate a la sociedad centroamericana sobre el proceso de integración y el futuro de la región.

El impulso político necesario para relanzar el proceso de integración regional requiere una sensibilización de la sociedad civil respecto a las ventajas sociales, económicas y de desarrollo sostenible que la integración puede aportar¹⁸⁵.

La sociedad civil se convierte de esta forma, en un elemento clave para sustentar el proceso a largo plazo y darle un contenido popular y democrático. La capacidad de desarrollar canales de información, conocimiento, consulta y participación, adquieren una importancia aún mayor que en el pasado, en la búsqueda de un modelo propio de integración que responda a las necesidades concretas de la región.

Hay que empezar por reconocer la falta de convocatoria que el proyecto de integración centroamericana ha tenido en el transcurso de los últimos años; reconstruir esa convocatoria y, a la vez, incidir en el mejoramiento de las relaciones entre sociedad civil y Estado, a fin de manejar una agenda compartida, que debe de tener como prioridades básicas:

- En cuanto a la articulación entre gobiernos, instituciones regionales y sociedad civil, deberá prestarse especial atención en lograr una mayor toma de conciencia y comprensión del papel y las responsabilidades que ha de asumir cada una de las partes, y en facilitar dicho proceso.
- Promover el diálogo social a nivel nacional, a través de mecanismos de concertación, que establezcan una política coherente de participación de los sectores sociales, lo cual exige en primer lugar voluntad política por parte de

¹⁸⁴ Victor Bulmer-Thomas y Douglas Kincaid, op. cit., pp. 68.

¹⁸⁵ Phillipe Combescot, “*La Estrategia de Cooperación Regional de la Unión Europea en Centroamérica*”. La Integración Centroamericana: Realidad y Perspectivas (Versión Electrónica) (Bruselas: Unión Europea, 2003); Disponible en: http://europa.eu.int/comm/external_relations/ca/doc/integes_1203.pdf. Diciembre, 2004.

los gobiernos, y en segundo, que la sociedad civil haga esfuerzos por elevar su nivel de organización y propuesta.

- Promover el desarrollo de foros de reflexión estratégica regional y un debate permanente y abierto sobre la naturaleza y objetivos del proceso de integración centroamericana.
- Elaborar una agenda mínima común y un plan de incidencia regional entre los diversos sectores y redes de la sociedad civil para promover esta agenda
- Fortalecer institucionalmente las organizaciones de la sociedad civil, mirándolas desde lo nacional a lo regional.
- Apoyar procesos de información, formación y sensibilización de la sociedad centroamericana, procurando fortalecer las redes existentes y mecanismos de coordinación de las organizaciones de la sociedad civil, para que mejoren su capacidad de participar efectivamente en el diseño e implementación de las iniciativas, incluyendo la preparación de políticas comunes, propiciando los espacios necesarios para la construcción de una cultura integracionista centroamericana y el surgimiento de una identidad regional.
- En relación con lo anterior, se hace igualmente necesario que la sociedad civil conozca con claridad y periodicidad sobre las funciones y actos de las instituciones de la integración.
- Impulsar el fortalecimiento del Comité Consultivo para que con el apoyo de los Gobiernos y de la SG-SICA, se constituya en importante interlocutor y foro permanente para la reflexión y el debate entre la sociedad civil y las instituciones de la integración centroamericana, haciendo mas eficiente su funcionamiento, y perfeccionando los espacios de encuentro y dialogo entre las organizaciones que lo conforman.
- Sistematizar los temas prioritarios de las organizaciones y actores sociales para ser transmitidos a los gobernantes y organismos de integración.

6.4.6 El Desarrollo Social

El nuevo contexto regional e internacional obliga a una revisión de las políticas sociales que se han implementado en el transcurso de las últimas décadas. Actualmente, es necesario que Centroamérica avance hacia el desarrollo de políticas sociales que sean determinantes, tanto para compensar o aliviar los problemas sociales provocados por el funcionamiento del sistema económico, como también para actuar como soporte fundamental de ese mismo desarrollo económico.

Es así como el desarrollo social, considerado regionalmente, deberá tomar en cuenta el doble carácter de la inversión social, que permite mejorar las condiciones de vida de los sectores de la población a los que se dirige, a la vez que aumenta la capacidad productiva de los países¹⁸⁶.

En este contexto, es indispensable el desarrollo de una política social que permita reducir tanto las asimetrías en desarrollo relativo entre los países de la región, como reducir las inequidades en el desarrollo de las sociedades centroamericanas,

¹⁸⁶ Fernando Herrera Acosta, op. cit., pp.76.

abordando con eficacia temas estratégicos como el desarrollo equilibrado y sostenido, el ordenamiento territorial, el acceso a los servicios de educación, salud, vivienda, el acceso al trabajo, entre otros, lo que debe ir aunado a la creación y puesta en marcha de un sistema para dar seguimiento a la evolución del desarrollo social en la región.

El logro de tales objetivos dependerá de una buena gestión en los asuntos públicos de cada uno de los países, de la coordinación y apoyo que pueda brindarse al nivel regional, y de la transparencia de los sistemas financieros, monetarios y comerciales en el plano internacional, dando prioridad a las siguientes acciones:

- Promover la inversión en el capital humano, con particular atención a las áreas de educación, salud, nutrición, vivienda y seguridad alimentaria, a través de acciones concretas que conciben el desarrollo humano como el centro de las políticas.
- Establecimiento de un sistema para dar seguimiento al desarrollo social y humano en la región
- Propiciar el intercambio de políticas exitosas en educación, salud e infraestructura básica a nivel de gobiernos centrales, departamentales y municipales de los cinco países.
- Incentivar la focalización de acciones integrales e intersectoriales para atender las necesidades de los grupos más vulnerables
- Establecer las medidas política necesarias para la reducción sistemática de la pobreza, especialmente mediante la generación de empleos productivos
- Desarrollar sistemas de cofinanciación con la iniciativa privada en proyectos productivos generadores de empleo.
- Establecimiento de un sistema para dar seguimiento al desarrollo social y humano en la región
- Impulsar políticas de descentralización que permitan el diseño de las normas y procedimientos que combinen la acción del gobierno central con la de los gobiernos locales.
- Creación de un Consejo económico y Social Centroamericano a través del cual se vayan diseñando y aplicando políticas y planes que promuevan un desarrollo económico, social, y cultural en consonancia con los derechos, las aspiraciones y necesidades de los pueblos de Centroamérica.

6.4.7 Estrategia Económico-Comercial

La integración económica regional debe responder a los nuevos retos que imponen los cambios que operan en el escenario internacional, en el que se registran procesos simultáneos de globalización y de formación de bloques comerciales, para lo cual se precisa la adopción de modernas políticas económico-comerciales, que permitan una participación mas decidida de los países del istmo en el comercio mundial con objeto de asegurar un crecimiento sostenido.

No hay que olvidar que la integración económica genera una serie de obstáculos, en vista de que se constituye en un proceso complejo caracterizado por un alto grado de interdependencias, dinamismo y conflictividad, existiendo un elevado riesgo de

incumplimientos por parte de los Gobiernos ante presiones internas y externas, la tentación de oportunismo o problemas prácticos¹⁸⁷. Como consecuencia de lo anterior, Centroamérica sigue careciendo de una estrategia regional que organice e instrumente su proyecto de inserción competitiva en la economía internacional. En particular, este hecho explica parcialmente el peso que siguieron teniendo los enfoques unilaterales en la concreción de algunos acuerdos de liberalización comercial. En el terreno de las relaciones económicas internacionales, el escaso desarrollo de mecanismos efectivos de coordinación y concertación entre los distintos países es un factor que ha debilitado su capacidad negociadora individual y colectiva en una serie de temas comerciales y financieros de alta importancia para el conjunto de la región.

Por tal motivo, el esfuerzo que los países de la región han ido llevando a cabo para abrir sus economías, transformar sus estructuras productivas y lograr una inserción eficiente y dinámica en el mercado internacional, requiere de una revisión y reestructuración en sus estrategias que vincule el crecimiento económico, con la tarea de hacer que sus beneficios abarquen a todos los sectores de la sociedad.

La visión de una región integrada que participa y prospera en la economía global, podrá concretarse únicamente si los países tienen la capacidad para convertir sus ventajas comparativas en verdaderas ventajas competitivas en el largo plazo, lo que requiere adaptar los sectores productivos a las necesidades de un mundo globalizado y altamente competitivo, que no se base únicamente en ventajas derivadas de la ubicación geográfica o los bajos costos de producción, sino sobre la base de ventajas dinámicas y políticas de competitividad eficientes.

En ese sentido, debe plantearse un modelo de desarrollo de largo plazo, de tipo incluyente, que no deje al margen a ningún sector económico, cuya prioridad igualmente, no se limite a la promoción y crecimiento de las exportaciones, sin dar cuenta explícita de las necesidades de aquellos sectores no exportadores. Hablamos de un modelo de desarrollo económico, cuyos esfuerzos en pro de mejorar el proceso de apertura intrarregional sean compatibles y mutuamente provechosos con esfuerzos que, en la misma dirección, realizan las instituciones integracionistas y que incorpore a la vez de manera activa la agenda social. Y que finalmente contenga una estrategia con medidas claras y concretas para provocar un salto hacia adelante en el progreso económico de la región, aprovechando plenamente sus fortalezas competitivas.

Lo anterior impone una transformación de todo el sistema productivo que incluya acciones a diferentes niveles, tanto en el ámbito nacional como en el regional, teniendo en cuenta la necesidad de contar con una capacidad institucional jurídica común sólida, que permita superar obstáculos y resistencias a los objetivos de integración plenamente compartidos por los Gobiernos, así como garantizar la seguridad jurídica de los agentes económicos y fortalecer la credibilidad de los compromisos mutuos (Gobierno –iniciativa privada) y conjuntos (ante terceros).

¹⁸⁷ Véase CEPAL, “*Propuesta para el Fortalecimiento y la Racionalización de la Institucionalidad Regional Centroamericana*”, (Costa Rica: 1997)

Por otra parte, hay que tener en cuenta que la unión aduanera no constituye el punto de llegada de la integración económica – predicada por percepciones integracionistas lineales-, sino su punto de partida. Como lo señaló la Comisión Ad Hoc “la unión aduanera representa en este momento la etapa mas importante en el forjamiento de la nueva Integración Centroamericana, este es el momento del cambio, si no la concretamos, debemos de estar concientes de que estaremos condenando por mucho tiempo a un estancamiento de nuestro proceso de integración con los consiguientes perjuicios, tanto al comercio interno como al extrarregional”¹⁸⁸.

La consolidación de la integración económica requiere además de esfuerzos en materia de convergencia macroeconómica, cooperación monetaria, el establecimiento de un régimen de competencia, así como el desarrollo de políticas de atracción de inversiones, entre otras medidas

Para alcanzar estos objetivos, se propone a continuación algunas estrategias para alcanzar el desarrollo sostenible y competitivo de la región, basadas en la puesta en práctica de planes y programas a mediano y largo plazo, que coordinen la acción gubernamental, empresarial e institucional:

6.4.7.1 La consolidación de la Unión Aduanera

Se recomienda establecer cuanto antes una unión aduanera y liberalizar completamente el comercio intrarregional. Esto conlleva la adopción de medidas tales como:

- Establecer un arancel externo común.
- Eliminar las restricciones comerciales aun existentes. Lo que implica llegar a un acuerdo sobre los bienes que aún se incluyen en el Anexo A del Protocolo de Guatemala, prohibir la restitución de barreras arancelarias al comercio intraregional, y el establecimiento de medidas anti-dumping, compensatorias o de salvaguarda al comercio intraregional.
- Reducir los controles aduaneros al comercio de bienes (fiscales, técnicos y sanitarios), dejando controles solo por razones de seguridad y migración.
- Instruir a las autoridades nacionales responsables a que cumplan con los plazos y el cronograma ya acordado.
- Instruir al secretario General de la SIECA para que brinde el apoyo técnico que sobre la materia necesitan los Ministros de la integración económica, hasta concluir la armonización arancelaria y la creación del territorio aduanero único.
- Modernizar las aduanas a través de una reforma de sus procedimientos, la introducción de tecnología informática de punta, entre otras medidas, con la finalidad de agilizar los trámites.
- Diseñar un sistema de recaudación arancelario a nivel regional, el cual permita la distribución de los aranceles entre los países miembros.

¹⁸⁸ “Elementos para una Presentación a la Cumbre de Presidentes y Jefes de Gobierno del SICA sobre el Replanteamiento Integral de la Institucionalidad Centroamericana”. XXIV Reunión Ordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno de los Países del Sistema de Integración Centroamericana (SICA). (Guatemala; junio, 2004).

6.4.7.2 Promoción y Atracción de Inversiones

- Promover la inversión extranjera directa en la región, por medio del establecimiento de normas claras, para movilizar el interés de los agentes económicos a expandir su actividad dentro de la región, siendo a la vez, un sistema para la solución de posibles controversias
- Realizar acciones tendientes a la armonización de las políticas para la inversión extranjera y regional entre los países, tales como: la armonización de los sistemas de registros, en especial los de la propiedad intelectual; la fijación de normas para la conservación del medio ambiente; el establecimiento de un régimen regional de concesiones, entre otras.

6.4.7.3 La Modernización Productiva

- Promover alianzas más frecuentes y mejor orientadas entre el sector empresarial y los gobiernos, con clara perspectiva regional.
- Desarrollar a nivel regional reformas legales, institucionales y administrativas que redunden en una mejora del clima empresarial.
- Empezar las acciones necesarias para generar un proceso de modernización y reconversión industrial, que permita mejorar los métodos de producción para alcanzar mayores niveles de eficiencia, orientada hacia productos claves con demanda internacional.
- La promoción de la iniciativa privada a través de programas en apoyo a la gestión empresarial orientadas al sector externo.
- Fortalecer la competitividad empresarial en los mercados regionales e internacionales, desde una concepción del progreso económico que integre en un marco teórico coherente las dimensiones económica, social, ambiental e institucional.
- Crear un organismo regional de promoción de competencia.
- Favorecer el desarrollo y la competitividad de clusters (conglomerados o polos de atracción) de empresas en sectores con alto potencial competitivo como los de la producción agrícola de valor agregado, la maquila, la producción de componentes electrónicos, el turismo, los servicios de logística y las industrias de la informática y el conocimiento
- Fomentar y respaldar el desarrollo y ampliación de las micro, pequeña y mediana empresa (MPYME), con la intención de que su producción se oriente también hacia el intercambio dentro de la región y hacia la exportación extraregional, facilitando su incorporación a las cadenas productivas más dinámicas
- Promover las transferencias tecnológicas y el apoyo financiero para programas de investigación.
- La modernización de políticas sectoriales en materia de educación e innovación tecnológica, que incentiven la formación y capacitación de recursos humanos a nivel técnico-vocacional y universitario superior, con orientación hacia las necesidades de la región.

- Propiciar la modernización de la infraestructura regional, en materia de Energía, Transporte y Telecomunicaciones, que vincule eficientemente las áreas rurales con los centros urbanos.
- La consideración del sector agropecuario como un factor importante del desarrollo económico y social de la región.

6.4.7.4 Negociaciones Comerciales

- Impulsar una política comercial externa común
- Promover la acción mancomunada – en contraposición con el proceso actual de negociaciones por parte de países individuales – para negociar nuevos tratados.
- Considerar la conformación de un equipo regional capacitado en negociaciones comerciales ante terceros, parte del cual se convierta en personal de planta de SIECA y parte en personal de los ministerios de economía de los diferentes países¹⁸⁹.
- Antes de iniciar negociaciones comerciales con terceros, sería necesario analizar los beneficios y costos de un posible acuerdo (selectividad de socios)
- Realizar estudios *ex post* de los acuerdos vigentes, con el fin de evaluar su impacto sobre los flujos comerciales, sectores afectados y beneficiados, desarrollo económico e inversiones, entre otros aspectos.
- Abrir espacios de participación y crear canales de información y comunicación institucionalizados a nivel nacional y regional, para que los sectores empresariales y de la sociedad civil puedan acompañar y evaluar los procesos de negociaciones comerciales.

6.4.7.5 Otras Acciones

- Fortalecer la coordinación y armonización de las políticas macroeconómicas (monetarias, crediticias, cambiarias y fiscales)
- Coordinar políticas financieras e integrar mercados financieros.
- Consolidar la capacidad técnica y administrativa de las instituciones centroamericanas de integración para que sean capaces de jugar el rol que les corresponde
- Desarrollar una política regional integracionista promotora de exportaciones rentables y renovables en amplios y diversificados mercados.

6.4.8 La Reforma Jurídica-Institucional

Se debe partir de reconocer la vinculación directa entre el proyecto estratégico regional y la institucionalidad del SICA, la cual es el instrumento mediante el cual dicho proyecto se concreta. En efecto, el modelo de integración que se propone alcanzar no será factible sin un marco institucional similar al actual, más allá de las reformas que este precise.

¹⁸⁹ Pablo Rodas-Martini y Luis Cifuentes, op. cit., pp. 49.

Alfredo Guerra-Borges señalaba hace algunos años que el principal desafío para la integración centroamericana en el inicio del nuevo milenio, sería su replanteamiento integral, su reestructuración como proceso institucionalizado, bajo el entendido de que el replanteamiento significa no volver al status anterior,¹⁹⁰ lo que conllevaría por un lado, a la redefinición del esquema de integración y a la reducción o ampliación de algunos de sus ámbitos, y por el otro, al drástico reajuste de funciones y recursos en el conjunto de los órganos e instituciones del SICA, a sabiendas que su no concreción, se convertiría en una hipoteca considerable para el proceso.

Y en efecto, a comienzos del siglo XXI se vuelve necesaria una transformación del orden jurídico-institucional regional, de corte pragmática y gradual, orientada a la conformación de un verdadero sistema comunitario, que tenga como base de actuación una agenda de integración realista y consensuada en razón de su viabilidad política y de beneficio evidente para todos los agentes y actores del proceso.

Los objetivos básicos de este replanteamiento institucional, serían entre otros: Consolidar un marco institucional de clara inspiración comunitaria; reducir la dispersión de los organismos regionales y elevar la eficiencia y eficacia de los foros y mecanismos intergubernamentales; fortalecer la capacidad técnica y administrativa de las instituciones; mejorar los mecanismos de coordinación interinstitucional; y asegurar un control adecuado sobre las actividades de los organismos regionales por parte de las autoridades y sociedades de los países.

Para cumplir con los anteriores objetivos será necesario revitalizar el papel de las instituciones de integración, dotándolas de los medios políticos, jurídicos y financieros que les permita organizar una acción regional concatenada eficiente y eficaz, con alto grado de flexibilidad, para solucionar nuevos problemas, generar consensos, y asumir la gestión del cambio. Este proceso, igualmente debe ser acompañado de un esfuerzo de racionalización y de planificación para definir los tiempos, los momentos, así como las estrategias para cumplir con los compromisos que de las instituciones emanan.

En ese sentido, será preciso abandonar la insistencia de partir de la perspectiva de qué hacer con las instituciones (reagrupar, interconectar, fusionar etc.) sino de cómo separar, reatribuir y redistribuir las funciones que se consideren necesarias¹⁹¹

Por otro lado, la reestructuración de la institucionalidad del SICA debe trascender el tema de la reforma de entidades específicas, como podrían ser la Corte Centroamericana de Justicia o el Parlamento Centroamericano, e insertarse en un replanteamiento integral de la institucionalidad regional, en vista que los problemas del proceso de integración trascienden las evidentes limitaciones de algunos de sus órganos.

¹⁹⁰ Alfredo Guerra-Borges, *“América Central Hacia el 2000”*, (Venezuela: Editorial Nueva Sociedad, 1989), pp. 185.

¹⁹¹ CEPAL-BID, op. cit., pp. 90.

Del mismo modo, el objetivo de la reforma institucional no puede limitarse a reducir drásticamente el número de entidades regionales –como algunos gobiernos proponen en la actualidad–, sino adecuar las capacidades institucionales a las nuevas necesidades que plantean los diferentes objetivos de la agenda regional. En lugar de acercarnos a la meta, estaríamos retrocediendo enormemente.

La solución debe acercarse más a la racionalización del entramado institucional y a la ampliación de las competencias comunitarias. Es decir, dotar a las instituciones de la integración de las potestades que le competen, superando los obstáculos que han impedido su eficaz funcionamiento.

Este replanteamiento institucional, igualmente deberá desarrollarse bajo el entendido que la adquisición y consolidación de competencias comunitarias o supranacionales debe estar sustentada en una sólida base intergubernamental¹⁹². Los gobiernos deberán ir incrementando su confianza en las instituciones, en su capacidad de definir propuestas de efecto positivo para el interés general y de ejecutarlas adecuadamente, proceso que con el tiempo, podría generar condiciones en las que habría un consenso en cuanto a la necesidad de mecanismos toda vía más fuertes y de órganos supranacionales en el sentido estricto de la palabra.

La transición del sistema intergubernamental al comunitario, deberá apoyarse en los siguientes ejes para asegurar su éxito:

- La sustitución de la relación de subordinación de parte de los órganos del SICA, por el establecimiento de una relación coordinada.
- Establecer una relación más estrecha entre la institucionalidad regional y las instituciones nacionales correspondiente, en la búsqueda una nueva forma de institucionalidad que permita la interacción y articulación entre la función comunitaria y la negociación intergubernamental de los intereses nacionales.
- Promover la coherencia del marco institucional con los principios del proceso de integración.
- El desarrollo de las competencias contempladas en los acuerdos y tratados centroamericanos.
- Tener en cuenta el principio de subsidiariedad, por el que se atribuyen competencias a favor de la instancia supranacional, cuando el ámbito de acción de los Estados no es suficiente para alcanzar los objetivos de la comunidad, el cual debe ir acompañado del principio de razonabilidad.
- Promover el mayor grado posible de participación de los países miembros en las instituciones regionales y la participación activa de los agentes principales en el proceso.
- El establecimiento de un Mecanismo Operativo que de seguimiento permanentemente a los compromisos asumidos.

¹⁹² Ennio Rodríguez y Meter Versteeg, op. cit.

6.4.8.1 Marco Jurídico

- Se debe hacer una depuración de los instrumentos jurídicos que rigen el sistema, unificando criterios, para que en la medida de lo posible sea un sistema simplificado, ágil y autónomo. El sistema debe contar con un fundamento jurídico claramente definido, en el que se especifiquen las competencias y el mandato de las distintas instancias, de tal modo que sus funciones no puedan dar lugar a confusión.
- Armonizar la legislación nacional y regional de relevancia para la integración.
- Asegurar que las competencias o el mandato de las instituciones regionales se centren prioritariamente en asuntos de carácter regional.
- Establecer mecanismos –a nivel nacional y regional- de seguimiento, control y evaluación del cumplimiento de los acuerdos regionales, y evitar la adopción de decisiones contrarias a éstos por parte de los gobiernos nacionales.
- Es indispensable la participación plena de todos los Estados que conforman el SICA, en todos los órganos e instituciones regionales. Ello implica la suscripción y/o ratificación de todos los instrumentos complementarios y derivados del Protocolo de Tegucigalpa.
- Promover el desarrollo de normas y mecanismos concretos de ratificación de los acuerdos regionales, estableciendo límites temporales que eviten una prolongación excesiva que afecte el cumplimiento de los acuerdos.

6.4.8.2 Presupuesto Institucional

El SICA requiere de recursos suficientes para trabajar. No existe tal cosa como una integración “barata”, aunque ello no debería convocar al dispendio y la desidia en el manejo de los escasos recursos disponibles para financiar el aparataje institucional del Sistema¹⁹³.

Por tal motivo, un tema clave en el replanteamiento institucional, es el establecimiento de un Mecanismo Automático e Independiente de Financiamiento para las instituciones del SICA (similar al modelo europeo), con el fin de garantizar su autonomía y funcionalidad.

En este caso, el primer paso que se debe dar es establecer un acuerdo básico respecto del problema de financiamiento, que refleje un consenso mínimo con relación a la necesidad misma de consolidar una agenda de integración. Acuerdo que podría ser visto como una muestra del compromiso real de los Gobiernos con el proceso de integración.

En segundo lugar, se debe proceder al establecimiento del formato, los principios que deben regirlo y los mecanismos para su ejecución, seguimiento y control. Siguiendo el ejemplo europeo se propone el desarrollo de un fondo de financiamiento institucional apoyado en los ingresos arancelarios, una vez sea concluido el proceso

¹⁹³ FUNDAPEM, op. cit., pp. 23.

de Unión Aduanera. Mientras tanto el soporte institucional deberá continuar siendo financiado por las aportaciones de los Estados Miembros.

La rendición de cuentas, el acceso a la información y la publicidad de las acciones institucionales deberán convertirse en una práctica permanente y a la vez reglamentarse. Por ello, junto con el establecimiento del mecanismo de financiamiento, se debe prever el desarrollo de un sistema de fiscalización.

En ese sentido, se hace indispensable el establecimiento de una entidad independiente responsable de la auditoría general, como sería una “Contraloría Regional de Cuentas” con el fin de procurar la efectiva, eficiente y transparente ejecución presupuestaria de los órganos del Sistema. Dicha entidad tendría competencia sobre todos los órganos e instituciones del Sistema, gozando de facultades para la fiscalización administrativa y ejecución presupuestaria; la observancia de las normas de contabilidad pública; el acceso a la información sobre la gestión de ingresos y egresos, entre otras, debiendo estar en estrecha relación tanto con la Comisión como con la Corte para perseguir todos aquellos casos de corrupción que se evidencien.

6.4.8.3 La Secretaría General (SG-SICA)

La SGSICA debe asumir su rol de líder ante el conjunto de Secretarías e Instituciones de la Integración, a partir del principio de coordinación, respondiendo a la asunción gradual de su liderazgo.

El desgastado e infructuoso proyecto de crear una Secretaría Unificada que se viene promoviendo desde finales de la década pasada se considera un objetivo innecesario. De nada sirve una compleja readecuación administrativa sino lleva implícito componente comunitario, que es el objetivo central de la visión neofuncionalista.

Por el contrario, y dejando de lado las cuestiones técnicas de unificación institucional, lo verdaderamente esencial para el eficaz funcionamiento de la SG SICA y sus secretarías técnicas es que éstas reciban un mandato claro, además de los oportunos recursos humanos y financieros, con el fin de garantizar la agilidad y claridad de los procedimientos, de las acciones y de la agenda interna de la misma.

En tal sentido, debería impulsarse la autonomía de la SGSICA en la elaboración de estudios y la formulación de propuestas sobre políticas e iniciativas en materia de integración, tareas que podrían realizarse por intermedio de una Unidad de Estudios Estratégicos y Planificación, compuesta por un equipo de expertos sobre las materias a tratar.

De la misma forma, el Consejo de Ministros, el Parlamento Centroamericano y la Corte Centroamericana de Justicia, deberían canalizar sus propuestas a través de la SGSICA, para que esta dentro de un plazo prudencial emita dictamen y en caso de no hacerlo, o que el mismo sea negativo, no se de curso a la propuesta de que se trate. Esto conllevaría a su vez la articulación de una red de información y

comunicación ágil y fluida de la SGSICA con las de las otras instituciones del Sistema.

Por otro lado, la figura del Secretario General del SICA debe revisarse con el fin de fortalecerla, devolviéndole su perfil técnico.

6.4.8.4 Parlamento Centroamericano (PARLACEN)

Deben corregirse los obstáculos que limiten la eficacia y eficiencia del PARLACEN, con la finalidad de fortalecer su participación dentro del proceso de integración, en oposición a la eliminación de toda forma parlamentaria que sirva de contrapeso político a las autoridades ejecutivas, tal y como algunos Gobiernos de la región continúan predicando, basando su postura en la inoperancia del Parlamento, su financiamiento “sobredimensionado”, y el rechazo público hacia algunos de sus funcionarios sindicados de casos de corrupción en sus respectivos países. Es más, deben de serle reasignadas algunas de las atribuciones con que surgió –y que fueron eliminadas a través del Protocolo de Tegucigalpa-, tales como la designación y destitución de altos funcionarios, poder fiscalizador institucional, entre otras.

Sin embargo, lo anterior no descarta que algunas de las disposiciones del Tratado Constitutivo del PARLACEN tengan que ser revisadas y actualizadas, como lo son aquellas relativas a las inmunidades y privilegios, su composición numérica, la participación de los ex presidentes y vice-presidentes, así como el presupuesto asignado, con el objetivo de racionalizar sus costos y guardar la debida proporcionalidad con el resto del sistema institucional centroamericano, adaptado su funcionamiento a la realidad centroamericana, de manera que responda a sus necesidades e intereses reales, y en un futuro a los cambios que se operen en el entorno internacional y a las exigencias de la evolución del proceso integracionista.

En un proceso marcado por la gradualidad el Parlamento puede limitarse inicialmente a dictaminar sobre la evolución del proceso e ir preparándose para una progresiva participación en la toma de decisiones¹⁹⁴. Se procuraría con ello darle un carácter vinculatorio o comunitario, tomando en cuenta la acción legislativa que iría requiriendo la evolución del proceso de integración.

Otra acción ineludible en esta primera fase de reestructuración, lo constituirá el fortalecer su coordinación con los demás Órganos e Instituciones del SICA y con las agendas de los Congresos o Asambleas Nacionales, a manera de prepararlo gradualmente para la adopción de nuevas competencias –de orden fiscalizador y jurídico-, entre las cuales las más importantes serían:

- Fiscalizar el funcionamiento de los órganos, organismos e instituciones del SICA, con la finalidad de verificar y evaluar permanentemente que las acciones

¹⁹⁴ “Elementos para una Presentación a la Cumbre de Presidentes y Jefes de Gobierno del SICA sobre el Replanteamiento Integral de la Institucionalidad Centroamericana”. XXIV Reunión Ordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno de los Países del Sistema de Integración Centroamericana (SICA). (Guatemala; junio, 2004).

desarrolladas por éstos, sean congruentes con los intereses del proceso de la integración centroamericana.

- Analizar, aprobar y sugerir adecuaciones al presupuesto, y evaluar la ejecución del mismo.
- Ser consultado por el Consejo de Ministros y la SGSICA, respecto a los proyectos de convenios o modificaciones de los instrumentos jurídicos relacionados con la integración centroamericana.
- Velar porque los compromisos que los Estados adquieran con terceros Estados, sean coherentes y no lesionen el proceso, debiendo emitir dictamen previo sobre los tratados en materia de integración o tratados multilaterales relacionados con el marco jurídico del Sistema de la Integración Centroamericana.
- Ejercer funciones legislativas, teniendo iniciativa de ley en la creación del derecho derivado, en su calida de actos jurídicos vinculantes que comprenden tanto normas jurídicas y directrices generales y abstractas, como medidas concretas e individuales.
- Facultar al Parlamento, para llevar a cabo la elección y remoción de los altos funcionarios del sistema de la integración regional.
- Proponer a los Organismos Legislativos de los Estados miembros, proyectos de ley, armonizaciones de leyes y otras disposiciones (Tratados e instrumentos de Libre Comercio).
- Proponer a la Reunión de Jefes de Estado y de Gobierno las consideraciones y recomendaciones de políticas, medidas y acciones para resolver cuestiones y aspectos que influyen directamente el proceso de integración
- Otorgarle al Parlamento Centroamericano derecho de consulta previa sobre cualquier tratado, convenio o acuerdo que los Estados Parte pretendan celebrar con terceros, cuando tales compromisos se refieran a la integración centroamericana

6.4.8.5 La Corte Centroamericana de Justicia (CCJ)

El contexto actual debe aprovecharse para reflexionar sobre las funciones y la conformación de una instancia judicial centroamericana que asuma la responsabilidad de la interpretación uniforme de los tratados y normas de la integración centroamericana, promoviendo y consolidando el derecho comunitario.

Por lo tanto, el fortalecimiento de la Corte Centroamericana de Justicia –CCJ-, como órgano judicial principal y permanente del SICA, se convierte en una prioridad para la reforma institucional, cuyo rol es esencial para garantizar la estabilidad jurídica dentro del proceso, así como el control de la legalidad en la adopción y ejecución de decisiones.

En vista de estos objetivos, deberán llevarse a cabo las acciones necesarias que favorezcan en primer lugar a la ratificación del Estatuto de la Corte por parte de los Estados que aun no lo hayan hecho, lo que permitiría posteriormente abordar aspectos esenciales de su reforma, tales como:

- La racionalización del presupuesto asignado y su estructura administrativa
- La reducción del número de Magistrados Titulares y Suplentes.
- La revisión a las inmunidades y privilegios de los Magistrados
- El Fortalecimiento del papel de la Corte en ámbitos como el arbitraje comercial.
- El Fortalecimiento de sus fallos, para que estos sean de cumplimiento obligatorio por parte de los Estados Miembros, y no simples recomendaciones.

Otras medidas deberán de ir enfocadas al desarrollo de las siguientes competencias por parte de la CCJ¹⁹⁵:

- Ejercer el control en la aplicación del derecho comunitario tanto por las instituciones de la comunidad al ejecutar las disposiciones de los tratados, como por los Estados miembros y los particulares.
- Facultad de interpretar el derecho comunitario tanto cuando sea consultado como cuando lo crea conveniente en los asuntos de su competencia.
- Desarrollar el derecho comunitario, ejercicio que deberá realizar en el marco de una función tanto consultiva como judicial.

6.4.8.6 La Reunión de Presidentes

La Cumbre de Presidentes ha acaparado el poder de decisión en el proceso y en su intensa actividad ha provocado la expansión de la agenda regional de forma excesiva e irregular, lo que complica el seguimiento de las decisiones adoptadas.

Se esta firmemente de acuerdo en la propuesta realizada por la Comisión Ad Hoc¹⁹⁶ sobre la necesidad de evaluar y reestructurar el papel que juega la Reunión de Presidentes dentro del SICA, con el propósito central de promover un mayor grado de cumplimiento de las decisiones que de esta emanan, y que puedan ser traducidas en resultados tangibles. Por ende, tanto las decisiones como los compromisos que se adopten, no deberán exceder las capacidades nacionales y regionales disponibles.

Sin negar por supuesto el valor y trascendencia e estas decisiones y mandatos, así como su valor y urgencia hacia el futuro, muchas veces los mismos no reflejan necesariamente las prioridades estratégicas de la región, situación que se agrava por el hecho de que tampoco se dispone de recursos suficientes para desarrollarlos y llevarlos a la práctica¹⁹⁷.

En relación a lo anterior, la Reunión de Presidentes deberá consolidarse en un “órgano de impulso y orientación política”¹⁹⁸ más que en un mecanismo decisorio de carácter intergubernamental, que ceda el espacio y ciertas atribuciones a las

¹⁹⁵ Paola Galich Gomez, “*La Supranacionalidad en el Sistema de Integración Centroamericana*” (Guatemala: Universidad Rafael Landívar, 2002), pp. 90-91.

¹⁹⁶ Véase “*Presentación a la Cumbre de Presidentes y Jefes de Gobierno del SICA Sobre el Replanteamiento Integral de la Institucionalidad Centroamericana*” (Guatemala; junio, 2004).

¹⁹⁷ FUNDAPEM, op. cit., pp. 6.

¹⁹⁸ Marco Tulio Chicas, “*Propuesta Jurídica de Readecuación de la Estructura Institucional del Proceso de Integración Centroamericano*” (Guatemala: Universidad Rafael Landívar, 2004), pp. 95.

instancias de orden comunitario, para dotar al proceso de una visión neofuncionalista y democrática, donde no impere la subordinación jerárquica de funciones y decisiones, sino la coordinación y el equilibrio sistémico.

6.4.8.7 La Presidencia Pro-Temporé

Se propone el establecimiento de un conjunto de normas que conviertan a la Presidencia Pro-Temporé en un mecanismo efectivo de articulación del sistema, teniendo en cuenta las siguientes acciones:

- La divulgación de los objetivos del semestre de la presidencia
- La extensión a todas las instituciones posibles de la presidencia semestral
- La realización de al menos una reunión presidencial por semestre
- La adopción de un sistema de trabajo similar a la Troika, tal y como ha sido propuesto por la Unión Europea y por el mismo Secretario General del SICA.

6.4.8.8 El Consejo de Ministros

El Consejo de Ministros además de su labor de seguimiento a la ejecución de las políticas y decisiones emanadas de la Reunión de Presidentes, debería contar con la facultad de tomar decisiones vinculantes para impulsar el cumplimiento de dichas políticas, de conformidad con el interés comunitario. De esta manera se pretendería eliminar uno de las debilidades fundamentales del sistema, que es, la falta de cumplimiento de las decisiones adoptadas.

Otro aspecto importante que habría que tener en cuenta, es la búsqueda de mecanismos para fortalecer el funcionamiento de la coordinación interministerial, que agilice y eficiente el desarrollo de las propuestas que son elevadas ante la Reunión de Presidentes.

6.4.8.9 El Seguimiento de las Decisiones

Se debe promover el establecimiento de mecanismos a nivel nacional de seguimiento a los acuerdos emanados de las Reuniones de Presidentes, que permita a los Estados no solamente promover su implementación, sino también dar seguimiento a los compromisos asumidos en los mismos –evaluando su ejecución y resultados–, impulsar actividades de cooperación técnica, promover el intercambio de información y estrategias, la armonización legislativa y la coordinación entre las instancias nacionales y regionales.

El fin último de estos mecanismos consistiría en asegurar que los países centroamericanos incorporen los acuerdos presidenciales como políticas de Estado, reduciendo al mínimo el incumplimiento de los compromisos asumidos por parte de los gobiernos de la región, y fortaleciendo desde el plano nacional el esquema institucional de integración, que de esta forma se iría consolidando cada vez mas hacia el tan deseado esquema comunitario. Además estos mecanismos nacionales

serían el complemento ideal a la tarea de seguimiento que ejercería el Consejo de Ministros.

6.4.8.10 Reunión de Vice-Presidentes

Con respecto a este órgano, son evidentes las limitaciones que se presentan en su desempeño, debido a que no ejerce funciones ejecutivas ni decisorias. En la misma línea, sus funciones de asesoría y consulta, en el plano práctico son cubiertas por el Consejo de Ministros, misma situación que se da con sus demás atribuciones, las que son llevadas a cabo por otras instituciones o entidades del Sistema de Integración.

En vista de lo anterior, y con base en la poca funcionalidad que este órgano podría desempeñar en el futuro –sin mencionar la duplicación de atribuciones–, se recomendaría su eliminación del marco institucional, tomando en cuenta el principio de viabilidad y racionalidad institucional.

Si bien se expuso claramente a inicios de este apartado, el desacuerdo a la eliminación o reducción de funciones de las instituciones regionales, hay que recordar que la esencia del replanteamiento institucional es dotar al SICA de un marco institucional coherente y efectivo, acorde a las necesidades del proceso, y no la multiplicación extralimitada de funciones y entidades, que no generen beneficio alguno al sistema.

6.4.8.11 El Comité Ejecutivo

Los infructuosos intentos en activar dicho organismo, hicieron que desde el año de 1997 se propusiera su sustitución por un Comité de Enlace. Lo que en realidad requiere este organismo es un fortalecimiento de sus funciones y potestades, que lo conviertan en garante real de los intereses nacionales, y que definan un ámbito de acción limitado, pero coherente a sus propósitos y recursos.

Sus miembros –designados por los Presidentes de cada país– serían los representantes gubernamentales ante la institucionalidad regional, teniendo como funciones principales representar los intereses de los Estados, asegurar una comunicación permanente entre el nivel regional y sus gobiernos y administraciones, así como facilitar los trabajos del Consejo de Ministros, además de:

- Dar seguimiento a las decisiones emanadas de la reunión de presidentes y establecer las políticas y acciones necesarias para llevar a cabo su ejecución
- Cumplir un papel facilitador y de enlace de los Gobiernos con la Secretaría General.
- Ser conjuntamente con la Secretaría General el canal de comunicación entre el Consejo de Ministros y la Sociedad Civil.

6.4.8.12 El Comité Consultivo

El Comité Consultivo debe desempeñar un papel de acompañamiento y asesoría propositiva, incidiendo de manera directa en el proceso de toma de decisiones del Sistema. Para alcanzar este funcionamiento, será necesario en primera instancia establecer mecanismos permanentes y periódicos de consulta entre la SG-SICA y otras instituciones con el Comité Consultivo.

Al mismo tiempo, el Comité Consultivo debería tener la facultad de ser informado sobre los asuntos que considere de su interés y emitir dictámenes o pronunciamientos sobre tales asuntos, los que luego serían sometidos a la consideración del órgano que competa –independientemente de si este rechaza o respalda lo propuesto por el Comité Consultivo-, siendo notificado sobre las acciones y consideraciones derivadas del citado dictamen.

La creación de comisiones especializadas dentro del Comité Consultivo que den seguimiento y realicen propuestas sobre temas específicos, facilitaría aun más el proceso, elevando la calidad de los análisis y aumentando el nivel de incidencia.

Por otro lado, la readecuación del Comité Consultivo también requerirá el diseño de mecanismos de comunicación y retroalimentación efectivos con sus bases, las cuales con frecuencia no son adecuadamente informadas de las acciones y directrices que emanan del Comité, promoviendo al mismo tiempo la incorporación de nuevas organizaciones de la Sociedad Civil, que fortalezcan y legitimen la participación del Comité dentro del proceso integracionista.

Otra función que el Comité puede desempeñar sería la realización de campañas de información y concientización social (foros, convenciones, talleres, etc.), orientadas a sectores específicos de la sociedad civil, con la finalidad de difundir los objetivos y beneficios del proceso de integración y los mecanismos de participación social existentes, con el propósito de sensibilizar a la población y fomentar canales de diálogo y discusión sobre la temática.

Asimismo, se recomienda promover el fortalecimiento de las organizaciones regionales que representan los intereses particulares.

6.4.8.13 Acciones Complementarias

- Garantizar un amplio proceso de consulta con todos los sectores organizados de la sociedad, para que los órganos e instituciones cuenten con plena legitimidad democrática y proyecten una visión de futuro, para beneficio de la sociedad regional.
- Establecer mecanismos de información sobre las actividades que realizan, de manera que la ciudadanía centroamericana pueda participar y ser consultada permanentemente a efecto de ejercer un control sociopolítico sobre tales instituciones

- Establecer normas, procedimientos y un escalafón salarial para el personal de los organismos de integración¹⁹⁹.
- Establecer una unidad de estudio y reflexión estratégica que analice cada etapa del proceso de integración, sus implicaciones y su coherencia con los tratados y acuerdos regionales²⁰⁰.
- Fortalecer las instancias de coordinación intersectorial o interministerial que participan en el sistema de integración.
- Mientras no se establezca mas claramente la visión comunitaria del SICA, debería de haber un alto en el camino, en relación con el ingreso de nuevos socios en las categorías de Observadores y Miembros Asociados²⁰¹.

¹⁹⁹ Pablo Rodas-Martini y Luis Cifuentes, op. cit.

²⁰⁰ Pedro Caldentey del Pozo, “*Organización y Funcionamiento Institucional del SICA*”.

²⁰¹ “*Elementos para una Presentación a la Cumbre de Presidentes y Jefes de Gobierno del SICA sobre el Replanteamiento Integral de la Institucionalidad Centroamericana*”. XXIV Reunión Ordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno de los Países del Sistema de Integración Centroamericana (SICA). (Guatemala; junio, 2004).

CONCLUSIONES

A principios del siglo XXI Centroamérica enfrenta de nuevo su perenne problema: redefinir y reactivar su proceso de integración en un contexto en que grandes fuerzas centrífugas, resultantes del proceso de globalización, presionan a la región, consolidándose como un proceso dinámico que debe responder a los nuevos tiempos y sobre todo, cumplir con su misión de contribuir al desarrollo regional.

Obviamente no se trata de repetir la gesta de los próceres del siglo XIX, cuando la motivación de la unidad se matizaba de colores políticos, sustentada en aquella integración morazanica que ratificaba en el campo de batalla el ideal de las cinco provincias mancomunadas en un mismo destino. La Centroamérica de hoy es muy diferente, ésta se encuentra rodeada de procesos dinámicos y complejos que forman parte del movimiento globalizador, los cuales reclaman el desarrollo de modernos mecanismos de acción.

Dicho de otra manera, el avance del concepto de integración implica la imbricación de la teoría de la integración con la del desarrollo y, hoy en día, con el proceso de globalización.

Sin embargo, la construcción de una Centroamérica integrada no es una tarea que pueda lograrse de manera precipitada. Es más bien un proceso que debe desarrollarse de manera gradual y progresiva, y que precisa una revisión a fondo del actual sistema de integración.

Los avances registrados al inicio de los años noventa, siguen siendo todavía insuficientes para garantizar tres procesos: el del mejoramiento de la calidad democrática, el de la vinculación con la economía mundial en condiciones de mayor simetría y el del perfeccionamiento del esquema institucional de integración.

Es más, la agenda de la integración se ha ido formulado mediante un proceso de adición temática que refleja al menos dos tipos de procesos: el primero es el predominio del cortoplacismo. El segundo es la gran dispersión de las instancias decisorias que producen un descontrol en el manejo de la agenda, la duplicación de esfuerzos, la adopción de responsabilidades institucionales sin el debido respaldo nacional o regional, y por lo tanto de un seguimiento deficiente de los resultados. A ello podemos agregar, que fuera de las elites políticas y empresariales, la población centroamericana continua débilmente involucrada en el proceso y su nivel de identificación con el mismo es sumamente limitado.

Del mismo modo, predomina un fuerte divorcio entre el discurso oficial y los hechos en el marco de la reconducción política de la integración. Los gobiernos no parecen dispuestos a complementar sus agendas nacionales con una regional. Por el contrario, pareciera que estos tienden a procurar el beneficio de su país sobre el beneficio regional cuando se les presenta la oportunidad.

No se han producido iniciativas novedosas o firmes por parte de los gobiernos sobre la integración, así como tampoco ha ocurrido un viraje en los partidos políticos en su interés sobre el regionalismo, o un despertar repentino del tema en la sociedad civil. La nueva dinámica, por el contrario, se debe, en gran medida a factores exógenos.

Lo anterior representa para la región, grandes retos en la dimensión institucional, económica y social, que de no resolverse a tiempo condenarían a Centroamérica a seguir siendo en las primeras décadas del hasta ahora turbulento y complejo siglo XXI, un proyecto regional inacabado, manteniendo a grandes rasgos las tendencias actuales, nada positivas en algunos aspectos.

Definitivamente no podemos predecir con certeza en el término de diez o veinte años, cual será el estado del proceso de integración, pero lo que si sabemos, es que este en la actualidad se enfrenta a retos diferentes a los del pasado, en donde queda claro que el factor externo, continua siendo una variable de importancia estratégica para la región en cualquiera de los escenarios futuros.

Pero lo que si sabemos, es que la respuesta a ese escenario, refuerza la necesidad de un proceso de adaptación de las estrategias del proceso de integración, en lo político económico y social, avanzando en la implementación de mecanismos de cooperación e integración renovados, lo mismo que un replanteamiento conceptual, que retome los planteamientos centrales acordados al inicio del proceso. La diferencia partirá de concebir la integración, no como un instrumento para la liberalización sino como un instrumento para el desarrollo.

Por el momento, es posible imaginar dos grandes vertientes en el movimiento de integración: la que se centraría entre los países de la región, y la que se debería negociar en el ámbito hemisférico. Estas opciones no tienen por que ser excluyentes, ya que ambos procesos pueden avanzar simultáneamente y converger en forma gradual.

Hoy en día, lo más perjudicial para la región seria el no aprovechar la oportunidad para revitalizar la agenda de trabajo y continuar avanzando en la profundización y ampliación de la integración regional en sus distintos ámbitos, sin olvidarnos, que la decisión de cambio es, a la postre, una decisión de carácter político, entendida como una responsabilidad de Estado en su conjunto, la cual debe contar con el apoyo y participación integral de los distintos actores y sectores de la sociedad centroamericana.

Lo anterior nos lleva a afirmar que la integración es un proceso esencialmente político, siendo este último un elemento que está presente durante todo el proceso integracionista independientemente del grado al que se llegue o se quiera llegar.

No obstante, hay que tener en cuenta que la simple suma de esfuerzos integracionistas, de muy diversos signos, por parte de los gobiernos, los empresarios y la sociedad civil no genera necesariamente un proceso de integración articulado, en tanto no obedezca a una estrategia coherente y definida, es decir la existencia de

claridad conceptual de lo que se pretende y de la estrategia para alcanzarlo. Igualmente, debe asegurarse que las políticas de integración, sean verdaderas políticas de Estado, exentas de los vaivenes de los cambios de gobierno, para asegurar continuidad de los compromisos adquiridos, garantizando estabilidad al proceso de integración, y aplicándolas con una visión integral y equilibrada.

Las lecciones del proceso a lo largo de la historia, nos demuestra que no solo se precisa de una visión común –es decir la convergencia programática e ideológica- con una normativa acorde, sino de estrategias precisas y sustantivas que sean capaces de convertir las ideas o los acuerdos en acciones concretas de beneficio tangible para los centroamericanos, que al final de cuenta se constituyen en el eje central del proceso.

Sin embargo, estamos conscientes de que alcanzar lo anterior no es nada sencillo, puesto que no se trata de seguir en una época de cambios, sino que cambiar de época, en la búsqueda de la prosperidad centroamericana, concentrando esfuerzos para acelerar el proceso integracionista que se presenta con renovadas fuerzas como imperativo histórico regional.

RECOMENDACIONES

- Las acciones prioritarias que Centroamérica tiene por delante son aquellas encaminadas a estrechar sus relaciones internas, en lo político, económico y social, con el objetivo de definir claramente un conjunto de objetivos regionales coherentes al contexto actual, tomando en consideración los intereses particulares de cada país, de manera tal que podamos constituir un bloque con presencia y capacidad de propuesta y acción efectiva en el escenario mundial.
- Es indispensable realizar un esfuerzo de depuración temática y redefinición estratégica del proceso de integración regional que parta de prioridades de corto, mediano y largo plazo, apostando por una agenda quizá menos ambiciosa pero de mayor precisión y más profunda que la actual. Igualmente, este esfuerzo debería partir de un amplio proceso de consultas que refleje un consenso entre los distintos sectores de la comunidad centroamericana.
- Complementario a lo anterior, se hace imprescindible el desarrollo y puesta en práctica de un sistema de seguimiento que permita aproximarse con lucidez a los problemas de la región, proporcione información precisa y verificable para el debate público, sirviendo de base para la planificación, coordinación, control, evaluación y retroalimentación de la acción conjunta de los países de la región.
- Se recomienda profundizar el proceso de integración regional a través de tres ejes centrales: concluir la proyectada unión aduanera; potenciar a la sociedad civil a nivel regional; y fortalecer las instituciones regionales como base del sistema democrático.
- El contenido de carácter casi exclusivamente comercial que se desprende del actual proceso de integración exige, una mayor proyección de la integración centroamericana hacia ámbitos de carácter político, social, cultural y medioambiental que, incrementando y fortaleciendo las relaciones e intercambios entre las sociedades, la consoliden definitiva y exitosamente como un modelo de desarrollo alternativo para la región. La visión integral planteada en la ALIDES es el marco conceptual y de referencia que la agenda del SICA requiere, convirtiéndose en un acervo valioso que Centroamérica no debería sacrificar en aras de la adopción de propuestas más “sesgadas”, como algunos sectores han ido proponiendo.
- El proceso de integración debe verse y hacerse con sentido práctico, con una visión realista y con pragmatismo, cuidando de no diluirse en la retórica discursiva, pero sobretodo obligándola a salir de las oficinas burocráticas, para llegar al ciudadano común.
- En este orden de ideas, se entiende que la participación de la sociedad civil se debe dar a dos niveles. En primer lugar, al interior de cada país, donde corresponde a los gobiernos contribuir a que los diversos componentes de la ciudadanía se organicen y se manifiesten sobre los temas comunitarios. En segundo lugar, en los esquemas de integración, donde los conductores de esos procesos deben abrir espacio a la sociedad civil en las instancias de participación, a fin de que ésta contribuya a los análisis, reflexiones y a la toma de decisiones sobre los asuntos que le conciernen.

- Del mismo modo, se vuelve imprescindible la promoción de un “sentido de identidad” que emane desde la sociedad –desde el ciudadano común hasta las cúpulas de poder político- para con el proceso y las nuevas estructuras comunitarias –en todos los ámbitos- que éste vaya desarrollando.
- Si bien es cierto que los procesos de integración –como todo proceso- generan ganadores y perdedores, deben instaurarse mecanismos de compensación para distribuir de forma equitativa las ganancias netas, y cuya norma de funcionamiento sea el criterio de la equidad.
- El punto de partida de la inserción regional en el mercado internacional debe concretarse en el reconocimiento por parte de las elites políticas regionales de la persistencia y el agravamiento de las disparidades intrarregionales y que éstas constituyen uno de los principales obstáculos a la integración.
- Se recomienda continuar el proceso de liberalización comercial, pues se ha determinado que para los países pequeños una estrategia de desarrollo basada en una orientación hacia fuera es, en general, beneficioso. Sin embargo, se sugiere que cada país haga explícitas tanto su estrategia de desarrollo como sus políticas comerciales y que estas estén de acorde a las necesidades reales de la sociedad.
- Se recomienda establecer cuanto antes la unión aduanera y liberalizar completamente el comercio intrarregional. Eso implicaría acelerar el establecimiento de un arancel externo común y eliminar las restricciones aun existentes. Como mínimo, los países deben avanzar en establecer un área de libre comercio, lo cual implica remover los productos de la lista del Anexo A.
- De igual forma, es necesario completar las condiciones apropiadas para poder atraer y concretar proyectos de inversión privada, nacional y extranjera, que aumenten la capacidad productiva de la región.
- Complementario a lo anterior, los gobiernos deben propiciar el desarrollo de un entorno favorable que garantice la reconversión productiva empresarial, a través de trámites burocráticos sencillos y ágiles, apoyo financiero, incentivos a la investigación y a la innovación, apoyo en la inteligencia comercial y desarrollo de mercados y servicios de desarrollo empresarial en formación y asistencia técnicas, sobre todo en el caso de las PYMES y MPYMES.
- Por último, y como consecuencia de la oleada de negociaciones de Tratados de Libre Comercio que el futuro cercano nos depara, se recomienda ser más selectivos en cuanto a socios comerciales, en los casos de liberalización bilateral y regional. Antes de iniciar negociaciones, hay que analizar los beneficios y costos de un posible acuerdo bilateral. Adicionalmente, es prudente realizar estudios *ex post* de los acuerdos vigentes, con el fin de evaluar su impacto sobre los flujos comerciales, sectores afectados y beneficiados, desarrollo económico e inversiones, entre otros aspectos.

GLOSARIO DE ABREVIATURAS Y SIGLAS

AEC	Arancel Externo Común Centroamericano.
ALCA	Área de Libre Comercio de las Américas.
ALIDES	Alianza Centroamericana para el Desarrollo Sostenible.
ASOCODE	Asociación de Organizaciones Campesinas Centroamericanas para la Cooperación y el Desarrollo
AUPRICA	Asociación de Universitarias Privadas de Centroamérica y Panamá
BCIE	Banco Centroamericano de Integración Económica
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BIRF	Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento.
BM	Banco Mundial.
CACI	Comité Centroamericano de Coordinación Intersectorial.
CARICOM	<i>Caribbean Community</i> (Comunidad del Caribe).
CAUCA	Código Aduanero Uniforme Centroamericano.
CBA	Corredor Biológico del Atlántico
CBM	Corredor Biológico Centroamericano
CCAD	Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo
CCC-CA	Confederación de Cooperativas del Caribe y Centroamérica
CCE	Comité de Cooperación Económica el Istmo Centroamericano
CCJ	Corte Centroamericana de Justicia
CCT	Confederación Centroamericana de Trabajadores
CELA	Centro de Estudios Latinoamericanos
CENPROMYPE	Centro para la Promoción de la Micro y Pequeña empresa en Centroamérica
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CEPREDENAC	Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres Naturales en América Central.

CIDH	Corte Interamericana de Derechos Humanos
CIS	Consejo de la Integración Social
CLACDS	Centro Latinoamericano para la Competitividad y el Desarrollo Sostenible del Instituto Centroamericano de Administración de Empresas
CMCA	Consejo Monetario Centroamericano
CMPI	Consejo Mundial de Pueblos Indígenas, capítulo para Centroamérica
COCEMI	Comité Coordinador de Empresarios de la Micro-Empresa de la Región Central de América
COCENTRA	Coordinadora Centroamericana de Trabajadores
CODEHUCA	Consejo para la Defensa de los Derechos Humanos para Centroamérica
COMIECO	Consejo de Ministros de la Integración Económica
COMRIEDRE	Consejo de Ministros Responsables de la Integración Económica y el Desarrollo Regional
CONCAPE	Confederación Centroamericana y del Caribe de la Pequeña y Mediana Empresa
CONCATEC	Consejo Centroamericano de Trabajadores de la Educación y la Cultura
CSUCA	Consejo Superior Universitario Centroamericano
CTCA	Confederación de Trabajadores de Centroamérica
EE.UU	Estados Unidos de América.
FECAEXCA	Federación de Cámaras y Asociaciones de Exportadores de Centroamérica y el Caribe
FECAICA	Federación de Cámaras de Comercio del Istmo Centroamericano
FECAMCO	Federación de Cámaras de Comercio del Istmo Centroamericano
FECATRANS	Federación Centroamericana de Transportes (FECATRANS)
FEDEPRICAP	Federación de Entidades Privadas de Centroamérica y Panamá
FEMICA	Federación de Municipios del Istmo Centroamericano
FEMICA	Federación de Municipios del Istmo Centroamericano

FLACSO	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
FMI	Fondo Monetario Internacional
GATT	Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio
HIID	<i>Harvard Institute for Development</i> (Instituto para el Desarrollo Internacional de la Universidad de Harvard)
IAD	<i>Inter-American Dialogue</i> (Diálogo Interamericano)
ICAES	Instituto Centroamericano de Estudios Sociales
ICAITI	Instituto Centroamericano de Investigación y Tecnología Industrial
ICC	Iniciativa para la Cuenca del Caribe
ICIC	Iniciativa Civil para la Integración Centroamericana
IED	Inversión Extranjera Directa
IHK	<i>Institut für Iberoamerika-Kunde</i> (Instituto de Estudios Iberoamericanos Hamburgo)
INCADI	Instituto Centroamericano de Derecho de la Integración
INCAE	Instituto Centroamericano de Administración de Empresas
INCAP	Instituto de Nutrición de Centroamérica y Panamá
INCEP	Instituto Centroamericano de Estudios Políticos
IPG	Índice de Desarrollo relativo al Género
LACC	Centro de Estudios Latinoamericanos y del Caribe (<i>Latin American and Caribbean Studies Center</i>)
MCCA	Mercado Común Centroamericano
NAFTA	Zona Norteamericana de Libre Comercio
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
ODECA	Organización de Estados Centroamericanos
OEA	Organización de Estados Americanos
OMC	Organización Mundial de Comercio
ONG	Organización No Gubernamental.

ONU	Organización de Naciones Unidas
PAECA	Plan de Acción Económica para Centroamérica
PARLACEN	Parlamento Centroamericano
PIB	Producto Interno Bruto
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PPP	Plan Puebla-Panamá
PYME	Pequeñas y Medianas Empresas
RD-CAFTA	<i>Central American Free Trade Agreement</i> (Tratado de Libre Comercio de Republica Dominicana y Centroamérica con Estados Unidos)
SCAC	Secretaría del Consejo Agropecuario de Centroamérica
SGP	Sistema Generalizado de Preferencias
SG-SICA	Secretaria General del Sistema de la Integración Centroamericana
SICA	Sistema de la Integración Centroamericana
SIECA	Secretaría de Integración Económica Centroamericana
SIEPAC	Sistema de Interconexión Eléctrica de los Países de América Central.
TLC	Tratado de Libre Comercio
TLCAN	Tratado de Libre Comercio de América del Norte
UPROCAFE	Unión de Pequeños y Medianos Productores de Café de México, Centroamérica y del Caribe

FUENTES DE CONSULTA Y REFERENCIA

LEGISLACIÓN Y DOCUMENTOS OFICIALES:

“Acuerdo XXV Cumbre Ordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno del Sistema de la Integración Centroamericana”. XXV Reunión Ordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno de los Países del Sistema de Integración Centroamericana (SICA). San Salvador, El Salvador, el 15 de diciembre de 2004

“Declaración Conjunta”. XXV Reunión Ordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno de los Países del Sistema de Integración Centroamericana (SICA). San Salvador, El Salvador, el 15 de diciembre de 2004

“Declaración Conjunta”. XXIV Reunión Ordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno de los Países del Sistema de Integración Centroamericana (SICA). 29 de junio de 2004.

“Declaración de Nicaragua”. Reunión Extraordinaria. Managua, Nicaragua, 2 de Septiembre de 1997

“Declaración de Panamá”. XIX Cumbre de Presidentes Centroamericanos Panamá, Panamá, 12 de Julio de 1997

“Declaración Política de Tegucigalpa Sobre la Reforma del Sistema de la Integración Centroamericana”. Tegucigalpa, 26 de mayo de 2004.

“Elementos para una Presentación a la Cumbre de Presidentes y Jefes de Gobierno del SICA sobre el Replanteamiento Integral de la Institucionalidad Centroamericana”. XXIV Reunión Ordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno de los Países del Sistema de Integración Centroamericana (SICA). 29 de junio de 2004.

“Lineamientos para el fortalecimiento y racionalización de la institucionalidad regional. XVII Reunión de presidentes Centroamericanos”. XIX CUMBRE DE PRESIDENTES CENTROAMERICANOS. Panamá, Panamá, 12 de Julio de 1997

“Los Partidos Políticos en la Integración Centroamericana”. XXIII Conferencia Centroamericana y del Caribe de Partidos Políticos. San Salvador, 24 y 25 de agosto de 2004.

“Marco General para la Negociación de la Unión Aduanera en Centroamérica”. XXIV Reunión Ordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno de los Países del Sistema de Integración Centroamericana (SICA). 29 de junio de 2004.

“Protocolo al Tratado General de Integración Económica Centroamericana (Protocolo de Guatemala)”. Guatemala, Guatemala, 29 De Octubre De 1993

“Protocolo de Reformas al Tratado Constitutivo del Parlamento Centroamericano”. XXIV Reunión Ordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno de los Países del Sistema de Integración Centroamericana (SICA). 29 de junio de 2004.

“Protocolo de Tegucigalpa a la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA)”. Tegucigalpa, Honduras, 13 De Diciembre De 1991

LIBROS Y REVISTAS ESPECIALIZADAS:

Aitkenhead, Richard. **“Tendencias y Características de las Estrategias Empresariales en el Contexto del Proceso de Integración Económica Centroamericana”**. CEPAL. Inversiones y Desarrollo de Centroamérica S.A., 1999. 33 Págs.

Arriaza, Ricardo. **“El SICA como espacio de concertación y participación de la Sociedad Civil Regional, La Sociedad Civil Regional y los Procesos de Integración”** CSUCA-Inforpress. 200. 135 Págs.

ASIES. **“Desafíos de la Integración Regional”**. Seminario Sobre Realidad Nacional, XVI Año. Guatemala, 22 de diciembre 2002. 64 Págs

Bake, Reni y Jose Francisco Spross. **“El TLC con EE.UU. y la Nueva Ronda de la OMC: Temas Sensitivos para Centroamérica y Recomendaciones para Optimizar la Negociación”**. Facultad de Ciencias Económicas. Universidad Francisco Marroquín. Guatemala, 2003. 151 Págs.

BCIE. **“El Desarrollo y la Integración de Centroamérica en el siglo XXI”**. Tegucigalpa, 2002. 178 Págs.

Bollin Christina. **“Centro America: Situación y Perspectivas del Proceso de Integración a finales de los 90's”**. INCEP. Panorama Centroamericano/Temas y Documentos de Debate Nos. 74/75. Junio de 1999. 194 Págs.

Bulmer Thomas, Victor. **“Reflexiones sobre la Integración Centroamericana”**. BCIE. 1997. 326 Págs.

Cáceres, Luís Rene. **“La Integración Centroamericana: Promesas y Retos Vigentes”**. BCIE. 2003. 384 Págs.

Caldentey del Pozo, Pedro, Juan José Romero Rodríguez y Mario Ortega Carpio. **“Siete claves para comprender el proceso de construcción europea”**. Cuadernos socioeconómicos del BCIE, n° 26, diciembre 2000. Departamento de planificación y presupuesto del BCIE. Tegucigalpa, 2000.

CENITEC-DIES. **“Propuesta de un Nuevo Modelo de Desarrollo de Largo Plazo para Centroamérica”**. En: Revista “Política Económica”. Volumen I, Numero 7. El Salvador. Junio-Julio, 1991.

CEPAL. **“El Regionalismo Abierto en América Central: Los Desafíos de Profundizar y Ampliar la Integración”**. México, 1995.

CEPAL. **“Globalización y Desarrollo”**. Brasilia, 2002. 373 Pág.

CEPAL. **“Istmo Centroamericano: Competitividad e integración Regional, 2001-2003”**. México, 2003. 36 Págs.

CEPAL. **“La integración centroamericana y la institucionalidad regional”**. BID. México, 1998. 283 Págs.

CEPAL. **"Las Dimensiones Sociales de la Integración Regional en América Latina"**. ONU. Santiago de Chile, 1999. 233 Págs.

Chamorro Marín, Edgar J., y Rubén E. Nájera. **"Orígenes, Evolución y Perspectivas de la Integración Centroamericana"**. Panorama Centroamericano/ temas y documentos de debate. INCEP/ Instituto Centroamericano de Estudios Políticos, 1996.

Chicas Sosa, Marco Tulio. **"Propuesta Jurídica de Readecuación de la Estructura Institucional del Proceso de Integración Centroamericano"**. Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad Rafael Landívar. Guatemala, 2004. 136 Págs.

CIEN. **"Ventajas y Desventajas para Centroamérica de la Liberalización Comercial unilateral, bilateral, regional y multilateral"**. Guatemala, 2002. 100 Págs.

CLACDS/INCAE y HIID. **"Una Agenda para la Competitividad y el Desarrollo Sostenible; Bases para la discusión sobre el futuro de la región"**. Alajuela, 1999. 160 Págs.

Cohen, Isaac. **"Ensayos sobre la Integración Centroamericana"**. BCIE. Guatemala, 1998.

Comisión Europea. **"La integración Centroamericana: Realidad y Perspectivas"**. Bruselas, 2004. 110 Págs.

Dante Gabriel Ramírez, **"Centroamérica: Caminos de Integración"** (Separatas Didácticas) Buenos Aires, 2002. 23 Págs.

De la Ossa, Álvaro. **"El Sistema de la Integración Centroamericana: Crítica de la Visión Oficial"** Fundación Ebert. San José, 1994. 174 Págs.

De la Ossa, Álvaro. **"Cooperación e Integración entre Gobiernos de Centroamérica"**. En Revista Nueva Sociedad No. 186. Editorial Nueva Sociedad. Julio/agosto 2003. 186 Págs.

Galich Gómez, Paola Argentina. **"La Supranacionalidad en el Sistema de Integración Centroamericana"**. Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad Rafael Landívar. Guatemala, 2002. 99 Págs.

Gallardo Shaul. María Beatriz. **"Análisis de Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica y su efecto en la unidad de la región para la Reactivación del Proceso de Integración en los Aspectos Políticos Económicos y Sociales"**. Escuela de Ciencias Políticas, Universidad de San Carlos de Guatemala. Guatemala, 2002. 105 Págs.

García Barillas, América Damilia. **"Los Efectos de los Tratados de Libre Comercio en la Integración Económica de Centroamérica"**. Escuela de Ciencias Políticas, Universidad de San Carlos de Guatemala. Guatemala, 2002. 58 Págs.

Gitli, Eduardo y Randall Arce. **"Los Tratados de Libre Comercio en Centroamérica como Estrategia de Inserción en el Proceso de Globalización"**. Centro Internacional de Política Económica para el Desarrollo Sostenible (CINPE) . Costa Rica, 2002. 84 Págs.

Guerra-Borges, Alfredo. **"Desarrollo e Integración en Centroamérica: Del Pasado a las Perspectivas"**. Instituto de Investigaciones Económicas. UNAM. Ediciones de Cultura Popular. México, 1988.

Hernández Chávez, Alcidez. **“La integración de Centroamérica: desde la federación hasta nuestros días”**. Editorial EDI, San José, 1993.

Herrera Acosta, Fernando. **“La integración Centroamericana: Beneficios y Costos”**. ONU-CEPAL-SICA. San Salvador, 2004. 126 Págs.

Hinkelammert, Franz **“La integración centroamericana. Percepción de un observador, La Sociedad Civil Regional y los Procesos de Integración”** CSUCA-Inforpress. 2001. 135 Págs.

INCEP. **“La Integración como Instrumento de Desarrollo: Sus Perspectivas y Desafíos para Centroamérica”**. Panorama Centroamericano/Temas y Documentos de Debate No. 66. Diciembre de 1996. 164 Págs.

Jones Fajardo, Roberto. **“La Sociedad Centroamericana y su Desarrollo Socioeconómico”**. Comisión de Desarrollo Económico y Social-Dirección de Derecho Comparado. PARLACEN. Guatemala, 1999. 209 Págs.

Kasteng, Jonas. **“Utopía y Realidad: La integración Económica Centroamericana y los Esfuerzos Empresariales Regionales. Un Análisis Regional con énfasis en Costa Rica”**. BCIE. Tegucigalpa, 2002. 152 Págs.

Mariño, Jorge. **“La Supranacionalidad en los Procesos de Integración Regional”**. Mave Editor. España, 1999.

Martínez Piva, Jorge Mario y Enrique Cortés. **“Competitividad Centroamericana”**. Serie Estudios y Perspectivas. CEPAL-ONU. México, 2004. 72 Págs.

Méndez Tello, Amanda Araceli. **“Evaluación del Proceso de Integración Centroamericana 1990-1994”**. Escuela de Ciencias Políticas, Universidad de San Carlos de Guatemala. Guatemala, 1996. 59 Págs.

Mérida Cifuentes, Marco Tulio. **“El regionalismo hacia la Integración Política Centroamericana”**. Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad Rafael Landívar. Guatemala, 1998. 75 Págs.

Fernando Mudarra, **“Lecciones del Proceso de Integración en Europa”** (Separatas Didácticas) Madrid, 1999. 25 Págs.

Ochaita, Carlos Larios. **“Derecho Internacional Publico”**. F&G Editores. Guatemala, 1998. 375 Págs.

Olivares, Diego. **“Elementos Básicos sobre la Globalización e Integración. La integración Económica y las Normas Laborales”**. OIT-Central Unitaria de Trabajadores de Chile. Santiago, 2003. 16 Págs.

Reynoso Ursua, Johanna Marlene. **“Reestructuración de la Integración Centroamericana a partir del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA)**. Escuela de Ciencias Políticas, Universidad de San Carlos de Guatemala. Guatemala, 1997. 103 Págs.

Rodas-Martini Pablo. **“Centroamérica: Para afrontar con éxito la globalización del siglo XXI”**. Hamburg: Institut für Iberoamerika-Kunde 2000. 83 Págs.

Salazar Guzmán, Silvia Elizabeth. **“El Parlamento Centroamericano como Eje del Proceso de Integración”**. Escuela de Ciencias Políticas, Universidad de San Carlos de Guatemala. Guatemala, 2002. 60 Págs.

Sberro, Stephan. El TLCAN: **“Una Convergencia inesperada con el Modelo de la Unión Europea”**. nstitut Für Iberoamerika-Kunde. Hamburgo, 2002. 26 Págs.

Secretaria General del SICA. **“El libro de Centroamérica. Un instrumento Cívico de los Pueblos”**. SG-SICA-CSUCA. San José, 1999. 370. Págs.

Solís Rivera, Luís Guillermo. **“Centroamérica 2020: La Integración Regional y los Desafíos de sus Relaciones Externas”**. Hamburg: Institut für Iberoamerika-Kunde 2000. 73 Págs.

Tugares Ques, Juan. **“Economía Internacional e Integración Económica”**. Tomo 4. Editorial McGraw-Hill. Bogota, 1994. 211 Págs.

Valdez Gonzáles, Melvin Armando. **“Condicionantes Políticos que han incidido en la Ruptura del Proceso de Integración Económica Centroamericana”**. Escuela de Ciencias Políticas, Universidad de San Carlos de Guatemala. Guatemala, 1986. 90 Págs.

Von Breymann, Randolph. **“Aprovechamiento de las condiciones que produzca el Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y los Estados Unidos de Norteamérica (CAFTA) para fortalecer mecanismos de diálogo y consulta ciudadana y potenciar la integración regional”**. PNUD-SC-SICA-CC-SICA. Centroamérica, 2003. 165 Págs.

REFERENCIAS EN INTERNET:

“El Regionalismo Abierto en América Latina y El Caribe: La integración Económica al Servicio de la Transformación Productiva con Equidad”.

Disponible en:

<http://www.eclac.cl/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/7/4377/P4377.xml&xsl=/tpl/p9f.xsl&base=/tpl/top-bottom.xslt>

Marzo, 2005.

“Globalización, Integración Regional y Proyecto Nacional”. Noviembre, 2004.

Disponible en:

<http://www.agora.net.mx/analisis/globalizacioninte.html>

Barrera Fuentealba, Adolfo. **“El Funcionalismo y los Procesos de Integración”**. Octubre, 2003.

Disponible en:

<http://www.monografias.com/trabajos11/funpro/funpro.shtml>

Best, Edward. **“Pasado y Presente del Proceso de Reforma al Sistema de la Integración Centroamericana”**. Instituto Europeo de Administración Pública (IEAP), Maastricht. Enero, 2005

Disponible en:

<http://www.funpadem.com/Integracion/Eduard%20Best.pdf>

Bisceglia, Nicolas. **“Los Procesos de Integración y Cooperación: Hacia un Modelo Posible”**. Enero, 2005.

Disponible en:

http://www.unionsudamericana.net/castellano/notas/opi_003.html

Bulmer-Thomas Víctor y Douglas Kincaid. **“Centroamérica 2020: Hacia un Nuevo Modelo de Desarrollo Regional”**. Hamburg: Institut für Iberoamerika-Kunde 2000. Marzo, 2005.

Disponible en:

<http://www.rrz.uni-hamburg.de/IIK/za2020>.

Caldentey del Pozo, Pedro. **“La Unión Europea, Lecciones y Experiencias”**. Mayo, 2005.

Disponible en:

www.etea.com/fedeco

Caldentey del Pozo, Pedro. **“Las Instituciones del Sistema de la Integración Regional (SICA) y su aporte a la consolidación del Proceso de Integración”**. Ciclo de Foros sobre la contribución del Proceso de Integración y los Acuerdos de Libre Comercio a la Dinamización del Desarrollo Regional. Febrero, 2005.

Disponible en:

http://www.fesnica.org.ni/actividades/docs/Caldentey_010904.pdf

Caldentey del Pozo, Pedro. **“Organización y Funcionamiento Institucional del SICA. La Integración Centroamericana frente al reto de lo institucional”**, CEPAL-SICA. 2004. 70 Págs. Febrero, 2005.

Disponible en:

<http://www3.cepal.org.mx/sica>.

Calderón Gordón, Maribel. **“Integración Regional Centroamericana: Una mirada desde la Sociedad Civil”**. ALOP. Febrero, 2005

Disponible en:

http://www/europa.eu.int/comm/external_relations/ca/doc/alop_1203.pdf

Canda, Jorge. **“Integración y Libre Comercio en Centroamérica”**. Noviembre, 2004.

Disponible en:

<http://www.choike.org/documentos/cafta.pdf>

Canovas, Pedro. **“Planteamientos de la Integración. Evolución de la Integración en Centroamérica”**. III Simposio Grupo de Estudios sobre Jean Monnet. Octubre, 2004.

Disponible en:

<http://www.ucm.es/BUCM/cee/cjm/0201/0203.pdf>

Castellanos, Diego Luis. **“Integración: ¿qué, por qué y para qué?”**. Octubre, 2003.

Disponible en:

http://www.sela.org/public_html/AA2K1/ESP/docs/Integra/SPDi6-01/SPDi6-01-Rev-1-3-.htm

CEPAL. **“Istmo Centroamericano: Evolución del Proceso de Integración Regional, 2001-2002”** Noviembre, 2003.

Disponible en:

<http://www.eclac.cl/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/6/10656/P10656.xml&xsl=/mexico/tpl/p9f.xsl>

CEPAL. **“La Fuerza de la Nueva Integración Centroamericana, Convergencias y Divergencias de la Política Fiscal y Monetaria”**. Octubre, 2003.

Disponible en:

<http://www.eclac.cl/publicaciones/Mexico/3/LCMEXL443/L443.pdf>

CEPAL. **“Pasado, Presente y Futuro del Proceso de Integración Centroamericano”**. Octubre, 2003.

Disponible en:

<http://www.eclac.cl/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/2/9472/P9472.xml&xsl=/mexico/tpl/p9f.xsl&base=/tpl/top-bottom.xslt#>

Chamorro Marín, Edgar. **“La Integración Centroamericana Hoy”**. VII Seminario regional INCEP 2004. *Los partidos políticos de Centro y la integración centroamericana*. Junio, 2005.

Disponible en:

<http://incep.org/Chamorro.pdf>

Comisión Europea. **“Documento de Estrategia Regional para América Central. 2002-2006”**. Enero, 2005.

Disponible en:

http://europa.eu.int/comm/external_relations/ca/rsp/

Correa Cortés, Andrés Julián. **“Globalización e Integración: Imposiciones Divinas”**. Octubre, 2003.

Disponible en:

<http://www.monografias.com/trabajos13/quimer/quimer.shtml>

De la Cruz Ferrer, Juan. **“Fundamento y Experiencia Europea de Integración y Cooperación”**. Universidad Complutense. Mayo, 2005.

Disponible en:

<http://www.ecsanet.org/conferences/ecsaworld7/documents/De%20La%20Cruz%20Ferrer.doc>

Espinosa Martínez, Eugenio. **“Globalización Solidaria, Procesos de Integración y Estrategias de Desarrollo Económico”**. FLACSO-Universidad de la Habana. Enero, 2005.

Disponible en:

<http://www.redem.buap.mx/acrobat/eugenio4.pdf>

FECAICA. **“El Programa de Modernización y Transformación Industrial de Centroamérica”**. Noviembre, 2003.

Disponible en:

www.sgsica.org/madrid/pdf-sp//1/1.pdf

FUNDAPEM. **“El Estado Actual de la Inserción Internacional de los Países de Centroamérica y las Perspectivas Futuras”**. Foro Regional: Estrategias Comerciales y Desarrollo para Centroamérica. Marzo, 2005.

Disponible en:

<http://www.funpadem.com/crei.html#formulario>

FUNDAPEM. **“Repensando la Integración Centroamericana. Recomendaciones para la Renovación de su Institucionalidad”**. Marzo, 2005.

Disponible en:

<http://www.funpadem.com/Integracion/Conclusiones.pdf>

Ghymsers, Christian. **“La Integración Monetaria y Financiera en Centroamérica: el rol a futuro el CMCA en el marco de una propuesta de coordinación de políticas económicas”**. Consejo Monetario Centroamericano – Banco Central de Honduras. Abril, 2005.

Disponible en:

<http://www.cmca/documents/inf2005.com>

Giacalone, Rita. **“La Integración Regional en la Historia”**. Conferencia Inaugural en el Congreso de Historia Regional y Local, San Cristóbal, Estado Táchira, Venezuela, 25 de septiembre de 2002. Biblioteca Digital Andina. Octubre, 2003.

Disponible en:

<http://www.comunidadandina.org/bda/docs/VE-INT-0003.pdf>

Gitli Eduardo, Randall Arce y Eliana Villalobos. **“El papel de la Integración Centroamericana frente a la Inserción Internacional de la Región”**. Foro Regional: Estrategias Comerciales y Desarrollo para Centroamérica. Diciembre, 2004

Disponible en:

<http://www.funpadem.com/crei.html#formulario>

Grinspun Ricardo, Carlos Alvarenga y Yasmine Shamsie. **“Hacia una Integración desde Abajo: Participación, Sociedad Civil e Integración Centroamericana”**. Proyecto SICA/CERLA/PAR. ACDI. Octubre, 2004.

Disponible en:

<http://www.yorku.ca/cerlac/hacia/hacia.html>

Guerra-Borges, Alfredo. **“Centroamérica al Azar ante una Integración Globalizada”**. Encuentro Internacional Sobre Desarrollo e Integración de México Sur y Centroamérica, San Cristóbal las Casas, Chiapas. Instituto de Investigaciones Económicas. UNAM. Enero, 2005.

Disponible en:

http://iis.ucr.ac.cr/recursos/cidcacs/especial/integracion/mesa1/Guerra_Borges.pdf

Guisán Seijas, Maria del Carmen. **“Relaciones Internacionales de Centroamérica y Procesos de Integración Económica”**. Euro-American Association of Economic Development. Octubre, 2004.

Disponible en:

www.usc.es/economet/aea.htm

Hiebaum, Karin. **“Internacionalización mediante la Globalización. El Regionalismo y su Apertura a la Internacionalización”**. Febrero, 2005

Disponible en:

<http://www.gestiopolis.com/recursos2/documentos/fulldocs/eco/intglokar.htm>

Ibáñez, Joseph. **“El nuevo regionalismo latinoamericano en los años noventa”**. Noviembre, 2004.

Disponible en:

<http://www.reei.org/reei.1/lbanezag.reei.PDF>

Iglesias, Enrique. **“Globalización e Integración Regional: Consecuencias para América Latina”**. Seminario “Visión Crítica de la Globalidad”. BID. Diciembre, 2003.

Disponible en:

<http://www.iadb.org/int/itd/spanish/otros/IglesMex97s.pdf>

Loras Castillo, Enrique **“Globalización, Integración Regional y Tratados de Libre Comercio”**. Octubre, 2004.

Disponible en:

<http://www.entremundos.org/Newspaper/Archive/Issue14/globalizacion.htm>

Madrigal, Rodrigo. **“Centroamérica: Los Escenarios Futuros”**. FUNDAPEM. Marzo, 2005.

Disponible en:

<http://www.funpadem.com/Integracion/Rodrigo%20Madrigal.pdf>

Metcalf, Les. **“Como Adaptar las Capacidades de Gestión a las Necesidades de la Integración en Proceso de Evolución”**. Noviembre, 2003.

Disponible en:

<http://www.cefir.org.uy/docs/dt18/06metcal.htm>

Muñoz Vivas Ximena. **“Centroamérica: Teoría y Realidad de su Integración”**. Facultad de Ciencias Económicas y Estadísticas Universidad Nacional de Rosario. Octubre, 2003.

Disponible en:

<http://www.monografias.com/trabajos6/cea/cea.shtml>

Murillo Zamora, Carlos. **“Aproximación a los Regimenes de Integración Regional”**. Junio, 2005.

Disponible en:

http://www.reei.org/reei8/MurilloZamora_reei8_.pdf

Noto, Gerardo. **“Integración e Institucionalidad”**. Noviembre, 2004.

Disponible en:

http://www.sela.org/public_html/AA2K1/ESP/cap/N61/rcap61-2.htm

OIT. **“El Proceso de Integración Centroamericano en Perspectiva”**. Octubre, 2003.

Disponible en:

http://www.oit.or.cr/mdtsanjo/actrav/integ_ca/final.htm

Pereña Gili, Mercedes. **“Introducción a la Unión Europea”**. Marzo, 2005.

Disponible en:

<http://www.peceacatlan.com/tema12.htm>

Pódesta, Bruno. **“La Integración Regional y las Posibilidades de una Agenda Social”**. Octubre, 2003.
Disponible en:
http://www.sela.org/public_html/AA2K/ES/docs/spreasialcdi4-2000.htm

Proyecto de Estado de la Nación. **“Informe sobre el Estado de la región en desarrollo humano sostenible”**. PNUD. Febrero, 2005.
Disponible en:
<http://www.desarrollohumano.org.sv/index.php?module=htmlpages&func=display&pid=9>

Proyecto de Estado de la Nación. **“Segundo Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá”**. PNUD. Febrero, 2005.
Disponible en:
<http://www.desarrollohumano.org.sv/index.php?module=htmlpages&func=display&pid=13>

Ramírez López, Berenice. **“Perspectivas de la Integración Comercial de Centroamérica”**. Instituto de Investigaciones Económicas. UNAM. Enero, 2005.
Disponible en:
<http://www.redem.buap.mx/word/2002berenice.doc>

Regueiro Bello, Lourdes Maria. **“Interrogantes para pensar los procesos de integración latinoamericanos desde la economía política”**. Octubre, 2004.
Disponible en:
<http://www.redem.buap.mx/semregueiro.htm>

Rodas Melgar, Haroldo. **“De la Cooperación Regional a la Integración en América Latina y el Caribe: El Caso Centroamericano”**. Conferencia presentada en el Foro INTAL: 35 años de compromiso con la Integración Regional. BID-INTAL. Marzo, 2005.
Disponible en:
http://www.iadb.org/intal/foros/rodas_melgar-f600.pdf

Rodas Melgar, Haroldo. **“Integración económica y relaciones comerciales en Centroamérica”**. Exposición presentada en el II Foro de Comercio e Inversión EE.UU.- Centroamérica. Febrero, 2005.
Disponible en:
http://www.sela.org/public_html/aa2k/es/cap/N49/rcap495.htm

Rodas-Martini Pablo, Fabiola Rivera y Luis Cifuentes. **“Centroamérica: ¿Hacia un Regionalismo Abierto o Hacia una Apertura sin Regionalismo”**. ASIES- Institute of Latin American Studies (ILAS), University of London. Marzo, 2005.
Disponible en:
<http://www.asies.org.gt/caesp.htm>

Rodas-Martini, Pablo y Luis Cifuentes. **“Análisis Comparativo de las Estrategias para Dinamizar la Integración en Centroamérica: Una aproximación hacia una Nueva Agenda Regional”**. Abril, 2005.
Disponible en:
<http://www3.cepal.org.mx/sica/ESTUDIOS/Pablo%20Rodas.pdf>

Rodas-Martini, Pablo. **“Temas claves en la Integración Actual de Centroamérica”**. Ponencia presentada en la Conferencia Integrating the Americas. Octubre, 2003.
Disponibile en:
www.netamericas.net/Documents/Nov_20_2002_Papers/Paper%20Pablo%20Rodas-Martini.doc

Rodríguez Romero José, Pedro Caldentey del Pozo y Maria Luz Ortega Carpio. **“Siete Claves para comprender el Proceso de Integración Europeo”**. Febrero, 2004.
Disponibile en:
http://www.mific.gob.ni/DocuShare/dscgi/ds.py/Get/File-2351/Seminario_regional_SIECA_2000_-claves_UE.ppt

Sanahuja, José Antonio. **“Integración regional en Centroamérica, 1990-1996: Los límites del gradualismo”**. Ponencia presentada al VI Encuentro de Latinoamericanistas Españoles. Diciembre, 2004.
Disponibile en:
<http://www.ucm.es/info/cecal/encuentr/areas/economia/2e/sanahuja.htm>

Sánchez, Fernando. **“Integración Centroamericana”**. CLACDS. Octubre, 2004.
Disponibile en:
<http://www.sice.oas.org/geograph/central/sanchez.pdf>

Secretaria Ejecutiva del Consejo Monetario Centroamericano. **“Informe Económico Regional 2004. (Versión Preliminar)”**. Marzo, 2005.
Disponibile en:
<http://www.secmca.org/archivos/InformeEconomicoRegional2004.pdf>

SELA. **“Globalización, Inserción e Integración: Tres Grandes Desafíos para la Región”**. Noviembre, 2004.
Disponibile en:
<http://lanic.utexas.edu/~sela/AA2K/ES/docs/spdi8-2000.htm>

SELA. **“La Integración y sus Instituciones en América Latina y El Caribe”**. Febrero de 2005.
Disponibile en:
http://www.sela.org/public_html/AA2K5%5CESP%5Cdocs%5CIntegra%5CDi1.pdf

SG SICA **“La Agenda de Transformación y Modernización de Centroamérica en el Siglo XXI”**. Octubre, 2003.
Disponibile en:
www.sgsica.org/madrid/anexo/contenido.htm

SIECA. **“Centroamérica: Estadísticas de Comercio 2000-2004”**. Dirección General de Tecnologías de Información. Junio, 2005.
Disponibile en:
http://www.sieca.org.gt/Publico/CA_en_cifras/COMERCIO_2000_2004/COMERCIO_2000-2004.pdf

SIECA. **“Diagnostico y Propuestas sobre la Política de Competencia en Centroamérica”**. Febrero, 2005.

Disponible en:

http://www.sieca.org.gt/publico/Doctos_y_Publicaciones/Publicaciones/PROALCA/politica_de_competencia.htm

SIECA. **“El Proceso de Unión Aduanera Centroamericana”**. Marzo, 2005.

Disponible en:

http://www.sieca.org.gt/Sitio_publico/IntegracionEcoCA/UnionAduanera/Union_aduanera.pdf

SIECA. **“Estado de Situación de la Integración Económica Centroamericana Hasta Octubre de 2003”**. Febrero, 2005.

Disponible en:

http://www.mific.gob.ni/DocuShare/dscgi/ds.py/Get/File4672/Informe_de_Situacion_Octubre2003.pdf

SIECA. **“Situación de Centroamérica: El Proceso de Integración Económica Centroamericana y sus Perspectivas”**. Octubre, 2003.

Disponible en:

http://www.sieca.org.gt/publico/Doctos_y_Publicaciones/Documentos_Analiticos/Integracion_Economica/breve_sinopsis_de_centroamerica_.htm

Stein, Eduardo. **“Balance Critico de la Integración Centroamericana: 1998-2004”**. Diciembre, 2004.

Disponible en:

<http://www.funpadem.com/Integracion/Eduardo%20Stein.pdf>