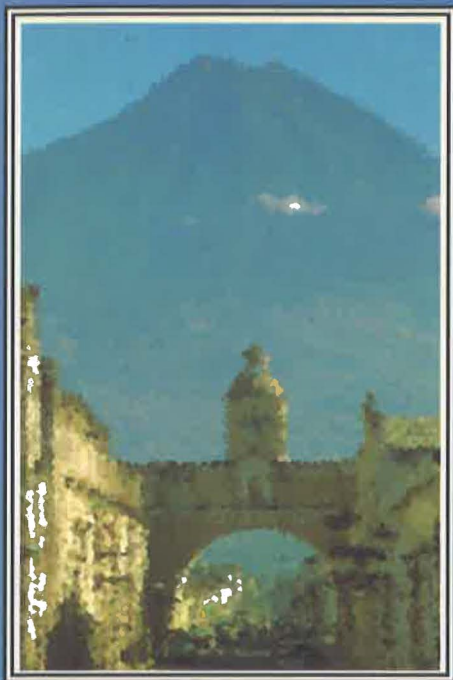


José Antonio Sanahuja
José Ángel Sotillo (coords.)



Integración y desarrollo en Centroamérica

Más allá del libre comercio



los libros de
la catarata



IUDC / UCM

José Antonio Sanahuja
José Ángel Sotillo (coords.)

Integración y desarrollo
en Centroamérica
Más allá del libre comercio

© Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación, 1998

Donoso Cortes, 65. 28015 Madrid

Teléfono: 91 394 64 18

Fax: 91 394 64 14

© Los Libros de la Catarata, 1998

Fuencarral, 70. 28004 Madrid

Teléfono: 91 532 05 04

Fax: 91 532 43 34

loslibrosdelacatarata@cyan.es

ISBN: 84-8319-030-3

Depósito Legal: M-28.159-1998

Estos materiales han sido editados para ser distribuidos. La intención de los editores es la de que sean utilizados lo más ampliamente posible, que sean adquiridos originales para permitir la edición de otros nuevos y que, de reproducir partes, se haga constar el título y la autoría.

La serie de publicaciones del Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación configuran un espacio abierto y plural a quienes desean contribuir, desde el rigor y la calidad científica, al enriquecimiento del debate y la elaboración de propuestas innovadoras sobre el desarrollo y la cooperación internacional.

Índice

Presentación

José Antonio Sanahuja Perales y José Ángel Sotillo Lorenzo 7

1. “Nuevo regionalismo” e integración en Centroamérica, 1990-1997
José Antonio Sanahuja Perales 13
2. La integración regional como estrategia de desarrollo económico y social
Pedro Caldentey del Pozo 59
3. Integración centroamericana y desarrollo social: los desafíos pendientes
Álvaro de la Ossa 95
4. La unión aduanera: un imperativo para la integración regional en América Central
Víctor Bulmer-Thomas 133
5. El nuevo marco político e institucional de la integración centroamericana
Irene Rodríguez Manzano 141
6. El papel futuro del PARLACEN en la Unión Centroamericana. Una propuesta de fortalecimiento institucional a la luz de la experiencia del Parlamento Europeo
José Javier Fernández. 179
7. La sociedad civil y el laberinto regional en Centroamérica
Abelardo Morales Gamboa 203
8. La agenda de la sociedad civil
Celina de Monterrosa 219

9. La integración económica centroamericana en el escenario de la mundialización: nuevas agendas para nuevos desafíos <i>Edgar José Chamorro Marin</i>	233
10. La Unión Europea y la integración centroamericana: unas relaciones en revisión <i>José Ángel Sotillo Lorenzo</i>	249
Apéndice: las cumbres presidenciales y el proceso de integración regional en Centroamérica (1986-1997)	267
Glosario	277
Acerca de los autores	281

Presentación

El dos de septiembre de 1997 los presidentes centroamericanos hicieron pública la "Declaración de Nicaragua", en la que acordaron "iniciar el proceso de constitución, gradual y progresiva, de la Unión Centroamericana", encargando a un "grupo de alto nivel" la redacción del correspondiente proyecto de Tratado Constitutivo. La decisión presidencial es un acontecimiento de gran trascendencia; con ella parece comenzar una nueva etapa en un proceso de integración regional que data de la década de los sesenta, y se intentan superar algunas de las carencias y limitaciones que han caracterizado la etapa anterior del mismo.

En esta misma reunión presidencial se conmemoró el X Aniversario del Acuerdo de Paz firmado en agosto de 1987 en la Cumbre de Esquipulas II. Para cualquier observador de los asuntos de la región, el simbolismo era evidente. El proceso de Esquipulas nació con tres objetivos relacionados e inseparables: la paz, la democracia y el desarrollo. Conforme ha avanzado la democratización y se han ido materializando los acuerdos de paz de Nicaragua, El Salvador y Guatemala, la agenda del proceso de concertación regional iniciado en Esquipulas se ha ido desplazando hacia los temas económicos, sociales y ambientales, entre los que ha ocupado un lugar muy destacado la reactivación del proceso de integración regional. Una integración que se considera un instrumento clave para el desarrollo y, de esa forma, para la consolidación democrática y para lograr una paz duradera en una región que ha sufrido décadas de autoritarismo, guerra y violencia político-militar, y que ha soportado y soporta aún niveles de pobreza y exclusión social infamantes.

La nueva integración regional en Centroamérica no sólo entronca con el pasado reciente. Quiere ser también una estrategia para enfrentarse a desafíos externos presentes y futuros y, en concreto, para la búsqueda de nuevas formas de inserción internacional en el escenario de la postguerra fría, en el que cobran cada vez más importancia las dinámicas de la mundialización económica. La integración regional nace de las particulares condiciones de la región, de su acervo integracionista, que se remonta a la época de la independencia, y de las exigencias de la paz en la región; pero la actual integración centroamericana es también una manifestación de un "nuevo regionalismo" que se ha configurado como una de las principales tendencias de las relaciones internacionales contemporáneas.

Las decisiones presidenciales de junio de 1990 marcaron el comienzo de una etapa de la integración centroamericana que intentaba dejar atrás la

crisis a la que se vio abocado el Mercado Común Centroamericano (MCCA) en la década de los ochenta. Como consecuencia de la guerra, de la crisis económica, de políticas unilaterales de liberalización y ajuste y, justo es decirlo, del agotamiento del viejo modelo integracionista de los años sesenta, el MCCA se encontraba a mediados de los ochenta en una situación próxima al colapso. Entre 1990 y 1997 se ha definido una nueva estrategia de integración y un nuevo entramado normativo e institucional —el denominado “Sistema de la Integración Centroamericana” o SICA— que ha intentado hacer compatibles las políticas de apertura externa y la recuperación de los intercambios regionales, y que, a diferencia de los enfoques economicistas del pasado, cuenta con una agenda más amplia. Esta nueva agenda tiene una clara dimensión política, aunque también se extiende al ámbito social, ambiental y de seguridad. El nuevo modelo integracionista, por último, también pretende ampliar los márgenes de autonomía y el peso específico de la región en sus relaciones exteriores, y particularmente en las negociaciones comerciales con miras a la posible conformación del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA).

Con el año 1997 la integración regional entra en una nueva etapa, presidida por dinámicas tanto de ampliación como de profundización. La decisión de reformar las instituciones regionales y la voluntad de constituir una “Unión Centroamericana” podrían dar lugar a un mayor grado de integración política y económica. Al mismo tiempo, los avances registrados en las negociaciones con Panamá, México y República Dominicana revelan que en el ámbito económico y comercial hay voluntad de no limitarse a los cinco miembros fundadores del MCCA.

El objeto de la compilación que ahora presentamos es realizar un balance crítico de los logros y carencias del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) en el periodo 1990-1997, y de esta forma aportar elementos de análisis para el debate sobre los próximos pasos del proceso y sobre el proyecto de Unión Centroamericana. Para ello, se ha reunido a especialistas centroamericanos y europeos de diversas procedencias, campos de actuación y perspectivas. Esa doble procedencia geográfica de los autores y autoras que participan en el volumen no es casual. La idea de la integración regional tiene en la Unión Europea a muchos de sus valedores, y esta cuestión ha sido uno de los ejes del acercamiento político y la significativa cooperación económica que se ha registrado entre ambas regiones desde mediados de los años ochenta.

El primer capítulo del volumen, a cargo de José Antonio Sanahuja, ofrece una visión general del proceso de integración en el periodo 1990-1997. Este autor sitúa la reactivación de la integración regional en el marco de tendencias globales —ese “nuevo regionalismo” que es en parte una respuesta a la mundialización económica— así como de dinámicas propias de la región, como las que se derivan del proceso de paz de Esquipulas. En un apretado análisis, este capítulo revisa los distintos componentes del

SICA, analiza las debilidades de su entramado institucional y jurídico, y los límites que ha encontrado una estrategia de integración económica basada en poco más que la liberalización comercial. Sanahuja concluye reclamando un renovado compromiso con la integración, superando tendencias centrífugas y los obstáculos que aún existen a la circulación de mercancías, servicios, capitales y personas, y que incluya medidas para favorecer la cohesión social y territorial. Finalmente, en el plano institucional y normativo, la constitución de la Unión Centroamericana representa una oportunidad histórica para dar a la integración una dimensión supranacional todavía hoy ausente. La necesidad de reorientar la estrategia de integración también está directamente relacionada con la dramática situación social que vive Centroamérica, y la supeditación del proceso a una estrategia que basa la competitividad internacional de la región en los bajos costes laborales, la reducción de cargas fiscales y el uso no sostenible de los recursos naturales.

Los demás capítulos se han organizado en tres bloques temáticos que se centran en la dimensión económica y social, en la político-institucional, y en las relaciones exteriores de la región. Dentro del primero de esos bloques, Pedro Caldentey examina el proceso de integración como estrategia de desarrollo, a la luz de las principales propuestas de política económica que compiten en la América Latina contemporánea: por un lado, el enfoque neoliberal del “Consenso de Washington”, del que el NAFTA sería una muestra. Por otro, la propuesta neoestructuralista defendida por CEPAL, que aboga por una estrategia de integración al servicio de la “transformación productiva con equidad”. Aunque ambos enfoques demandan profundas reformas estructurales y tienen como objetivo asegurar la inserción competitiva del istmo en el mercado mundial, difieren sustancialmente en cuanto al tipo y el alcance de las reformas y a la importancia —mucho mayor en el caso del neoestructuralismo— que se da a la reducción de la desigualdad y la pobreza. Para Caldentey, la concepción de la integración económica implícita en el diseño del SICA responde más al enfoque neoestructuralista que al neoliberal, pero éste, en la práctica, se aplica de forma parcial y selectiva, y por ello cabe albergar dudas sobre la opción que prevalecerá finalmente. A pesar de las señales ambivalentes que emiten los gobiernos de la región, procesos como la constitución de la Unión Aduanera entre El Salvador y Guatemala permiten ser optimistas.

La constitución de la unión aduanera es el tema central de la aportación de Víctor Bulmer-Thomas. Según el Protocolo de Guatemala sobre integración económica, la unión aduanera es un objetivo declarado del proceso de integración que debería alcanzarse una vez se haya establecido la zona centroamericana de libre comercio. Esta meta, sin embargo, parece difícil de alcanzar debido a reiterados retrasos e incumplimientos y a las tendencias centrífugas que afectan a algunos países. Por citar el ejemplo más claro, las negociaciones comerciales con México, que se han conducido

por separado desde 1994, han dado lugar a compromisos arancelarios que impiden establecer un arancel externo común. A pesar de estas dificultades, según afirma Bulmer-Thomas, la unión aduanera sigue siendo un requisito indispensable para lograr un verdadero mercado interior, que permita reducir los costes de producción en la región y, de esta forma, fomentar una inserción eficiente y competitiva en la economía mundial.

El éxito de un proceso de integración, como se ha afirmado a menudo, debe valorarse en función de su contribución efectiva a un proceso de desarrollo humano y sostenible, que suponga una rápida mejora de las condiciones de vida. Esta cuestión es particularmente acuciante en Centroamérica. Como resultado de dinámicas seculares de exclusión, la mayor parte de los países de la región padecen niveles de pobreza alarmantes. Según datos de CEPAL, a principios de los años noventa se encontraban en la pobreza entre el 71% y el 75% de los hogares de Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua; en Panamá eran el 36% y en Costa Rica el 25%.

Frente a esta realidad, Álvaro de la Ossa plantea que existen pocas posibilidades de desarrollo social dentro de un modelo de "integración oficial" supeditado a las dinámicas de la mundialización, a la apertura externa y a los intereses empresariales en juego en el proceso. Como en otros procesos de integración, la dimensión social tiene menos peso que la económica y la política. El Tratado de Integración Social Centroamericana, que de la Ossa analiza en su capítulo, se limita a la coordinación de unas políticas sociales nacionales debilitadas por más de una década de medidas de ajuste estructural, y no puede hablarse de una verdadera política social regional que altere esa tendencia. En ausencia de condiciones que permitan el desarrollo social, de la Ossa considera que la región ha entrado en un largo ciclo de "convivencia inestable antagónica", que demanda una política de "resistencia activa" por parte de la sociedad civil para reorientar el proceso.

El segundo bloque temático aborda la dimensión política. Irene Rodríguez compara el marco institucional y normativo del MCCA y del SICA. Éste último no es el resultado de la aplicación de un diseño racional, global y coherente, sino de un proceso de "renovación por adecuación" de la institucionalidad existente. Siete años después, el resultado es un abigarrado elenco de tratados y acuerdos, y un conjunto de instituciones tan vasto, complejo y disperso como ineficaz. La reforma iniciada en 1997 con el estudio encomendado al BID y a CEPAL puede resolver uno de los problemas que han perjudicado a la integración regional desde los años sesenta: la ausencia de un marco institucional y normativo único, que aporte coherencia y claridad al sistema, y que reduzca las posibilidades de que exista una "integración a la carta" que debilite el proceso.

El capítulo redactado por José Javier Fernández se centra en una institución clave para dar legitimidad democrática a la futura Unión

Centroamericana, como es el Parlacen. Partiendo de la rica experiencia del Parlamento Europeo, el capítulo analiza exhaustivamente el papel del Parlacen y las carencias y limitaciones que le han afectado, y propone medidas concretas para que esta Cámara se integre plenamente en un proceso regularizado de toma de decisiones, fortalezca el proceso de integración regional y le aporte la legitimidad democrática que éste precisa para poder afirmarse a largo plazo.

Uno de los rasgos más interesantes de la nueva integración centroamericana es el surgimiento de una “integración desde abajo” protagonizada por la sociedad civil, y que se relaciona estrechamente con la apertura de espacios de participación al calor de la transición a la democracia. El sociólogo costarricense Abelardo Morales estudia ese proceso y sus modalidades de organización y acción, y trata de identificar las dificultades que ha encontrado la sociedad civil regional en su pugna con la integración “de hecho” protagonizada por los sectores empresariales, y una integración oficial dominada por una retórica de participación social que no se corresponde con los hechos. Celina de Monterrosa, salvadoreña y miembro de la Iniciativa Civil para la Integración Centroamericana (ICIC), cuestiona el sesgo neoliberal del proceso y expone la agenda reivindicativa de las organizaciones de la sociedad civil integradas en ICIC, con sus respectivas propuestas sectoriales.

El tercer bloque, finalmente, aborda la dimensión externa del proceso de integración. Edgar Chamorro, economista nicaragüense y miembro de SIECA, examina los condicionantes que impone la mundialización económica y las corrientes de comercio, para analizar a continuación los esfuerzos negociadores que la región ha emprendido para consolidar su inserción externa. Los compromisos adquiridos en el seno de la Organización Mundial de Comercio (OMC) y en las negociaciones con terceros, unidos a los que impondrán unas probables negociaciones para el área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), definen un escenario muy complejo y plantean la necesidad impostergable de conciliar la inserción externa con la profundización de la integración. En otras palabras, la región tiene que conciliar el regionalismo con el multilateralismo y dar respuesta lo antes posible al dilema “profundización vs. ampliación” que también afecta a otros esquemas de integración.

Las relaciones de la Unión Europea con América Central y el apoyo a su proceso de integración son analizadas por José Ángel Sotillo. La participación de la Comunidad Europea y sus Estados miembros en el proceso de paz centroamericana supuso una de las primeras manifestaciones de una acción común europea y sentó las bases de un diálogo político institucionalizado entre ambas regiones por medio de las Conferencias ministeriales “San José”. Desde 1984 la Europa comunitaria ha prestado especial atención a los asuntos centroamericanos, si bien es cierto que el alto perfil político de la relación está acompañado de tensiones económicas. Por otro

lado, los logros conseguidos en el proceso de paz y democratización han motivado un cambio cualitativo en los términos del diálogo, por lo que la acción comunitaria se ha modificado tanto en el marco institucional —las reuniones ministeriales son a partir de entonces bianuales—, como en el contenido; además, otras zonas de América Latina tienen hoy mayor protagonismo en las relaciones birregionales, especialmente por su interés económico. Sotillo argumenta que la Unión Europea, que ha jugado un papel importante en América Central, debe seguir apoyando los esfuerzos de la región en aquellos objetivos pendientes, especialmente la consecución de un auténtico desarrollo.

Los compiladores quieren dejar constancia de sus agradecimientos a distintas personas e instituciones que, de una forma u otra, han contribuido a que este proyecto se haya materializado. En primer lugar, a todos los autores y autoras que participan en el volumen, que han dedicado parte de su tiempo y esfuerzo a preparar los capítulos que ahora se publican, por la profesionalidad y la paciencia demostrada a lo largo de estos meses. Un agradecimiento especial está dirigido al Parlamento Europeo y a Javier Fernández, funcionario de esta Cámara, por autorizar la reproducción de algunos materiales previamente publicados por esta institución. También queremos expresar nuestro reconocimiento a Hortensia Campanella, coordinadora de "Tribuna Americana" de la Casa de América de Madrid, por su apoyo en las fases iniciales de este proyecto, cuya idea original surgió en un seminario organizado por esta institución. Nuestro agradecimiento, finalmente, se dirige también a Cecilia Carballo y Ana Alcalde, investigadoras del Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación de la Universidad Complutense, que han colaborado activamente en la producción del volumen.

JOSÉ ANTONIO SANAHUJA
JOSÉ ÁNGEL SOTILLO
Madrid, abril de 1997

1

“Nuevo regionalismo” e integración en Centroamérica, 1990-1997¹

José Antonio Sanahuja Perales

Introducción

La proliferación de nuevos acuerdos regionales y subregionales de cooperación e integración y la profundización, reorientación o en su caso, ampliación, de otros acuerdos ya existentes es una de las dinámicas más visibles y características del sistema internacional de la postguerra fría. En el ámbito comercial, el número de acuerdos registrados ante el GATT y la OMC entre 1990 y 1995 es casi el doble que en el periodo 1970-1990 (OMC 1995). En la actualidad casi todos los países del mundo están involucrados en algún tipo de acuerdo regional. El fenómeno tiene carácter global. Ello puede observarse en Europa, con el “horizonte 92” del mercado interior, el Tratado de Maastricht, la Unión Económica y Monetaria y la ampliación al Este a través de los “Acuerdos Europeos”; también es muy visible en Asia, con el compromiso de libre comercio regional para el 2010 que la APEC ha adoptado en la Declaración de Bogor de 1994. En América, por último, y con la casi única excepción de Cuba, todos los países se han implicado en la reactivación de viejos esquemas de integración, en la configuración de otros nuevos —sean de carácter subregional o hemisférico— y en un gran número de iniciativas bilaterales. En esta región han surgido algunos de los acuerdos comerciales más dinámicos de la economía mundial, como MERCOSUR o el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). La región en su conjunto, por otra parte, se ha comprometido a establecer para el año 2005 una zona de libre comercio que se extendería “de Alaska a Tierra de Fuego” (Gitli y Ryd 1991, Hirst 1993, Hufbauer y Schott 1994, y OEA 1995).

Estas iniciativas tienen un contenido primordialmente económico y comercial. A menudo se asientan en acuerdos de integración ya existentes. Sin embargo, se extienden explícita o implícitamente a otros muchos ámbitos —políticos, ambientales, culturales, migratorios o de seguridad—, en los que se están definiendo nuevas pautas de interacción regional que afectan tanto a la acción exterior como a las políticas domésticas.

Este fenómeno multidimensional se ha definido como “nuevo regionalismo”. En la medida que se extiende a ámbitos muy diversos, y que se

aplica a experiencias regionales de muy distinta naturaleza y alcance, la expresión no está exenta de cierta ambigüedad (Hughes y Primo 1994: 3), pero parece estar relativamente claro que, siguiendo la caracterización de Gordon Mace y Jean-Philippe Therien (1996: 2), el “nuevo regionalismo” alude a un proceso por el que en un área geográfica dada, diferentes actores —Estados, instituciones regionales, organizaciones sociales— «(...) *participan en una creciente red de interacciones económicas, culturales, científicas diplomáticas, políticas e incluso militares*» por las que se generan y comparten una serie de “valores fundamentales”. La progresión puede no ser automática, tener diferente intensidad entre un sector y otro, y sus efectos no son unívocos: «(...) *la combinación de interacciones en aumento y de valores compartidos no produce necesariamente una nueva entidad política, sino más bien una capacidad mayor y más diversificada para la gestión regional de problemas regionales.*»

Según esta definición, el “nuevo regionalismo” no se diferenciaría demasiado de la integración regional del pasado, tal y como la definieron clásicos como Haas o Deutsch. Pero como destacan los propios Mace y Thérien (1996)³ hay diferencias importantes. El “nuevo regionalismo” se refiere a un modelo *«menos institucionalizado, menos automático, más difuso y más impreciso»* que el que se había definido en la teoría clásica de la integración económica, tanto desde los tradicionales enfoques funcionalistas o neofuncionalistas, como desde perspectivas económicas neoclásicas o estructuralistas.

La diferencia más significativa parece encontrarse, más que en sus elementos constitutivos, en el contexto en el que éste aparece. El “nuevo regionalismo” se presenta, ante todo, como estrategia para mejorar la inserción internacional en el mundo de la postguerra fría; un mundo en el que, desaparecido el conflicto Este-Oeste, la competencia global se traslada a la arena económica, comercial y tecnológica; un mundo que algunos han denominado “triádico”; es decir, hegemonizado por tres grandes áreas económicas que compiten ferozmente en el escenario global por el control de los mercados, la tecnología y los flujos de capital. Por esta razón algunos autores prefieren utilizar la expresión “regionalismo estratégico” (Axline 1996: 199).

Este nuevo contexto internacional confiere una renovada vigencia a los objetivos tradicionales de la integración —creación de comercio, mayor eficiencia productiva, crecimiento económico e incremento del bienestar, entre otros—, ya que suponen mejoras inmediatas de la competitividad internacional, contribuyendo así a mejorar la inserción de los países miembros en la economía mundial. Pero la significación del “nuevo regionalismo” como estrategia no se termina aquí. La globalización, según la percepción más extendida, parece suponer la paulatina pérdida de relevancia del Estado-nación y el declive de sus capacidades de gobernación doméstica. En un contexto de creciente vulnerabilidad externa, el “nuevo

regionalismo” parece alzarse como una estrategia adecuada para incrementar la seguridad y la estabilidad de las relaciones internacionales de los miembros de un grupo regional, así como para apuntalar sus capacidades de gobernación interna.

Los acuerdos regionales, según la sistematización de Raquel Fernández (1997: 15-21), tendrían efectos beneficiosos para las relaciones internacionales de los países miembros: dichos acuerdos aportarían credibilidad y consistencia a sus políticas económicas —un factor de estabilidad apreciado tanto por los actores económicos domésticos como por los socios externos— y, en algunos casos, al régimen político mismo. Esto ocurre, por ejemplo, cuando se incluyen compromisos democráticos expresos en los acuerdos de integración. También actuarían como un “seguro de riesgo” frente a la incertidumbre o la eventual evolución desfavorable de la economía mundial. Incrementan el poder de negociación de los asociados —sea a través de la coordinación de su acción exterior, o bien del mayor poder de negociación que se deriva del tamaño de su mercado—. Finalmente, actúan como un instrumento de coordinación, armonización y reforma de las políticas internas. Para esta autora, el auge del nuevo regionalismo se debe, en gran medida, a las elevadas expectativas de los actores internacionales en relación a estos factores, y no sólo por las ganancias económicas directas que se derivan de los acuerdos preferenciales regionales (Fernández 1997: 1-2).

El papel de los condicionantes externos en el “nuevo regionalismo” latinoamericano

En el caso de los países en desarrollo en general, y de América Latina en particular, el nuevo regionalismo parece responder más a condicionantes externos, y tener un carácter defensivo mucho más marcado, que en el caso de los países industrializados. Debido a que su vulnerabilidad externa es mayor, los factores exógenos parecen tener más peso que los endógenos a la hora de explicar la génesis del fenómeno, su naturaleza y sus características. En América Latina el nuevo regionalismo es en gran medida una reacción de corto plazo frente a condicionantes y acontecimientos externos. Pero como veremos, el nuevo regionalismo también es —o puede ser— una estrategia autónoma y de largo plazo para su desarrollo, como intentó serlo en su momento, a pesar de todas sus limitaciones y carencias, la integración “clásica” de los años sesenta y setenta.

El carácter defensivo de la estrategia obedece, en primer lugar, a las particulares condiciones de vulnerabilidad de América Latina y al riesgo, que se percibió con claridad, de que por efecto de la globalización se acentuaría la marginación de América Latina respecto a las grandes corrientes mundiales del comercio, el capital y la tecnología. (Moneta 1993: 80-97, SELA 1993, Soares de Lima 1996: 142). Estos riesgos ya se pusieron de manifiesto en los años ochenta, con las dolorosas experiencias de la crisis

de la deuda, los programas de ajuste estructural, las medidas de apertura comercial unilateral que se generalizaron en la región y —a pesar del esfuerzo exportador realizado durante la década— la declinante participación de América Latina en el comercio internacional. Pero es con los años noventa con los que estos riesgos se hacen más visibles. La finalización de la confrontación Este-Oeste devaluó bruscamente la importancia estratégica de los países en desarrollo —Centroamérica ilustra claramente esta realidad, al dejar de ser un escenario de conflicto de escala global, y volver a su tradicional situación marginal en los asuntos mundiales y en la política de Estados Unidos— y hacía emerger con nitidez ese mundo multipolar o “triádico” que ya se venía delineando en la economía política internacional.

Las nuevas iniciativas de integración de los años noventa son, en consecuencia, reacciones frente a los nuevos condicionantes externos de la postguerra fría y frente a acontecimientos como la “Iniciativa de las Américas” presentada por el Presidente Bush en 1990, la conformación del Mercado Único Europeo (MUE) de diciembre de 1992, y los progresos de la integración en el área Asia-Pacífico. Todos ellos parecían confirmar la hipótesis de que, ante el estancamiento de las negociaciones multilaterales de la “Ronda Uruguay” del GATT, se estaba definiendo un escenario de “megabloques” comerciales en el que América Latina no encontraría acomodo fácilmente.

La reactivación —con resultados desiguales— de la integración centroamericana y andina, el espectacular “viraje” estratégico de México al solicitar un Acuerdo de Libre Comercio con Estados Unidos, y la creación de MERCOSUR son, en buena medida, una respuesta frente a estos “catalizadores externos”. En todos estos casos se optó por un nuevo modelo de integración que se concibe, entre otros posibles objetivos, como vehículo o como estrategia para incorporarse, a medio o largo plazo, a procesos más amplios, como el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) o, más allá de ella, al mercado mundial. Y en segundo lugar, como “red de seguridad” ante la eventualidad de que esas opciones no estuvieran disponibles. Por esta razón se optó, de una forma más o menos generalizada, por una estrategia de integración que combina, en una proporción variable, la apertura multilateral con el trato preferencial que se otorga a los Estados miembros. El hecho de que las respuestas latinoamericanas tengan distintas características y alcance se debe a diversas razones, pero entre ellas se encuentra la distinta significación que para cada subregión tienen los condicionantes externos. La influencia norteamericana, por ejemplo, no tiene la misma importancia en el norte y en el sur del continente. Para los países que ya tenían con este país una parte importante de su comercio exterior —sobre todo México y Centroamérica— la emergencia de ese mundo “triádico” significó la revalorización de sus vínculos con este país, y la orientación hacia el norte y hacia el “objetivo TLCAN” que finalmente ha

caracterizado a sus economías y a su política comercial frente a terceros. En el caso del cono sur, la mayor diversificación de las relaciones económicas externas hace que la situación sea muy distinta.

La nueva estrategia, que CEPAL ha denominado “regionalismo abierto” (1994: 13), se ha concretado en esquemas de integración —zonas de libre comercio o uniones aduaneras— con una protección externa relativamente baja. Esta opción pretende, como ha señalado Fred C. Bergsten, resolver uno de los dilemas centrales de la política comercial actual y, por extensión, de la economía política internacional contemporánea: cómo hacer compatibles los acuerdos regionales y el sistema multilateral, tal como lo regula la Organización Mundial de Comercio (OMC). El “regionalismo abierto” presupone que las medidas de liberalización acordadas en el seno de un acuerdo regional convergerán, a medio o largo plazo, con la apertura multilateral (Bergsten 1997: 1).

El nuevo modelo integracionista pretende ampliar los márgenes y la capacidad de negociación frente a terceros. Inicialmente, también pretendió reducir los riesgos ante el eventual estancamiento o fracaso de las negociaciones del GATT. Como señaló CEPAL, ante un eventual entorno internacional desfavorable, la opción regional permite, al menos, preservar el mercado ampliado de los países miembros del acuerdo en cuestión (CEPAL 1994: 12-13). Pero una opción que combinase integración regional y apertura externa también parecía la más adecuada para tomar posiciones ante el eventual escenario de una liberalización multilateral de alcance parcial, como la que finalmente resultó de la culminación de las negociaciones del GATT en 1994.

El “nuevo regionalismo” como estrategia de desarrollo

Sin dejar de reconocer la importancia de los factores y catalizadores externos y el carácter defensivo de la estrategia, el nuevo regionalismo también es —o puede ser— una opción de desarrollo para los países del sur, que puede contribuir a mejorar su inserción en la economía globalizada, a partir de estrategias de crecimiento más autocentradas, que incluyan la expansión de su mercado interno, la reducción de la pobreza, y la adopción de modelos de crecimiento más sostenibles desde el punto de vista del medio ambiente. Ello supone optar por enfoques y definiciones del fenómeno del regionalismo mucho más explícitamente normativos, que a nuestro juicio, son más atractivos y también más relevantes para pequeños países periféricos como los que son objeto de nuestro estudio.

Este enfoque normativo supone, en primer lugar, distanciarse de la teoría neoclásica de la integración económica, que juzga los efectos de ésta en función de efectos predominantemente estáticos. Este enfoque considera que la integración económica es aceptable en tanto que “subóptimo” pareciano respecto a una situación de libre comercio generalizado, y por lo

tanto insiste, básicamente, en la apertura hacia terceros. En esta perspectiva se deja poco o ningún espacio para el desarrollo de “ventajas comparativas dinámicas” que impliquen la transformación y modernización de las estructuras productivas y el incremento de la productividad como fundamento de una competitividad internacional “auténtica”. Este enfoque tampoco ha abordado las ventajas o “externalidades” “no tradicionales” que en parte sustentan el fenómeno del “nuevo regionalismo”. Por ello, sin dejar de reconocer la influencia de este enfoque, no lo examinaremos o en estas páginas².

El desarrollo de esas ventajas dinámicas puede ser inducida por modalidades de integración basadas en una estrategia de “regionalismo abierto” en la que se adoptan políticas que persiguen deliberadamente la incorporación del progreso técnico, como es el caso de la “transformación productiva con equidad” de CEPAL (1990). En estas modalidades, la configuración de un mercado regional relativamente abierto alentará la especialización y la articulación productiva y reducirá costes de producción, proporcionando mejoras en la productividad, la eficiencia y la competitividad que permitirán una mejor inserción internacional de la región; atraerá inversión extranjera, y finalmente reducirá los costes de inversión para la creación de la capacidad productiva o la infraestructura de apoyo necesaria (CEPAL 1994: 55-68).

Para alcanzar estos objetivos, la estrategia de “regionalismo abierto” plantea diversas exigencias. Sin ánimo de ser exhaustivos, se podrían mencionar algunas de las más significativas. Primero, la integración debe contemplar medidas de liberalización que, en el plano interno, impliquen la eliminación tanto de las barreras arancelarias como de las no arancelarias —normas técnicas, sanitarias y fitosanitarias, barreras fiscales...—. Segundo, es esencial que la apertura hacia terceros no se extienda hasta el punto de impedir que exista un significativo componente preferencial regional. Ello distingue la propuesta de CEPAL de otras modalidades de “regionalismo abierto”, como la que se ha adoptado en el seno de la APEC, que insisten sobre todo en la apertura no discriminatoria, y en ese sentido apenas difieren de las propuestas neoliberales de política comercial (Bergsten 1997: 4-8). Tercero, se debe establecer una política comercial común —o cuanto menos, coordinada— frente a terceros. Cuarto, debe darse una paulatina convergencia de políticas macroeconómicas, fiscales y monetarias. Quinto, debe existir la capacidad institucional, normativa y jurisdiccional suficiente para formular un marco normativo transparente y estable, y asegurar su cumplimiento. Sexto, será necesario impulsar políticas activas para reducir las asimetrías entre los socios, apoyar la reconversión productiva y la incorporación de tecnología, y mejorar —o por lo menos no empeorar— la cohesión social e interterritorial. Todo ello requerirá, finalmente, una arquitectura institucional y jurídica acorde a cada fase o estadio de la integración. Como ha señalado CEPAL, una zona de libre comercio sólo precisará modestas instituciones intergubernamentales; pero éstas no servirán para

sostener un esquema de integración más avanzado (CEPAL 1994: 19).

Pero el “nuevo regionalismo”, para los países en desarrollo, desborda el ámbito de lo puramente económico. Puede ser, ante todo, una respuesta a, y una forma de protegerse de, la globalización, y podría ser visto, en este sentido, como un proceso de naturaleza esencialmente política, por el que es posible una “reapropiación” de la soberanía nacional —y por ende, de la soberanía popular, sustancia de la democracia—. Björn Hettne, define el “nuevo regionalismo” en el marco de la globalización como «*el proceso de cooperación política a nivel regional que promueve “regiones” viables desde el punto de vista económico, cultural y ecológico*» (1995: 268). La integración regional, para responder a esta concepción de regionalismo, debe estar basada en una estrategia de desarrollo adecuada y en dosis significativas de supranacionalidad; esto es, de un poder político que pueda, siquiera parcialmente, gobernar los mercados regionales. Ello plantea obvias exigencias en el ámbito de la soberanía nacional, una cuestión especialmente sensible en las relativamente jóvenes repúblicas latinoamericanas. Un esquema de integración avanzado exigirá atribuir competencias estatales en áreas clave a los órganos regionales, definiendo una nueva entidad política caracterizada por la soberanía “compartida” o “mancomunada” entre los Estados miembros y los órganos regionales. Pero ello no basta. También será necesario que esas instituciones tengan carácter representativo y legitimidad democrática, por ejemplo, a través de “parlamentos regionales” (Held 1997, Archibugi y Held 1995).

Björn Hettne ha resumido los principales argumentos que permiten abogar por el “nuevo regionalismo” como estrategia de desarrollo (Hettne 1995: 158):

- El argumento de la escala: es el más obvio; el desarrollo de los pequeños estados periféricos no será viable sin una mínima base territorial y un cierto tamaño del mercado.
- El argumento de la viabilidad económica: ésta sólo se dará si es posible desarrollar ciertas complementariedades económicas y promover ventajas comparativas dinámicas, para lo que es necesario armonizar determinadas políticas económicas en el nivel regional.
- El argumento de la “articulación efectiva”: la negociación colectiva a nivel regional puede mejorar la posición económica o proteger las políticas de desarrollo de países del Sur marginados o en riesgo de estarlo.
- El argumento del “dividendo de la paz”: la resolución de conflictos a nivel regional y la adopción de acuerdos de seguridad cooperativa en este mismo nivel permiten reducir el gasto militar sin menoscabo de la seguridad, liberando recursos para otros fines, y en su caso contribuyendo a fortalecer regímenes civiles.
- El argumento de la interdependencia ambiental: las fronteras nacionales no coinciden con las ecológicas, y buena parte de los

problemas ambientales no pueden ya ser abordados en el marco del Estado-nación. Una estrategia de desarrollo sostenible requiere una gestión regional de los recursos y los ecosistemas.

Estos argumentos tendrán mayor o menor validez dependiendo de cada caso concreto, y de las políticas que se apliquen para que se materialicen realmente los beneficios previstos, pero son de aplicación general y permiten fundamentar una visión regionalista que, en el marco de la globalización, se configura como una estrategia factible para los países en desarrollo, y en particular para América Latina y el Caribe.

Las principales críticas al “nuevo regionalismo” proceden, significativamente, de círculos liberales y neoliberales que abogan por la apertura comercial multilateral; esto es, por allanar el camino a las dinámicas de la globalización económica. En sus versiones más radicales, estas críticas rechazan todo acuerdo regional, ya que sería origen de desviación de comercio y de ineficiencia productiva, reduciría el bienestar económico global, y establecería obstáculos institucionales y políticos a la paulatina liberalización multilateral, que debiera producirse en el seno de la OMC (Bhagwati y Krueger 1995, Baghwati y Panagariya 1997). En una versión más atemperada de este enfoque se señala que los acuerdos regionales deben ser evaluados conforme a su compatibilidad y convergencia con la apertura multilateral, examinando para ello sus efectos, potenciales y reales, de creación y desviación de comercio. En otros términos, si son bloques “abiertos” o “cerrados” (Hughes y Primo 1994: 6). Si los efectos de “desviación de comercio” son significativos y superan la creación de comercio derivada de la integración, los acuerdos regionales deberían ser rechazados (Rajapatirana 1994, Winters 1996, Yeats 1997).

La especificidad del caso centroamericano

La reactivación del proceso de integración regional en Centroamérica debe mucho a los “catalizadores externos” y a los argumentos económicos y políticos del “nuevo regionalismo”, pero responde en buena medida a condiciones propias de la región, como su tradición integracionista o la dinámica regional de paz de los procesos de Contadora y sobre todo de Esquipulas. Desde su inicio, el proceso de Esquipulas ha tenido una clara vocación centroamericanista. La crisis que sufría la región no era una simple agregación de problemas nacionales, y exigían soluciones de carácter regional. Conforme han ido materializándose los acuerdos de paz, la agenda de las Reuniones presidenciales iniciada en Esquipulas se ha ido desplazando hacia temas económicos, sociales y ambientales con una marcada dimensión centroamericana.

A pesar de sus logros, el proceso de Esquipulas no puede darse por concluido. Paz, democracia y desarrollo—los tres objetivos, interdependientes

e inseparables, del Acuerdo de Paz— no están plenamente asentados en la región. Aún hay tareas pendientes en materia de libertades democráticas, plena vigencia de los derechos humanos, desmilitarización o reforma del Estado. La recuperación económica tiene aún bases frágiles, y las sociedades centroamericanas siguen soportando niveles de pobreza infamantes. Las dinámicas de exclusión que dieron origen a la violencia política y los conflictos armados no han sido superadas, e incluso se han agravado por efecto de políticas de ajuste con un fuerte coste social. Por ello, el desarrollo económico y social y la lucha contra la pobreza y la exclusión, una vez logrado el cese el fuego, son condiciones necesarias para consolidar la democracia y asegurar una paz duradera. Es en este contexto endógeno en el que el proceso de integración regional y el “nuevo regionalismo” también tienen pleno sentido: configurarse como instrumentos efectivos para la consolidación de la paz y la democracia y promover un desarrollo humano, justo y sostenible para el conjunto de la población centroamericana.

A la luz de esas metas, este capítulo pretende examinar críticamente la evolución del proceso de integración regional en el periodo 1990-1997. Para ello se analiza tanto el marco jurídico e institucional creado en ese periodo como la profunda reforma institucional acordada en julio de ese último año. En apartados posteriores se aborda el nuevo diseño de la integración económica, sus logros y obstáculos, y los vínculos extrarregionales del mismo. Finalmente, se examinan brevemente las dimensiones social, ambiental y de seguridad del proceso. A partir de este análisis se intentarán identificar las carencias del diseño integracionista adoptado en el periodo 1990-1997. Finalmente, de cara a la futura “Unión Centroamericana”, se abogará por una “integración auténtica” que supere las carencias del actual modelo y pueda llegar a ser un apoyo efectivo al desarrollo económico, al progreso social y a una mejor inserción internacional del istmo.

El relanzamiento del proceso de integración y el nuevo contexto internacional

Los años ochenta: el colapso del Mercado Común Centroamericano y el impulso político para la reactivación

La expresión “década perdida” resume adecuadamente la realidad económica de la integración centroamericana en los años ochenta. 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 Centroamérica. La crisis del modelo de integración y la caída del comercio intrarregional a mínimos históricos fue a la vez causa y consecuencia de estos factores. Desde el punto de vista político, sin embargo, la realidad fue otra: la cumbre presiden-

cial de Esquipulas I dio inicio a un proceso de concertación política para el que no había precedentes cercanos, y del que la nueva integración centroamericana es un resultado inmediato.

Los países de la región enfrentaron la recesión económica con medidas unilaterales de corto plazo, imponiendo nuevos obstáculos a un comercio intrarregional que, desde la década de los setenta, había empezado a languidecer. Entre 1980 y 1986 disminuyó un 60%, pasando de 1.135 a 413 millones de dólares. El casi total colapso del mercado regional también se debió a la inestabilidad macroeconómica y en particular a la volatilidad de los tipos de cambio, así como a la acumulación de deudas entre los distintos miembros del MCCA, que provocaron la quiebra del sistema regional de pagos. De esta forma el mercado regional, lejos de ser un factor amortiguador de la crisis, contribuyó a agravarla.

La década también estuvo dominada por las políticas de estabilización y ajuste adoptadas a instancias de la Agencia para el Desarrollo Internacional de Estados Unidos (USAID), el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial. Estas políticas promovieron una nueva estrategia de desarrollo liberal-exportadora, que ha ido dejando atrás el viejo modelo "de sustitución de importaciones" del MCCA. El mercado regional perdió atractivos ante las oportunidades comerciales abiertas por la Iniciativa para la Cuenca del Caribe (ICC) y los generosos incentivos a la exportación a terceros mercados adoptados por los gobiernos de la región. Las "maquilas" o industrias de ensamblaje y los productos "no tradicionales" se fueron convirtiendo en los sectores exportadores más dinámicos (Gallardo 1988, Tucker 1989).

Los organismos financieros internacionales se opusieron a la integración y contribuyeron directa o indirectamente a desarticular el MCCA, al que atribuyeron parte de la responsabilidad de la crisis económica. Algunos de los compromisos de liberalización acordados con estos organismos significaron la ruptura del nuevo Arancel Externo Común, adoptado en 1985 tras diez años de laboriosas negociaciones, y el abandono de la Unión Aduanera³. Es oportuno recordar que la actitud de Estados Unidos hacia el MCCA fue casi siempre hostil, debido a que su reactivación no era compatible con una estrategia regional que pretendía aislar por todos los medios al Gobierno Sandinista (Bulmer-Thomas 1992: 46, Sanahuja 1996: I, 235).

Desde el punto de vista de la concertación política, como indicamos, se registraron avances de gran trascendencia. La reunión de Esquipulas I de mayo de 1986 —la primera "cumbre" presidencial en 23 años— inició una dinámica de concertación política y cooperación económica y social que aún se mantiene, y que se materializó en 19 reuniones presidenciales que han facilitado la solución negociada a los conflictos de la región, han impulsado la democratización y han hecho posible la reactivación del MCCA. 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.

El relanzamiento del proceso y sus principales hitos, 1990-1997

La integración regional volvió a ser un tema relevante en la agenda política y económica centroamericana debido a los cambios producidos en el escenario regional y mundial, en los que el año 1990 representa un evidente punto de inflexión: se reanudaron las negociaciones de paz en El Salvador, y tras el triunfo de una coalición opositora en las elecciones en Nicaragua, comenzó la desmovilización de la “contra” y se logró dar fin a la guerra. Todos los países de la región celebraron elecciones presidenciales entre 1989 y 1990, que llevaron al poder a opciones de derecha y situaron en los ministerios económicos a una nueva generación de tecnócratas de inspiración neoliberal. Este hecho, unido a la ausencia de los sandinistas, permitirá la definición de un nuevo consenso en las instancias regionales.

No menos importantes han sido los cambios registrados en el escenario internacional de la postguerra fría. Ese escenario ha facilitado la resolución pacífica de los conflictos regionales, pero también redujo la importancia estratégica de Centroamérica, que se enfrentó al riesgo de quedar marginada en el mundo de la globalización. En este escenario, la integración regional se convirtió en un imperativo estratégico (Lizano 1994: 11). Centroamérica se ha enfrentado a esa realidad a través de la estrategia de “regionalismo abierto” delineada en el Plan de Acción Económico para Centroamérica (PAECA), aprobado en la reunión presidencial de Antigua Guatemala de junio de 1990. El PAECA pretendió promover « (...) *la reconstrucción y transformación de las estructuras productivas y tecnológicas de los países centroamericanos, como base para una reinserción eficiente y dinámica en el mercado mundial*» (Declaración de Antigua, punto 30). Para ello planteó las siguientes metas:

- a) Crear un nuevo un nuevo marco jurídico, institucional y operativo de la integración.
- b) Establecer un calendario de desgravación arancelaria con el objeto de reactivar el comercio intrarregional y restablecer el arancel externo común.
- c) Poner en funcionamiento el Sistema Regional de Pagos y el “Programa de desmantelamiento de los obstáculos al comercio interregional”.
- d) Adoptar una política coordinada ante el GATT, la Unión Europea y Estados Unidos para obtener mejores condiciones de acceso a mercados externos.

e) Adoptar una política de reconversión industrial, con miras a la promoción de exportaciones, y coordinar la política agrícola.

A través del PAECA se optaba por un nuevo modelo de integración regional, compatible con las políticas de apertura y liberalización comercial derivadas de los programas de ajuste estructural. El nuevo modelo tiene como objetivo el crecimiento basado en las exportaciones —“un mercado común para exportar”—, y no la industrialización basada en un mercado interno ampliado con altos niveles de protección, como ocurrió en los años sesenta (Rodas 1994: 187).

Pero el PAECA sólo ha sido el primer paso de un proceso de paulatina renovación de la integración regional, que entre 1990 y 1996 se ha desarrollado con un enfoque sectorial, a través de distintos tratados y convenios —no ha habido en Centroamérica un “tratado marco” de la integración— que han ido definiendo una institucionalidad regional cada vez más amplia y compleja. Los más importantes son los siguientes.

a) El Protocolo de Tegucigalpa (1991), que crea el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) y establece un nuevo marco político e institucional.

b) El Protocolo de Guatemala (1993), que crea el “Subsistema de Integración Económica”.

c) La “Alianza para el Desarrollo Sostenible” (ALIDES) (1994), que define una nueva estrategia de desarrollo de la región.

d) El Tratado de Integración Social (1995), que crea el “Subsistema de la Integración Social”.

e) El Tratado de Seguridad Democrática (1995), que define un nuevo régimen de seguridad regional basado en la primacía del Estado de derecho y la confianza mutua.

Cooperación versus integración: las debilidades del nuevo sistema institucional y normativo

Al finalizar la década de los ochenta el MCCA se encontraba con una situación jurídica anómala y un entramado institucional heterogéneo y desarticulado, en el que coexistían —sin vínculos formales entre sí— instituciones técnicas como el BCIE o la SIECA, creadas en los años sesenta, e instancias de naturaleza política como la Reunión de Presidentes o el Parlacen, instauradas en la década de los ochenta (Chamorro y Nájera 1996: 67).

La renovación del sistema institucional y normativo de la integración fue abordada 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)⁴, 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 la definición de la región como "Comunidad Económica y Política" y establece el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) como «nuevo marco institucional de la integración centroamericana», sustituyendo a la ODECA. El SICA cuenta con personalidad jurídica, y sede en San Salvador. El SICA empezó a funcionar el 1 de enero de 1993, y desde el 26 de marzo de 1996, tras las ratificaciones correspondientes, lo integran los seis países de la región.

Los objetivos del SICA son muy diversos, heterogéneos y ambiciosos, e incluyen la consolidación de la democracia y el Estado de derecho, la adopción de un nuevo modelo de seguridad regional, el crecimiento económico, el bienestar social y la superación de la pobreza, la unión económica y la mejora de la inserción de la región en la economía mundial. 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 —incluyendo el Parlacen— con una "lógica sistémica", y precisa el papel director que corresponde a la Reunión de Presidentes (ver cuadro 1). Esta estructura institucional se ha visto desarrollada posteriormente con el "Subsistema de la Integración Económica", el "Subsistema de la Integración Social", y la creación de órganos específicos en el ámbito ambiental y de seguridad, definiendo un panorama institucional muy complejo y diverso.

La aprobación del Protocolo de Tegucigalpa y el establecimiento del SICA han sido acontecimientos de gran relevancia. En primer lugar, han asentado 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. El SICA se convierte, de esta forma, en un instrumento para dar continuidad a las metas establecidas en Esquipulas II y, quizás lo más significativo, el proceso de integración puede convertirse en un factor de consolidación democrática para los regímenes que en él participan.

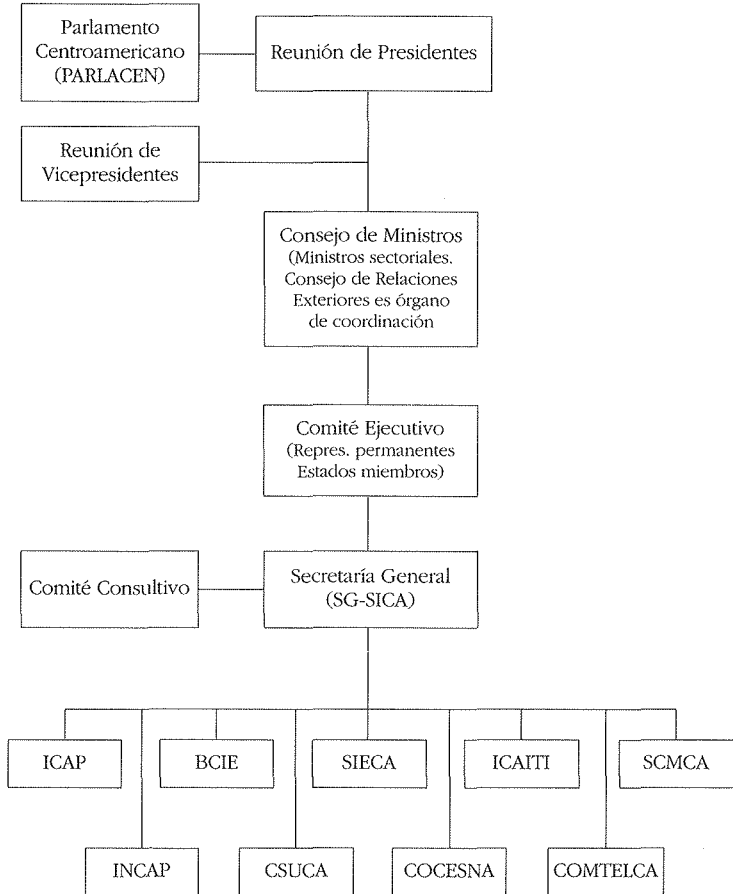
El diseño institucional del SICA, en tercer lugar, ha contribuido a unificar —aunque no a ordenar— el entramado de organizaciones e instancias regionales hasta entonces en funcionamiento. Al institucionalizar la Reunión de Presidentes como órgano supremo del mismo, ha confirmado su papel en la dirección política de la integración. Las decisiones de los órganos del SICA son en principio obligatorias —se generaría así un "derecho derivado" de la integración— aunque deberán ser adoptadas por consenso. El SICA incluye, además, órganos e instituciones permanentes de

vocación centroamericanista, como son la Secretaría General, el Parlacen y la Corte Centroamericana de Justicia.

El establecimiento de la Corte Centroamericana de Justicia (CCJ) como órgano jurisdiccional del SICA es un acontecimiento de indudable trascendencia en el nuevo diseño institucional de la integración. Como tribunal

Cuadro 1

El SICA según el Protocolo de Tegucigalpa



internacional regional, la jurisdicción de la CCJ es obligatoria y se extiende a todos los asuntos que le sometan los Estados parte, así como a las controversias surgidas entre personas físicas y jurídicas, Estados parte y órganos del SICA³. La CCJ también tiene competencias consultivas en relación, entre otras materias, a la interpretación y aplicación del derecho de la integración centroamericana.

La jurisprudencia de la CCJ puede convertirse en uno de los más importantes fundamentos del proceso de integración, promoviendo la seguridad jurídica y haciendo de Centroamérica una comunidad de derecho. En su corta andadura —la CCJ comenzó a funcionar en octubre de 1994 en su sede de Managua— este Tribunal ya ha emitido diversas resoluciones interpretando el derecho de la integración centroamericana. (Corte Centroamericana 1995 y 1996).

Las limitaciones del SICA, sin embargo, también son muy visibles. El Protocolo describe con cierto detalle su estructura institucional, pero es ambiguo y generalista en lo referido a su naturaleza y objetivos. Estos últimos, muy ambiciosos, contrastan con la parquedad de medios institucionales y jurídicos puestos a su disposición. Es importante resaltar que la creación del SICA no comporta ni una transferencia de competencias nacionales ni una atribución de competencias “comunitarias” a los órganos de la integración. En realidad el SICA es un marco institucionalizado y permanente de cooperación intergubernamental más que una verdadera organización de integración de naturaleza supranacional. Según el artículo 22 del Protocolo de Tegucigalpa, las decisiones del Consejo de Ministros serán obligatorias para los Estados miembros en tanto no se opongan a la legislación interna de éstos. La Corte Centroamericana de Justicia, en respuesta a una pregunta del Secretario General del SICA, señaló en su Resolución n° 5 del 20 de octubre de 1995 en relación a las decisiones del Consejo de Ministros que «(...) *la obligatoriedad de estas disposiciones cede ante la presencia de la ley interna*». No existe, por lo tanto, esa primacía que es característica esencial y necesaria de un verdadero derecho de la integración o “comunitario”.

Tampoco puede deducirse del Protocolo de Tegucigalpa o de la práctica posterior que las decisiones adoptadas en los órganos del SICA den lugar a normas que produzcan un efecto directo, generando derechos y obligaciones para los Estados y los particulares sin que exista una norma interna al respecto.

En este escenario de cooperación, más que de verdadera integración, la única excepción es la propia Corte de Justicia. En su Estatuto se afirma claramente su naturaleza supranacional y el carácter obligatorio de su jurisdicción. Finalmente, y como corolario de lo anterior, tampoco puede hablarse de un verdadero equilibrio de poderes entre los órganos e instituciones del Sistema.

La ausencia de órganos con la capacidad de generar un ordenamiento jurídico de rango superior al de los Estados miembros, la “regla del con-

senso" y la obligatoriedad de las decisiones sólo para aquellos Estados que las suscriban —a manera de "cláusula opcional"— suponen que el SICA no cuenta con los medios jurídicos e institucionales necesarios para el logro de sus objetivos y para sobreponerse a intereses nacionales que puedan obstaculizarlos. En estas limitaciones radican, como veremos, las dificultades que el SICA ha experimentado para lograr algunos de sus objetivos más inmediatos en materia aduanera y comercial.

El importante papel que el Protocolo de Tegucigalpa ha otorgado a la Reunión de Presidentes como órgano de deliberación y toma de decisiones es el resultado de un momento histórico en el que éstas se han caracterizado por un fuerte dinamismo y un alto grado de homogeneidad ideológica y consenso político. Estas circunstancias, sin embargo, pueden ser algo pasajero. Cabe preguntarse, en consecuencia, si el proceso de integración podrá continuar con el mismo ímpetu si se agota el actual "dinamismo presidencial" (CEPAL 1997a: 14).

Por otra parte, no existen mecanismos efectivos para asegurar el cumplimiento efectivo de las numerosas decisiones adoptadas en las Reuniones Presidenciales y en los distintos Consejos de Ministros, más de 2.000, según un inventario de CEPAL (1997b: 5). El cumplimiento de estas decisiones, de naturaleza esencialmente política, se ha visto a menudo relegado ante los imperativos de la coyuntura política y de las prioridades gubernamentales y legislativas nacionales, que no suelen guardar relación con lo que se debate y decide a nivel regional. Este vacío no puede ser colmado por los órganos regionales, que como hemos señalado no tienen ni las competencias ni las capacidades necesarias para ello.

La actuación del Parlamento Centroamericano en el proceso integracionista ha estado determinada por las limitadas competencias con las que fue creado. Según su Tratado Constitutivo, es un ente regional de mero "planteamiento, análisis y recomendación". El Protocolo de Tegucigalpa no ha atribuido competencia alguna al Parlacen en materia de control o de toma de decisiones, ni instituye un proceso regularizado de consulta o de codecisión por el que éste pueda emitir opiniones o dictámenes, o introducir enmiendas en las decisiones de los órganos del SICA. Los tratados posteriores tampoco otorgan al Parlacen papel alguno en el proceso decisorio ni en la creación del derecho derivado de la integración. El propio Parlacen considera que como Cámara regional debe tener el poder de iniciativa legislativa (Véase el capítulo dedicado al Parlacen en este volumen). Esta Cámara, por otra parte, se ha visto cuestionada por la opinión pública, debido a que su régimen de inmunidades ha sido utilizado de forma abusiva para que algunos diputados eludan la acción de la justicia ante casos de corrupción.

El Protocolo de Tegucigalpa, finalmente, no representa un nuevo "Tratado Marco" de la integración, ya que dejaba al margen la dimensión económica del proceso, contemplada por el Tratado General de 1960. Este

y otros temas han sido objeto en años posteriores de nuevos tratados y convenios: el Protocolo de Guatemala sobre integración económica, el Tratado de Integración Social y el Tratado Marco de Seguridad Democrática Centroamericana⁶. Cada uno de ellos ha agregado al SICA un nuevo “subsistema” —de la integración económica, de la integración social...— con nuevas instituciones, objetivos, funciones y mecanismos de toma de decisiones, no siempre coincidentes. A mediados de 1997 existían, según un inventario realizado por CEPAL, 34 instancias políticas y administrativas: 6 órganos regionales, 7 secretarías técnicas, 8 instancias de coordinación, 11 instituciones especializadas y 2 órganos de consulta (CEPAL 1997a: 7). Para agravar el problema, sus funciones y competencias no siempre han sido definidas claramente, y la “autonomía funcional” que el Protocolo de Tegucigalpa reconoce a algunas de ellas no ha sido delimitada.

Ninguno de los nuevos Tratados modifica la naturaleza esencialmente intergubernamental del SICA. Estos nuevos acuerdos, en consecuencia, lo han hecho mucho más diverso y complejo, pero no más eficaz. En la práctica, el SICA ha unificado las diferentes instituciones e instancias de la integración, pero no ha logrado ordenarlas —tal y como pretendía— con una lógica “sistémica” funcional o sectorial, ni les ha otorgado la autonomía y las competencias necesarias para poder llevar cabo los ambiciosos objetivos del Sistema.

Por otra parte, no todos los países del istmo han ratificado todos los Tratados. Aunque en algunos casos ello se debe a los lógicos retrasos de los procedimientos parlamentarios nacionales, en otros casos refleja la resistencia de algunos países a incorporarse a una parte del proceso. En la práctica, ello ha definido una integración “de geometría variable” (ver cuadro 2).

La falta de eficacia del entramado institucional del SICA, sin embargo, no se debe sólo a las carencias del ordenamiento jurídico que le ha dado origen y a su visible fragmentación institucional. La notoria falta de personal y las limitaciones presupuestarias del Sistema impiden que éste cumpla eficazmente su cometido. El retraso en el pago de las cuotas de los Estados miembros y la parquedad de las contribuciones realizadas suponen que una buena parte de las actividades de estas entidades descansan, de hecho, en recursos de la cooperación externa. Los Presidentes acordaron establecer un sistema de financiación automática de las instituciones regionales en la XVII Reunión Presidencial (San Pedro Sula, diciembre de 1995), pero esta decisión —como otras muchas— no ha llegado a materializarse⁷.

La reforma del SICA: ¿Racionalización institucional o reorientación del proceso?

En la XIX Reunión Presidencial (Panamá, 12 de julio de 1997) se decidió emprender una profunda reforma del SICA con objeto de superar los problemas de descoordinación, ineficacia y dispersión institucional

acumulados desde 1990. Partiendo de un informe elaborado por CEPAL con fondos del BID (CEPAL 1997a), los Presidentes aprobaron el documento *Lineamientos para el fortalecimiento y racionalización de la institucionalidad regional*. En este documento se reafirma el papel director de la Reunión de Presidentes y el Consejo de Ministros y se proponen cambios significativos para el resto de las instancias e instituciones del Sistema. Estas decisiones tendrán que materializarse entre 1997 y 1998 y se concretarían, según los Presidentes, en un nuevo instrumento jurídico único. Los cambios propuestos son básicamente los siguientes:

Cuadro 2
El marco jurídico de la integración centroamericana

	Entrada en vigor	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
Protocolo de Tegucigalpa. 13-XII-91 (Integración política)	23-XII-92	26-VI-95	5-VI-92	13-VIII-93	8-VI-92	14-VII-92	26-III-96
Estatutos de la Corte Centroamericana de Justicia. 10-XII-92	2-II-94	No se ha depositado	24-XI-93	No se ha depositado	24-I-94	19-I-94	No se ha depositado
Protocolo de Guatemala. 29-XII-93 (Integración Económica)	17-VIII-95	No se ha depositado	8-VIII-95	6-V-96	8-VIII-95	8-VIII-95	No se ha depositado
Tercer Protocolo al Tratado Constitutivo del Parlacen 20-VIII-94	No ha entrado en vigor	No se ha depositado	24-VII-95	No se ha depositado	No se ha depositado	20-VI-95	No se ha depositado
Tratado de Integración Social. 30-III-95	15-V-96	23-XII-96	31-VIII-95	6-V-96	No se ha depositado	1-VIII-96	26-III-96
Tratado de Seguridad Democrática. 15-XII-95	No ha entrado en vigor	No se ha depositado	10-III-97	No se ha depositado	No se ha depositado	1-VIII-96	No se ha depositado

Fuente: Secretaría General del SICA, marzo de 1997

- En relación al Parlamento Centroamericano se acordó elaborar un protocolo modificatorio de su Tratado Constitutivo, modificando las disposiciones referidas a los privilegios e inmunidades de los parlamentarios; otorgando a los Presidentes la facultad de aprobar su presupuesto, que se irá reduciendo paulatinamente, establecer un calendario y un sistema electoral coincidente con el de los Estados miembros, y coordinar su agenda con la de los parlamentos nacionales.
- En relación a la Corte Centroamericana de Justicia se acordó revisar las inmunidades y privilegios de sus magistrados; reducir su número a uno por país; fortalecer su papel en materia de arbitraje comercial; derogar el artículo 22 (f) de su Estatuto —este artículo, rechazado por Costa Rica, daba competencia a la Corte en controversias entre distintos poderes dentro de un Estado miembro— y, con objeto de reducir gastos, establecer un sistema de funcionamiento a base de dietas.
- Se unificarán las secretarías en una sola Secretaría General con sede en San Salvador. Esta Secretaría unificada asumirá las funciones de las Secretarías de todos los Consejos, Comisiones, Comités y Foros Sectoriales que cuenten con algún tipo de servicio de Secretariado. La Secretaría General Unificada estará conformada por la Secretaría General y tres direcciones de área: económica, social y ambiental. La creación de la Secretaría General unificada, y la readecuación de los órganos e instituciones centroamericanas se hará en un instrumento jurídico único, a modo de “Tratado de Fusión”.
- Se elaborará un presupuesto único por parte de la Secretaría General, el cual será aprobado por el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores en consulta con el Consejo de Ministros de Integración Económica.
- Se decide crear un Comité Consultivo único y elaborar un reglamento para la participación de la sociedad civil en el proceso.

Las medidas parecen acertadas desde el punto de vista de la racionalización administrativa, y parecen augurar un entorno institucional más favorable para la coordinación y el seguimiento de las decisiones adoptadas. No se modifica, empero, la atribución de competencias a los órganos administrativos, con lo que la nueva Secretaría General Unificada no se ve fortalecida desde el punto de vista normativo. Los cambios operados en el Parlamen y la Corte de Justicia no modifican en lo esencial el papel periférico —particularmente en el caso del Parlamen— que tienen estos órganos dentro del Sistema y pueden debilitar su carácter de “órganos permanentes” del mismo, con lo que su carácter presidencialista —con todas sus ventajas e inconvenientes— se ha visto reforzado. Ambos órganos han expresado su oposición a las reformas. La Corte de Justicia señala que el nuevo

sistema de sesiones *ad hoc* deteriora la seguridad jurídica de la integración. El Parlacen, por su parte, ha reclamado que las reformas den carácter “comunitario” al SICA con objeto de que esta Cámara obtenga verdaderos poderes de consulta y control, al estilo de los que posee el Parlamento Europeo⁸.

En septiembre de 1997, en una Reunión Extraordinaria celebrada en Managua, los Presidentes se reunieron para debatir el nuevo instrumento jurídico marco de la integración y la reorientación del proceso. Basándose en una propuesta de El Salvador, inspirada en la experiencia de la Unión Europea, los Presidentes acordaron “(...) *iniciar el proceso de constitución, gradual y progresivo, de la Unión Centroamericana, como expresión superior de la asociación comunitaria estipulada en el Protocolo de Tegucigalpa de 1991*”. A tal efecto se anunció la constitución de un “grupo de alto nivel” que elaboraría el proyecto de Tratado de la Unión, que “establecerá sus etapas y plazos”⁹.

Aunque la Declaración de Nicaragua es ambigua respecto al alcance de la Unión —entre otras cosas, para superar las reticencias de Costa Rica— no cabe duda de que el proyecto de la Unión Centroamericana, como ya señalamos, abre una nueva etapa en el proceso de integración, y representa una oportunidad histórica para dotarle de naturaleza supranacional, hacer de Centroamérica una verdadera comunidad de derecho, y reforzar su legitimidad democrática.

Liberalización comercial y “regionalismo abierto”: los dilemas de la integración económica

El relanzamiento del proceso de integración se ha traducido en un amplio proceso de liberalización comercial y convergencia arancelaria que ha permitido la recuperación del comercio intrarregional, que en 1994 logró superar el máximo histórico de 1980. Se ha optado por un modelo de integración gradual y flexible que permite que algunos países progresen más rápido, y dos de ellos —Guatemala y El Salvador— acordaron en julio de 1996 establecer una Unión Aduanera. Finalmente, a través del “Protocolo de Guatemala” y de otros instrumentos se ha restablecido el marco institucional y normativo de la integración económica.

Estos importantes avances no deben ocultar que la integración económica está en un fase aún incipiente y hay muchos interrogantes respecto a su viabilidad y futuro. El incumplimiento de compromisos, el retraso en la ratificación de los convenios, la asimetría de las relaciones comerciales, las tendencias centrifugas, las debilidades de las políticas de apoyo, la precariedad institucional, la falta de participación social y los límites que ha encontrado el proceso de liberalización son algunos de los problemas que, al igual que en el ámbito de la integración política, van a requerir respuestas

audaces para dar continuidad al proceso y asegurar que éste responde a las aspiraciones de progreso económico y social de los pueblos de la región.

Liberalización comercial, convergencia arancelaria y recuperación de los intercambios

El punto de partida de la reactivación del MCCA es el Programa de Acción Inmediata (PAI) elaborado en 1988 por los Presidentes Centroamericanos para coordinar la cooperación externa solicitada en apoyo del proceso de paz de Esquipulas. Este Plan contó con un decidido apoyo de Naciones Unidas y la Comunidad Europea, e incluía la reactivación del Sistema Regional de Pagos y un programa de desmantelamiento de obstáculos al comercio intrarregional.

El Sistema Regional de Pagos tuvo una vida efímera. Comenzó a operar en diciembre de 1990, cesó sus operaciones en noviembre de 1991 y fue definitivamente abolido en marzo de 1992 (Guerra-Borges s.f. y de Juan 1996). La liberalización de los intercambios, sin embargo, ha progresado de forma continuada. En la X Reunión Presidencial (San Salvador, julio de 1991) se suscribió el "Acuerdo Multilateral Transitorio de Libre Comercio", que permitió la reincorporación de Honduras al MCCA. También se aprobó el "Plan de Acción Agrícola", incluyendo por primera vez en la historia del MCCA al sector agropecuario.

En San Salvador también se decidió restablecer el arancel externo común (AEC) y, por tanto, avanzar hacia la unión aduanera. El proceso de negociación culminó en junio de 1992. El nuevo Arancel Uniforme Centroamericano de Importación oscilaría entre un mínimo del 5% y un máximo del 20%, con ciertas excepciones para "bienes esenciales" y productos "sensibles", y un periodo transitorio especial para Nicaragua. Ello representó una sensible reducción de la protección efectiva y la dispersión arancelaria. A mediados de 1996, después de diversos retrasos e incumplimientos, el 95% de los rubros del AEC estaban ya equiparados, un 3%, incluyendo el café, el azúcar, los derivados del petróleo y la carne de pollo, contaba con tarifas negociadas multilateralmente, y el tratamiento nacional se limitaba al 2%, aunque en este grupo se incluyen excepciones significativas por razones fiscales. En diciembre de 1995 se acordó que los niveles arancelarios —actualmente entre 1% y 20%— disminuirían hasta situarse en 1999, según las posibilidades internas, en el rango 0-15% (Alonso y Zamora 1996: 119-121). A mediados de 1996 también se habían adoptado los reglamentos relativos a Normas de Origen, Prácticas Desleales y Cláusulas de Salvaguardia, estando pendientes los que regularán la solución de controversias y los relativos a normas técnicas, sanitarias y fitosanitarias, ámbitos en los que aún existen restricciones al comercio intrarregional (CEPAL 1997b: 9-13).

Desde mediados de 1992 algunos países han acordado imprimir un ritmo más rápido al proceso, iniciando de hecho una integración "de dos

velocidades” o “de geometría variable” (IRELA 1994: 35). En abril de 1992 Honduras y Guatemala firmaron un Acuerdo de Libre Comercio, Inversión e Integración Económica. En mayo se sumó a este Acuerdo la República de El Salvador. En la “Declaración de Nueva Ocotepeque” de mayo de ese mismo año esta agrupación, conocida como el “Triángulo del Norte”, decidió establecer una zona de libre comercio, crear una unión aduanera a partir del 1 de abril de 1994, y liberalizar posteriormente el movimiento de personas y capitales. En abril de 1993 Nicaragua se sumó al Acuerdo, creándose el Grupo Centroamérica Cuatro (CA-4).

La recuperación del comercio intrarregional ha sido el resultado más visible de este proceso. La estabilidad macroeconómica y cambiaría también ha favorecido estos resultados. Entre 1990 y 1994 las exportaciones intrarregionales crecieron un 16% anual como promedio, permitiendo recuperar el volumen de intercambios anterior a la crisis. En 1995 las exportaciones intrarregionales alcanzaron los 1.489 millones de dólares. En 1994 y 1995 tales exportaciones representaron entre el 21% y el 22% del total. Esta proporción fue hasta 1994 la más elevada de todos los esquemas de integración subregional, incluyendo Mercosur. El mercado regional se situó entre el segundo y el tercer lugar en importancia para las exportaciones de la región.

A partir de 1994, sin embargo, el proceso se ha hecho más lento y las exportaciones intrarregionales están creciendo con menor dinamismo, por lo que la importancia relativa del mercado regional permanece estable. En 1995 y 1996 el MCCA fue el destino de entre el 22% y el 23% de las exportaciones totales de la región. El crecimiento de las exportaciones al mercado regional parece haberse detenido cuando apenas habían recuperado el nivel anterior a la crisis. Si atendemos a las importaciones el panorama es aún más preocupante: en 1980 el mercado regional era el origen del 18% de las importaciones. En 1984 descendieron al 9,4%, y entre 1995 y 1996 se han situado en un magro 13,3% del total (CEPAL 1995b: 78, CEPAL 1997b: 7-9, 38-39).

En esta situación han incidido variables de corto plazo —las dificultades económicas que Latinoamérica experimentó durante 1995 al propagarse los efectos de la crisis mexicana— pero también responden a los límites estructurales del modelo adoptado: el escaso alcance de una estrategia de integración que descansa, básicamente, en una liberalización comercial y la debilidad de un marco institucional y normativo que impide sobreponerse a los intereses nacionales que están detrás de las barreras no arancelarias, los recargos y sobretasas vigentes por razones fiscales, las barreras aduaneras y fiscales —entre ellas, las diferentes tasas de los impuestos de ventas y de los impuestos selectivos al consumo (alcohol, tabaco y bienes de lujo), que generan distorsiones comerciales y alientan el contrabando (Alonso y Zamora 1996: 122)— y otras medidas unilaterales que aún obstaculizan el libre comercio intrazonal y que indican que la

plena vigencia del AEC y la Unión Aduanera son objetivos aún lejanos. El AEC se ha aplicado de forma tardía y parcial¹⁰, no todas las partidas están amparadas por los niveles acordados, y siguen registrándose retrasos. En junio de 1997, por ejemplo, se decidió posponer la equiparación del AEC, prevista para 1999, hasta el año 2005.

Dados los avances logrados en materia de libre comercio de bienes y la estructura del comercio exterior centroamericano —con predominio de los bienes industriales en el comercio intrarregional y de los bienes primarios y los “no tradicionales” en el extrarregional—, en el futuro inmediato la expansión de los intercambios dependerá de la eliminación de las barreras no arancelarias, de la plena liberalización del sector agropecuario y de los servicios, así como de esquemas más avanzados desde el punto de vista institucional y normativo; es decir, de lograr un verdadero mercado único que permita la libre circulación efectiva.

Puede alegarse que el comercio intrarregional no es tan importante como en el pasado, porque el nuevo objetivo de la integración es aumentar las exportaciones a terceros. Pero si aceptamos que la mejora de la competitividad es una condición necesaria para ello, las barreras que aún existen a la libre circulación de factores —en especial las no arancelarias y las que dificultan o impiden la libre prestación de servicios y el comercio agropecuario— y la ausencia de políticas de apoyo son un motivo aún mayor de preocupación. La eliminación de estos obstáculos permitiría aprovechar economías de escala, reducir los costes de producción y aumentar la competitividad y la eficiencia productiva, tanto de los bienes que circulan dentro de la región como de los que se exportan a terceros mercados. Para ello, como han argumentado diferentes autores, el mínimo necesario a corto plazo es la consolidación de la unión aduanera (Bulmer-Thomas 1997, Caldentey 1997b).

Los servicios han estado hasta ahora prácticamente al margen de la liberalización. En el CA-4, el grupo que ha adoptado compromisos en este ámbito, los avances son muy limitados. La liberalización de los servicios es una cuestión esencial para profundizar el proceso de integración y en concreto para que éste contribuya a reducir los costes de producción —en los que los servicios de banca, seguros, finanzas, energía eléctrica o transporte tienen una repercusión importante— e incrementar la eficiencia y la competitividad de la producción y de las exportaciones y de actividades que, como el turismo, son una importante fuente de empleo y divisas de la región (Bulmer-Thomas 1991: 7, 1992: 51, Lizano 1994: 21 y CEPAL 1995a: 24-30).

En materia agropecuaria se decidió en el Plan de Acción Agrícola (PAC) de 1991 la puesta en marcha de un programa de liberalización del comercio intrarregional de 12 productos básicos —entre ellos maíz, arroz, frijol, leche, huevos, ganado y carne— basado en un arancel externo común y un sistema regional de bandas de precios (CEPAL 1995a: 9-12). En la práctica,

todos los países han continuado restringiendo el comercio intrarregional de los productos agropecuarios “sensibles”, imponiendo barreras de todo tipo, como licencias de importación, sobretasas fiscales, certificados de origen, normas técnicas y fitosanitarias. Por otra parte, el acuerdo de libre comercio México-Costa Rica ha hecho virtualmente imposible el establecimiento del AEC tanto en el sector agropecuario como en otros sectores. Aunque el comercio agropecuario intrarregional pasó de 7 millones de dólares en 1986 a 51 millones en 1995, sólo es entre el 3% y el 4% del comercio intrarregional total (Rueda-Junquera 1998: 105-106, 115).

La liberalización impondría fuertes costes a los sectores menos eficientes —en la mayor parte de los países, los pequeños y medianos campesinos orientados al mercado interno— que los gobiernos no desean asumir. Promover la liberalización y la modernización del sector sin imputar excesivos costes sociales y económicos implica adoptar un enfoque gradual y sobre todo dotarse de una política de apoyo al sector agrario que contemple tanto las situaciones de cada sector como las asimetrías regionales. Estas políticas, sin embargo, no se han contemplado a nivel regional, y no parece factible llevarlas a cabo desde el nivel nacional tras un periodo de aplicación generalizada de programas de ajuste estructural en el sector agrario, que han debilitado las capacidades institucionales del sector público en este ámbito.

Las dificultades existentes en el sector agropecuario son particularmente importantes si consideramos la importancia del sector, que genera una cuarta parte del PIB, ocupa a la mitad de la población activa, es el origen del 50% de las divisas captadas por la región y es la base de su seguridad alimentaria. El sector agropecuario estuvo prácticamente al margen del MCCA en los años sesenta, pero en la actualidad se considera que la inserción internacional y el desarrollo mismo de la región dependen de la creación de un sector agroindustrial exportador eficiente y competitivo, y ello no será posible sin un verdadero mercado común agropecuario (Arias y Jované 1992: 83-145, Ramírez y Aguilar 1992: 173).

En el ámbito agropecuario, al igual que en otros, es patente la ausencia o la debilidad de las políticas regionales de apoyo establecidos para facilitar la reconversión y la adaptación de los sectores y empresas afectados por la liberalización —especialmente los pequeños y medianos campesinos basados en la producción de alimentos para el mercado interno— e inducir mejoras en la competitividad internacional (Rueda-Junquera 1998: 158). La necesidad de políticas de esta naturaleza para sectores como el agropecuario, el industrial o el turístico, para los pequeños y medianos productores y para promover la infraestructura y el desarrollo tecnológico, ha sido recogida explícitamente en diversas declaraciones presidenciales. Sin embargo, la falta de voluntad política para traducir los compromisos regionales en políticas nacionales, la debilidad de las instituciones regionales y la austeridad presupuestaria que afecta a los Gobiernos han

impedido que en este ámbito las realizaciones hayan estado a la altura de los compromisos. En la práctica, las políticas regionales de apoyo dependen en gran medida de la cooperación externa, particularmente del BID, de la Comunidad Europea y de sus Estados miembros.

Mención expresa merece, sin embargo, el Sistema de Interconexión Eléctrica para los Países de América Central (SIEPAC). Esta iniciativa tiene particular importancia para el futuro económico del istmo, ya que permitirá articular un mercado regional de la energía mucho más eficiente, reducir los costes de producción y de esta forma contribuir positivamente a las mejoras de la competitividad necesarias¹¹.

La libre circulación de trabajadores tampoco ha progresado por la extrema sensibilidad social y política de esta cuestión. Se ha indicado, sin embargo, que es posible realizar avances modestos en esta materia, liberalizando la prestación de ciertos servicios profesionales, regulando la migración temporal conforme a necesidades agrícolas estacionales y en las áreas fronterizas, y estableciendo cuotas anuales para las migraciones intrarregionales (Bulmer-Thomas 1992: 32).

Asimetrías regionales y vínculos externos

Más allá de la aparente homogeneidad que caracteriza a Centroamérica, existen diferencias significativas entre los seis países que integran el SICA respecto a la estructura económica, el grado de participación en el mercado regional, los vínculos comerciales con terceros y la distribución de costes y beneficios de la liberalización. Las asimetrías existentes en la región ya causaron la crisis del MCCA en los años sesenta y setenta. El actual modelo no ha logrado sortearlas —Honduras y Nicaragua, por ejemplo, siguen acumulando déficit comerciales con sus socios— y son uno de los principales obstáculos que hoy enfrenta el proceso. Estas asimetrías debilitan el compromiso integracionista y alimentan tendencias centrífugas.

La estructura del comercio intrarregional muestra con claridad la situación relativa de cada país en el seno del MCCA. Guatemala y El Salvador cuentan con un amplio sector manufacturero orientado al mercado regional. Dicho mercado absorbió en 1995 el 30% de las exportaciones de Guatemala y el 42% de El Salvador. Los intercambios entre estos dos países representan en torno al 30% de todo el comercio intrarregional. La participación de Honduras y Nicaragua en el MCCA es mucho menor en términos porcentuales —un 6% y un 18% respectivamente de sus exportaciones— pero éste sigue siendo importante a causa de la debilidad de sus economías. Incluso dentro del CA-4 encontramos “dos velocidades” en el proceso. En julio de 1996 Guatemala y El Salvador decidieron establecer una Unión Aduanera para 1998, a la que podrán sumarse otros países de la región. Panamá y Costa Rica, por su parte, no han seguido el ritmo

liberalizador del CA-4. La economía panameña está dominada por los servicios —incluyendo el centro bancario *off-shore*— y la competitividad de sus manufacturas es menor, por lo que mantiene un régimen arancelario relativamente restrictivo. Al igual que Costa Rica, Panamá ha permanecido al margen de la integración económica y se ha limitado a adoptar acuerdos preferenciales bilaterales con los miembros del MCCA. No es hasta la XIX Reunión Presidencial (julio de 1997) cuando se decide iniciar las negociaciones para la firma de un tratado multilateral de libre comercio entre el MCCA y Panamá.

En lo que se refiere a Costa Rica, el proceso de ajuste estructural y reforma económica de este país ha sido el más temprano de la región, y las exportaciones “no tradicionales” a terceros mercados —particularmente Estados Unidos— y el turismo son para su sector externo mucho más importantes que el comercio intrarregional, que sólo absorbe entre el 13% y el 14% de sus exportaciones. Diversos sectores empresariales consideran que la adhesión al TLC de América del Norte o la vinculación al mercado mundial sería más ventajosa que la pertenencia al MCCA. Sus tasas de desempleo y empleo informal también son más bajas, por lo que Costa Rica se opone a la libre circulación de trabajadores y de personas. Costa Rica, por ejemplo, no se ha sumado al Acuerdo migratorio CA-4, que permite atravesar las fronteras sin visado. En 1995 Costa Rica se incorporó al SICA al ratificar el Protocolo de Tegucigalpa, pero no ha ratificado el Protocolo de Guatemala y ha optado por proponer una candidatura propia para adherirse al Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) y mantener negociaciones comerciales independientes con otros países.

En enero de 1991 los gobiernos centroamericanos y el de México suscribieron en Tuxtla Gutiérrez un acuerdo marco para establecer una zona de libre comercio. Este compromiso se renovó en la Reunión Tuxtla II de febrero de 1996. A pesar de que los Presidentes Centroamericanos se han comprometido a conducir las negociaciones comerciales de forma conjunta, en la práctica Costa Rica, Panamá y Nicaragua han conducido negociaciones bilaterales, mientras que el “Triángulo del Norte” (Guatemala, El Salvador y Honduras) han optado por una negociación conjunta. (Pleitez 1995 y Guerra-Borges 1995)

El Acuerdo de Libre Comercio Costa Rica-México se firmó el 5 de abril de 1994 y entró en vigor el 1 de enero de 1995. Este Tratado establece un calendario de desgravación arancelaria a lo largo de diez años que comporta la ruptura parcial del Arancel Uniforme Centroamericano de Importación y del compromiso de establecer una estrategia de negociación comercial común frente a terceros, y somete a Costa Rica a reglas más estrictas que las establecidas en Centroamérica en materia de reglas de origen, salvaguardias, competencia desleal y resolución de disputas. Las mejores condiciones de acceso que los productos mexicanos logran con

este acuerdo, unidas a su mayor competitividad —acrecentada por la devaluación derivada de la crisis mexicana de 1994— puede afectar negativamente a las importaciones de los otros cuatro socios regionales. Cabe esperar similares efectos en el caso del Acuerdo de Libre Comercio Nicaragua-México, firmado el 20 de septiembre de 1997.

Las negociaciones con México, las que se han abierto con Venezuela y Colombia, el Mercado Común del Caribe (CARICOM), la petición de “paridad” de trato con México en el mercado de Estados Unidos y otras iniciativas comerciales impulsadas por la región son un reflejo de la importancia que para Centroamérica tiene el comercio extrarregional, y son una respuesta a los cambios que se han producido en el sistema multilateral de comercio tras la culminación de la “Ronda” Uruguay del GATT (CEPAL 1997b: 49-55). En este contexto, es evidente que Centroamérica mira hacia el norte en sus negociaciones comerciales y que la inserción en el ALCA —vía adhesión al TLC o a través de la convergencia con otros esquemas subregionales de integración— es ahora el marco de referencia ineludible para la integración regional.

En este escenario se plantean nuevos dilemas para la región. La coordinación de las políticas comerciales —o incluso la adopción de una política comercial común frente a terceros— puede otorgar a la región una capacidad de negociación superior a la que se obtendría si cada país negocia por separado, y es funcional a las políticas que promueven la eficiencia y la competitividad al interior del mercado regional. El escenario creado por el TLC y el área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), sin embargo, parece alentar las tendencias centrífugas y la búsqueda de opciones individuales, desvía a la región de la estrategia del “regionalismo abierto” y, a la postre, fragmenta el MCCA. Aunque formalmente se trata de iniciativas convergentes de cara al objetivo del ALCA, la firma de Acuerdos bilaterales con México parece mostrar que esto ya está ocurriendo, y como ya indicamos, hace cada vez más lejano el objetivo de la Unión Aduanera.

El Protocolo de Guatemala y el “Subsistema de la Integración Económica”

Las diferentes expectativas e intereses respecto al proceso de integración se han reflejado en el contenido y el alcance del Protocolo de Guatemala. Este Protocolo fue suscrito en la XIV “Cumbre” de Presidentes (27-29 de octubre de 1993) y entró en vigor el 17 de agosto de 1995. El Protocolo modifica el Tratado General de la Integración Económica Centroamericana de 1960, establece el “Subsistema de la Integración Económica” en el seno del SICA y define un modelo de integración “de geometría variable” que permite la coexistencia de diferentes situaciones y ritmos, y deja a cada Estado la potestad de fijar sus propios compromisos.

El objetivo del “Sistema de la Integración Económica”, no menos ambicioso que los del SICA, es «(...) *alcanzar de manera voluntaria, gradual, complementaria y progresiva la Unión Económica Centroamericana*», con objeto de lograr «(...) *el desarrollo económico y social equitativo y sostenible de los países centroamericanos, que se traduzca en el bienestar de sus pueblos y el crecimiento de todos los países miembros, mediante un proceso que permita la transformación y modernización de sus estructuras productivas, sociales y tecnológicas, eleve la competitividad y logre una reinserción eficiente y dinámica de Centroamérica en la economía internacional*». Según el Protocolo de Guatemala, la integración regional es un “proceso gradual” que comprende distintas etapas y componentes, que van desde la cooperación intergubernamental hasta la integración en sentido estricto:

- El perfeccionamiento de la zona de libre comercio, eliminando barreras arancelarias y no arancelarias.
- La coordinación de las relaciones comerciales externas.
- El perfeccionamiento del Arancel Centroamericano de Importación.
- El establecimiento de la “Unión Aduanera Centroamericana”.
- La libre movilidad de los factores productivos (mano de obra y capitales).
- La integración monetaria y financiera, basada en la armonización de las políticas macroeconómicas y fiscales.
- El perfeccionamiento y adopción de políticas sectoriales en los siguientes ámbitos: turismo, agricultura, industria, competencia, derechos del consumidor, infraestructura de transporte y telecomunicaciones, ciencia y tecnología, educación y medio ambiente.
- La armonización de la legislación en materia de banca, finanzas, seguros, propiedad industrial e intelectual.

El Protocolo no establece calendario alguno para las distintas etapas y políticas del proceso de integración y, como veremos, las decisiones, en principio obligatorias, sólo afectan a aquellos que expresen su conformidad con las mismas. De esta forma nadie puede imponer avances no deseados, ni impedirlos. El Protocolo da así cobertura jurídica a los progresos realizados por el CA-4, y evita que Costa Rica y Panamá queden al margen.

Esta flexibilidad, empero, se ha logrado a costa de elaborar un instrumento muy débil para profundizar el proceso de integración y alcanzar los ambiciosos objetivos planteados. Algunos de estos objetivos pueden ser imposibles de lograr si un Estado miembro suscribe acuerdos comerciales unilaterales con terceros países, algo que el Protocolo permite expresamente siempre que informen previamente al Comité Ejecutivo de Integración Económica y acuerden un mecanismo de coordinación e información sobre los avances de las negociaciones.

Las debilidades de este instrumento también se encuentran en el plano institucional y en relación al proceso de toma de decisiones. El Consejo de Ministros de Integración Económica tiene la potestad de adoptar diversos “actos administrativos” —Resoluciones, Reglamentos, Acuerdos y Recomendaciones— con distinto grado de obligatoriedad. En principio, se establece la superioridad del derecho derivado de la integración sobre el derecho interno, aunque los órganos de los que éste emana sean de naturaleza intergubernamental. El Protocolo, sin embargo, establece que las decisiones se adoptarán por consenso. La falta de consenso no impedirá la adopción de decisiones por parte de algunos países, aunque sólo serán vinculantes para ellos. El Protocolo de Guatemala, por otra parte, crea nuevos órganos e instancias administrativas con competencias que no están delimitadas con precisión, y que en ocasiones se superponen a las que integran el SICA, con la consiguiente confusión y riesgo de duplicidad y solapamiento. Y como hemos visto la hipertrofia institucional que caracteriza al sistema no significa necesariamente que éste tenga mayor eficacia.

Hay que señalar, por último, que el Protocolo de Guatemala no incluye políticas específicas de cohesión para superar las asimetrías y desequilibrios territoriales y sociales que existen dentro del MCCA, y que el actual proceso de liberalización puede contribuir a profundizar. Esta ausencia es particularmente preocupante si recordamos que dichas asimetrías han sido uno de los elementos que condujeron a la crisis del MCCA en el pasado.

¿Hacia una nueva estrategia de integración? Límites de la liberalización y “regionalismo abierto”

Ir más allá de la limitada liberalización lograda hasta ahora —en otros términos, superar la “etapa fácil” del proceso de integración— y hacer de ésta un verdadero instrumento de desarrollo exige un compromiso político más profundo de los Estados miembros. Las exigencias políticas e institucionales de un esquema de integración avanzado, como puede ser la Unión Aduanera Centroamericana, son mucho más elevadas que las que plantea un área de librecambio y suponen atribuir competencias soberanas en distintos ámbitos a los órganos de la integración, compartiendo la soberanía entre el nivel estatal y el supranacional. Supone, por ejemplo, crear un nuevo marco normativo e institucional, con capacidad de adoptar normas y hacer efectivo su cumplimiento, sorteando intereses nacionales de corto plazo. Supone definir una política comercial común ante terceros —algo que el Protocolo de Guatemala, como veremos, no propicia al autorizar negociaciones comerciales unilaterales—, coordinar estrechamente la política macroeconómica y cambiaria, adoptar políticas comunes o al menos convergentes en materia de competencia, incentivos a la producción y fiscalidad y ejecutar políticas de apoyo para atenuar los desequilibrios regionales, facilitar la reconversión de los sectores productivos

afectados por la liberalización, y promover un estilo de integración que fomente la cohesión interna, en vez de profundizar las asimetrías y desequilibrios ya existentes. Todo ello define una nueva estrategia integracionista —la que como vimos, responde al modelo de “regionalismo abierto” de CEPAL— y superar limitados horizontes liberalizadores y condicionantes de corto plazo derivados de las políticas de ajuste estructural del “consenso de Washington”.

A corto y medio plazo, una Unión Aduanera con elementos preferenciales para la producción regional —conforme a las reglas de la OMC— con un sólido entramado de políticas de apoyo y con un sistema institucional, decisorio y de resolución de controversias más efectivo, puede ser un instrumento eficaz promover el crecimiento económico y el empleo, y sustentar las políticas sociales que la región precisa para reducir la pobreza y la desigualdad.

Desarrollo social, medio ambiente y seguridad: la “agenda ampliada” de la integración centroamericana

La dimensión social de la integración

Al comenzar los años noventa, como resultado de las carencias acumuladas durante décadas, la región se enfrenta a una crisis social difícil de superar. Más de 20 millones de centroamericanos —el 68% de la población— vivía en situación de pobreza, y 14 millones —el 46%— padecía pobreza extrema. Otros indicadores sociales —desnutrición infantil, acceso a agua potable y saneamiento, coberturas de inmunización...— revelan también las graves carencias sociales acumuladas en la región (Menjívar y Trejos 1992: 29-52). La lucha contra la pobreza y la exclusión, por ello, se ha convertido en uno de los temas prioritarios de la agenda política nacional y de la región en su conjunto. La mayor parte de los actores políticos y sociales coinciden en que la estabilidad política y la consolidación de la paz y la democracia dependen directamente de la reducción de la pobreza y la desigualdad. Y empieza a ser aceptada la idea de que el crecimiento económico y la mejora de la competitividad internacional sólo podrán lograrse a través de un “capital humano” con acceso a la salud y a la educación y condiciones de vida dignas. La lucha contra la pobreza, en otras palabras, es un imperativo de modernización y eficiencia económica y, en este sentido, no habrá integración regional ni inserción internacional exitosa sin desarrollo social.

La situación de la región, sin embargo, no permite ser optimistas en relación a estos objetivos. Las políticas de ajuste y la liberalización comercial están teniendo un significativo coste social, contribuyendo a agudizar el problema, y el modelo de crecimiento liberal-exportador adoptado por

los países el istmo —al que en parte se ha subordinado el actual proceso de integración — descansa en gran medida en bajos costes laborales, en los bajos niveles de protección social, y en condiciones fiscales muy favorables. A corto plazo parece difícil conciliar este modelo con un incremento de cargas fiscales, o con la mejora de los niveles salariales que se requerirían en una estrategia de amplio alcance para la reducción de la pobreza o para desarrollar la “política social regional” a la que se han referido repetidas veces las Reuniones Presidenciales¹².

Como en otros procesos de integración, en Centroamérica lo social va a la zaga de lo económico, y los medios de acción en este ámbito tienen muy poco alcance y efectividad. Es en la X Reunión de Presidentes (San Salvador, julio de 1991) cuando se establece la Comisión Regional de Asuntos Sociales (CRAS), integrada por las “Primeras Damas”, como instancia de concertación en esta materia. La composición de la Comisión revela la concepción tradicional, limitada y subsidiaria con la que se abordaron los asuntos sociales. Ante las críticas que suscitó esta iniciativa, los Presidentes acordaron integrar en la CRAS a alguno de los ministros del área social de cada país, y se aprobó el “Compromiso de Tegucigalpa para el Desarrollo Humano”, la primera de una serie de declaraciones solemnes —aunque de escasa aplicación práctica— adoptadas en el ámbito social.

En 1993 las organizaciones que integran la ICIC, cuestionando el sesgo economicista del proceso y la lógica del ajuste estructural al que éste se subordinaba, presentaron a los Presidentes el documento *Bases Técnicas para preparar una Carta Social Centroamericana*. En este documento se demandaba un Tratado o una Carta de la Integración Social Centroamericana, con una clara definición de los compromisos y medios necesarios para una política social regional (Ossa 1996: 59). En octubre de ese año se encargó a la CRAS la redacción de un borrador de Tratado de Integración Social. La XVI Cumbre (San Salvador, marzo de 1996), celebrada en fechas muy próximas a la “Cumbre Social” de Copenhague, aprobó finalmente el texto de dicho Tratado, así como las “Bases para una política Social Regional”.

El Tratado de Integración Social o “Tratado de San Salvador” establece el “Subsistema de la Integración Social” como parte del SICA. Entre otros muchos objetivos, pretende promover el acceso universal a los servicios sociales, al empleo digno y a una remuneración justa, erradicar la pobreza y promover la igualdad efectiva de las personas. El extenso catálogo de principios, fines y objetivos no se corresponde, como ya hemos visto en el Protocolo de Tegucigalpa y de Guatemala, con los escasos medios jurídicos e institucionales disponibles para desarrollar una política social regional. Los fines del Tratado de San Salvador se alcanzarán mediante “la armonización, coordinación y convergencia” de políticas sociales nacionales, y la adopción de “procedimientos y mecanismos” no especificados de cooperación en materia social.

Las organizaciones sociales han expresado su descontento por el limitado alcance del Tratado y por la escasa relación que éste tiene con la propuesta de "Carta Social Centroamericana" de 1993. Estas organizaciones han criticado la falta de compromisos y el hecho de que el Tratado parece responder más a las necesidades de concertación gubernamental que a la resolución de los problemas sociales. La estructura institucional, por último, es complicada y costosa en relación a las escasas competencias que se le atribuyen.

El punto de vista de las organizaciones sindicales y de otros movimientos sociales ha quedado reflejado en el anteproyecto de Tratado Social para la Integración Centroamericana elaborado por la Confederación de Trabajadores de Centroamérica (CTCA) y la Organización Internacional Regional del Trabajo (ORIT). El Anteproyecto de la CTCA/ORIT pretende establecer la "Unión Social Centroamericana" (USCA). Con el objetivo de mejorar las condiciones de vida y la cohesión social, la USCA establecería reglas comunes en materia de derechos laborales básicos; promovería la armonización de la legislación laboral, y coordinaría las políticas sociales nacionales. La USCA también abarca la libre movilidad de personas, la libre circulación de trabajadores y la libre prestación de servicios; crea diversos fondos regionales para política regional y de cohesión, y propone la adopción de legislación sobre "justa tributación" y distribución de la renta.

La dimensión ambiental: Centroamérica y la "Alianza para el Desarrollo Sostenible" (ALIDES)

El patrón de desarrollo adoptado por Centroamérica desde los años cincuenta ha tenido dramáticas consecuencias ambientales (Leonard 1987). Durante los años ochenta y noventa el proceso de deterioro ambiental no se ha detenido, aunque la crisis de la deuda y la reorientación de las políticas económicas ha modificado sus rasgos y características. En la actualidad, la principal contradicción ambiental que encara la región es la siguiente: se están haciendo esfuerzos cada vez mayores en materia de conservación ambiental, pero al tiempo se promueve una estrategia de crecimiento liberal-exportadora que sigue estando basada en patrones de uso no sostenible de los recursos naturales.

El proceso de integración no es ajeno a los desafíos ambientales y desde 1989 promueve la adopción, a escala nacional y regional, de una estrategia de desarrollo sostenible (Schatan 1998: 203-209). En la VI Reunión Presidencial (San Isidro de Coronado, Costa Rica, 1989) fue suscrito el Convenio Centroamericano de Protección del Medio Ambiente, que establecía la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (CCAD) como instancia regional de concertación para la conservación de la biodiversidad, el control de la contaminación y la adopción de programas

regionales en materia de medio ambiente. La CCAD ha tenido un papel muy activo para promover una estrategia de desarrollo sostenible y fortalecer el marco jurídico regional en este ámbito. Las acciones realizadas desde 1989 por la CCAD y los gobiernos de la región se han centrado en los siguientes ámbitos:

a) La adopción de una “Agenda Centroamericana de Ambiente y Desarrollo” que identifica los principales problemas ambientales de la región y define una estrategia para enfrentarlos. Esta Agenda fue presentada en la “Cumbre” de Río de 1992 (CCAD 1992).

b) La creación de una red de Comisiones e instancias nacionales y regionales en este ámbito. Entre estas últimas destaca la Comisión Interparlamentaria Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (CICAD) (CCAD 1996).

c) La creación de un derecho ambiental regional relativamente amplio y desarrollado, que incluye Convenios sobre biodiversidad, control de movimiento transfronterizo de desechos peligrosos, cambio climático, conservación de los recursos forestales y protección de áreas silvestres prioritarias (ver apéndice). La CCAD también ha promovido legislación y reglamentaciones nacionales, y el aumento de las áreas protegidas.

d) La promoción de estrategias regionales y nacionales en materia ambiental, como el Plan de Acción Forestal Tropical para Centroamérica (PAFT), las acciones realizadas en áreas costeras y fronterizas protegidas, y el programa “Corredor Biológico Mesoamericano”.

En octubre de 1994 tuvo lugar en Masaya (Nicaragua) la “Cumbre Ecológica Centroamericana”. En esta Reunión se adoptó la “Alianza para el Desarrollo Sostenible” (ALIDES) como estrategia regional de desarrollo (ver el texto en el Apéndice). La ALIDES está basada en los Principios y Objetivos de la “Agenda 21” adoptada en 1992 en Río de Janeiro. Con una perspectiva integral, la ALIDES se basa en «(...) *el respeto a la vida en todas sus manifestaciones; la mejora permanente de su calidad; el respeto a la vitalidad y diversidad de nuestra tierra, la paz; la democracia participativa; el respeto, promoción y tutela de los derechos humanos, así como el respeto a la pluriculturalidad y diversidad étnica de nuestros pueblos, la integración económica de la región y con el resto del mundo, así como la responsabilidad intergeneracional con el desarrollo sostenido*». Estos serán «(...) *los principios que nos regirán hacia el futuro*» (ALIDES: Preámbulo).

La ALIDES integra, en suma, objetivos políticos —la consolidación democrática y la vigencia del estado de Derecho—, económicos —el crecimiento sostenido y la inserción en la economía mundial—, sociales —la erradicación de la pobreza y la reducción de las desigualdades—, ambientales y culturales, superando el carácter meramente conservacionista de

estrategias anteriores. Los ambiciosos objetivos de la ALIDES, no obstante, no están respaldados por una definición precisa de métodos y procedimientos —no existen, por ejemplo, disposiciones ambientales en los instrumentos normativos en los que se basa la integración económica—, y descansan en políticas nacionales que en no pocos casos son contradictorios con los objetivos de la Alianza.

Integración regional, paz y desmilitarización: ¿un nuevo modelo de seguridad regional?

Los problemas de la paz y la seguridad siguen estando muy presentes en la región. Los procesos de paz distan de haber finalizado —en Guatemala aún hay una larga tarea pendiente— y las experiencias de Nicaragua y El Salvador revelan las extraordinarias dificultades que supone el pleno cumplimiento de los acuerdos. El nuevo escenario regional, por otra parte, ha planteado una agenda de seguridad en la desaparecen los condicionantes de la guerra fría y las hoy obsoletas doctrinas de la seguridad nacional; en la que emergen nuevos temas —narcotráfico, delincuencia transfronteriza, tráfico de armas...—, y en el que sigue estando presente el asunto de la desmilitarización, un componente esencial de la consolidación democrática (Hens y Sanahuja 1995: 55-65). En este tema ha habido progresos importantes, pero aún no se ha logrado superar el legado de décadas de regímenes militares y el proceso de militarización que la región vivió a lo largo de los ochenta (Millet 1995: 71-72, Aguilera 1996).

Con esta nueva agenda como telón de fondo, Centroamérica está definiendo un nuevo modelo de seguridad regional en el que ésta depende, entre otros factores, de la consolidación democrática, de la erradicación de la pobreza y del logro de mayores niveles de equidad, superando las concepciones de seguridad ideologizadas y militarizadas de décadas anteriores (Rojas 1996. Rojas y Solís 1997). Un componente importante de este modelo es el Tratado Marco de Seguridad Democrática Centroamericana, que define un modelo de seguridad asentado en los principios democráticos y en las exigencias del nuevo contexto internacional de la postguerra fría, pero también refleja en muchas de sus limitadas disposiciones las resistencias que el proceso de desmilitarización aún encuentra en diversos países de la región.

Los orígenes de este Tratado se encuentran en la Comisión de Seguridad creada por el Acuerdo de Paz de Esquipulas II. Esta Comisión debía haber impulsado las negociaciones en materia de reducción, control y verificación de armamentos propuestas en el Acta de Contadora, pero hasta 1990 permaneció inactiva. En la Reunión Presidencial de Antigua Guatemala (1990) la Comisión fue reactivada y se le confió la definición del nuevo modelo de seguridad regional, basado en el carácter defensivo de las fuerzas armadas, un equilibrio de fuerzas “razonable”, y un sistema de seguridad cooperativa

asentado en la confianza mutua y en la reducción de la presencia de fuerzas extranjeras en la región. En 1991 Honduras presentó el primer borrador de Tratado, elaborado a partir en una propuesta del Grupo de Contadora de 1983, pero el texto no logró prosperar debido a la oposición de Guatemala (Rojas y Solís 1994: 21).

El Acuerdo, finalmente, fue suscrito el 15 de diciembre de 1995 en la XVII Reunión de Presidentes, celebrada en San Pedro Sula (Honduras). El texto final reflejó el desacuerdo existente al respecto. Costa Rica y Panamá, que en las negociaciones promovieron la desmilitarización de sus vecinos y se opusieron al principio de defensa mutua colectiva, no lograron sus objetivos y, finalmente, expresaron sus reservas a 11 artículos (Tacsan 1996).

El Tratado construye el nuevo "Modelo Centroamericano de Seguridad Democrática". Tal modelo es parte integrante del SICA, complementa el Protocolo de Tegucigalpa y se basa en tres grandes elementos:

a) El vínculo explícito de la seguridad con la democracia, la vigencia del Estado de Derecho y la supremacía del poder civil. El Modelo de Seguridad Democrática, según el Tratado, se basa «(...) *en la democracia y el fortalecimiento de sus instituciones y el Estado de derecho; en la existencia de gobiernos electos por sufragio universal, libre y secreto y en el irrestricto respeto de todos los derechos humanos en los Estados que conforman la región centroamericana (...). Se sustenta en la supremacía y el fortalecimiento del poder civil, el pluralismo político, el balance (sic) razonable de fuerzas*» (Preámbulo y artículo 1). El principio de subordinación de las fuerzas armadas, de policía y de seguridad pública aparece claramente explicitado, y los Estados parte se comprometen a fijar claramente la doctrina, misiones y funciones de esas fuerzas conforme a los Principios del Modelo, y a reformar y fortalecer las instituciones del sistema democrático, con especial énfasis en el sistema judicial (artículos 1 y 4).

b) La seguridad de las personas y los bienes, considerando que la pobreza, el deterioro ambiental, los desastres naturales, causados o agravados por causa humana, la violencia, la corrupción, la impunidad, el terrorismo, el tráfico ilícito de armas y la narcoactividad son las amenazas a la seguridad que han de ser enfrentadas. A tal fin se promoverá una mayor orientación de los recursos a la inversión social, y el fortalecimiento, la profesionalización y la coordinación regional de los cuerpos policiales y de seguridad, y la cooperación en asuntos de justicia e interior (artículos 10 a 25).

c) Un sistema de seguridad regional basado en los Principios de renuncia a la amenaza o al uso de la fuerza, solución pacífica de las controversias, prohibición del uso del territorio para agredir a otros Estados, y defensa "colectiva y solidaria", de conformidad con el Derecho Internacional, con la Carta de Naciones Unidas y con la Carta de la OEA (artículo 26). El sistema

de seguridad regional también contará con un mecanismo preventivo de alerta temprana, un procedimiento de comunicación inmediata ante incidentes fronterizos, y un programa permanente de medidas de fomento de la confianza. Este último será elaborado por la Comisión de Seguridad, e incluye el aviso previo de maniobras y ejercicios militares y el envío de observadores de los otros Estados parte.

También se prevé la creación de un "Mecanismo Centroamericano de Información y Comunicación de Seguridad". Cada Estado remitirá a la Comisión de Seguridad un informe detallado y secreto sobre la composición de sus fuerzas armadas y de seguridad, incluyendo material y equipo, el gasto militar y de seguridad pública, conforme a procedimientos normalizados, y la presencia de personal, asesores e instalaciones militares extranjeras. La Comisión de Seguridad elaborará un "sistema de registro centroamericano de armamentos y sus transferencias" incluyendo esta información.

El sistema de seguridad regional, por último, cuenta con el correspondiente sistema institucional y de toma de decisiones. Los órganos superiores —Reunión de Presidentes y Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores— coinciden con los del SICA en su papel y atribuciones, lo que sin duda facilitará el proceso decisorio. La principal novedad es la institucionalización de la Comisión de Seguridad, compuesta por los Viceministros de Relaciones Exteriores, de Defensa y de Seguridad Pública. Esta Comisión es la pieza central de la seguridad regional, y de ella dependen los sistemas de control y verificación de armamentos y de medidas de fomento de la confianza previstas en el Tratado.

Respecto a las doctrinas de la "seguridad nacional" vigentes en varios países centroamericanos apenas siete u ocho años antes y al viejo Consejo de Defensa Centroamericano (CONDECA), la nueva concepción de seguridad democrática representa un cambio espectacular. Integra, como hemos visto, la dimensión económica, social, ambiental y humana de la seguridad, y reconoce que la persistencia de la pobreza es una de las principales amenazas que enfrenta la región. Esta concepción permite redefinir la doctrina militar asignando a las fuerzas armadas tareas de carácter estrictamente defensivo, acordes con el ordenamiento constitucional, y hace de las fuerzas armadas sólo uno —y desde luego, no el más importante— de los actores con responsabilidades en este ámbito. Promoviendo la confianza mutua a través de medidas de fomento de ésta y de un sistema regional de información y control de armamentos se previenen posibles procesos de rearme y se limita la opacidad y secretismo con el que han estado frecuentemente revestidos los asuntos militares en la región.

El nuevo Modelo de Seguridad regional, sin embargo, no ha ido tan lejos como pretendían los Estados más desmilitarizados de la región —Costa Rica, Panamá y, en menor medida, Nicaragua—, y algunas de sus disposiciones, desde la perspectiva de la desmilitarización, la consolidación

democrática o el equilibrio de fuerzas, son débiles o ambiguas. De forma sucinta mencionaremos algunos de estos aspectos.

El fundamento democrático del Modelo de Seguridad, en primer lugar, no está respaldado por disposiciones que permitan adoptar medidas para el restablecimiento del sistema democrático en una situación en la se produjera su ruptura, o por mecanismos automáticos o semiautomáticos de sanción. No está prevista, por ejemplo, la suspensión del ejercicio del derecho a participar en los órganos del Tratado o del SICA¹³. Esta ausencia es particularmente notable si consideramos el escaso papel que tuvo el SICA cuando en Guatemala se produjo el “autogolpe” del Presidente Serrano Elías (el denominado “Serranazo”).

El Tratado, en segundo lugar, es ambiguo en lo referido a las funciones respectivas de las Fuerzas Armadas y de las Fuerzas de Seguridad en la lucha contra el narcotráfico, la delincuencia y el crimen organizado (ver artículo 11). En un contexto en el que la agenda de seguridad se ha ampliado con nuevos temas y las Fuerzas Armadas, tras perder su misión y su legitimación anticomunista, pugnan por asumir nuevas funciones y mantener sus prerrogativas y presupuestos, la falta de concreción respecto a su papel es particularmente preocupante.

Las disposiciones en materia de desarme y control de armamentos, más allá de las obligaciones informativas y de registro antes descritas, se limitan a un compromiso genérico de reducción y mantenimiento de los efectivos “a niveles razonables” en función de las peculiaridades de cada país. En otras palabras, no se contempla un programa de reducción de fuerzas que permita que los ejércitos de los países del “Triángulo del Norte”, los más militarizados, reduzcan sus efectivos. Tampoco hay disposiciones tendentes a limitar o eliminar la presencia de personal, instalaciones o fuerzas extranjeras, debido sobre todo a la oposición de Panamá y Honduras.

Un último aspecto a resaltar es el relativo al Derecho Internacional Humanitario. Los Estados parte se comprometen a respetar las normas humanitarias, pero sólo en el caso de improbables conflictos armados externos, y no en conflictos internos, en los que es particularmente importante contar con instrumentos efectivos para la protección de combatientes y no combatientes.

En la XVIII Reunión Presidencial (Montelimar, julio de 1996) los Estados miembros del SICA dieron un paso adicional en la conformación del nuevo modelo de seguridad regional al suscribir el Tratado Constitutivo del Instituto Centroamericano de Estudios Superiores de Policía. Esta nueva institución regional es parte del SICA y tendrá su sede en San Salvador. Según establece el Convenio, el objetivo del Instituto es apoyar el proceso de profesionalización y modernización de las fuerzas policiales de la región, reforzando su carácter civil y apolítico, y haciendo de los derechos humanos el fundamento de su actuación (artículo 4).

Reflexiones finales

La reactivación del proceso de integración regional es uno de los acontecimientos más sobresalientes de la evolución reciente de América Central. Partiendo de la experiencia histórica de la Federación Centroamericana y el MCCA, la región ha 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. El nuevo proceso de integración regional, por esta razón, aparece directamente vinculado al proceso de democratización del istmo y tiene una clara dimensión política. La reactivación del proceso de integración también es una respuesta al nuevo escenario internacional de la postguerra fría, en un contexto de reforzamiento de los bloques comerciales y, al mismo tiempo, de apertura multilateral. Por esta razón, la nueva estrategia integracionista ha adoptado los contenidos del “nuevo regionalismo” de los años noventa.

El proceso de integración regional centroamericana ha logrado avances notables en el plano político e institucional, que merecen el reconocimiento de la comunidad internacional por su alcance y por la relativa rapidez, en relación con otros esquemas de integración, con la que se han llevado a cabo. Pero no menos cierto es que en la actualidad el proceso requiere un renovado impulso político y una revisión de su marco jurídico e institucional y de los obstáculos y dificultades que han ido surgiendo en esta corta pero intensa andadura.

La Unión Centroamericana: una oportunidad para la reforma institucional y normativa

Los ambiciosos objetivos que se ha planteado la nueva integración centroamericana, como hemos señalado, contrastan con la debilidad y la confusión que han caracterizado al marco institucional y con las limitaciones de los instrumentos jurídicos y normativos que conforman el SICA. El carácter intergubernamental del Sistema de la Integración Centroamericana y de los diferentes subsistemas, las particularidades del proceso de toma de decisiones y la ausencia de un derecho “comunitario”, con rango superior al derecho nacional, son los principales factores limitativos. 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, que establece el SICA— 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. El frecuente incumplimiento de los acuerdos de las Reuniones Presidenciales pone de manifiesto la debilidad del marco institucional y normativo frente a los intereses nacionales particulares. La voluntad integracionista, como

hemos visto, cede a menudo ante otro tipo de compromisos o, a pesar de la flexibilidad del modelo, ante las exigencias de acuerdos con terceros. 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.

Debido a su carácter intergubernamental, el proceso depende casi exclusivamente del impulso de las Reuniones Presidenciales. Sin olvidar que éstas deben asumir el papel director, no existen contrapesos institucionales que contrarresten los riesgos presidencialistas y el "déficit democrático" que caracteriza al proceso. Esta situación es habitual en los comienzos de los procesos de integración política, tal y como sugiere la experiencia histórica. Lo que es difícil es que el proceso pueda avanzar sin un aumento gradual de las competencias que corresponden a los órganos de la integración, incluyendo el Parlamen. Sin éste último, el proceso podrá ganar en eficacia, pero seguirá carente de legitimidad democrática.

La profunda reforma institucional acordada en julio de 1997 y la constitución de la Unión Centroamericana representa una oportunidad histórica para relanzar el proceso y superar sus limitaciones institucionales y normativas. Como han reconocido los propios Presidentes, es el momento de elaborar un nuevo "Tratado Marco" que integre las distintas dimensiones del proceso y establezca un marco institucional único. Ahora bien, si el Tratado de la Unión Centroamericana se limita a dar cobertura jurídica al proceso de racionalización de las instituciones regionales, la oportunidad se habrá perdido. Dicho Tratado debería modificar la naturaleza misma del proceso, atribuyendo a los órganos comunes los poderes necesarios para profundizar la integración y definir un ordenamiento jurídico que, en aquellos ámbitos que se consideren imprescindibles para lograr sus objetivos, tenga una clara primacía sobre el derecho nacional. En otras palabras, introducir las dosis necesarias de supranacionalidad y superar el limitado marco intergubernamental en el que ahora se asienta el proyecto de "Comunidad Económico-Política" al que aspiran los países del istmo. En este ámbito es particularmente importante revisar las funciones y poderes del Parlamen, otorgando a esta Cámara una participación regular en el proceso decisorio, y asegurar la participación de todos los países de la región en esta Cámara.

Más allá de las iniciativas gubernamentales, el proceso de integración ha sido acompañado por un proceso inédito de regionalización de la sociedad civil y de los movimientos sociales, que puede reforzar el proceso de integración y ser de los principales activos para su democratización y consolidación si se establecen los canales adecuados para que éste se exprese y participe en el mismo. Un buen punto de partida será, superando el secretismo con el que se está conduciendo el proyecto de Unión Centroamericana, impulsar un debate público abierto respecto a su naturaleza, alcance y contenidos.

*De la liberalización al "Regionalismo abierto":
una nueva estrategia de integración*

Las limitaciones del actual proceso de integración son también visibles en el ámbito económico. Como hemos visto, se ha optado por un modelo flexible o "de varias velocidades" que reconoce las asimetrías regionales y ha permitido importantes avances en materia de liberalización comercial y, como consecuencia de ello, los intercambios intrarregionales han recuperado niveles similares a los registrados antes de la crisis.

Sin embargo, el incumplimiento de los compromisos, las fuertes tendencias centrífugas al que está sometido el proceso, y las dificultades que existen para profundizarlo, revelan que es necesario dejar atrás el enfoque liberalizador actual, subordinado a la lógica de los programas de ajuste estructural, a los imperativos de la apertura externa y, en suma, a la lógica de la globalización, y adoptar un esquema de integración más avanzado según el modelo de "regionalismo abierto". Ello exigiría abordar un amplio programa de acción —a manera de un "Libro Blanco" como el propuesto en 1985 por Jacques Delors, que condujo a la creación del Mercado Único Europeo— que abarcara la eliminación de las barreras no arancelarias, la liberalización de los servicios, la convergencia de políticas macroeconómicas, la adopción de una verdadera política comercial común, el impulso de políticas regionales de infraestructura o desarrollo tecnológico para mejorar la productividad, y programas que faciliten la reconversión de los sectores afectados por la apertura y favorezcan la cohesión social e interterritorial.

Este enfoque contribuirá a que la integración pueda ser un instrumento para un desarrollo económico y social equilibrado, y se configure como un instrumento efectivo para que la región pueda sortear los vaivenes de la globalización. Las exigencias del regionalismo abierto como estrategia de integración requieren, en suma, decisiones que van más allá de las que supone la creación de una zona de libre cambio. Ello implica, al igual que en el ámbito de la integración política, poner en común parcelas de soberanía nacional.

La necesidad de reorientar la estrategia de integración y las políticas económicas adoptadas en los diferentes países de la región también está directamente relacionada con la dramática situación social de Centroamérica. La supeditación del proceso a las políticas de ajuste estructural y apertura externa, que basan la competitividad internacional de la región en los bajos costes laborales, la reducción de cargas fiscales y la explotación intensiva de recursos naturales, impide en la práctica hacer frente a las problemas sociales y ambientales de carácter estructural acumulados en la región. Alcanzar una competitividad "auténtica" y una inserción eficiente y dinámica en la economía internacional implica sin embargo contar con un capital humano cualificado y con aceptables condiciones de vida, y asegurar la

conservación y mejora del “capital natural” con el que aún cuenta la región. Tal y como plantea la Alianza Centroamericana para el Desarrollo Sostenible (ALIDES), la inserción internacional de la región, el crecimiento económico, la reducción de la pobreza y la desigualdad y la conservación ambiental son objetivos que pueden reforzarse mutuamente a través de una estrategia integrada de desarrollo.

Todos ellos son, sin duda, objetivos ambiciosos. Pero como señalamos al comienzo de este trabajo, lo que está en juego es la supervivencia de Centroamérica como “región viable” en el tumultuoso escenario de la mundialización económica. Es un desafío al que no pueden responder ya ni los países del istmo por separado, ni el actual modelo de integración. Para afrontarlo es necesario un “nuevo regionalismo” que de contenido real a la futura Unión Centroamericana.

NOTAS

1. Algunas secciones de este trabajo aparecieron, en una versión preliminar, en la primera parte del estudio de José A. Sanahuja y José A. Sotillo *El Parlamento Europeo y la Integración Centroamericana*. Luxemburgo. Parlamento Europeo, Dirección General de Estudios, serie política W-29 (ES). Dichas secciones se reproducen con autorización.

2. Este es el enfoque de los autores clásicos como Jacob Viner o Robert Lipsey. Para un tratamiento sintético de esta cuestión, ver Krueger 1995 y Robson 1997, especialmente los capítulos 1 y 2.

3. El nuevo AEC centroamericano fue adoptado en 1986. Costa Rica lo abandonó unilateralmente en 1987, en el marco de las negociaciones de su primer Programa de Ajuste Estructural (PAE-I) con el Banco Mundial, y en años posteriores otros países siguieron su camino.

4. La Carta de la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA), conocida como “Carta de San Salvador”, fue adoptada en 1951, y se reformó en 1962. La ODECA se configuraba como un marco de concertación y cooperación política ente los cinco estados firmantes, considerados según la Carta “una comunidad económica y política que aspira a la integración de Centroamérica”. En la práctica, la ODECA nunca llegó a funcionar, y su reforma, dando lugar al Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), fue más un recurso jurídico que una cuestión de fondo. Las ambigüedades que persistieron en relación a la continuidad de la ODECA motivaron, sin embargo, dos resoluciones de la Cumbre de Presidentes que aclaraban que la creación del SICA significaba la extinción de la ODECA (Guerra-Borges 1993: 59).

5. Se exceptúan las controversias fronterizas, territoriales y marítimas, para cuyo conocimiento se requiere la solicitud de todas las partes concernidas, y los asuntos relacionados con los derechos humanos, que competen a la Corte Interamericana de Derechos Humanos (artículos 22 y 25 del Estatuto de la CCJ).

6. En ejercicio de sus competencias consultivas y en respuesta a una pregunta formulada por el Secretario General del SICA, la Corte Centroamericana de Justicia emitió el 24 de mayo de 1995 la Resolución nº 3, en la que se afirma que el Protocolo de Tegucigalpa “...es el Tratado constitutivo marco de la integración centroamericana, y por tanto el de mayor jerarquía y la base fundamental de cualquier otra normativa centroamericana”.

7. Las contribuciones nacionales representan unos 3 millones de dólares al año por cada Estado miembro, que suponen entre el 0,2% y el 0,3% de su gasto gubernamental combinado. El Parlacen supone el 47% de las contribuciones. SIECA el 15%, la Corte de Justicia el 11% y la Secretaría General el 5,5%. Según un diagnóstico de CEPAL-BID, el correcto funcionamiento de las Instituciones exigiría duplicar las aportaciones y redistribuirlo de forma que los órganos “técnicos” tengan mayor participación. Ver *Inforpress Centroamericana* 16-23 de junio y 23-30 junio de 1997.

8. *Inforpress Centroamericana*, 21-28 de julio de 1997

9. Los Presidentes debatieron la posibilidad de impulsar una "Federación"—una entidad de la que ya existía el precedente histórico, inmediatamente después de la independencia, de la Federación Centroamericana—, pero se optó por la idea de Unión tras considerar que ésta permitía combinar, según ámbitos, competencias "comunitarias", cooperación intergubernamental, y la preservación de la soberanía nacional. Ver *Inforpress Centroamericana* nº 21, 8-15 de septiembre de 1997.

10. El Protocolo de Modificación al Código Aduanero Uniforme Centroamericano (CAUCA II) fue suscrito el 7 de enero de 1993, su entrada en vigor —el 1 de julio de 1996— se ha retrasado tres años, y sólo está vigente para Costa Rica, El Salvador y Nicaragua. Guatemala y Honduras aún no lo han ratificado. El CAUCA II, por otra parte, omite disposiciones clave para promover el proceso de integración, como la Cláusula Centroamericana de Excepción (Ossa 1994: 104-108).

11. El programa SIEPAC ha requerido estudios de factibilidad técnica que han durado varios años y que han contado con apoyo del BID, de la Comunidad Europea y de algunos de sus Estados miembros, entre ellos, y de forma especial, España. Recientemente el BID ha anunciado la concesión de créditos por 185,5 millones de dólares —más otros 70 millones aportados por España a través del fondo "V Centenario"— para iniciar los trabajos de interconexión. Para la gestión del sistema se constituirá una "Empresa Propietaria de la Red" de carácter público, propiedad de los Estados miembros, aunque con participación del capital privado.

12. A estas contradicciones difíciles de superar se ha referido el actual director de la OIT para América Latina, Victor Tokman, en un análisis ya clásico (1990: 100-102).

13. Algunas reformas recientes a la Carta de la OEA, como el "Protocolo de Washington" de 1992, que aún no ha entrado en vigor, prevén mecanismos automáticos de suspensión en el caso de que un gobierno democráticamente constituido sea derrocado por la fuerza.

BIBLIOGRAFÍA CITADA

- AGUILERA, Gabriel (1996), "Centroamérica: la construcción de una agenda regional de seguridad y confianza mutua", en Francisco Rojas (ed), *Balance estratégico y medidas de confianza mutua*. Santiago: FLACSO Chile, pp. 155-174.
- ALONSO, Eduardo y Ronney Zamora (1996), "Centroamérica: análisis de la situación actual y alternativas de la política arancelaria", en *Integración & Comercio* nº 0, enero-abril, pp. 136-147.
- ARCHIBUGI, Daniele y David Held (1995), *Cosmopolitan democracy. An agenda for a new world order*. Cambridge: Polity Press.
- ARIAS, Salvador y Juan Jované (1992), "La transformación e industrialización de la agricultura del Istmo Centroamericano como eje de una nueva estrategia de desarrollo", en Eduardo Stein y Arias Peñate, Salvador (Coords.), *Democracia sin pobreza. Alternativa de desarrollo para el istmo centroamericano*. San José: DEI/SELA-CADESCA, pp. 83-145.
- AXLINE, W. Andrew (1996), "External Forces, State Strategies and Regionalism in the Americas", en Gordon Mace y Jean-Philippe Thérien, *Foreign Policy and Regionalism in the Americas*. Boulder (CO): Lynne Rienner, pp. 199-218.
- BHAGWATI, Jagdish y Anne O. Krueger (1995), *The Dangerous Drift to Preferential Trading Arrangements*, Washington: American Enterprise Institute, septiembre.
- BHAGWATI, Jagdish N. y Arvind Panagariya (1997), *The Economics of Preferential Trade Agreements*. Washington: American Enterprise Institute.
- BERGSTEN, Fred. C. (1997), *Open Regionalism*. Washington: Institute for International Economics, working paper nº 97-3.
- BULMER-THOMAS, Víctor (1987), *La economía política de Centroamérica desde 1920*. Tegucigalpa: Banco Centroamericano de Integración Económica.

- BULMER-THOMAS, Víctor (1991), "La integración económica centroamericana, una visión desde Europa", en *Polémica*, nº 13, San José: enero-abril, pp. 2-8.
- BULMER-THOMAS, Víctor (1992), "Regional Integration in Central America: some remarks", en VV AA, *Prospects for the Processes of Sub-regional Integration in Central and South America*. Madrid: IRELA/BID, pp. 45-53.
- BULMER-THOMAS, Víctor (Ed.) (1998), *Integración regional en Centroamérica*. San José: FLACSO Sede Costa Rica / SSRC.
- CABALLEROS, Rómulo (1992), "Reorientación de la integración centroamericana", en *Revista de la CEPAL* nº 46, abril.
- CALDENTEY, Pedro (1997a), *El desarrollo económico de Centroamérica en el marco de la integración regional* (tesis doctoral). Córdoba. Universidad de Córdoba.
- CALDENTEY, Pedro (1997b), *La integración económica de Centroamérica en los años noventa: el establecimiento de la unión aduanera*. Ponencia presentada al VI Encuentro de Latinoamericanistas Españoles, 29 de septiembre-1 de octubre (mimeo).
- CEPAL (1990), *Transformación productiva con equidad*. Santiago de Chile: CEPAL, 1990, LC/G. 1601-P.
- CEPAL (1991), *La integración en Centroamérica. su evolución desde los años setenta y sus perspectivas en los noventa*. México: CEPAL, LC/MEX/R. 271/Rev. 1, 13 de mayo.
- CEPAL (1992), *Transformación productiva y pobreza en Centroamérica*. San José: FLACSO.
- CEPAL (1994), *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe. La integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad*. Santiago de Chile: CEPAL, septiembre, LC/G.1801.
- CEPAL (1995a), *El regionalismo abierto en América Central. El desafío de profundizar y ampliar la integración*. México: CEPAL, LC/MEX/L. 261, 7 de abril.
- CEPAL (1995b), *Desenvolvimiento reciente de los procesos de integración en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL, LC/R. 1527, 16 de mayo.
- CEPAL (1996a), *Centroamérica y el TLC: efectos inmediatos e implicaciones futuras*. Santiago de Chile: Cuadernos de CEPAL, nº 78. LC/MEX/L.265/Rev.1.
- CEPAL (1996b), *Las exportaciones de países pequeños en el mercado de los Estados Unidos: Efectos del TLCAN y la devaluación mexicana*. México: CEPAL, LC/MEX/R. 571/Re. 1, 8 de noviembre.
- CEPAL (1997a), *Diagnóstico de la institucionalidad regional centroamericana*. México: CEPAL, LC/MEX/R.581/ Rev. 1, 25 de febrero.
- CEPAL (1997b), *Centroamérica: Evolución de la integración económica durante 1996*. México. CEPAL, LC/MEX/L.231, 3 de marzo de 1997.
- CHAMORRO, Edgard J. y Rubén E. Nájera (1996), "Orígenes, evolución y perspectivas de la integración centroamericana", en *Panorama Centroamericano* nº 6, noviembre-diciembre, pp. 29-104.
- Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (1992), "Agenda Centroamericana de Ambiente y Desarrollo", en *Panorama Centroamericano* nº 41, septiembre-octubre, pp. 31-106.
- Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (1996), *El rol regional de la CCAD*. San José: CCAD (mimeo).
- Corte Centroamericana de Justicia (1995), *Memoria Anual de Labores 12 de octubre de 1994-12 de octubre de 1995*. Managua: CCJ.

- Corte Centroamericana de Justicia (1996), *Memoria Anual de Labores 12 de octubre de 1995-12 de octubre de 1996*. Managua: CCJ.
- FERNÁNDEZ, Raquel (1997), *Returns to regionalism: an evaluation of non traditional gains from regional trade agreements*. Washington: Banco Mundial, working paper n° 1816, agosto.
- FUENTES, Juan Alberto (1989), *Desafíos de la integración centroamericana*. San José: FLACSO/ICAP.
- GALLARDO, María Eugenia (1988), *La Iniciativa para la Cuenca del Caribe: Su impacto en Centroamérica*. San José: FLACSO.
- GUERRA-BORGES, Alfredo (1988), *Desarrollo e integración en Centroamérica: del pasado a las perspectivas*. México: UNAM/CRIES.
- GUERRA-BORGES, Alfredo (1993), "Reestructuración del Mercado Común Centroamericano", en *Polémica* n° 20-21, abril-diciembre, pp. 56-64.
- GUERRA-BORGES, Alfredo (S.f.), *El Sistema Regional de Pagos en Centroamérica 1961-1992, y la cooperación financiera de la Comunidad Europea*. México: CRIES (mimeo).
- GUERRA-BORGES, Alfredo (1995), "Negociaciones comerciales entre México y Centroamérica: criterios de negociación y una propuesta industrial", en Álvaro de la Ossa (Comp.), *Escenarios de Centroamérica ante los cambios en el entorno económico mundial*. San José: FLACSO/Fundación Ebert, pp. 167-197.
- GITLI, Eduardo y Gunilla Ryd (1991), "La integración latinoamericana frente a la iniciativa para las Américas", en *Pensamiento Iberoamericano* n° 20, julio-diciembre, pp. 149-164.
- HELD, David (1997), *La democracia y el orden global. Del Estado moderno al gobierno cosmopolita*. Barcelona. Paidós.
- HENS, Marián y José Antonio Sanahuja (1995), "Seguridad, conflictos y reconversión militar: América Latina después de la guerra fría", en *Nueva Sociedad* n° 138, agosto, pp. 48-69.
- HIRST, Mónica y María Luisa Streb (1993), "Desarrollos recientes del proceso de integración en América Latina", en VV AA "Los procesos de integración en América Latina", número especial de *Situación Latinoamericana*, Madrid: CEDEAL, pp. 1-34.
- HERNÁNDEZ, Alcides (1994), *La integración de Centroamérica. Desde la Federación hasta nuestros días*. San José: DEI.
- HETTNE, Björn (1995), *Development Theory and the Three Worlds: Towards an International Political Economy of Development*. Harlow: Longman (2ª edición).
- HUBBAUER, Gary C. y Jeffrey Schott (1994), *Western Hemisphere Economic Integration*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo (4 vol.).
- HUGHES, Andrew y Carlos A. Primo Braga (1994), *The New Regionalism and the Threat of Protectionism*. Washington: Banco Mundial, working paper n° 1.349, agosto.
- IRELA (1994), *¿Una triple renovación en América Central? Elecciones, integración y desarrollo económico*. Madrid: IRELA, dossier n° 48, marzo.
- JUAN, Rafael de (1996), "El sistema regional de pagos centroamericano: razones de su fracaso y reconversión", en *Afers Internacionals* n° 31.
- KRUEGER Anne O. (1995), *Free trade agreements versus customs unions*. Cambridge (Mass): NBER (National Bureau of Economic Research), Working paper n° 5.084.

- LEONARD, Jeffrey H. (1987), *Recursos naturales y desarrollo en América Central. Un perfil ambiental regional*. Turrialba (Costa Rica): CATIE.
- LIZANO, Eduardo (1994), *Desarrollo económico e integración regional en Centroamérica*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- MACE, Gordon y Jean-Philippe Thérien (1996), *Foreign Policy and Regionalism in the Americas*. Boulder (CO): Lynne Rienner.
- MENJÍVAR, Rafael y Juan Diego Trejos (1992), *La pobreza en América Central*. San José: FLACSO (2ª edición).
- MILLETT, Richard L. (1995), "An end to militarism? Democracy and the armed forces in Central America", en *Current History*, febrero, pp. 71-75.
- MONETA, Carlos Juan (1993), "Alternativas de la Integración en el contexto de la globalización", en *Nueva Sociedad* n° 124, Caracas, mayo-junio, pp. 80-97.
- Organización de Estados Americanos (1995), *Integración y Libre Comercio en las Américas*. Washington: OEA, junio.
- Organización Mundial de Comercio (OMC) (1995), *Regionalism and the World Trade System*. Ginebra: OMC.
- OSSA, Álvaro de la (1993), "La nueva integración centroamericana: ¿Otro instrumento del neoliberalismo?", en *Polémica* n° 20-21, abril-diciembre, pp. 24-39.
- OSSA, Álvaro de la (Comp.) (1994), *El Sistema de la Integración Centroamericana: crítica de la visión oficial*. San José: Fundación F. Ebert/FLACSO.
- OSSA, Álvaro de la (Comp.) (1995), *Escenarios de Centroamérica ante los cambios en el entorno económico mundial*. San José: FLACSO/Fundación F. Ebert.
- OSSA, Álvaro de la (Comp.) (1996), *La integración social: nuevas rutas hacia la discordia*. San José: FLACSO/Fundación F. Ebert.
- PLEITEZ, William (1995), "México y el triángulo norte: Estado actual de las negociaciones del Tratado de Libre Comercio", en Álvaro de la Ossa (Comp.), *Escenarios de Centroamérica ante los cambios en el entorno económico mundial*. San José: FLACSO/Fundación F. Ebert, pp. 155-166.
- QUINTEROS, Laura (1992), "Centroamérica: la nueva etapa de la integración", en *Integración Latinoamericana* n° 179, junio, pp. 22-27.
- RAJAPATIRANA, Sarath (1994), *The Evolution of Trade Treaties and Trade Creation: Lessons for Latin America*. Washington: Banco Mundial, agosto.
- RAMÍREZ, Dante Gabriel y Gustavo Adolfo Aguilar (1992), "Integración económica regional y reinserción en la economía internacional. Dos estrategias complementarias en la alternativa de desarrollo", en Eduardo Stein y Salvador Arias (Coords.), *Democracia sin pobreza. Alternativa de desarrollo para el istmo centroamericano*. San José: DEI/SELA-CADESCA, pp. 147-185.
- ROBSON, P. (1997), *The Economics of International Integration*. Londres: Routledge, 1997 (4ª edición).
- RODAS, Haroldo (1994), "Condicionantes externos y perspectivas de la integración económica centroamericana", en *Pensamiento Iberoamericano* n° 26, julio-diciembre, pp. 181-202.
- ROJAS ARAVENA, Francisco (Ed.) (1996), "Centroamérica: una nueva agenda de seguridad", en *Paz y Seguridad en las Américas* n° 9, diciembre.
- RUEDA-JUNQUERA, Fernando (1998), "Costes y beneficios del comercio agropecuario en Centroamérica", en Victor Bulmer-Thomas, *Integración Regional en Centroamérica*. San José. FLACSO / SSRC, pp. 101-166.

- SANAHUJA, José Antonio (1996), *La ayuda norteamericana en Centroamérica, 1980-1992*. (Tesis doctoral), Madrid: Universidad Complutense (2 vol.) (inédita).
- SÁNCHEZ, Olga Marta y Jaime Delgado (comps.) (1993), *Una contribución al debate: integración regional*. San José: U. Nacional/FLACSO, agosto.
- Sistema Económico Latinoamericano (SELA) (1990), *La Iniciativa Bush para las Américas: Análisis preliminar de la Secretaría permanente del SELA*. Caracas: SELA, octubre (mimeo).
- Sistema Económico Latinoamericano (SELA) (1993), *Escenarios de Cambio Mundial*. Caracas: SELA, octubre.
- Sistema de la Integración Centroamericana (1996), *El SICA en acción*. San Salvador: SICA (mimeo).
- SOARES DE LIMA, María Regina (1996), "Brazil's Response to the 'New Regionalism'", en Gordon Mace y Jean-Philippe Thérien, *Foreign Policy and Regionalism in the Americas*. Boulder (CO): Lynne Rienner, pp. 137-158.
- SOLÍS, Luis Guillermo y Francisco Rojas (eds.) (1994), *De la guerra a la integración: la transición y la seguridad en Centroamérica*. San José: Fundación Arias/FLACSO-Chile.
- TACSAN, Joaquín (1996), "The failure in San Pedro Sula", en *Central American Report*, separata del Diálogo Centroamericano de Paz y Seguridad nº 3, enero.
- TOKMAN, Víctor (1991), "Pobreza y homogeneización social: tareas para los noventa", en *Pensamiento Iberoamericano* nº 19, enero-junio, pp. 81-104.
- TUCKER, Stuart R. (1989), "Desentramamiento del comercio: evaluación de la Iniciativa para la Cuenca del Caribe", en William Ascher y Ann Hubbard (eds.) *Recuperación y desarrollo de Centroamérica. Ensayos del grupo especial de estudios de la Comisión Internacional para la Recuperación y el Desarrollo de Centroamérica (Comisión Sanford)*, Durham/San José: Duke University Press, pp. 361-398.
- VV AA (1996), *La integración como instrumento de desarrollo. Sus perspectivas y desafíos para Centroamérica*, en *Panorama Centroamericano* nº 66, noviembre-diciembre de 1996.
- WINTERS, L. Alan (1996), *Regionalism versus Multilateralism*. Washington: Banco Mundial, working paper nº 1.687, noviembre.
- YEATS, Alexander (1997), *Does Mercosur's Trade Performance Raise Concerns about the Effect of Regional Trade Arrangements?* Washington: Banco Mundial, working paper nº 1.729, febrero.

2

La integración regional como estrategia de desarrollo económico y social

Pedro Caldentey del Pozo

Introducción. La teoría de la integración económica para los países en desarrollo

Dos procesos definen la Centroamérica de los años noventa: la pacificación y superación de los conflictos nacionales y regionales que la azotaron en las décadas anteriores, y la revitalización de la integración regional. Ambos procesos han permitido que Centroamérica afronte el final del siglo con ciertas esperanzas en sus posibilidades de diseñar y ejecutar un modelo propio de desarrollo económico, social y político que explote las escasas ventajas que ofrecen los mercados mundiales.

El afán integracionista de los países centroamericanos es un fenómeno recurrente en la región casi desde el día siguiente a su independencia de España en 1821. Junto a las múltiples y fracasadas tentativas de carácter fundamentalmente político, merece mención especial el conocido Mercado Común Centroamericano (MCCA) de los años sesenta, la única experiencia de carácter fundamentalmente económico y, pese a los duros juicios que se emiten hoy sobre ella, también la única exitosa.

Pese a la retórica excesiva y vacía que, en ocasiones, ha tenido y tiene el discurso integracionista en la región, sus fundamentos son sólidos. Su presencia en todas las reflexiones que se han hecho sobre las claves del desarrollo de la región se explica por las dudas que plantea la viabilidad individual de los países centroamericanos. La gravedad de los problemas de la región parece sobrepasar las posibilidades y recursos de los que disponen cada uno de sus países. La necesidad de integrarse a la economía mundial en esta nueva era de la globalización cuestiona aún más la validez de estrategias individuales.

El nuevo entorno creado por la llamada globalización ha fomentado la revitalización de los acuerdos de integración regional que habían languidecido en los setenta y prácticamente desaparecido en los primeros ochenta en Latinoamérica y otras regiones del mundo. El retraso y las dificultades

de la negociación de la Ronda Uruguay del GATT provocaron la adopción de estrategias alternativas en precaución de un posible fracaso que finalmente no se produjo. La situación desembocó en un debate entre regionalismo y multilateralismo que se ha visto atenuado con el final de la Ronda y la creación posterior de la Organización Mundial del Comercio, pero que dio lugar a un nuevo regionalismo en la economía mundial entre cuyos resultados se cuenta, por ejemplo, la política de acuerdos de libre comercio de Estados Unidos o la reaparición de la integración en el debate económico latinoamericano.

La cuestión es ¿qué ventajas ofrece la globalización a los países latinoamericanos y, entre ellos, a los centroamericanos? ¿Es una fuente de oportunidades o supone la creación de nuevos obstáculos? Los efectos de la globalización son difícilmente predecibles pero parece evidente que ninguna estrategia de desarrollo puede eludir esta apabullante realidad. Y parece evidente también que los acuerdos de integración regional ofrecen algunas ventajas en las estrategias de inserción en la economía globalizada. Y, por último, también parece evidente que para países pequeños, como los centroamericanos o los caribeños, la integración regional constituye un instrumento indispensable para afrontar los retos de los nuevos escenarios.

Beneficios y costes de la integración para los países en desarrollo

El objetivo general de cualquier proceso de integración es el aumento del bienestar de un país o del conjunto de los países que forman el grupo integrado mediante la mejora de la eficiencia económica a través de la ampliación de los mercados y del aumento de la competencia con los sectores y empresas de los países integrados; y aprovechando la mayor fuerza negociadora que otorga un carácter de bloque a un conjunto de países en el concierto internacional.

Existe una amplia bibliografía sobre los efectos de la integración económica, particularmente acerca de los efectos estáticos, a partir del análisis pionero de Jacob Viner sobre las uniones aduaneras; pero también, aunque con un grado menor de acuerdo, sobre sus efectos dinámicos. Los efectos estáticos de una unión aduanera se evalúan en función de dos conceptos desarrollados en la aportación pionera de Jacob Viner: la creación de comercio y la desviación de comercio. Ambos efectos, basados en la eficiencia estática, es decir, en la distribución de los recursos manteniéndose los demás factores constantes, han sido profusamente estudiados desde su formulación en la obra de Viner.

El efecto de creación de comercio mejora la eficiencia de la economía nacional y el bienestar de su economía, fomentando la especialización y el aprovechamiento de las ventajas comparativas; y favorece a países terceros

indirectamente por el presumible incremento de importaciones derivados de la mejora del bienestar. La desviación de comercio reduce el bienestar de la economía internacional al perjudicar a productores externos más eficientes en beneficio de productores de la Unión menos eficientes. El efecto de la desviación de comercio en las economías de los países miembros puede ser positivo o negativo si tenemos en cuenta que la reasignación de recursos tiene consecuencias por el lado de la demanda (suben los precios por el mayor coste de los productos de la unión) y por el lado de la oferta (aumentan las ventas de los productores de la unión).

El análisis de J. Viner sobre los dos efectos combinados demostró, a partir del caso especial de la teoría del sub-óptimo¹ (*second-best*), que una Unión Aduanera podría tener consecuencias positivas entre los países miembros, contradiciendo así la tendencia neoclásica a considerar el libre comercio como la mejor opción posible. Es decir, dadas las restricciones al comercio internacional, una unión aduanera podría ser más beneficiosa que una estrategia de generalización del libre comercio si se dan los factores necesarios para que predomine la creación de comercio sobre la desviación.

No obstante, el análisis de los efectos de la integración, en particular de su primera etapa, la unión aduanera, se ha centrado en los últimos años en sus aspectos dinámicos. Según diversos autores, aunque existen dificultades evidentes para medirlos, los efectos dinámicos de la unión aduanera son más importantes que los estáticos en el bienestar generado. No hay un análisis tan uniforme de los efectos dinámicos de la integración como de los efectos estáticos, pero la mayoría de los autores citan entre ellos los siguientes: la mejora de la eficiencia económica provocada por el aumento de la competencia; la aparición de economías de escala facilitadas por la ampliación de los mercados; el aumento de la inversión tanto interna como externa; o el estímulo al desarrollo tecnológico, entre otros.

En definitiva, el análisis teórico de los efectos de una unión aduanera nos permitiría hacer las siguientes afirmaciones:

a) Dadas las restricciones a los escenarios de competencia perfecta y libre comercio internacional, las uniones aduaneras y, por tanto, las etapas posteriores de un proceso de integración económica, pueden tener efectos positivos en el bienestar y en el desarrollo económico de un país que justifiquen las estrategias de creación de bloques regionales con determinadas barreras de protección frente a terceros.

b) La teoría clásica de la integración económica y las aportaciones críticas posteriores trazan una nítida distinción entre la zona de libre comercio y la unión aduanera que nos permitiría sostener que la primera no es una fase de integración económica en tanto no sea una transición a la segunda, por lo que se puede hablar de dos estrategias de integración y desarrollo claramente diferenciadas y no complementarias en sus objetivos finales.

Sin embargo, conforme se avanza en el proceso de integración, se hace más difícil la explicación teórica de sus costes y beneficios. Las diversas características que puede adoptar un *mercado común* impiden un análisis similar al realizado con las uniones aduaneras. El análisis sobre los efectos teóricos de la *unión económica* es también, en la literatura sobre el tema, un tanto confuso debido a la extraordinaria diversidad de componentes que podría exhibir la creación de una unión económica. Una vez más, en estas etapas avanzadas de integración económica, el ejemplo europeo influye enormemente en los análisis teóricos. En cualquier caso, la libre circulación de capitales y mano de obra tendrán efectos positivos en la eficiencia de la asignación y distribución de recursos, siguiendo la tendencia observada en las uniones aduaneras.

Esta redistribución de recursos profundiza uno de los inconvenientes que, aunque levemente, ya se manifiesta en una unión aduanera. Las disparidades estructurales económicas de los países asociados tienen como consecuencia una distribución también dispar de los recursos y, por tanto, una profundización de los desequilibrios regionales. Según los planteamientos clásicos, los mercados encontrarían su propio equilibrio a medio plazo, pero sólo en circunstancias de competencia perfecta. Desde la perspectiva del sub-óptimo en la que se fundamenta la teoría de la integración, el fenómeno es, sin embargo, preocupante lo que, junto a la falta de las circunstancias mencionadas, hace ineludible el desarrollo de políticas compensadoras.

Por otro lado, la concepción comunitaria de estas políticas garantiza un mejor desempeño al dotarlas de mayor estabilidad y facilitar una perspectiva global a su diseño y aplicación, impidiendo políticas nacionales erráticas, contradictorias o incompatibles con las de otros países o subregiones de la unión. Como es lógico, la gestión común de estas políticas demanda un financiamiento que determina la necesidad de recursos propios comunitarios al estilo del presupuesto europeo.

En consecuencia, aunque no hay consenso sobre la magnitud de la intervención de los entes nacionales o regionales, los beneficios de la integración deben servir para amortiguar los desequilibrios generados por sus mecanismos. La integración económica necesita de políticas regionales, sectoriales y sociales que garanticen la solidaridad y la distribución equilibrada de los beneficios y costes del proceso.

Aspectos diferenciales de la integración económica para los países en desarrollo

Si nos centramos en los citados efectos estáticos como criterio para determinar la conveniencia del establecimiento de una unión aduanera entre países en vías de desarrollo, probablemente concluiremos que la desviación de comercio es mayor que la creación de comercio entre ellos.

Las razones de este fenómeno son evidentes. Los países en vías de desarrollo se caracterizan por su bajo desarrollo industrial y por la concentración de la producción y la exportación en un número muy limitado de materias primas o productos sin apenas elaboración, de origen agrícola o mineral; su grado de comercio intrarregional suele ser, por otra parte, reducido; y, finalmente, sus mercados tienen un tamaño y un poder adquisitivo promedio que dificulta la especialización productiva.

Desde la óptica neoclásica, este análisis supondría el rechazo a la decisión de establecer una unión aduanera. Sin embargo, los análisis sobre las múltiples experiencias de integración en entornos subdesarrollados parecen negar esa presunta evidencia. Los efectos estáticos de la integración carecen de relevancia cuando ésta se produce entre países subdesarrollados ya que el predominio de la desviación de comercio y la permanencia, por tanto, de notables ineficiencias en la asignación de recursos, se debe a la estructura económica y comercial de estos países. Y es precisamente sobre esos factores estructurales sobre los que la integración debe actuar.

Además, hay efectos dinámicos difíciles de cuantificar y algunos aspectos políticos que pueden modificar las conclusiones del análisis. En los países en desarrollo una Unión Aduanera tiene actualmente un doble sentido: por una parte, facilita la liberalización del comercio; pero, por otra, permite establecer mecanismos selectivos de protección frente a las importaciones de productos procedentes de países avanzados. Esta desviación de comercio sería, entonces, un efecto buscado con el objeto de discriminar en favor de los productos nacionales o, en todo caso, en favor de productos originarios de otros países en desarrollo.

Evidentemente, el grado de discriminación debe ser reducido y de vocación temporal para no incurrir en los efectos contrarios al perseguido. La presencia de las empresas transnacionales puede ser permitida e incluso fomentada, ligándola, por ejemplo, a exigencias de inversión en territorio nacional.

En definitiva, la diferencia parte de concebir la integración, no como un instrumento para la liberalización sino como un instrumento para el desarrollo económico, que en los países subdesarrollados pasa por la transformación de determinados condicionantes estructurales que lo impiden. En un sentido más amplio, se trata de una transformación de todos los ámbitos de la actividad económica en cada país, como plantea el editorial "Otro estilo para la integración" de la revista *Integración Latinoamericana*:

«Se puede sostener, reiterémoslo entonces, que todo proceso de integración, pari passu con el grado, la intensidad, o el rigor que persiga o alcance, requerirá una concomitante modificación de las pautas socioculturales básicas, del estilo de vida de los países que se integran. Es decir, la manera de trabajar, de emprender, de arriesgarse, de esforzarse, de valorar los logros y el lucro, de gratificarse y dedicarse a la expresividad y el ocio,

deberá quedar fundamentalmente alterada. Es que cuando se concreta efectivamente un proceso integrativo, no sólo se eliminan barreras económicas —como las arancelarias— sino también, y primordialmente, barreras socioculturales. Los ciudadanos de cada país deben aprender a convivir económica y culturalmente con los ciudadanos de los demás países de la región que se integra. A partir de esta argumentación, la valoración de los efectos de una zona de libre comercio entre países subdesarrollados tiende a ser negativa por su escasa aportación a la transformación de las estructuras tradicionales de subdesarrollo².

Pero hay un aspecto de la teoría de la integración cuya aplicación es sensiblemente importante para los países en desarrollo y que choca frontalmente con los postulados básicos de las propuestas neoliberales en las que se fundamenta el ajuste. Se trata de la necesidad de establecer políticas comunes regionales y de planificar conjuntamente su aplicación en virtud de los objetivos de desarrollo que se determinen.

Numerosos argumentos defienden esta necesidad y justifican las políticas regionales, sociales, industriales y de otro tipo por su aportación a la estabilidad económica, social y política que evitaría los riesgos de conflictos debidos al malestar de sectores o países perjudicados por la integración. No obstante, la principal justificación de estas políticas es, en el caso de los países subdesarrollados, la necesidad de planificar el uso de los escasos recursos para asegurar la transformación de sus estructuras económicas tradicionales.

En definitiva, la aplicación de la teoría de la integración económica a los países en desarrollo presenta características específicas que permiten un balance diferenciado de sus efectos sobre la economía. En principio, dada la menor competitividad de las economías subdesarrolladas, entre los efectos estáticos de una unión aduanera predominará la desviación de comercio sobre la creación. Sin embargo, los efectos estáticos son resultado de los problemas estructurales propios de este tipo de realidades económicas y tienen una reducida relevancia si se valora la transformación de esas estructuras a las que contribuyen los efectos dinámicos de una unión aduanera. 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.

Especialmente importante para los países en desarrollo es la necesidad de establecer políticas comunes y de planificar conjuntamente el desarrollo regional. Numerosos argumentos avalan su importancia: la conveniencia de proteger industrias o sectores nacientes, su aportación a la estabilidad económica y política, o la necesidad de planificar el uso de los escasos recursos para asegurar la transformación de sus estructuras económicas tradicionales.

El debate latinoamericano sobre la integración regional: una síntesis bipolar

Integración y libre comercio en América Latina: enfoques y paradigmas

Los años noventa de este siglo XX, como los cincuenta, se caracterizan por la profusión de acuerdos comerciales y de integración a lo largo y ancho del mundo. América Latina ha sido una de las regiones donde el fenómeno se ha manifestado con mayor intensidad: el tímido resurgimiento del Pacto Andino; el potencial transformador del continente que podría poner en marcha el Mercosur; el CARICOM; la participación de México en el Tratado de libre comercio norteamericano y las propuestas estadounidenses de libre comercio a los países latinoamericanos, y la revitalización de la integración centroamericana. Todos los países latinoamericanos participan en algún proceso de integración subregional y muchos de ellos en más de uno a la vez.

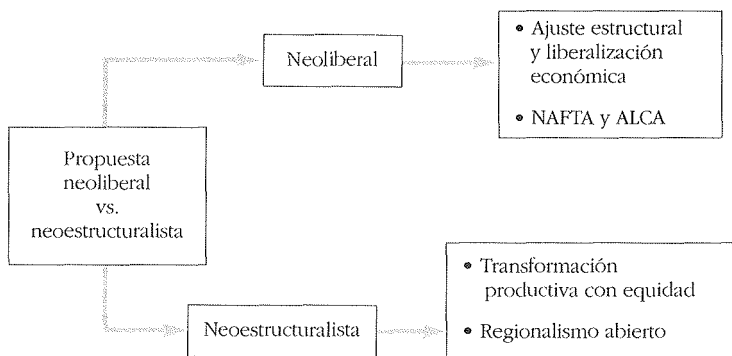
La ola integradora en América Latina manifiesta, no obstante, un cierto grado de confusión dependiendo del esquema de integración del que estemos hablando. La causa de esta confusión es, entre otros aspectos importantes (como los restos de inestabilidad política o la persistencia de problemas sociales), la presencia de dos estrategias de desarrollo económico que tienen diferentes apreciaciones sobre el papel de la integración regional en este proceso. Se trata de la estrategia de ajuste estructural y liberalización comercial y de la estrategia neoestructuralista que encabeza la propuesta de transformación productiva con equidad y regionalismo abierto de la CEPAL. La figura nº 1 muestra las características principales del debate latinoamericano sobre integración y desarrollo que se pueden sintetizar, de forma simplificada pero sin alejarse excesivamente de la realidad, en las propuestas de carácter neoliberal patrocinadas por Estados Unidos y las de carácter neoestructuralista patrocinadas fundamentalmente por la CEPAL.

Los modelos de liberalización comercial y ajuste estructural se vienen aplicando de forma general en toda la región desde principios de los ochenta bajo el patrocinio de instituciones como el Banco Mundial o el FMI. La aplicación de programas de ajuste estructural y estabilización económica se convirtió en la condición necesaria para recibir la financiación de organismos y gobiernos internacionales. Sus contenidos se fundamentan en los conocidos supuestos del modelo teórico neoclásico.

Pese al reconocimiento de la necesidad de corregir los principales desequilibrios macroeconómicos y de realizar algunas reformas estructurales encaminadas a la liberalización y reducción del intervencionismo estatal, la aplicación de los programas de ajuste ha estado sujeta desde finales

de la década pasada a fuertes críticas que se han visto respaldadas por los reducidos éxitos de los PAE en la batalla contra el subdesarrollo. Las críticas habrían hecho mella en instituciones como el Banco Mundial según lo que se puede deducir de los comentarios extraoficiales de sus funcionarios o de la atención a aspectos sociales y a políticas de reducción de la pobreza de algunos de los documentos e informe emitidos por el Banco Mundial³.

Figura n° 1
El debate latinoamericano sobre la integración y el desarrollo



La perspectiva neoliberal de la integración económica regional está relacionada con los mismos fundamentos de los planes de ajuste y liberalización. La propuesta integradora neoliberal se limita al establecimiento de zonas de libre comercio que tienen como objetivo la reducción del proteccionismo o, como mucho, la creación de uniones aduaneras que excluyan la posibilidad de protecciones temporales o parciales para algunos sectores productivos. Según planteamos en el apartado anterior, la propuesta neoliberal no es de integración sino únicamente de liberalización comercial y, por tanto, no genera los beneficios derivados de su potencial contribución al desarrollo de transformaciones estructurales de carácter socioeconómico.

La estrategia neoliberal de desarrollo e integración en América Latina está también determinada por la "ofensiva" en favor del libre comercio lanzada por el gobierno estadounidense. La Iniciativa para la Cuenca del Caribe en 1983 y 1989; la Empresa para la iniciativa de las Américas en 1990; la entrada en vigor en 1994 del NAFTA entre México, Estados Unidos y Canadá; y la propuesta de creación del Área de libre comercio de las Américas (ALCA) en la Cumbre de las Américas convocada por Clinton en diciembre de 1994 en Miami, forman la cadena de propuestas

y programas encaminados a la creación a medio plazo de una zona de libre comercio continental o, como se suele decir en la región, de una zona hemisférica. Una propuesta que ha suscitado enorme interés en la región debido a la importancia determinante del mercado estadounidense para casi todos los países latinoamericanos y, especialmente, para los centroamericanos.

La otra estrategia de desarrollo económico que discute la región tiene origen en la tradición estructuralista de América Latina. El neoestructuralismo latinoamericano de final de siglo vuelve a tener, como ocurrió con las teorías de la dependencia en décadas anteriores, a la CEPAL como referencia principal. La CEPAL ha elaborado una propuesta denominada "transformación productiva con equidad" que tiene como ejes básicos el aumento del empleo, la inversión en los recursos humanos y el principio tradicional de la CEPAL sobre la incorporación del progreso técnico. Junto a estos ejes, la CEPAL reconoce la necesidad de abordar la corrección de los principales desequilibrios macroeconómicos. Se trata, en definitiva, de una adaptación de la teoría del desarrollo de la CEPAL a unos nuevos tiempos caracterizados por el predominio del pensamiento neoliberal y los procesos de globalización internacional.

La transformación productiva con equidad, que parte también de una valoración negativa de los efectos del ajuste estructural, afirma la compatibilidad de los objetivos de crecimiento y equidad y concede prioridad a la mejora de la equidad que el ajuste estructural pospone al crecimiento económico. Pero las principales divergencias entre la propuesta neoliberal y la cepalina vuelven a concentrarse en el papel del Estado y en su intervención en la actividad económica. La CEPAL acepta la necesidad de la estabilización y el ajuste pero propone un ajuste de carácter heterodoxo. En la propuesta en general y entre los aspectos heterodoxos del ajuste, el Estado tiene un evidente protagonismo que la CEPAL se resiste a minimizar.

La concepción de la integración regional en la estrategia de desarrollo de la CEPAL está contemplada en su propuesta complementaria de "regionalismo abierto" que, frente a la preocupación tradicional de la CEPAL por los aspectos estructurales que muestra la propuesta de transformación productiva con equidad, da la impresión de querer mantener un mayor equilibrio entre la doctrina tradicional cepalina sobre la integración económica y la doctrina neoliberal dominante.

El regionalismo abierto consagra como su objetivo principal la creación de la zona de libre comercio hemisférica, coincidiendo con la propuesta neoliberal. Los objetivos de unión económica y política de la región latinoamericana aparecen en segundo plano en beneficio de otros menos ambiciosos; y la conformación de una unión aduanera tiene un carácter secundario pese a la recomendación de establecer un arancel externo común. Llama la atención también la ausencia de referencias al papel de la integración en la industrialización de la región y la candidez de los instrumentos regionales de compensación de las divergencias económicas que

se proponen. La confianza en los efectos de la intensificación del comercio exterior sobre las economías nacionales y la ausencia de acciones regionales sobre los obstáculos estructurales para el desarrollo equilibrado podrían ser consecuencia del enorme empuje de las teorías neoliberales en las últimas décadas. Sin embargo, la presencia, aunque en planos menos destacados, de determinadas medidas; la conexión del regionalismo abierto con las políticas nacionales de actuación sobre las estructuras contempladas en la transformación productiva con equidad; y el mayor vigor demostrado en la defensa de algunas medidas de marcado corte estructuralista en documentos posteriores, conectan las actuales concepciones de la CEPAL con sus postulados tradicionales.

El principal ejemplo de la permanencia de los fundamentos neoestructuralistas en las nuevas propuestas de la CEPAL quizás sea la diferente concepción del proceso de reducción de la protección arancelaria. Mientras en los programas de ajuste estructural o en los planes de política económica de trasfondo neoliberal se sugieren reducciones universales e inmediatas, la CEPAL plantea reducciones graduales y selectivas de los aranceles. Es decir, se contempla la posibilidad de excluir determinados productos o rubros de la liberalización comercial o de establecer calendarios específicos de reducción para sectores especialmente sensibles.

Las ambigüedades generadas por la necesidad de no enfrentarse a las políticas de un ajuste considerado necesario no impiden, sin embargo, que el observador atento descubra en los nuevos documentos de la CEPAL las claves de su pensamiento y su vocación de modernizar las economías latinoamericanas en busca de un desarrollo justo y sostenible. No obstante, las ambigüedades mencionadas y la *timidez* con la que esta propuesta ha sido presentada, parecen manifestar la existencia de un momento de cambio y reflexión en una presionada CEPAL.

El debate latinoamericano sobre la integración regional y el caso europeo

Por otra parte, en el debate latinoamericano sobre la integración regional que hemos resumido en las propuestas neoliberal y neoestructuralista, se aprecia también cómo las propuestas de la CEPAL o las experiencias latinoamericanas de integración que han tenido mayor desarrollo, como la centroamericana o como el Mercosur, ponen de manifiesto un mayor acercamiento al modelo europeo de integración que al modelo estadounidense.

El paradigma teórico que sustenta la integración europea se puede caracterizar por cierta heterodoxia si lo comparamos con los planteamientos teóricos predominantes en la actualidad. Desde la perspectiva neoliberal que comparten esos planteamientos, el modelo económico que patrocina la Unión Europea incurre en inconvenientes de notable importancia

para el desarrollo de sus economías. El cuadro 1 expone en sus rasgos más generales las principales diferencias entre el modelo de integración de la Unión Europea y el modelo de acuerdo de libre comercio entre Estados Unidos y sus vecinos México y Canadá.

Las diferencias se resumen en el modelo teórico predominante en cada región. Hemos utilizado la sistematización capitalismo "renano" versus "sajón" difundida por Michel Albert¹ para realizar la distinción.

Cuadro 1
**Paradigmas teóricos de la Unión Europea
y del Tratado de libre comercio norteamericano**

	UNIÓN EUROPEA	NAFTA
Modelo teórico predominante	Capitalismo "renano" ¿neoestructuralista?	Capitalismo "sajón" ¿neoliberal?
Ámbito	Global	Comercial
Marco institucional	Comunitario	Intergubernamental
Alcance	Unión aduanera	Zona de Libre Comercio
Políticas comunes	Sí	No

El capitalismo "renano", preocupado por garantizar el estado del bienestar, aborda la integración regional como un instrumento de desarrollo de alcance global, que no puede quedarse en sus aspectos comerciales sino que debe preocuparse por la ejecución de políticas conjuntas para asumir en clave solidaria la distribución de los beneficios de la integración. El modelo europeo cuenta para ello con un marco institucional de carácter comunitario al que se deben transferir necesariamente competencias y recursos.

El capitalismo "sajón" se concentra en explotar los beneficios de acuerdos comerciales sin desarrollar políticas comunes que compensen a los socios comerciales que puedan verse menos favorecidos, o incluso perjudicados, por los beneficios de dichos acuerdos. Esta política se sustenta en el convencimiento de que el mercado se encargará de seleccionar a los agentes económicos más adecuados y capaces en cada sector económico hasta acercarse a una situación de equilibrio.

Tanto los rasgos principales de las experiencias del Mercosur y del Sistema de la Integración Centroamericana, que analizaremos en las páginas siguientes, como los de las propuestas de la CEPAL que hemos resumido brevemente, muestran mayores semejanzas con el caso europeo que con el norteamericano.

La búsqueda del equilibrio entre libertad y justicia, o la atención especial que las propuestas de integración propias del neoestructuralismo o del

capitalismo renano conceden a las transformaciones estructurales impulsadas por los efectos dinámicos de la integración, resultarían más apropiadas para las características estructurales y coyunturales de las sociedades y economías latinoamericanas. La dependencia de muchos de estos países del mercado estadounidense y sus reglas y la mayor eficacia de las propuestas neoliberales para alcanzar determinados objetivos deben ser, no obstante, considerados al analizar el estado actual de la integración latinoamericana.

El diseño de la integración económica centroamericana

El primer objetivo de la reactivación y reestructuración del proceso de integración regional en Centroamérica durante los años noventa fue solucionar el conflicto que enfrentó a los países de la región. Los procesos de Contadora y Esquipulas marcaron un hito histórico como las dos iniciativas de origen latinoamericano y centroamericano, respectivamente, que lograron sustituir la dinámica del enfrentamiento por la de la negociación.

Como analizan detalladamente otros capítulos de este libro, las reuniones de Presidentes no se detuvieron tras el final del llamado Proceso de Esquipulas. De entre las Cumbres centroamericanas destacan especialmente dos por sus resultados: la XI Cumbre de Tegucigalpa en diciembre de 1991 y la XIV Cumbre de Guatemala en octubre de 1993. De ellas surgieron los acuerdos centroamericanos que renuevan los tratados fundamentales de la integración de los sesenta: el Protocolo de Tegucigalpa a la Carta de la ODECA de 1962 y el Protocolo de Guatemala al Tratado General de Integración Económica de 1960. El Protocolo de Tegucigalpa proclama como objetivo fundamental del nuevo SICA la constitución de Centroamérica como una "región de Paz, Libertad, Democracia y Desarrollo".

En consonancia con estos propósitos, la integración se descomponía en cuatro subsistemas: político, económico, social y cultural. Cuatro vertientes de la integración, desarrollados por acuerdos concretos presidenciales, que comparten sobre el papel el mismo interés y grado prioritario, pero que tienen un desarrollo parcialmente secuencial. Como indica la frase insignia de la nueva integración, lo prioritario es y ha sido la finalización de los conflictos militares y el establecimiento de regímenes democráticos tras los acuerdos de paz en El Salvador, Nicaragua y ahora Guatemala, así como en una Honduras libre ya de la presión militar y de la presencia de Estados Unidos, motivada por el conflicto nicaragüense. En definitiva, ha sido inevitable que el desarrollo tuviera que esperar su turno tras la lucha por la paz, la libertad y la democracia⁵.

El Protocolo de Guatemala al Tratado General de Integración Económica (TGIE) es, junto al Protocolo de Tegucigalpa, el principal de los nuevos acuerdos centroamericanos. Las circunstancias específicas en que se ha desarrollado el proceso de integración regional y la necesidad de resolver primero los asuntos políticos y de obtener acuerdos rápidamente, motivaron

la separación de los acuerdos fundamentales en dos bloques, político y económico, incluidos respectivamente en los dos protocolos citados.

El Protocolo de Guatemala tiene sus antecedentes inmediatos en la VIII Reunión Presidencial de Antigua Guatemala donde el proceso de integración regional se consagra fundamentalmente a sus aspectos económicos. En esta Cumbre de junio de 1990 se aprueba también el Plan de Acción Económico para Centroamérica (PAECA) con el que se puso en marcha la reformulación del modelo de integración económica.

En el PAECA los gobiernos centroamericanos optaban por una estrategia conjunta de desarrollo económico hacia fuera y aspiran a la creación de una Comunidad Económica del istmo centroamericano tal y como expresaban en los numerales 24 a 26 de la Declaración:

«24. Impulsar el desarrollo sostenido de Centro América mediante una estrategia conjunta hacia fuera, estableciendo mecanismos de consulta y coordinación para fortalecer la participación de nuestras economías en el comercio internacional.

25. Reiterar la plena voluntad política de nuestros gobiernos para enfrentar mediante el esfuerzo propio, individual y de la sociedad en su conjunto, los desafíos del desarrollo, reactivando las economías para abatir la pobreza en un marco efectivo de democracia económica.

26. Reestructurar, fortalecer y reactivar el proceso de integración, así como los organismos regionales centroamericanos, adecuando o rediseñando su marco jurídico e institucional para imprimirles renovado dinamismo y agilizar su readaptación a las nuevas estrategias de apertura externa y modernización productiva que emprenden los países centroamericanos, aspirando a la conformación y consolidación de la Comunidad Económica del Istmo Centroamericano».

Desde la definición de las líneas de trabajo en el PAECA, se puso en marcha el proceso de reflexión sobre los acuerdos de integración económica. La negociación del Protocolo de Guatemala generó discusiones en la región debido a las distintas posturas asumidas por las instituciones regionales y por los gobiernos nacionales.

Según el Protocolo de Guatemala, el objetivo final del proceso es, como también habíamos adelantado, la creación de la Unión Económica centroamericana. Sin embargo, esta ambiciosa pretensión se llevará a cabo según el artículo 1º del Protocolo mediante un proceso de integración económica "gradual, complementario y flexible de aproximación de voluntades y políticas":

«Artículo 1.º: Los Estados Parte se comprometen a alcanzar de manera voluntaria, gradual, complementaria y progresiva la Unión Económica Centroamericana cuyos avances deberán responder a las necesidades de los países que integran la región, sobre los siguientes fundamentos:

a) La integración económica regional es un medio para maximizar las opciones de desarrollo de los países centroamericanos y vincularlos más provechosa y efectivamente a la economía internacional.

b) La integración económica se define como un proceso gradual, complementario y flexible de aproximación de voluntades y políticas.

c) El proceso de integración económica se impulsará mediante la coordinación, armonización y convergencia de las políticas económicas, negociaciones comerciales extrarregionales, infraestructura y servicios, con el fin de lograr la concreción de las diferentes etapas de la integración.

d) El proceso de integración económica se regulará por este Protocolo, en el marco del ordenamiento jurídico e institucional del SICA, y podrá ser desarrollado mediante instrumentos complementarios o derivados.

La integración económica se define, por tanto, como un instrumento de desarrollo económico e inserción en la economía internacional, remarcando así la decisión de evitar los efectos aislacionistas de la experiencia de los sesenta y setenta. Esta es la característica principal de la integración centroamericana de los años noventa: es una *integración hacia afuera*, que tiene como objetivo primordial ser un medio que colabore eficazmente en la inserción competitiva de Centroamérica en los mercados mundiales.

El objetivo de la integración económica en su expresión más amplia es el desarrollo económico de la región. Los países centroamericanos han eludido en las declaraciones presidenciales y en los tratados regionales la tendencia a realizar grandes declaraciones de principios sobre los objetivos y potenciales efectos de la integración económica de los noventa. Solamente en las declaraciones posteriores a la aprobación del Protocolo de Guatemala —particularmente con motivo de la ALIDES y del Tratado de la integración social— se observa una recuperación de la formulación de propuestas y declaraciones excesivamente ambiciosas y de estilo un tanto retórico que, por otra parte, ha sido el tradicionalmente utilizado por los defensores de la integración, y que tanto rechazo suscita en algunos ambientes centroamericanos.

Sin embargo, como decíamos, las declaraciones presidenciales y los acuerdos regionales han sido prudentes en la formulación de la nueva integración económica, evitando así que la integración se convierta en la responsable de resolver todos los problemas económicos de la región. Como los funcionarios de las instituciones regionales o aquellos funcionarios que en los gobiernos nacionales están relacionados con el proceso suelen repetir en esta época, la integración económica colabora como un instrumento especialmente valioso al desarrollo económico de la región, pero no es el origen de sus limitaciones en Centroamérica.

Otro de los aciertos más significativos de los nuevos acuerdos centroamericanos ha sido la incorporación de conceptos relativamente novedosos en la formulación de las teorías del desarrollo como los conceptos de desarrollo sostenible y desarrollo humano.

La ALIDES define una estrategia regional para convertir el desarrollo sostenible en la política central de los Estados de la región, reiterando y ampliando los compromisos surgidos del proceso de integración centroamericana.

Una estrategia que se apoya en los mecanismos de integración aprobados y los complementa. La ALIDES instaure una definición de desarrollo en el proceso que se supone debería guiar sus pasos. Se trata del concepto de desarrollo sostenible definido por la ALIDES y discutido en la XV Reunión Presidencial de Guácimo de agosto de 1994 y en la Cumbre Ecológica de Nicaragua de octubre de 1994:

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

Posteriormente, con motivo de la celebración de la Conferencia internacional de paz y desarrollo en Centroamérica en Tegucigalpa en octubre de 1994 y por la influencia de los planteamientos del PNUD con motivo de la celebración de la Cumbre sobre Desarrollo Social de Copenhague en marzo de 1995, los Presidentes y gobiernos centroamericanos incorporaron al proceso, en el Tratado de la integración social centroamericana, planteamientos y estrategias basadas en el concepto de desarrollo humano acuñado por el PNUD.

Pero los conceptos de desarrollo sostenible y humano son sólo fundamentos generales del proceso de integración. Como conceptos son generalmente aceptados pero su presencia en la praxis del proceso es nula. El verdadero fundamento de la integración centroamericana de los años noventa se encuentra en el proceso de globalización y en la necesidad de los países centroamericanos de insertarse y participar en él con posibilidades. El paradigma de la integración de los noventa es, como mencionábamos, la inserción competitiva de la región en la economía internacional.

Dado ese paradigma, existe en Centroamérica el convencimiento de que la integración puede facilitar la inserción competitiva. Y aunque ese convencimiento se confunde con la tradición integracionista que destacábamos al comenzar este trabajo, está también apoyado en sólidas razones sobre las ventajas de afrontar en conjunto el reto de la globalización y la competitividad.

La discusión sobre los fundamentos teóricos del proceso, sin embargo, nos traslada a la discusión que planteábamos sobre la consideración de la integración y sus mecanismos en las principales estrategias de desarrollo que se plantean en la América Latina de los noventa.

Las dos estrategias, neoliberal y neoestructuralista, asumen el paradigma de la inserción competitiva de la región en la economía internacional

como eje inevitable del proceso de desarrollo de la región pero los planteamientos sobre la forma de llevarlo a la práctica aunque coincidentes en muchos aspectos, son diferentes en otros sustanciales.

Como expusimos antes, la estrategia neoliberal propone procesos de liberalización comercial con ámbito global y de carácter inmediato, coincidiendo con reformas estructurales encaminadas a la reducción de la intervención estatal y al libre juego de las fuerzas del mercado. Desde esta perspectiva, la creación de uniones aduaneras es rechazada ya que puede amparar tentaciones proteccionistas que reserven los mercados a los socios de la unión. Su propuesta es la creación de zonas de libre comercio y su progresiva universalización. En el ámbito latinoamericano, frente a propuestas como Mercosur, propone la progresiva ampliación del NAFTA a todo el continente latinoamericano hasta constituir la gran Área de Libre Comercio de las Américas.

La estrategia neoestructuralista coincide en la necesidad de las reformas estructurales y de la liberalización comercial pero plantea diferencias en los procedimientos para desarrollarlos. Defiende, por ejemplo, procesos de liberalización comercial selectivos y graduales más factibles en el entorno de una unión aduanera que en el de una zona de libre comercio. Defiende también la reforma del Estado pero reservándole un papel protagonista en la planificación del desarrollo económico en algunas áreas de la economía y asignándole un papel catalizador en determinadas políticas donde su presencia conductora es indispensable como ocurre con mayor frecuencia en los países subdesarrollados. También una unión aduanera o un mercado común son más compatibles que una zona de libre comercio para el desarrollo de políticas estructurales planificadas o fomentadas desde los Estados.

En definitiva, aunque la integración es universalmente considerada como un instrumento favorecedor de la inserción competitiva de la región en la economía internacional, Centroamérica debe elegir entre uno de los dos modelos de integración planteados.

Cuadro 2
Comparación de los rasgos fundamentales de la integración centroamericana y el modelo de libre comercio del NAFTA

	CENTROAMÉRICA-SICA	NAFTA
Modelo teórico predominante	Neoestructuralista	Neoliberal
Ámbito	Global	Comercial
Marco institucional	Comunitario	Intergubernamental
Alcance	Unión aduanera-Mercado Único	Zona de Libre Comercio
Políticas comunes	Sí	No

El análisis de los Tratados y acuerdos centroamericanos no deja lugar a dudas sobre la opción elegida (ver cuadro 2). Los países centroamericanos se han comprometido a crear una unión aduanera, con elementos de un mercado común y con vocación de unión económica, que se apoya en un marco institucional común desde el cual los estados podrían planificar y ejecutar políticas de desarrollo comunes o coordinadas.

Así definía la elección centroamericana el trabajo elaborado por Víctor Bulmer-Thomas y otros autores para el North-South Center de la Universidad de Miami:

«Los planes de integración varían hasta el punto en que el movimiento de bienes, servicios y factores de producción son liberalizados. Un área de libre comercio permite el libre movimiento de bienes (no necesariamente servicios) sujeto a diferentes aranceles externos nacionales y restricciones sobre el movimiento de mano de obra y capital. Una unión aduanera es lo mismo que un área de libre comercio, pero hay una arancel externo común. Un mercado común, sin embargo, permite el movimiento sin restricciones de mano de obra y capital entre los países miembros además del libre movimiento de bienes y servicios sujetos a un arancel externo común. El nuevo esquema centroamericano de integración está comprometido con un mercado común. Por supuesto, la expresión "Comunidad económica centroamericana" implica un esquema de integración similar al que va a operar en Europa después de 1992 con el libre movimiento de mano de obra y capital y la armonización de muchas políticas económicas. Este esquema de integración corresponde estrechamente con la visión avanzada por organizaciones del sector privado que creen que Centroamérica sólo puede integrarse plenamente en la economía mundial si liberaliza el mercado regional en bienes, servicios y factores de producción».⁶

En definitiva, los acuerdos centroamericanos están fundamentados en las propuestas neoestructuralistas, coinciden en gran medida con los rasgos fundamentales del regionalismo abierto de la CEPAL, se acercan más al modelo europeo de integración regional y muestran unas diferencias conceptualmente importantes con respecto a la propuesta estadounidense de liberalización comercial.

Sin embargo, pese a lo firmado por los gobiernos centroamericanos, la evolución del proceso y el análisis de las posturas de los agentes políticos y económicos de la región plantean la duda de si el modelo final de integración corresponderá al acordado o la integración centroamericana no pasará de una unión aduanera incompleta con vocación de incorporarse a la zona de libre comercio hemisférica. Los avances del proceso hasta el momento no permiten desechar ninguna de las dos opciones, lo que mantiene abiertas las posibilidades en ambos sentidos, pero frena los avances de reflexión y ejecución de los acuerdos firmados.

Las etapas de la integración económica centroamericana

El Protocolo de Guatemala es un Tratado cuya elaboración responde a un mayor pragmatismo que en épocas anteriores y presenta una ordenación conceptual superior al TGIE. El Protocolo evita esta vez establecer plazos fijos para la consecución de los objetivos del proceso. El pragmatismo en cuanto a las fechas y plazos, contrasta, sin embargo, con la mención de etapas diversas de integración económica que abarcan desde el perfeccionamiento de la zona de libre comercio hasta la unión económica, pasando por la unión aduanera o la integración monetaria.

El modelo de integración económica propuesto por el Protocolo de Guatemala consiste en el establecimiento inicial, sin plazos, de una unión aduanera aprovechando lo que permaneció de los avances establecidos al respecto por el MCCA como, por ejemplo, los procesos de unificación de la nomenclatura arancelaria o las desgravaciones ya realizadas en algunos sectores. La segunda etapa consiste en el establecimiento de un mercado único en la región a partir de determinados avances hacia la libre circulación de capitales y de trabajadores.

En síntesis, los principales acuerdos contenidos en el Protocolo de Guatemala se refieren a los siguientes aspectos:

1. Perfeccionamiento de la zona de libre comercio.
2. Constitución de la unión aduanera.
3. Coordinación de las relaciones comerciales externas.
4. Libre movilidad de factores productivos: la integración monetaria y financiera.
5. Desarrollo de políticas comunes.

En el cuadro 3 se puede apreciar la definición que hacía la propia SIECA en 1993 sobre las etapas y componentes de la integración económica centroamericana. Sin duda, los acuerdos de mayor importancia, tanto por su grado de avance como por su repercusión en el éxito del proceso, son los relacionados con el perfeccionamiento de la zona de libre comercio y el establecimiento de la Unión Aduanera, que comentaremos en el punto siguiente junto al análisis de las políticas comerciales individuales y conjuntas.

Con respecto a los acuerdos sobre la libre movilidad de factores productivos, la libre circulación de trabajadores plantea serias dificultades y aunque se mantuvo en el Protocolo, no se esperan avances al respecto ni a corto ni a medio plazo. Por lo tanto, el "mercado único centroamericano" que, sin usar esta denominación, prevén los acuerdos, tendría como componentes principales la libre circulación de mercancías y servicios y la libre circulación de capitales. El Protocolo prevé avances más rápidos en la integración financiera y monetaria, por lo que el proceso centroamericano progresaría siguiendo una ruta alternativa a las etapas teóricas tradicionales.

Cuadro 3
**Las etapas de la integración en Centroamérica
 según la SIECA**

CARACTERÍSTICAS	CA
MOVILIDAD DE FACTORES:	
De bienes	Sí
De servicios	-
De capital	NO
De mano de obra (trabajo)	NO
ARANCEL:	
Arancel externo común	Sí
Administración fiscal común	NO
POLÍTICA COMERCIAL COMÚN	Parcialmente
COORDINACIÓN DE POLÍTICAS MACRO:	
Fiscal	Parcialmente
Monetaria	Parcialmente
Bancaria	Parcialmente
De precios	Parcialmente
Promoción de exportaciones	NO
Inversión	NO
INFRAESTRUCTURA COMÚN	Sí
UNIÓN MONETARIA:	NO
Cooperación monetaria	Sí
Coordinación monetaria	Parcialmente
Armonización monetaria	NO
Política monetaria común	NO
NEGOCIACIONES CONJUNTAS:	
Comerciales	Parcialmente
Deuda	NO
Inversión	Parcialmente
Cooperación externa	Parcialmente

Fuente: SIECA (1993), p. 9.

La teoría de la integración afirma que la unión monetaria precisa de un mercado común y de políticas macroeconómicas coordinadas que, por lo tanto, deben desarrollarse previamente. Pero la orientación de las economías centroamericanas a la exportación, el menor grado de interrelación comercial intrarregional (con relación a la Unión Europea que es el único referente de unión monetaria) y la homogeneización de las políticas económicas fomentada por los planes de ajuste estructural y por la irremediable autoridad del FMI y el Banco Mundial en la región, son razones suficientes para

considerar la posibilidad de que la integración económica en Centroamérica no siga el camino tradicional que señala la teoría económica.

La necesidad de convergencia o de mayor grado de homogeneidad en el ámbito financiero y monetario parece fuera de toda duda. La nueva integración centroamericana pretende servir como instrumento para la inserción de la región en la economía internacional y en su parcela económica tiene como fundamento inicial la intensificación de las relaciones comerciales. Además de las barreras arancelarias que los países centroamericanos están derribando, el comercio intra y extrarregional han enfrentado obstáculos derivados de las divergencias macroeconómicas. Pero especialmente, las relaciones comerciales intrarregionales se han visto afectadas por costes y riesgos generados por la inestabilidad cambiaria y por la inseguridad acerca de los sistemas de pagos en las transacciones regionales.

Como han señalado diversos autores⁷, la creación de la unión aduanera y el progreso de la integración centroamericana exige el desarrollo de acciones encaminadas a aspectos como el establecimiento de un sistema de pagos regional⁸, la adopción de acuerdos de convergencia y coordinación de las políticas cambiarias, el establecimiento de la libre circulación de capitales procedentes de la región o de fuera de ella, la prevención y corrección de los desequilibrios macroeconómicos de un país sobre el resto de países de la región o la reforma de los sistemas financieros para fomentar su participación activa en el desarrollo de los sectores productivos de la región.

Con respecto a la definición y aplicación de políticas comunes que plantea el Protocolo de Guatemala, la nueva integración económica muestra escasas posibilidades de desarrollo. Se han producido acuerdos y se han desarrollado algunas acciones en las siguientes áreas: política agropecuaria; política de turismo; y política social.

Los nuevos acuerdos, sin embargo, se caracterizan en algún caso por las declaraciones de principios y la expresión de voluntades que por su realismo y concreción. Este problema afecta especialmente al Tratado de la integración social de 1995 que contempla un amplísimo catálogo de irreprochables líneas de acción que contrasta con un marco institucional débil y, sobre todo, con la ausencia de mecanismos de financiación y ejecución de una posible política social regional formada por alguna de esas líneas. Las actitudes gubernamentales hacia un Tratado, que no tiene ningún protagonismo en el esquema regional, presagian muchas dificultades para su aplicación.

Si se han realizado algunos avances en cuanto a la política agropecuaria. En particular, la iniciativa del sistema de bandas de precios para los granos básicos parecía situar la seguridad alimentaria regional como un principio rector del PAC (Plan de Acción para la Agricultura centroamericana). Su progresivo abandono implicaría también el abandono de la aspiración de desarrollar una política regional en este sector.

La ausencia de una política agropecuaria regional es especialmente importante para la valoración de la integración regional si partimos de

perspectivas como el eje agroindustrial de la estrategia de desarrollo alternativo para Centroamérica que elaboró el equipo coordinado por Eduardo Stein y Salvador Arias⁹. Este trabajo sugería una estrategia para la superación de los problemas estructurales de las economías centroamericanas a partir de un eje agroindustrial que ofrece ventajas competitivas para la inserción en la economía internacional y que además fomentaría varios fenómenos cuya contribución es indispensable para el desarrollo económico y la superación de los problemas estructurales de la región: la articulación sectorial de las economías centroamericanas, la incorporación de los pequeños productores y del campesinado a los ciclos de producción y consumo y el fortalecimiento de los mercados nacionales.

En la *decimoctava* Reunión de Presidentes centroamericanos celebrada en el complejo turístico de Montelimar (Nicaragua) los días 8 y 9 de mayo de 1996, los Presidentes aprobaron el "Programa de acción regional para el desarrollo del turismo". Con ello, desarrollaban su voluntad de convertir el sector turístico en uno de los sectores estratégicos y prioritarios de la economía centroamericana. El programa es, sin embargo, poco preciso en la determinación de los compromisos. Las claves de la política turística, tal y como está diseñada, y a partir de los ejemplos de Cuba o la República Dominicana, son la coordinación con el sector privado y la captación de inversiones extranjeras en todos los ámbitos de la actividad turística, incluida la construcción de infraestructuras generales de comunicación.

Aunque la política turística está en fase de desarrollo incipiente, se pueden plantear estrategias basadas en las experiencias conocidas de desarrollo turístico: reforzamiento de los grupos empresariales de turismo en la región, fomento de la cofinanciación de infraestructuras turísticas entre empresas de la región y de fuera de la región, programas conjuntos de atracción de inversiones, promoción de ofertas conjuntas a los operadores norteamericanos y europeos, programas de incentivos a la inversión extranjera en el sector, aprovechamiento de las potencialidades y experiencias de países cercanos al proceso, como la República Dominicana.

El establecimiento de la unión aduanera

En el perfeccionamiento de la zona de libre comercio y en el establecimiento de la unión aduanera es donde se ha producido un mayor avance con respecto a los acuerdos contemplados en el Protocolo de Guatemala. Los progresos de la desgravación arancelaria y de adopción de una tarifa externa común van resolviendo gradual y razonablemente los obstáculos que encuentran en los intereses nacionales y en el uso discrecional de los obstáculos no arancelarios para favorecer esos intereses. Sólo queda pendiente una mayor armonización de la legislación aduanera y el planteamiento de una reflexión regional sobre un aspecto, que supondría un salto cualitativo en las posibilidades de éxito del proceso, como es la comunitarización parcial de los

ingresos arancelarios. En definitiva, se trata de transferir fondos y políticas al ámbito regional para actuar conjuntamente sobre acciones, es decir, de transferir los mecanismos de solución pero también la responsabilidad de resolver el problema. Como hemos explicado, las resistencias que genera esta decisión son tan fuertes que han impedido la discusión abierta al respecto. Y las resistencias a esta medida son un ilustrativo ejemplo de las resistencias políticas al modelo de integración que plantea dudas sobre la voluntad de apoyarlo.

En concreto el estado actual del proceso de establecimiento de la unión aduanera viene caracterizado por los siguientes elementos:

1. La extensión generalizada del régimen de libre comercio intrarregional con cuatro excepciones multilaterales: café, azúcar, derivados del petróleo y carne de pollo; y algunas excepciones por país como, por ejemplo: alcohol etílico (El Salvador); cigarrillos (Costa Rica); bebidas alcohólicas (Honduras); y café tostado y molido (Nicaragua).

2. No existen, por tanto, obstáculos "formales" al libre comercio intrarregional. Sin embargo, sí tienen gran importancia los obstáculos no arancelarios (barreras técnicas, fiscales, sanitarias...) que tienen presencia frecuente en las relaciones comerciales intracentroamericanas. Regularmente se producen episodios de enfrentamientos comerciales entre países centroamericanos por la utilización de obstáculos no arancelarios como frenos a la importación de productos de países vecinos⁶.

3. La región viene definiendo desde finales de los ochenta las características de su arancel externo. El llamado Sistema arancelario centroamericano (SAC) está compuesto de tres partes: La Parte I incluye los rubros con derechos arancelarios a la importación equiparados (95% del universo arancelario); la Parte II comprende los rubros con derechos arancelarios a la importación en proceso de equiparación (2% del universo arancelario), y la Parte III los rubros con derechos arancelarios a la importación que no equiparan: (3% del universo arancelario).

4. Los aranceles de las partidas a las que se les aplica el SAC oscilan entre un piso del 0% y un techo del 15% (ver cuadro 4).

Cuadro 4
Tramos del Sistema arancelario centroamericano

Materias primas, bienes intermedios y bienes de capital no producidos en la región	0%
Materias primas producidas en la región	5%
Bienes intermedios y bienes de capital producidos en la región	10%
Bienes finales	15%

5. Cada uno de los países centroamericanos aplica un programa individual de desgravación arancelaria (adopción de la tarifa externa común, según la terminología del proceso europeo) que tiene como objetivo final la adopción de la estructura mencionada arriba. El cuadro 5 muestra el programa de desgravación arancelaria de los países centroamericanos a agosto de 1997.

6. Los gobiernos centroamericanos han repetido en los últimos años decisiones de modificación unilateral de los aranceles frente a terceros países. El Salvador y Guatemala en 1996 y Nicaragua¹¹ con su ley de julio de 1997 sobre la reforma tributaria deciden unilateralmente modificar su piso o techo arancelario, vulnerando así los acuerdos regionales. Este tipo de medidas obliga a convocar a los órganos de la integración para convencer al país infractor de la necesidad de retirar la medida o para que el bloque de países modifique las tarifas arancelarias regionales como ocurrió con la modificación salvadoreña que provocó el cambio a la nueva estructura desde la anterior (20%-1%).

¿Es la unión aduanera una buena opción para Centroamérica?

Como indicamos, el proceso de adopción de la tarifa externa común enfrenta diversos obstáculos en la región: desde las resistencias de los grupos nacionales a renunciar a los niveles tradicionales de protección, al déficit fiscal, pasando por las barreras no arancelarias.

Junto a las alteraciones de los aspectos básicos que conforman el arancel común y la unión aduanera (recargos e incumplimientos diversos), la estructura arancelaria centroamericana podría presentar algunas disfunciones relacionadas con la dispersión arancelaria y los niveles de protección efectiva por sector; una cuestión cuyo análisis excede las posibilidades de este trabajo pero que indudablemente debería acompañar a cualquier propuesta de política arancelaria regional.

Del mismo modo, la fijación de las tarifas arancelarias debe ser analizada en función de los numerosos y entrelazados y efectos que provocan.¹² Como ya hemos mencionado, el establecimiento de las franjas arancelarias no ha respondido a razonamientos estrictamente técnicos y se ha visto condicionado por la tendencia aperturista y liberalizadora de los noventa. Aspectos como la gradualidad de la reducción arancelaria o la aplicación de procesos de reducción diferenciados según sectores o países, evitando los peligros de la discrecionalidad política, no han sido analizados suficientemente. Estos aspectos son los que contribuyen al uso de la política arancelaria como política de desarrollo y merecen y hubiesen merecido una atención especial en el diseño de la integración económica

Cuadro 5
Calendario de la SIECA para la adopción de la tarifa externa común

GUATEMALA

TIPO DE BIEN	DAI Base	1/Ene/97	1/Ene/98	1/Ene/99
Materias Primas	5%	0%*		
Bienes intermedios con DAI de 10%	10%	9%	7%	5%
Bs. Intermedios con DAI de 15% y Bs. de Capital producidos en C.A.	15%	14%	12%	10%
Bienes finales con DAI de 20%	20%	10%	17%	15%

* En tanto entre en vigencia el Tercer Protocolo al Convenio sobre el Régimen Arancelario y Aduanero Centroamericano, se aplicará DAI de 1%.

EL SALVADOR

TIPO DE BIEN	DAI Base	1/Abr/95	1/Ago/96	1/Dic/96	1/Jul/97	1/Ene/98	1/Jul/98	1/Ene/99	1/Jul/99
Bienes de Capital	5%	1%		0%					
Materias Primas	5%		3%	0%					
Bienes Intermedios con DAI de 10%	10%				9%	8%	7%	6%	5%
Bienes Intermedios con DAI de 15%	15%				15%	13%	12%	11%	10%
Bienes Finales con DAI de 20%	20%				19%	18%	17%	16%	15%

HONDURAS

TIPO DE BIEN	DAI Base	1/Jul/96	1/Ene/97	1/May/97	1/Jul/97	1/Dic/97	1/Ene/98	1/Jul/98	1/Ene/99	1/Jul/99
Bienes de Capital	10%	3%	1%	10%	10%	10%	10%	10%	10%	10%
Materias Primas*	5%	1%								
Resto de Materias Primas	5%			3%		1%				

Cuadro 5 (Continuación)

HONDURAS

TIPO DE BIEN	DAI Base	1/Jul/96	1/Ene/97	1/May/97	1/Jul/97	1/Dic/97	1/Ene/98	1/Jul/98	1/Ene/99	1/Jul/99
Bs. Interm. con DAI 10%	10%				9%		8%	7%	6%	5%
Bs. Interm. con DAI 15%	15%				14%		13%	12%	11%	10%
Bs. Finales con DAI 20%	20%				19%		18%	17%	16%	15%

* Para la elaboración de medicinas, medicamentos, fertilizantes y para insecticidas y fungicidas de uso en la agricultura.

NICARAGUA

TIPO DE BIEN	DAI Base	Jul/95	Ene/97	1/Jul/99*
Bienes de capital producidos en C.A.	15%		5%	
Bienes de Capital no producidos en C.A.	5%	1%	0%	
Materias Primas producidas en C.A.	10%		5%	
Materias Primas no producidas en C.A.	5%		0%	
Bienes Intermedios producidos en C.A.	15%		10%	5%
Bienes Intermedios no producidos en C.A.	5%		0%	
Bienes de Consumo Final	20%		15%	10%

* Según la disposición de la Ley de Justicia Tributaria y Comercial de Nicaragua vigente desde el 6 de junio de 1997, ese país fijó una política arancelaria de techo 10% y piso 0% a partir de enero de 1999.

COSTA RICA a/

TIPO DE BIEN	DAI Base	Ene/96	Jul/96	Dic/96	Ene/97	Dic/97	Ene/98	Dic/98	Ene/99	Dic/99
Bs. de Capital	5%	3%			2%		1%		0%	
Materias Primas	5%		1%							
Bs. Interm. con DAI de 10%	10%			8%		7%		6%		5%
Bs. Interm. con DAI de 15%	15%			13%		12%		11%		10%
Bs. Finales con DAI de 20%	20%			18%		17%		16%		15%

a/ Costa Rica dejó en suspenso la aplicación de su programa de desgravación arancelaria en diciembre de 1996.

En cualquier caso, como explicábamos antes al analizar los aspectos específicos de la integración económica para los países en desarrollo o la llamada también integración sur-sur, la unión aduanera tiene efectos positivos en la promoción del desarrollo económico. Así lo afirma Victor Bulmer-Thomas, que sugiere en sus trabajos optar por la unión aduanera mientras no haya circunstancias favorables para planteamientos más ambiciosos como la creación del mercado común o de la unión económica y así evitar frustraciones innecesarias provocadas por la imposibilidad de alcanzar las metas fijadas:

«Está claro por lo expuesto anteriormente que consideramos que la integración regional puede proporcionar beneficios netos en el entorno centroamericano. Además, los beneficios podrían maximizarse dentro de una unión aduanera con movilidad limitada de factores. La opción alternativa a la unión aduanera es la zona de libre comercio antes que un mercado común, una unión económica o una unión monetaria ya que estas tres últimas etapas incrementarían desproporcionadamente el riesgo de fracasar. Y un nuevo fracaso después del colapso del MCCA tendría un enorme coste para el proceso¹³».

Las cifras del comercio intrarregional parecen apoyar la opción de la unión aduanera pese a los problemas y deficiencias que hemos señalado. En los últimos años, los porcentajes de comercio intrarregional han aumentado y casi han alcanzado los valores previos a la crisis del MCCA en los ochenta. Las exportaciones intrarregionales ya superan el 20% de las exportaciones totales y son especialmente significativas en El Salvador y Guatemala. La actual jerarquía de participación en las exportaciones intracentroamericanas reproduce básicamente a la de los años sesenta y setenta. De nuevo ahora, Guatemala, El Salvador y, en tercera instancia, Costa Rica, son los grandes beneficiarios de la integración económica. Nicaragua y Honduras ocupan un lugar marginal en términos comerciales, lo que evoca los conflictos que provocó en la etapa anterior la disparidad en el reparto de los beneficios de la integración.

Aunque la valoración de los efectos no se realice a partir del análisis detallado de los flujos comerciales, parece evidente que la integración centroamericana de los noventa tiene la ineludible tarea de volver a plantear el concepto de desarrollo equilibrado. Como explicábamos, todo esquema de integración exige el establecimiento de políticas comunes o la coordinación de políticas. Entre ellas no deben faltar mecanismos de cohesión regional y de compensación de beneficios y costes. Más aún, decíamos, cuando el objetivo principal de los modelos de integración entre países en desarrollo es la transformación estructural de sus economías.

Las negociaciones comerciales externas: la compatibilidad del SICA y el ALCA

Otro elemento de suma importancia para el avance de la integración regional es la necesidad de coordinar las relaciones comerciales externas

con terceros países. La opción integracionista depende primordialmente de sus aspectos económicos y estos encuentran como principal dificultad el escaso porcentaje de comercio intrarregional, que pone en evidencia un reducido grado de interrelación e interdependencia económica. Los países centroamericanos realizan alrededor del 20% de sus importaciones y exportaciones entre sí. La opción y profundización de la estrategia integracionista podría elevar el porcentaje hasta niveles superiores al 40%, según la estimación de algunos autores, lo que fomentaría los efectos positivos del proceso.

Sin embargo, la opción integracionista no pretende concentrar las posibilidades de desarrollo en la propia región. No supone, por ejemplo, el abandono del estrechamiento de relaciones comerciales con Estados Unidos o el rechazo de opciones como la de la, todavía lejana, Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), que son ineludibles a la vista de la cifra de comercio intrarregional entre la región y Estados Unidos.

A este respecto, conviene saber que los países centroamericanos concentran sus relaciones comerciales en el continente americano pero especialmente en el mercado estadounidense. Si analizamos los principales destinos de las exportaciones de la región en la primera mitad de los años noventa, según las series estadísticas publicadas por la SIECA en internet, obtenemos las siguientes conclusiones generales:

- Estados Unidos es el principal socio comercial de la región que absorbe aproximadamente el 50% de las exportaciones de los países centroamericanos (incluyendo Panamá).
- La Unión Europea es el segundo socio comercial de la región, absorbiendo un 30% de las exportaciones totales. Entre los países de la Unión destaca como cliente Alemania (más del 10%).
- El tercer cliente centroamericano es la propia región. La tasa de exportaciones intrarregionales sobre las totales alcanza casi el 30% incluyendo Panamá. Los datos de los años posteriores marcan la tendencia al aumento de esta cifra, lo que convertiría a la región en el segundo destino de las exportaciones centroamericanas.
- México, Colombia, Venezuela o el Mercado Común Caribeño son destinos secundarios de las exportaciones de la región a pesar de la existencia de acuerdos comerciales con los países centroamericanos. Bélgica y Luxemburgo o Italia son mejores clientes que los citados.
- Los mercados asiáticos tienen una importante presencia entre los destinos de las exportaciones de la región, superando Japón, el principal de ellos, las exportaciones al conjunto de países del Caribe o a Venezuela.

El análisis del origen de las importaciones ofrece conclusiones muy similares sobre la importancia jerárquica de los socios comerciales de la región.

Las cifras y su análisis no ofrecen dudas sobre la importancia de las relaciones comerciales de Centroamérica con Estados Unidos. Las características de las relaciones comerciales de Centroamérica con Estados Unidos explican la influencia de cualquier propuesta de negociación comercial que provenga de dicho país. Pero aunque las relaciones comerciales no tuvieran la importancia relativa que hemos señalado, podríamos recurrir como explicación a factores políticos o culturales, o a los miles de centroamericanos que viven en Estados Unidos.

Sin embargo, parece evidente que a Centroamérica no le interesa incorporarse de forma inmediata ni al NAFTA ni a una hipotética ALCA. La estrategia más conveniente sería la de establecer acuerdos preferenciales con esos bloques que les permitan acceder con mayor libertad y mejores posibilidades a sus mercados; aunque siempre reservándose, a partir del criterio de su menor desarrollo relativo, el uso de determinados instrumentos de protección para salvaguardar las posibilidades de desarrollo regional. Se trata, por tanto, de establecer acuerdos asimétricos y preferenciales, lo que no parece sencillo en las condiciones políticas actuales en Estados Unidos.

La integración podría tener efectos positivos al respecto por un doble motivo. En primer lugar, al reducir la dependencia del mercado estadounidense y diversificar las opciones comerciales de la región. En segundo lugar, porque potenciaría la formación de equipos negociadores más sólidos y, sobre todo, porque un mercado centroamericano unido presenta argumentos más atractivos en una posible negociación comercial.

Esta posibilidad exige el abandono de estrategias unilaterales de negociación comercial si éstas presentan incompatibilidades con las negociaciones multilaterales o con los acuerdos centroamericanos. La indecisión de algunos gobiernos centroamericanos sobre la integración ha dado lugar a negociaciones unilaterales que han provocado incumplimientos de los acuerdos y, sobre todo, una cierta pérdida de legitimidad ante la opinión pública regional e internacional. El abandono de estrategias de negociación unilateral forma parte de la definición de las posturas que exige el proyecto regional¹⁴.

El NAFTA y el ALCA

En definitiva, es cierto que no hay incompatibilidad entre la integración centroamericana y la opción de incorporarse de alguna forma al NAFTA. Los países centroamericanos pueden crear una unión aduanera entre ellos y formar simultáneamente una zona de libre comercio con los países norteamericanos¹⁵. Incluso, y dada la dependencia comercial con Estados Unidos, los últimos trabajos de la CEPAL¹⁶ plantean la integración centroamericana como una plataforma para preparar las negociaciones de adhesión al ALCA.

Sin embargo, esta simultaneidad puede plantear problemas y algunos de ellos son ya perceptibles en el entorno centroamericano. Destacan entre ellos los siguientes:

- Los modelos de integración del esquema centroamericano y del NAFTA están basados en fundamentos teóricos diferentes. El modelo neoliberal que fomenta el NAFTA o el ALCA no reconoce los beneficios que puede generar una unión aduanera, considera los tratamientos preferenciales entre socios regionales como obstáculos al libre comercio, y es reactivo tanto a la creación de marcos institucionales de carácter regional como al establecimiento de políticas comunes. Promueve la apertura global de la economía por encima de planteamientos que introduzcan gradualidad y selectividad en el proceso.
- La integración regional en Centroamérica es un instrumento de desarrollo que podría tener un considerable potencial para la transformación estructural de las economías y sociedades de la región. La evolución histórica y reciente de la integración centroamericana está fundamentada en concepciones cercanas al estructuralismo y al neoestructuralismo. El NAFTA y el ALCA promueven una estrategia de desarrollo económico basada en el tradicional modelo exportador que no resuelve los problemas estructurales de las economías centroamericanas, como se puede apreciar haciendo un recorrido por la historia centroamericana de este siglo XX.
- Existen incompatibilidades evidentes en la negociación simultánea de los dos esquemas de integración. Las negociaciones del acuerdo de libre comercio entre México y Costa Rica son un ejemplo evidente. El acuerdo entre Costa Rica y México ha provocado incumplimientos de los compromisos centroamericanos por parte de Costa Rica, que no ha respetado el tratamiento preferencial centroamericano. La posibilidad de buscar soluciones unilaterales para acelerar la incorporación al mercado estadounidense a través de relaciones preferenciales con México es una tentación para todos los países de la región que se encuentran en la actualidad negociando con México¹⁷ pero que ha quedado parcialmente anulada por la dinámica de negociaciones hemisféricas del ALCA. Por ello es preciso desarrollar previamente los acuerdos centroamericanos, iniciar la modernización y transformación conjunta de las economías de la región y solo después abordar las negociaciones para participar en otros esquemas de integración. Mientras, se pueden abordar negociaciones comerciales de alcance parcial que no planteen conflictos con los acuerdos centroamericanos.
- Las posibles negociaciones para la participación en el NAFTA o en el ALCA deben ser desarrolladas con atención extrema y preferiblemente, de acuerdo al Protocolo de Guatemala, de forma

conjunta y tras previa planificación. México preparó durante años la cualificación de un numeroso equipo de negociadores con vistas a su participación en el NAFTA. En el caso centroamericano, la debilidad de las economías de la región frente a los grandes países norteamericanos y el grado de dependencia comercial con Estados Unidos exigen una atención extrema a los aspectos a negociar. Centroamérica tendría que garantizar tratamiento asimétrico al menos en los sectores más sensibles y vulnerables de sus economías.

Este es el panorama completo de las relaciones comerciales de los países centroamericanos. La profusión de acuerdos comerciales y la frecuente falta de respeto al compromiso de desarrollar relaciones comerciales externas conjuntamente ha provocado algunos conflictos en la región. El trabajo de Bulmer-Thomas y otros autores¹⁸ para el North-South Center de la Universidad de Miami alertaba ya sobre estos riesgos en 1992 y señalaba la gravedad de la indefinición estratégica de los niveles de integración en los que se participa al mismo tiempo:

«Hay algunas veces una falta de cohesión interna en los gobiernos de la región, sometidos a presiones de distinto origen y significación, que los hace hacer concesiones e introducir variantes inesperadas en sus políticas económicas de integración, que pueden terminar afectando seriamente las necesarias reglas claras del juego que deben caracterizar el proceso. A esto se suma una indefinición estratégica realmente grave de los niveles de integración que se están manejando simultáneamente (Centroamérica, Panamá, NAFTA, México, Venezuela, Colombia, Chile, CARICOM, etc.), su significado real y las prioridades definitivas que deben orientar el proceso, tanto en su conjunto como con cada una de sus partes. La indefinición se refleja en el divorcio existente entre las declaraciones presidenciales y la retórica general integracionista que cunde por toda la región, y la lentitud y debilidad características de su ejecución o falta de ejecución (...).»

Afortunadamente para los planes integradores de la región, las indudables ventajas de la negociación comercial conjunta parecen imponerse en los últimos tiempos a las tentaciones de aventuras individuales. La falta de resultados positivos claros entre Costa Rica y México puede haber sido determinante para ello. En cualquier caso, las relaciones comerciales conjuntas son un elemento indispensable y obvio para el desarrollo de una verdadera y eficaz unión aduanera. La indecisión que subyace en el proceso sobre abordarla definitivamente, u optar sólo por el libre comercio pensando en un futuro ALCA muestra también sus efectos en las relaciones comerciales externas de la región y contribuye a retrasar los efectos positivos de los acuerdos de integración. La indecisión se explica sin duda por la reducida importancia relativa del comercio intracentroamericano. Sin embargo, la indecisión contribuye igualmente a que este porcentaje no

crezca hasta aproximarse a niveles cercanos, por ejemplo, al 50% del comercio exterior total.

Conclusiones

1) Las economías centroamericanas se caracterizan por la persistencia del modelo agroexportador, cuyos rasgos persisten en ellas a pesar de los intentos de transformación que se han realizado mediante la aplicación de estrategias de desarrollo tan diferentes como la industrialización sustitutiva de importaciones en los años sesenta y setenta, o los planes de ajuste estructural en los ochenta. Sus rasgos generales, sustentados durante décadas en una estructura social complementaria, lo definen como un modelo: a) desequilibrador y excluyente; b) que fomenta la dependencia económica y política de factores y agentes externos así como una inadecuada inserción en la economía mundial; c) cuya desarticulación sectorial provoca serios trastornos en la seguridad alimentaria de la región y desestimula los procesos de industrialización; y d) que se ha mostrado poco capaz de resolver los problemas básicos de la región.

2) Las ventajas específicas que los procesos de integración ofrecen a los países menos desarrollados a partir de su contribución a las reformas estructurales y a la modernización de sus economías, hacen de la integración regional un valioso instrumento de desarrollo para los países centroamericanos.

3) La estrategia de desarrollo e integración planteada en los acuerdos centroamericanos de los noventa tiene fundamentos neoestructuralistas más adecuados para las características y necesidades de las economías de la región que los planes de ajuste estructural que se han venido aplicando en los últimos años.

4) La evolución de los diferentes elementos del proceso de integración centroamericana es, sin embargo, irregular como se aprecia en el cuadro 6.

5) El estado actual del proceso y la dinámica de negociaciones comerciales plantea la duda de si los avances en el establecimiento de la unión aduanera y otros aspectos derivados de los acuerdos responden al convencimiento por parte de los gobernantes centroamericanos de las ventajas de la integración, o más bien a la presión nacional e internacional para reducir la protección comercial y facilitar la incorporación al libre comercio universalizado que propugna la opción estadounidense.

6) Existen numerosas voces en Centroamérica que reclaman la supeditación de los acuerdos centroamericanos a la incorporación al ALCA basándose en la decisiva importancia del comercio con Estados Unidos para la región. El establecimiento de la unión aduanera y de los demás acuerdos regionales serían un período de preparación que tendría como objetivo principal la reducción de las barreras arancelarias intrarregionales y la reducción conjunta de las extrarregionales.

Cuadro 6

Progreso y alcance de los principales aspectos del modelo de integración regional en Centroamérica durante la década de los noventa.

Dimensión de la integración centroamericana de los 90	Fecha de aprobación	Grado de cumplimiento	Efectividad en el desarrollo regional
Política: desarrollo del marco institucional	1991	Alto	Alta
Política: Tratado de seguridad democrática	1995	Bajo	Media
Económica: establecimiento de la Unión Aduanera	1993	Medio	Alta
Económica: negociaciones comerciales conjuntas	1993	Bajo	Alta
Económica: desarrollo de políticas comunes	1993	Bajo	Alta
Social	1995	Bajo	Alta
Cultural	-	Bajo	Baja

7) Las dudas que plantean el diseño y desarrollo práctico de los dos grandes componentes del proceso, el establecimiento de la unión aduanera y el establecimiento de políticas comunes, ilustran lo que podríamos denominar como “el dilema de la integración centroamericana”. Pese a que, según los acuerdos firmados, no parece haber duda, los gobiernos de los países centroamericanos no acaban de decidirse por abordar en profundidad la integración regional, lo que hace sostener a determinados autores que ésta no existe. No hay una voluntad definida por hacer que los acuerdos firmados se cumplan ni por desarrollar los acuerdos de tal manera que estos puedan generar las transformaciones estructurales planeadas inicialmente.

8) Las economías centroamericanas se beneficiarían de la decisión de los gobiernos de la región de profundizar la integración regional “hacia fuera” y con el carácter neoestructuralista que se derivaría del desarrollo del Protocolo de Guatemala. La concentración de los esfuerzos en el proceso regional podría tener entre sus principales consecuencias positivas las siguientes: el crecimiento en términos absolutos y relativos del comercio intrarregional; la intensificación de las interrelaciones entre las economías centroamericanas y por tanto el mejor aprovechamiento de las ventajas dinámicas de la integración; y la disponibilidad de un período de preparación y de formación de cuadros ante la negociación de la integración hemisférica.

9) El proceso muestra señales confusas sobre el sentido de su evolución aunque existen aspectos del proceso que permiten generar esperanzas en su avance fructífero. Por una parte, los gobiernos de El Salvador y Guatemala

están desarrollando negociaciones para acelerar entre ellos el establecimiento definitivo de la unión aduanera y el fomento de los flujos comerciales entre ambos. Si estos esfuerzos resultan exitosos, como parecían indicar las noticias sobre la negociación en los meses finales de 1997, se puede generar una dinámica de clarificación de estrategias a favor de la integración regional que empuje a Honduras y Nicaragua a completar y cumplir los acuerdos conducentes a la unión aduanera; o, incluso, a asumir los acuerdos de Guatemala y El Salvador, que tienen la obligación de jugar el papel de “locomotoras” del proceso. El avance de los acuerdos podría, también, animar a Costa Rica a abandonar esas reticencias tan “británicas” ante la integración económica. Y por otra, la dinámica de las últimas reuniones, el acercamiento de la República Dominicana al proceso, y el ritmo acelerado de la reforma institucional suscitan esperanzas sobre el desarrollo de la nueva integración de los noventa y sobre sus posibilidades de contribuir a erradicar la pobreza en la región, de mejorar su inserción en los mercados internacionales y de poner en marcha algunas de las reformas estructurales que precisan las economías centroamericanas.

NOTAS

1. Inicialmente planteado en J.E. Meade (1957), *The Theory of Customs Unions*, North Holland, y desarrollado y universalizado por R.G. Lipsey y K. Lancaster, *The General Theory of the Second-best*. Sostiene que si no se cumplen todas las condiciones del óptimo parietano, puede haber un conjunto de segundas opciones que, no cumpliendo gran parte de ellas, representen la maximización del bienestar alcanzable.

2. Ver INTAL (1993), p. 1.

3. Un buen ejemplo de la intensidad de la críticas es el aluvión recibido a propósito de la celebración en Madrid en mayo de 1994 del 50^º aniversario del Banco Mundial y el FMI. Sin embargo, la polémica que a finales de 1997 han mantenido en Nicaragua el Fondo Monetario Internacional y el gobierno, por un lado, y el PNUD por otro, sobre los efectos sociales del ajuste, pone de manifiesto la poca permeabilidad y flexibilidad de los actuales PAE.

4. Albert 1992.

5. Los acuerdos de paz de diciembre de 1996 en Guatemala entre el Gobierno y la URNG permiten ahora concentrar los esfuerzos regionales en el desarrollo económico y social. El final del conflicto guatemalteco ha despertado expectativas importantes en la región, y particularmente en las instituciones y gobiernos de ésta.

6. Bulmer-Thomas 1992, pp. 35-36.

7. Por ejemplo, los trabajos de Carlos Orellana Merlos, Eduardo Lizano o José Roberto López (1993), así como los trabajos comprendidos en el PRADIC (Programa de Apoyo al Desarrollo y la Integración Centroamericana, financiado por el BID).

8. Recuerdense los positivos resultados que han tenido las experiencias de puesta en marcha de sistemas de compensación de pagos en la región.

9. En la órbita de las propuestas de carácter neoestructuralista se encuentran la mayor parte de las estrategias críticas con los programas de ajuste estructural que se han formulado en la región centroamericana. De entre todas ellas destaca la propuesta elaborada por un conjunto de autores centroamericanos de reconocida solvencia investigadora que, coordinados por Eduardo Stein, Secretario Ejecutivo de CADESCA y actual Ministro de Relaciones Exteriores de Guatemala, y el economista salvadoreño Arias Peñate, editaron en 1992 para CADESCA la obra *Democracia sin pobreza. Alternativa de desarrollo para el istmo centroamericano*. Es, sin duda, la propuesta de política alternativa más completa y lograda de las planteadas en la región

10. Por ejemplo, uno de los episodios recientes (agosto de 1997) ha sido el enfrentamiento entre Honduras y El Salvador por la prohibición de importar carne de pollo y derivados procedente de El Salvador, que el gobierno hondureño argumentaba aduciendo problemas sanitarios.

11. Nicaragua ha modificado unilateralmente su sistema arancelario frente a terceros y ha decidido reducir su techo arancelario al 10%. La decisión contradice los acuerdos regionales, pero mientras los órganos de la integración discuten el tema, se puede apreciar esta decisión unilateral en el programa de desgravación arancelaria (cuadro 5).

12. Este análisis constituye una línea de investigación de gran valor para la integración económica centroamericana, así como muchas otras relacionadas con el comercio extra e intrarregional. Se pueden ver al respecto los interesantes trabajos de Bulmer-Thomas (1993) y de Mario de Franco (1993), así como los trabajos de CEPAL sobre esta misma materia.

13. Ver Victor Bulmer-Thomas (1993), p. 11.

14. El país que más se ha caracterizado por la adopción de estrategias unilaterales y que más reservas tiene ante el avance de la integración es Costa Rica. Las reticencias tienen origen en las características diferenciales de su desarrollo histórico que explican que, mientras Costa Rica ocupa el lugar vigésimo octavo en la clasificación del IDH según el PNUD, sus países vecinos ocupan puestos inferiores al nº 100 entre los países de desarrollo humano bajo.

15. Así lo hicieron la Unión Europea y la Asociación europea de libre comercio (EFTA, con sus siglas en inglés) al crear entre ambas el Espacio Económico Europeo (EEE) en 1994.

16. Ver CEPAL (1995b) y CEPAL (1997b).

17. Nicaragua ya ha negociado su acuerdo de libre comercio con México y Honduras, El Salvador y Guatemala lo están haciendo en la actualidad.

18. Victor Bulmer-Thomas (1992), pp. 8-9.

BIBLIOGRAFÍA BÁSICA

ALBERT, Michael (1992), *Capitalismo contra capitalismo*. Barcelona: Paidós.

BALASSA, Bela (1980), *Teoría de la integración económica*, México: Uteha.

BULMER-THOMAS, Victor *et alii* (1992), *Integración de Centroamérica. Informe a la Comisión de la Comunidad Europea*. Miami: North-South Center-University of Miami.

BULMER-THOMAS, Victor (1993). *Strategy and policy recommendation for Central American Integration*. Londres: Institute of Latin American Studies.

CALDENTHEY, Pedro (1997), *El desarrollo económico de Centroamérica en el marco de la integración regional* (Tesis doctoral). Córdoba: Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales (ESEA), Universidad de Córdoba.

CEPAL (1993), *Centroamérica. El camino de los noventa*. México: CEPAL, LC/MEX/L.223, 25 de mayo.

CEPAL (1994), *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe. La integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad*. Santiago de Chile: CEPAL, 28 de enero.

CEPAL (1995a), *El regionalismo abierto en América Central. Los desafíos de ampliar y profundizar la integración*. México: CEPAL, LC/MEX/L.261.

CEPAL (1995b), *Hacia una trayectoria de integración hemisférica para Centroamérica*. México: CEPAL, LC/MEX/CCE/L.422, 18 de septiembre.

CEPAL (1997a), *Centroamérica: evolución de la integración económica durante 1996*. México: CEPAL, LC/MEX/L.321, 3 de marzo.

CEPAL (1997b), *Avances en la formación de zonas de libre comercio: la presencia centroamericana en acuerdos regionales y subregionales*. México: CEPAL, LC/MEX/R.613 (SEM. 81/3), 18 de junio.

- DORNBUSCH, Rudiger (1986), "Los costos y beneficios de la integración económica regional". *Integración Latinoamericana*, Junio. Buenos Aires, pp. 13-26.
- EVANS, Trevor (1995), *La transformación neoliberal del sector público. Ajuste estructural y sector público en Centroamérica y el Caribe*. Managua: Latino editores.
- GOROSTIAGA, Xabier (1996), "Entre Somalia y Taiwan, ¿hay otra alternativa?". *Envío*, nº 167, enero-febrero, Nicaragua, pp.33-43.
- GRIEN, Raúl (1994), *La integración económica como alternativa inédita para América Latina*. México: Fondo de Cultura Económica.
- HERNÁNDEZ PICÓ, Juan (1995), "El desafío centroamericano: producir y participar". *Envío*, nº 156, enero-febrero, Nicaragua, pp. 44-55.
- IRELA-BID (1992), *Prospects for the processes of sub-regional integration in Central and South America*. Madrid: IRELA-BID.
- LÓPEZ, José Roberto (1992), *Seminario final del componente Coordinación de políticas macroeconómicas. Tema 8: Coordinación de políticas macroeconómicas en Centroamérica*. Programa BID/PRADIC. Guatemala, 1-3 de diciembre.
- "Otro estilo para la integración" (editorial). *Integración latinoamericana*, nº 193, año 18, septiembre de 1993, Argentina, pp. 1-2.
- ROBSON, Peter (1993), *The economics of international integration*. Londres: Routledge.
- ROSENTHAL, Gert (1994), "El regionalismo abierto de la CEPAL". *Pensamiento Iberoamericano*, nº 26, julio-diciembre, pp. 47-66.
- SANAHUJA, José Antonio y José Angel Sotillo (1997), *El Parlamento Europeo y el proceso de integración centroamericana*. Documento de trabajo W-29 (ES). Serie política. Parlamento Europeo. Luxemburgo.
- Seminario Internacional César Jerez (1993), *Neoliberales y pobres. El debate continental por la justicia*. Bogotá: CINEP-CRT-SIC-CRAS.
- SIECA (1993), *La integración centroamericana. Algunos principios y conceptos*. Guatemala: SIECA.
- STEIN, Eduardo y Salvador Arias (1992), *Democracia sin pobreza: alternativa de desarrollo para el istmo centroamericano*. San José: DEI.
- SUNKEL, Osvaldo (comp.) (1991), *El desarrollo desde dentro. Un enfoque neoestructuralista para la América Latina*. México: Fondo de Cultura Económica.
- TUGORES, Juan (1994), *Economía internacional e integración económica*. Madrid: McGraw-Hill.
- VINER, Jacob (1950), *The Customs Union Issue*. Nueva York: Carnegie Endowment for International Peace.
- VILASECA, Jordi (1994), *Los esfuerzos de Sísifo. La integración económica en América Latina y el Caribe*. Madrid: Los libros de la Catarata.



3

Integración centroamericana y desarrollo social: los desafíos pendientes¹

Álvaro de la Ossa

Presentación

Este capítulo atiende a los desafíos pendientes en el desarrollo social en el contexto de la integración centroamericana. La extensión del trabajo no permite ahondar en todos los aspectos ligados a un tema tan vasto; muchos de ellos sólo se mencionarán. La tarea consistirá, en primer lugar, en apreciar brevemente la situación político-social de la región. Seguidamente se resumirá la evolución de la integración a partir de los años ochenta, señalando sus debilidades para atender a los conflictos sociales. En la tercera parte se hará un breve examen de la magnitud de los conflictos sociales. La cuarta parte, finalmente, presenta algunas reflexiones respecto a las limitaciones del desarrollo social en un futuro de integración.

Breve repaso de la situación político-social de la región Centroamericana

La inestabilidad intrínseca

Como es sabido, la Centroamérica de hoy es muy distinta de la que se encontraba a punto de estallar a finales de los setenta. Lo que sí es constante es su secular estado de inestabilidad política y social. Considerando tan sólo los 65 años transcurridos entre 1932 y 1997 encontramos un listado verdaderamente alarmante:

1932: La gran matanza de los campesinos (El Salvador); vuelve a consolidarse la hegemonía terrateniente.

1944: Revolución en Guatemala; inicio de un profundo proceso de cambio en la estructura política, económica y social del país.

1948: Revolución en Costa Rica contra la fuerza que adquirían los grupos progresistas; suscripción de un pacto de convivencia social negociado

entre el Estado, la Iglesia Católica y el Partido Comunista, para evitar el desborde y avance de dichas fuerzas.

1954: Contrarrevolución en Guatemala; sangrienta eliminación del proceso revolucionario; retorno del grupo dominante.

1955: Conflicto armado entre Nicaragua y Costa Rica a raíz de la invasión de fuerzas del grupo hegemónico, apoyado por Anastasio Somoza (padre) en contra del pacto de convivencia social.

1969: La llamada "guerra del fútbol" entre El Salvador y Honduras; en esencia un conflicto entre los grupos dominantes de ambos países, que en Honduras se resuelve con la expulsión de los campesinos salvadoreños —tarea que se realiza con el apoyo directo de la trasnacional bananera— a raíz del inicio de la reforma agraria. En El Salvador, rechazo al regreso de miles de compatriotas de Honduras.

1975-95: Estado avanzado de insurgencia en Guatemala, El Salvador y Nicaragua; triunfo del Frente Sandinista en Nicaragua; fuerte presencia militar de la Administración Reagan; amenaza de guerra generalizada en toda la región, y

1989: Firma de los Acuerdos de Paz de Esquipulas.

1989: Invasión de Panamá por el ejército de los Estados Unidos de América; recordatorio de la dependencia.

El círculo histórico de la inestabilidad

Con los años noventa se inicia un período de entendimiento entre las diversas fuerzas y grupos beligerantes, para alcanzar acuerdos nacionales de paz; primero en El Salvador, después en Nicaragua y en 1995-96 en Guatemala. Queda así la región comprometida históricamente consigo misma a convivir en paz.

Si a este repaso se le añaden otros acontecimientos anteriores —desde el inicio de los motines de indios en la Colonia contra los criollos— puede construirse un círculo perverso de evolución secular de la inestabilidad de Centroamérica. Dicho círculo puede verse en el esquema A.

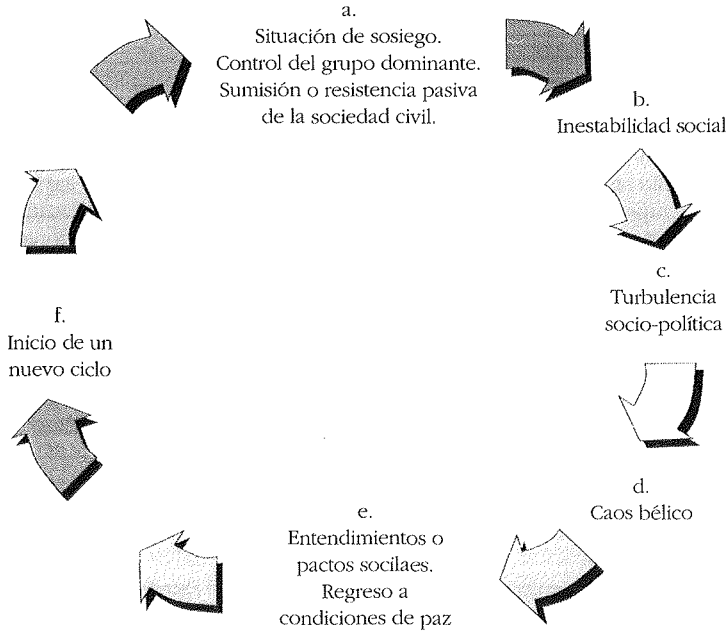
La mutación del comportamiento secular

Este ciclo cambia de naturaleza a partir de 1990, con el inicio de la aplicación de las políticas gubernamentales denominadas neoliberales. Hay tres fuerzas que permiten esa mutación hacia unas condiciones que podrán llamarse "de convivencia inestable antagónica".

La primera de esas fuerzas es el reacomodo de la cúspide del sistema de control político del desarrollo nacional y, como consecuencia, del regional. Este sistema está ahora compuesto por una "mesa" de representantes de los gobiernos, de organismos prestamistas internacionales y de grupos dominantes que se han mantenido a lo largo de la historia. Es en esta "mesa" en

Esquema A

Ciclo de Inestabilidad secular en Centroamérica



la que se toman las decisiones sobre la política oficial. De esta manera, se pasa de una época de autonomía con integración a otra de dependencia sin integración. Se debilitan así las posibilidades de entendimiento social que se señalan en el punto “e” del esquema anterior.

Esta nueva modalidad de toma de decisiones hace materialmente imposible que el Estado lleva a cabo políticas sustantivas de atención de las necesidades sociales. En esa mesa se juega el juego de “yo te presto” y tu “impulsas las políticas”. Para tener libertad para manejar este nuevo sistema, y permanecer en el poder, las cúpulas políticas se desligan de sus propios partidos, al tiempo que los continúan controlando. De esta manera, se siembra la semilla de la inutilidad de los partidos políticos para continuar con la tarea de intermediación que les es propia. Aumenta así el grado de ingobernabilidad.

La segunda fuerza es la “idolatría del empresario”, que deja atrás las políticas de apoyo no discriminatorio del sector productivo en su conjunto. Esta fuerza se enmascara a través de la consolidación del mercado como

instrumento de asignación de recursos. A tal fin, se efectúan profundos cambios en el tamaño y en las funciones del Estado, con independencia de la necesidad de su reacomodo a las actuales circunstancias. Se elimina la carga tributaria a las empresas y a los dueños del capital y se consolida un sistema de ingresos fiscales basado en los impuestos indirectos; se facilita el uso indiscriminado del capital en todos los mercados —productivo, de divisas, especulativo, de servicios, ilícitos— y se subsidia con un amplio conjunto de medidas la producción destinada a terceros mercados. Como consecuencia de lo anterior se ha producido una notable transformación de la política fiscal y tributaria y de la orientación de la inversión

A ello se agrega que el Estado se transforma en un servidor de los intereses empresariales, a condición de que ellos exporten a terceros mercados. Y lo hace con mucho mayor ahínco que en el pasado, cuando en el contexto de la integración les otorgó subsidios para impulsar la producción a los mercados internos. El sector empresarial no sólo continúa siendo parasitario respecto al Estado, sino que ahora es partícipe en el manejo de su propia dependencia. Se establecen así amplias redes de apoyo a la empresa, que comprenden servicios de asesoría, de simplificación de trámites, de reorientación e incremento del crédito, de financiamiento público de la infraestructura física necesaria para el empresariado, y de concesión de significativos subsidios directos para las empresas exportadoras —como, por ejemplo, los “certificados de abono tributario”—, tanto de los denominados “productos no tradicionales” como de los productos tradicionales —especialmente café y banano— que se enfrentan a condiciones desfavorables en los mercados internacionales.

Con ello comienza una nueva etapa neoliberal “del Estado contra el pueblo”, en contraste con la vieja etapa agraria “del ejército contra el pueblo”, o de las múltiples modalidades de represión y violación de los derechos humanos que caracterizaron a los años sesenta y setenta, en la época de la integración. Esta segunda fuerza se ha consolidada a través de la nueva alianza que se establece entre los organismos financieros internacionales y los grupos dominantes locales, que en gran medida sustituye la antigua alianza entre los Estados y los grupos dominantes.

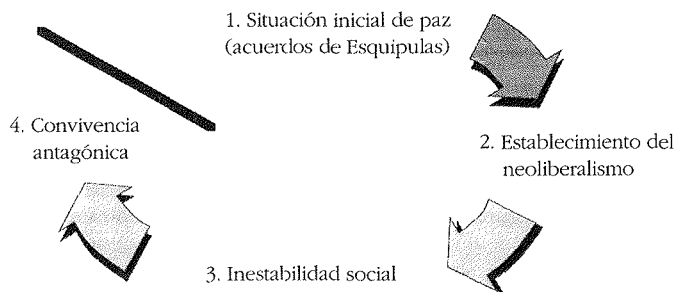
Una tercera fuerza la constituyen los mecanismos por los que este estilo de crecimiento económico excluye a la sociedad civil. En primer lugar, el sistema se sintetiza en el crecimiento del producto bruto y, a la par, en el aumento de la pobreza. Ninguno de los modelos de crecimiento anteriores —el “agrario monoexportador” y el “agrario integracionista”— había generado una concentración tan violenta de la riqueza como la que se está produciendo en la actualidad. En segundo lugar, las condiciones básicas de orden político y de distribución del poder en nada favorecen una atención sustantiva de las necesidades sociales. Y en tercer lugar, el crecimiento de la pobreza favorece una mayor manipulación política de la población, un fenómeno execrable contra el que se había reaccionado ya desde los años cincuenta.

El círculo de la convivencia antagónica

En otras palabras, y con referencia al esquema anterior, no sólo se debilita la capacidad de entendimiento (e) sino que el nuevo ciclo (a) pareciera iniciarse ya desde la inestabilidad social (b) en lugar de las condiciones de sosiego. De esta forma se genera una nueva etapa de convivencia antagónica de largo plazo, que sustituye a la del caos bélico (d). Podría decirse, en consecuencia, que el neoliberalismo transforma el ciclo secular de inestabilidad.

Esquema B

El círculo perverso de la convivencia antagónica para el siglo XXI



La sostenibilidad de la convivencia antagónica

Sorprende que finalmente se pueda llegar a una situación como la descrita, que contradice todo lo previsto —al menos en el papel— en lo que a sostenibilidad se refiere. Asombra que sin preocupación alguna se deseché la posibilidad de que pueda volver a presentarse en el futuro el ciclo hacia el caos. Esta posición de los grupos dominantes y de los organismos prestamistas, debe de tener un asidero. Sin ánimo de interpretarlos, es posible prever que acaso en la actual situación centroamericana:

1. El desmedido aumento de la pobreza limita la capacidad de crítica, de resistencia y de insurgencia de los seres humanos y de sus organizaciones. Ello es posible si se considera que en la actualidad —como antes de los años sesenta— se puedan contemplar acuerdos con los estados o con los grupos dominantes, inspirados en la mera necesidad de supervivencia del trabajador; el caso extremo es el de la maquila.

2. Los mecanismos de control de la población son hoy por hoy mas eficientes e incluso mas sutiles que antes. Ya no se exponen a la crítica tan visiblemente. No se trata del paso de la represión al terror, como en

el pasado, sino del establecimiento de una represión selectiva e incesante; y,

3. Se está rompiendo —por muchas vías— la capacidad de organización de la sociedad, no sólo en lo que toca a la organización laboral, sino que en lo que atañe a sus posibilidades de organización para la defensa de sus intereses a un nivel nacional y regional.

Por otra parte, el conglomerado de fuerzas que desde el exterior impulsa la consolidación final de esta nueva etapa del capitalismo a nivel mundial, depende en última instancia de la capacidad de intervenir de un modo u otro —con autorización de Naciones Unidas o sin ella— cuando se juzgue que las condiciones internas ya no permiten sino el paso hacia la turbulencia o el caos.

En contraste con las anteriores modalidades de desarrollo —basadas en la represión del campesino y en el control y la represión obrera—, se están estableciendo sistemas que cuentan con mecanismos de defensa de los derechos humanos, aunque cuestionables; con mecanismos de equilibrio social —salud pública, saneamiento, educación, extensión, pensiones—, aunque en declive; y con nuevas formas de control que extenderán, acaso por mucho tiempo, las condiciones de paz necesarias para terminar de imponer el nuevo modelo de desarrollo.

Habría que preguntarse, de todas maneras, si las recientes reacciones internacionales frente al neoliberalismo, que insisten en la necesidad de aminorar sus efectos, serán suficientemente fuertes como para lograr cambios reales en el nuevo capitalismo global. En el caso centroamericano, además, este movimiento pendular todavía no se ha producido, y aún se encuentra en una etapa claramente neoliberal

Resistencia activa: alternativa posible

A nuestro juicio, en la actualidad, y como en ningún otro momento anterior, existe la posibilidad de establecer mecanismos de resistencia activa de la sociedad civil para enfrentarse a este nuevo sistema de convivencia antagónica. Estos mecanismos se mantendrían hasta que las condiciones cambiaran y de nuevo hicieran posible construir la utopía de una sociedad basada en mecanismos de concertación.

La integración oficial en la convivencia antagónica

La falta de integración real

La integración del pasado muere al establecerse, a partir de las Cumbres Presidenciales de 1990, un nuevo estilo de inserción con el mundo, al que oficialmente se denomina "integración". El desarrollo de la integración

regional en el pasado significó un amplio esfuerzo de toda la región. La transición entre una y otro modelo ha sido dura, y la integración oficial del presente, como se verá, representa un esfuerzo inútil.

La integración regional representó un esfuerzo de casi treinta años con objeto de lograr una unión efectiva entre los cinco países de la región. Este esfuerzo se inicia con los estudios y trabajos preliminares y los acuerdos que se realizan entre 1959 y 1963. A continuación, de 1959 a 1969, encontramos el periodo que la CEPAL denominó de “conflictos de crecimiento”, y que permitió que los países del istmo se fueran adaptando al nuevo esquema regional y al marco jurídico común que éste suponía.

El esquema se resquebraja como consecuencia de la “guerra del fútbol,” de la retirada de Honduras y del estancamiento del sistema institucional. En varias ocasiones se intenta superar esta situación, pero los resultados se limitan a los problemas de los intercambios comerciales. Diez años después, suscritos los acuerdos de paz entre El Salvador y Honduras, el esquema retorna a la situación original, pero ya es tarde. En efecto, la situación política y social de finales de los setenta y el auge de la insurgencia que atraviesan tres países estancan el proceso. Se llega a 1980 después de algunos años de funcionar pero no de crecer. Este proceso de integración se paraliza y finalmente muere a finales de los ochenta.

Principales causas del cambio de estilo de la integración regional

Entre los factores que influyeron en ese “fallecimiento” se encuentran diversas situaciones de crisis, que se superponen entre sí:

1. La presión de los organismos financieros internacionales para que los países de la región modificaran unilateralmente su política comercial, al margen de sus compromisos de integración.
2. Los efectos de la violenta crisis económica internacional, que incidió fuertemente en la actividad productiva y el empleo, así como en los precios, y que obligó a aplicar medidas nacionales de carácter unilateral y sin consultas previas con los socios regionales.
3. La crisis del petróleo, para una región tan deficitaria como la centroamericana, que modificó la estructura de los costos; y,
4. Los efectos de la situación bélica que vivía la región.

Como resultado de todo ello vuelven a resurgir con fuerza las profundas desigualdades estructurales de antes, y un nuevo nacionalismo campea por la zona, alimentado desde dentro y desde fuera, que expresa una actitud contraria a la vigente en la etapa de la integración regional. Las medidas neoliberales, además, empiezan a tener efectos: la amplia apertura comercial, la reducción de los estímulos a la producción para el mercado nacional y regional, y el generoso apoyo otorgado a la producción para la

exportación a terceros mercados, "tradicional" o no, cambian el eje sobre el que gravita la actividad económica. A ello se le añade el amplio apoyo que se otorga a la expansión de ciertos servicios, principalmente los financieros y bancarios y el turismo.

La entrada al GATT —condición impuesta para poder participar en la Ronda Uruguay— la negoció unilateralmente cada país, adoptando compromisos en materia arancelaria y aduanera en abierta contradicción con lo acordado en el marco del Mercado Común Centroamericano. Dentro de la Ronda Uruguay, y ahora en la Organización Mundial de Comercio, se siguen asumiendo compromisos unilaterales divergentes. No se ha adoptado una posición común ni hay acuerdos formales frente a este organismo, por lo que el grupo centroamericano ante la sede de la OMC en Ginebra no tiene un comportamiento unificado.

Incluso en el proceso de suscripción de tratados de libre comercio con terceros impulsado por cada país como dentro de sus políticas de apertura, se ha actuado unilateralmente. El caso más evidente es el de los acuerdos con México. Primero negoció apresuradamente Costa Rica. Tres países —Guatemala, El Salvador y Honduras— están negociando otro tratado con México, y Nicaragua avanza en solitario en sus negociaciones con este país. Las negociaciones entre los cinco países centroamericanos y Colombia y Venezuela siguen estancadas. Con anterioridad a este desorden, el nuevo acuerdo de cooperación económica con la Unión Europea —el Convenio de San Salvador— ya no se firma por parte del Mercado Común Centroamericano, como ocurrió con el anterior tratado —el denominado Acuerdo de Luxemburgo—, sino que lo hacen los países separadamente. Ni siquiera ha sido posible un entendimiento conjunto con Panamá que sustituya los viejos tratados bilaterales con ese país por uno multilateral y de mayor coherencia. En definitiva, aún no existe una política comercial externa común.

En materia del desarrollo de la infraestructura física, las políticas son de carácter nacional y se orientan en su mayoría a apoyar la exportación a terceros mercados. La infraestructura física intrarregional lleva muchos años sin ser atendida. Las prioridades nacionales en este ámbito no coinciden. Hay proyectos de oleoductos y de zonas francas que cuentan con el apoyo de los comerciantes y los exportadores, y que son enteramente nacionales, o a lo sumo fruto de acuerdos bilaterales. En 1997 el Consejo de Ministros encargado de la integración autorizó el establecimiento de la unión aduanera entre Guatemala y El Salvador. Honduras y Nicaragua también se han planteado el establecimiento de una unión aduanera.

La integración oficial del presente

El verdadero propósito de la integración oficial del presente es esencialmente fortalecer el sistema comercial intrarregional, apoyar políticas

de preservación del medio ambiente financiadas desde el exterior, y modificar la estructura institucional. Se han revisado y modificado los objetivos de la mayoría de los organismos de la integración para ajustarlos a las necesidades de las políticas neoliberales. La enorme y enmarañada institucionalidad regional, que a pesar de su elevado perfil diplomático carece de coherencia interna, ha tenido que ser revisada en 1997, apenas tres años después de haber sido establecida. Desafortunadamente, la reforma es mas formal que sustantiva, y obedece al mismo enfoque de destrucción de la capacidad pública que se aplica a nivel nacional. No deja de sorprender que hayan apoyado esa propuesta la CEPAL y el BID —los organismos encargados de dicha revisión— y los expertos del Instituto Europeo de Administración Pública (IEAP).

En otras palabras, la integración oficial no tiene como meta la unión real entre los países del istmo. Por el contrario, no es sino un nuevo mecanismo gubernamental para impulsar las políticas neoliberales, y en particular las de apertura externa. La integración oficial actual tampoco tiene ninguna significación para la sociedad civil. Esta falta de significado deriva tanto del hecho de que la integración oficial no responde positivamente a las expectativas y a las condiciones de vida de la mayoría de la población centroamericana, como de su carácter excluyente de la sociedad civil. En la integración real del pasado no se reconocía la presencia de la sociedad civil, en tanto que hoy sí se hace, pero se trata de un reconocimiento puramente formal, limitado a la letra de los acuerdos de integración y a las declaraciones presidenciales.

La otra diferencia consiste en que anteriormente sí había un clima de interés y atención de los problemas sociales por la vía de la integración. Ha de recordarse que durante el período 1960-1975 tanto las tasas de desempleo como las del subempleo fueron siempre muy bajas; que lo mismo sucedía con la inflación; que el ingreso real por habitante crecía de forma moderada pero constante; que la infraestructura física se desarrolló de tal forma que la región se interconectó y se dotó de medios de comunicación modernos, con unos servicios portuarios de reconocida eficiencia; que los servicios de telecomunicaciones superaron a los existentes en países mas desarrollados de América Latina; y que la inversión creció de forma acelerada.

En esta misma dirección hay que mencionar la preparación del Tratado que crearía la Comunidad Económica y Social Centroamericana (CESCA), elaborado en la primera mitad de los setenta por el Comité de Alto Nivel para la Reestructuración y Perfeccionamiento del Mercado Común Centroamericano (CAN), formado por representantes directos de los presidentes. Aquí se nota con mas agudeza la diferencia entre los tecnócratas de la época y los tecnopolíticos de hoy en día. Esa tarea fue la culminación de una serie de discusiones previas respecto del contenido y el futuro de la integración. Elaborado el proyecto y presentado

a los gobiernos, fue rechazado. Su contenido, que armonizaba lo económico, lo político y lo social, impidió su adopción. Con el tiempo se dijo que ese proyecto no tenía “viabilidad política” (CEPAL), con lo cual se reconocía que dicha “viabilidad” dependía, a la postre, del grupo dominante.

La falta de presencia de la sociedad civil

En el artículo 12 del Protocolo de Tegucigalpa, que crea la nueva institucionalidad regional —el denominado “Sistema de la Integración Centroamericana” o SICA— se establece un Consejo Consultivo. El Tratado de creación del Parlamento Centroamericano y otras instancias políticas, a su vez, daba cabida a la sociedad política a nivel regional. Y el Tratado de Integración Social (TISCA) diseñaría y aplicaría políticas sociales a nivel regional. Estas tres instancias, sin embargo, adolecen de una amplia variedad de limitaciones, que hacen que en los hechos la sociedad civil no cuente con una presencia real en las mismas. Para la distinción entre “sociedad total” y “sociedad civil”, tal y como aquí se entiende, véase el esquema C.

El Consejo Consultivo ya se ha establecido, y aún hoy en día hay organizaciones interesadas en incorporarse al mismo. Sin embargo, no se le percibe como un organismo capaz de tener criterio propio sobre la integración oficial. En alguna medida, las organizaciones de la sociedad civil con mayor número de asociados en los cinco países lograron, por la vía reglamentaria y con la complacencia oficial, limitar la presencia de buena parte de la sociedad civil en dicho Consejo. La Secretaría del SICA, al constituirse dicho Consejo, invitó e incorporó a numerosas entidades que no son representativas de la sociedad civil propiamente dicha. Tras establecerse el Consejo Consultivo del SICA, se consideró desde instancias oficiales que debía haber consejos similares en los diversos ámbitos de la integración —social, económica, ambiental...—. De esta manera se logró dispersar la presencia de la sociedad civil, no se le permitió tener una visión de conjunto —o “desde arriba”— del proceso, y por lo tanto se debilitó deliberadamente al Consejo Consultivo como tal.

El Parlamento Centroamericano es motivo de desilusión porque no ha podido hacer oír su voz, expresando claramente su posición, desde la perspectiva política, frente a los conflictos del desarrollo. Tampoco ha podido impulsar el pluralismo político, ni ha podido tener un papel constructivo como “conciencia crítica y moral” del proceso. Desde su constitución, esta Cámara ha estado lastrada por la falta de representatividad de la sociedad política, el acaparamiento de poder y la presencia desmedida de grupos políticos desgastados y corruptos. Ha sido recientemente cuando se han superado algunos de los problemas de representatividad, al haberse incorporado nuevos parlamentarios y eliminarse la membresía vitalicia

Esquema C

Clasificación de la sociedad civil según sus organizaciones

SOCIEDAD TOTAL

Sociedad civil	Resto de la sociedad
① Grupos organizados representantes de intereses sociales (Sindicatos, cooperativas, movimientos campesinos, micro, medianos y pequeños productores, otras similares.	① Grupo dominante.
② Agrupaciones locales encargadas de la atención de conflictos sociales específicos (derechos humanos, género, niños y otros grupos vulnerables; desplazados, refugiados y desmovilizados; otras similares).	② El Estado y los organismos prestamistas internacionales.
③ Organizaciones de desocupados, desempleados, marginados, pensionados y trabajadores informales.	③ Régimen municipal.
④ Otras formas de organización de empleados, campesinos, obreros, técnicos, profesionales y otros.	④ Organizaciones estructuradas verticalmente: a) Iglesias y sectas. b) Militares y paramilitares. c) Partidos políticos y otras organizaciones afines.
⑤ Organizaciones no gubernamentales y otros grupos que apoyan a la sociedad civil (nacionales, regionales e internacionales).	⑤ Agrupaciones representativas del grupo dominante y organizaciones no gubernamentales que acuden en su apoyo.
⑥ Otras aún no identificadas.	⑥ Otras aún no identificadas.

de los ex-presidentes, y que además del grupo parlamentario de derecha, el Parlacen cuenta con los moderados de centro y con un nuevo y vigoroso grupo de izquierda. Esta nueva correlación de fuerzas empieza a dar sus frutos. El Parlamento Centroamericano ha expresado con vehemencia sus propios criterios respecto a la reestructuración institucional acordada por los presidentes en julio de 1997.

El Tratado de la Integración Social Centroamericana

El Tratado de Integración Social merece un comentario aparte. Fue elaborado rápidamente, en un plazo no mayor a ocho meses, y se adoptó sin la opinión ni la presencia de la sociedad civil. Se utilizó la táctica de invitar a algunas organizaciones a llenar un formulario sobre su contenido. El texto en sí es breve, ya que es un tratado "marco". Este forma de acuerdo es ideal para los actuales intereses gubernamentales, pues se limita a establecer una estructura institucional, a definir propósitos y objetivos muy generales, en los cuales casi toda la población está de acuerdo, mientras que los compromisos específicos o las orientaciones sustantivas se dejan de lado. De esta forma, los poderes ejecutivos se abrogan el derecho de utilizar sus disposiciones en el momento y condición política que convenga a su interés inmediato, sin que exista ninguna garantía sobre su aplicación efectiva —algo que ha reclamado reiteradamente la sociedad civil— ni sobre su papel en la resolución de los conflictos sociales de la región².

Según la información disponible, la política social regional, complementaria al Tratado, que se está preparando desde instancias oficiales remite todas las decisiones sociales al seno de las instituciones oficiales. Véase al respecto el esquema D.

La estructura institucional para el funcionamiento del TISCA, tal y como se ha definido en el tratado, responde a lo contemplado en el esquema E.

Debe observarse en ese esquema la instancia especial constituida por las esposas de los Presidentes, que los asesoran en materia social. Recordando los amplios esfuerzos que las Primeras Damas realizan dentro del Gobierno en materia social, al menos en Centroamérica, es posible deducir que nos encontramos ante una concepción de política social centrada, sobre todo, en los problemas de la familia y otros conexos. Aun cuando estos asuntos tienen gran importancia, preocupa que las orientaciones sociales adoptadas a instancias del Tratado queden ligadas sólo a estas esferas, dejando de lado la gran conflictividad social que vive la región.

Otros aspectos relevantes: la unión con el Caribe y la unión política centroamericana

No es posible finalizar el análisis de la integración oficial sin hacer referencia a dos acuerdos relevantes —y aparentemente contradictorios— adoptados en las reuniones presidenciales recientes: el establecimiento de un convenio de unión entre los países centroamericanos y la ampliación de la integración oficial a la República Dominicana.

Tras la Cumbre Presidencial de julio de 1997, en la que acuerda la reforma institucional, se convocó una reunión extraordinaria en septiembre de 1997, en la que los Presidentes toman la decisión de preparar un acuerdo

Esquema D

Decisiones básicas de la política social regional

- Ⓐ La reunión del Consejo de Ministros del área social será responsable de:
1. Definir el plan de acción regional.
 2. Definir las área de trabajo.
 3. Definir las labores en cada proceso.
 4. Señalar los recursos que se requieren.
 5. Determinar los responsables internos y externos.
 6. Evaluar la viabilidad jurídica.
 7. Determinar los mecanismos de seguimiento.
 8. Señalar la red de participación y cooperación de la sociedad.
- Ⓑ Los aspectos ideológicos a preservar son los siguientes:
1. Desarrollo y fortalecimiento de actitudes y valores.
 2. Preservación del ambiente sociocultural de las comunidades.
- Ⓒ Población que se atenderá (Población prioritaria):
1. Infancia, adolescencia y juventud.
 2. Hogares de mujeres pobres y solas.
 3. Escolares.
 4. Discapacitados.

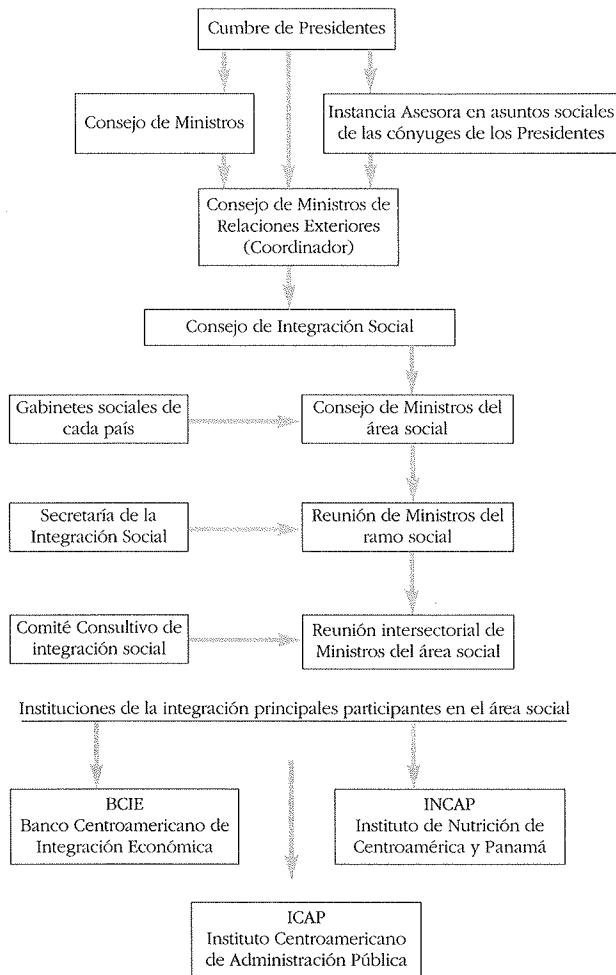
Fuente: Tomado de la Propuesta para la política social regional elaborada por la Secretaría de la Integración Social (octubre de 1995).

de integración para establecer la Unión Centroamericana. Esta tarea es confiada a un grupo de trabajo, sin que hasta ahora se pueda acceder a sus debates o resultados.

Conviene considerar al menos dos cuestiones respecto a este proyecto. En primer lugar, a lo largo de la historia Costa Rica se ha mostrado cautelosa ante la unión política, o la ha rechazado abiertamente. Como ha sucedido muchas otras veces, el proyecto podría quedar "congelado" ante las previsibles diferencias que va a suscitar, dando lugar a una nueva oleada de críticas mutuas a nivel oficial y, a la postre, alejando aún más el entendimiento.

La segunda cuestión es de más envergadura. Hay que preguntarse si es éste el momento más propicio para plantear la unión política. El distanciamiento gubernamental de la integración "real" y la evidencia de que la "inserción" en el mercado internacional no requiere una unión política previa, parecieran indicar que este tema traerá consigo mas distanciamientos

Esquema E
**Estructura institucional del Tratado de la Integración Social
 Centroamericana (TISCA)**



Nota: Debe recordarse que este esquema ha sido preparado a partir del texto del TISCA (artículos 9 a 16) y que, de realizarse el cambio institucional acordado en julio de 1997, las funciones de la Secretaría Social quedarían a cargo de la Secretaría General del SICA.

que acercamientos. Sería más conveniente, acaso, comenzar estableciendo posiciones comunes en aspectos concretos del desarrollo y ponerlas en práctica, definiendo con ello algunas parcelas de soberanía compartida, dejando para un momento posterior un objetivo tan ambicioso como la unión política. De esta forma, la unión sería el resultado final de la integración, y no su comienzo.

Con el Presidente de la República Dominicana se ha decidido crear un nuevo espacio de integración centroamericano-caribeño, cuyo contenido se definirá con claridad en negociaciones posteriores. Es necesario recordar que no es lo mismo un acuerdo de integración que de cooperación, aunque en ambos casos comporte un aumento del comercio o la ampliación de la colaboración mutua. No está claro en verdadero sentido del acuerdo. A esta falta de claridad se le añade la dificultades que plantea el caso particular de República Dominicana. Es uno de los pocos países del continente que aún no se ha incorporado a ningún esquema de integración. Es parte del Convenio de Lomé, que vincula a los países ACP con la Unión Europea, y también está incluido en la Iniciativa para la Cuenca del Caribe, que le otorga facilidades de acceso al mercado de Estados Unidos. Su estructura productiva, sus exportaciones y su sector de maquila tienen muchas similitudes con la de los países centroamericanos. Ello podría ser una ventaja a la hora de negociar, pero a la luz del actual estilo de desarrollo centroamericano, caracterizado por una profunda dependencia respecto a terceros mercados, ello también podría ser un motivo de discordia. Por todo ello es necesario estudiar con mucha profundidad el tipo de entendimiento —especialmente en materia comercial— que se suscribiría con ese país caribeño.

Cabe aún la posibilidad de que en las relaciones entre Centroamérica y el Caribe insular se cuente con una visión más amplia, y se opte por negociar en el marco de la Asociación de Estados del Caribe (AEC). La AEC parecería ser el marco de diálogo más adecuado y transparente para la intensificación de relaciones de determinados países miembros frente a los demás socios, y además parece el espacio natural definir posiciones conjuntas respecto a las relaciones con Estados Unidos y con la Unión Europea.

Los efectos sociales del nuevo estilo de desarrollo

Enfoque

No será posible reseñar aquí todos los efectos sociales derivados del nuevo estilo de desarrollo vigente desde la década anterior. En un periodo que se ha extendido, cuanto menos, a lo largo de los últimos quince años, se han producido ya cambios que por su naturaleza y magnitud han conmocionado a la región entera. Destacaremos sólo algunos de ellos, seleccionados en función de la posibilidad, aunque limitada, de su constatación empírica. Otros serán objeto de un análisis predominantemente cualitativo.

Respecto a los indicadores sociales, es importante aclarar que no contamos con índices capaces de expresar los cambios más profundos que viven las sociedades centroamericanas, ni de evaluar cuantitativamente la magnitud de los mismos. Las limitaciones inherentes a los métodos de medición impiden captar esos cambios a través de los indicadores tradicionales. Posiblemente estas circunstancias han facilitado el uso, quizás algo exagerado, del índice de desarrollo humano (IDH) elaborado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Como en toda medición de carácter social, resulta necesario evaluar a fondo el IDH para saber que es lo que éste mide realmente. De todas maneras, hacen falta nuevos indicadores que se adecuen las actuales circunstancias.

El asunto de la pobreza

El incremento de la pobreza es la muestra más clara y evidente de los cambios que se han producido en estos años. La pobreza es uno de los principales elementos dinámicos de la convivencia antagónica. Si consideramos que el aumento de la pobreza coincide con una etapa de crecimiento del producto bruto, se deduce que lo que sucede es que aumenta la retribución de los factores de producción ligados a la gestión empresarial y al capital respecto al factor trabajo. Teniendo en cuenta que el Estado es cada vez menos capaz de asegurar el equilibrio social, ello quiere decir que el "modelo" alimenta una creciente concentración de la riqueza (ver cuadros 1, 2 y 3 al final del capítulo).

El asunto de los ingresos y el empleo

Entre los factores causales del incremento de la pobreza destacan la contracción del ingreso familiar, y el desempleo y el subempleo. La reducción del ingreso familiar puede observarse a través de la evolución tanto del producto bruto por habitante como de las remuneraciones (ver cuadro 4). Según estos indicadores, la acusada caída del ingreso —especialmente visible en el periodo más grave de la crisis— no se ha visto compensada con la recuperación posterior, por lo que el ingreso real aún no ha recuperado los niveles alcanzados en la década de los setenta. A lo anterior hay que agregar el continuado aumento de las tarifas de los servicios básicos de agua, electricidad, basura y limpieza, salubridad, correos y telégrafos y de telefonía, que aunque disminuyen el déficit fiscal, de hecho reducen el ingreso real.

La recuperación de los salarios, por otra parte, se ha distribuido desigualmente. En el caso de Costa Rica se observa cómo el ingreso medio por trabajador ha crecido entre el 13% y el 18% por ciento acumulado durante el período 1987-1996 para los asalariados —trabajadores públicos y privados del sector formal, y profesionales—, en tanto que ha disminuido

notablemente para los trabajadores no calificados — en torno a -14% acumulado— en ese mismo período³. Los empleados públicos son la mayor fuerza sindical en ese país.

En cuanto al desempleo abierto, tras un fuerte aumento en los años ochenta, a lo largo de los noventa se registra una mejora que se estanca hacia mediados de la década (ver cuadro 5). Buena parte de los nuevos desempleados han sido causados por la reducción del sector público. Han influido también la menor capacidad de absorción de las actividades más intensivas en mano de obra, especialmente la agricultura, y la falta de dinamismo de las exportaciones agrícolas “no tradicionales” respecto al crecimiento de la PEA agrícola.

En el sector industrial la caída del empleo se debe a la contracción de la demanda —interna, externa o ambas, según el caso— y a la reducción de costos (“cargas”) sociales con las que las empresas pretenden aumentar su competitividad. De profundizarse estas tendencias, se perdería la oportunidad de llevar cabo una verdadera reconversión industrial, varias veces anunciada y hasta ahora no emprendida, mejorando la competitividad a partir de una reestructuración global de la producción, y no sólo recurriendo a la reducción de costes laborales, del empleo y las remuneraciones, y del incremento del subempleo.

Como es usual, en la agricultura de exportación de productos “tradicionales”, conforme crece la demanda externa aumenta el empleo. Pero a la luz de las condiciones de los mercados internacionales de estos productos —caracterizados por la inestabilidad desde que se rechazaron los convenios entre productores y consumidores— las fluctuaciones en el empleo ya no dependen de las fluctuaciones de la demanda, sino de los precios. En estos productos se observa tanto la reducción de los salarios reales como el deterioro de las condiciones de trabajo —con condiciones deplorables de salud, salubridad y seguridad en el trabajo—. Es conocida, por ejemplo, la situación existente en las fincas bananeras, en las que se ha denunciado internacionalmente el uso de productos químicos para el control de plagas que han provocado graves problemas de salud a los trabajadores.

En las nuevas empresas agrícolas exportadoras se está consolidando un pequeño grupo de trabajadores con algún grado de especialización y con empleo estable, pero el aumento cíclico de la demanda se suele afrontar con empleo temporal. La esperanza de que estas actividades puedan crear más empleo no se ha cumplido, a pesar del apoyo que se les otorga. Aquí también se está generando empleo precario y un subempleo creciente.

A todo ello se le añaden otros factores, como la incapacidad de las actividades ahora más florecientes —servicios bancarios y financieros y turismo— para absorber el incremento de la mano de obra, así como la situación imperante en la maquila.

Debido a su volatilidad, el turismo tampoco representa una fuente adicional y verdaderamente sostenible de creación de empleo. En este caso,

al igual que en el de los servicios bancarios, financieros y de seguros, las características propias de la rama de actividad no permiten un incremento del empleo capaz de absorber el incremento de la población económicamente activa, o por lo menos de la población con cierto nivel educativo.

La maquila ha llegado a la región para quedarse por mucho tiempo. En este caso en particular las instituciones oficiales no pueden asegurar la aplicación de la legislación laboral vigente. Esa legislación tampoco se ha perfeccionado lo suficiente —como en el caso de México— para proteger debidamente a los trabajadores y trabajadoras de ese sector, y para la adecuación progresiva de las maquilas a las condiciones que rigen para las empresas de la rama de actividad correspondiente. Además, la dispersión de las maquilas, tanto en la ciudad como en las áreas rurales, ha permitido que los empleadores moldeen esta actividad conforme a sus intereses. En múltiples investigaciones se demuestra que este sector se caracteriza por modalidades de empleo precario, condiciones sanitarias y de seguridad muy deficientes, salarios bajos y trato inhumano a las trabajadoras. Existen otras modalidades de presión para adoptar la forma de producción que interesa al maquilador. Es frecuente que los dueños de las maquiladoras abandonen las plantas y salgan del país dejando en condiciones deplorables a los trabajadores y sin garantía alguna respecto a sus prestaciones sociales. En muchas ocasiones ni el equipo ni el inventario abandonado —sobre el que también puede haber reclamaciones de otros acreedores— llegan a cubrir dichas prestaciones.

En definitiva, parece irse consolidando un proceso en el cual el factor trabajo se encuentra con las siguientes circunstancias: inseguridad en la búsqueda de un empleo y un ingreso digno y estable; inexistencia de formación para el empleo, que permita que los trabajadores puedan incorporarse a nuevas actividades, mas competitivas y con mejores ingresos, y lento deterioro de las condiciones de trabajo. Como consecuencia de todo lo anterior también se observa un importante incremento del sector informal (ver cuadro 6), con todos sus infortunios.

Todo lo anterior permite plantear como hipótesis que en Centroamérica se está conformando una modalidad de supervivencia antagónica ligada al comportamiento de los ciclos económicos, que respondería a las siguientes pautas: el comportamiento secular es el de un incremento sostenido de la pobreza, pero en el momento expansivo del ciclo decrece la magnitud de la pobreza, y los grupos con ingresos inmediatamente por debajo del umbral de pobreza logran situarse por encima de éste, y en la fase de contracción del ciclo sucede todo lo contrario. Esta hipótesis, una vez verificada, permitiría afirmar que, como sugieren todas las evidencias disponibles, los "ejércitos" de desocupados o subocupados son un elemento básico de la estrategia de reducción de los salarios y de los costos laborales que despliegan los grupos dominantes ante la pasividad y/o la debilidad del Estado. Es evidente que la informalidad es ya parte de este fenómeno.

La reducción de los servicios sociales básicos

La reducción de los servicios públicos más elementales del Estado, como son la educación y la sanidad pública, significan la disminución del ingreso real, el cual se contraerá aún más si las familias han de recurrir a los servicios privados de salud o educación que se están promoviendo, aunque ello, evidentemente, sólo será posible para las familias de ingreso medio o alto. El resto de la población perderá paulatinamente sus estándares de salud y educación, tal vez de forma irremediable. El cuadro 7 incluye indicadores seleccionados sobre estos aspectos.

La apertura comercial y la liberalización de los precios

Muchos de los bienes esenciales para el consumo han incrementado sus precios. Entre otros factores, ello se debe a la eliminación de los controles oficiales de los precios. También influye la nueva política oficial de autorizar aumentos en los precios en función de la variación en los costos de producción “para garantizar el abastecimiento” en los pocos bienes en los que todavía existe control. Por su parte, como es sabido, los gobiernos aplican además el criterio de que es mejor comprar en el exterior —porque es más barato— que producir en la región; este criterio se aplica principalmente a los granos básicos de consumo. Finalmente, se parte de la idea de que al reducirse los aranceles de las importaciones, éstas bajarán de precio y habrá mayor acceso a una amplia variedad de bienes. En el trasfondo de toda esta política se mantiene la idea de que la competencia ajustará los precios debidamente.

Estos supuestos, basados en gran medida en los dogmas neoliberales, contrastan con la realidad. En primer lugar, ni el aumento de las importaciones ni la reducción drástica de los aranceles genera necesariamente reducciones de precios. No hay una relación automática entre uno y otro fenómeno. La reducción de los aranceles puede no trasladarse al consumidor; y en cambio traducirse en mayores ganancias para importadores y comercializadores con una posición dominante en el mercado y/o un comportamiento oligopólico. En el caso de los granos básicos, por ejemplo, es necesario determinar hasta qué punto se traslada al consumidor el menor coste del producto en el mercado internacional, o bien éste se traduce en ganancias adicionales para los oligopolios que dominan la importación de granos.

La competencia interna también está en entredicho, pues se ha observado que en muchos casos son los productores nacionales o regionales los que se transforman en los representantes de los bienes importados más competitivos. También se han observado fusiones de empresas en la región. La estructura imperfecta del mercado y la distribución del ingreso por estratos de la población no permite asegurar que una reducción de los precios implique necesariamente un incremento del consumo.

Lo que sí es evidente en todo caso es que la liberalización comercial satisface en mayor medida las expectativas de los grupos sociales más allegados al estilo de vida norteamericano, que las de los grupos de ingresos más bajos. En sociedades tan pequeñas como las centroamericanas es posible distinguir con claridad quién accede a los grandes supermercados o los *malls*, y a la pequeña abarrotería o el modesto "super" de barrio. El enfoque neoliberal del abastecimiento no comporta ventajas para la mayoría de la población, a menos que se tenga capacidad adquisitiva para entrar en el círculo del consumismo, del crédito en las tiendas o de la tarjeta de crédito.

La apertura externa, sin embargo, afecta al nivel de empleo. La contracción de la demanda sobre la producción nacional —por desplazamiento de bienes similares o sucedáneos producidos en el extranjero, o por sustitución de los mismos, caso usual de los productos agrícolas— significa la reducción de las planillas en las firmas nacionales. Por otra parte, como vimos, los incentivos oficiales a la producción se destinan a la producción exportable, mientras que no hay una respuesta oficial al desempleo.

Las políticas de apertura de inspiración neoliberal, por otra parte, no dan respuesta al deterioro de la seguridad alimentaria que todo este proyecto conlleva. Tampoco hay respuesta al aumento del gasto de divisas que comporta una política que insiste en abastecer a los pueblos centroamericanos desde afuera.

En el caso de los productos industriales, se ha pasado de un mercado llamado por los detractores de la integración real como "mercado cautivo", a uno en el que se vende el producto extranjero por los mismos precios que el producido en la región, e incluso por debajo de éste. Se ha generado así un desplazamiento de la demanda hacia productos extranjeros. La ausencia de mecanismos de control para afrontar la competencia desleal de terceros países también ha afectado el mercado regional. Buena parte de los bienes importados disfruta de subsidios en los países de origen que les permiten hacerse fácilmente con mercados de un tamaño tan reducido como los centroamericanos.

Aunque no se cuenta con datos oficiales sistematizados al respecto, es evidente que las empresas de la región han tenido que afrontar esta situación a través de las siguientes opciones, que se presentan de manera simplificada: vender la planta al importador, caso muy frecuente; mantenerse con una cuota de mercado decreciente, apoyándose en las exportaciones al resto de la región, caso más frecuente entre las empresas que se desarrollaron al amparo del Mercado Común Centroamericano; o trasladar su actividad a la exportación de esos u otros bienes a terceros mercados, para seguir disfrutando de los privilegios de siempre. En este último caso se encuentran generalmente las empresas que han modificado su estructura productiva tanto desde el nivel tecnológico como de capacitación humana.

El caso más interesante es el de las empresas que se mantienen compitiendo el mercado regional con terceros. En este caso cabe distinguir una serie de empresas que, sin mejorar su capacidad productiva, perfeccionan sus sistemas de venta, mercadeo y propaganda, apoyados en productos tradicionales y que gozan de un amplio reconocimiento a nivel regional. Estas empresas disfrutaron de grandes ventajas en el seno del Mercado Común Centroamericano, su inversión ya fue amortizada, y los cambios tecnológicos les resultan poco atractivos. Por el contrario, las empresas con posibilidades de competir con los productos extranjeros y de exportar a terceros mercados, frente al riesgo de ver caer su cuota de mercado o de encaminarse paulatinamente a la quiebra, parecen haber optado por el perfeccionamiento tecnológico y gerencial, y/o por aumentar el componente importado —tecnológicamente más avanzado— del producto final. Hay que recordar que con el sistema arancelario vigente, la importación de materias primas y bienes intermedios tiene niveles relativamente bajos, entre 0 y 5% de tarifa ad-valorem. La proporción de insumos importados en los bienes producidos regionalmente, en consecuencia, sigue siendo alta.

En conclusión, para sobrevivir a las nuevas condiciones de apertura, 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 —aprovechando los incentivos estatales y, por lo tanto, dentro de una pauta histórica de parasitismo respecto al Estado—, es para exportar a terceros. Si se opta por el mercado regional, la mejora de la competitividad se logra sin modernizar la planta productiva, por la vía de reducir las remuneraciones y los costes laborales, y de mejorar la comercialización. A la postre, ello influye negativamente en los niveles y la calidad del empleo y en la cohesión social.

Conviene recordar que el modelo imperante impulsa a empresas de envergadura que controlan partes importantes del mercado, y no existe una política paralela de impulso a las actividades de la microempresa y del pequeño y mediano productor manufacturero, agrícola o de servicios. Desde el punto de vista regional, y aparte de algunos programas modestos en manos del Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) es poco lo que se ha avanzado en este campo. Cifras de ese banco para 1995 señalan que el crédito a los países centroamericanos para impulsar la actividad de la micro, pequeña y mediana empresa, alcanzó la cifra de 25,8 millones de dólares, que representan el 4,6% de una cartera total de préstamos aprobados ese año de 549,3 millones.

Tradicionalmente, ha sido en el nivel nacional en el que se han emprendido políticas de apoyo significativas a estos sectores. Pero incluso a este nivel han empezado a presentarse dificultades. Las políticas oficiales dan cada vez menos importancia a los programas de extensión agrícola, de apoyo técnico y financiero y de capacitación a negocios pequeños o incluso

individuales o familiares. La participación de estos sectores en el mercado regional o en el internacional parece muy difícil sin políticas de apoyo significativas que, además, que superen el estrecho marco nacional en el que se han venido diseñando y ejecutando. Algunos casos excepcionales, generados en las propias comunidades o grupos organizados, son la excepción a la regla, y confirman la necesidad de una visión regional de base para superar las dificultades.

A modo de conclusión, puede decirse que en Centroamérica, a la creciente inseguridad laboral y las dificultades para obtener un salario digno, se le suma la imposibilidad de acceder a la formación y a la capacitación para mejorar la calificación para el trabajo. Todo ello se produce en un contexto de deterioro de la salud y la educación básicas, de reducción de la cobertura de la seguridad y la protección social, y de empeoramiento del marco de relaciones laborales. El retorno a tiempos de "ejércitos" de desocupados, como instrumento básico de explotación del trabajo humano, parece ser la nota dominante de la región. La crisis de las organizaciones populares —especialmente las de tipo sindical o solidarista— y la creciente ausencia del Estado como mediador, son factores adicionales que hacen aún más grave esta situación.

Algunas consideraciones finales

Los comentarios que se exponen a continuación pretenden establecer una base de debate sobre el futuro del desarrollo social en el contexto de la apertura externa y la integración "oficial". Para ello centraremos la discusión en tres temas: en primer lugar, en la inestabilidad económica inherente al sistema neoliberal, especialmente en el caso de pequeñas economías como las centroamericanas. En segundo lugar, la naturaleza de la "nueva dependencia" en la que Centroamérica se encuentra inmersa, especialmente en su relación con Estados Unidos, y en tercer lugar, y como resultado de todo lo anterior, el camino de desesperanza que afronta la región.

La inestabilidad en el funcionamiento económico

La inestabilidad inherente al actual modelo económico actual debilita la cohesión y el equilibrio social y la capacidad de organización de la sociedad civil. Para abordar este tema es oportuno recordar los esfuerzos que la región emprendió para alcanzar la estabilidad económica en el pasado, haciendo referencia a la integración regional, y el papel clave de la libre movilidad del capital en la actual fase de inestabilidad económica.

En el caso centroamericano, los factores internos y externos que determinan el equilibrio y la cohesión social habían sido objeto en los últimos

cincuenta años de grandes esfuerzos de concertación y lucha entre los grupos dominantes, la sociedad civil y las organizaciones sociales.

En ese periodo, el Estado y los grupos dominantes buscaron modalidades de estabilidad que aseguraran sus intereses, que en muchos casos coincidían con los de la sociedad civil. Por ejemplo, la inestabilidad propia de los mercados internacionales de productos básicos —un factor de crisis interna— se había atenuado significativamente mediante acuerdos internacionales de productos básicos, con negociaciones periódicas para distribuir la producción entre los consumidores y asegurar precios adecuados, así como con acuerdos y negociaciones con las bananeras.

También se adoptó la legislación necesaria para que la empresas nacionales y transnacionales que producían los productos básicos contribuyeran al fisco —a través de impuestos sobre la renta o sobre las exportaciones—, apoyando así las políticas de redistribución de la renta.

Superada la crisis de los productos tradicionales de exportación, a partir de 1959 el proceso de integración regional permite que al desarrollo basado en la agricultura se le sume el nuevo “motor” del desarrollo industrial. Pronto se superó la etapa de producción manufacturera de “fácil” sustitución, por lo que se iniciaron las negociaciones para iniciar una segunda etapa de producción de bienes básicos para el desarrollo industrial. Ante la permanente limitación que suponían los ingresos de divisas, se controló su uso en función de las necesidades prioritarias de la producción, y de la contención del gasto familiar en bienes innecesarios y superfluos.

Se habían establecido, en definitiva, múltiples modalidades de regulación del mercado para evitar que su comportamiento impidiera alcanzar unos mínimos de redistribución del ingreso. La política fiscal y tributaria fue el eje del equilibrio social. También se hizo un esfuerzo significativo para empezar a aplicar una política comercial externa común, mediante el establecimiento de mecanismos de desarrollo de la producción exportable, y la formulación de posiciones conjuntas de negociación en ámbitos diversos, como el café o la carne, o las relaciones comerciales con países concretos, como España, Argentina, México, y con la entonces Comunidad Económica Europea.

De todas formas, los esfuerzos emprendidos dentro de este modelo “dual” no alcanzaron a resolver todos los problemas sociales y políticos de la región. Después de la dolorosa etapa de conflictos político-militares, y de las crisis que se sobrepusieron a los mismos, la región se ha visto expuesta al vendaval neoliberal, que ha eliminado todos los mecanismos de regulación de la economía que estas pequeñas sociedades habían ido estableciendo. De nuevo comienzan a hacerse visibles —como antes de los años sesenta— rasgos de inestabilidad en el funcionamiento del sistema económico. Pueden verse al respecto los datos incluidos en el cuadro 8.

Entre los elementos constitutivos del nuevo sistema que se entroniza desde fines de la década de los ochenta, y que rompen con el equilibrio

social, se encuentran la libre movilidad del capital, la incapacidad de los nuevos sectores económicos dinámicos —exportaciones no tradicionales, servicios bancarios, financieros y de seguros, turismo— para absorber la oferta de mano de obra en condiciones sostenibles, y el nuevo estilo de integración “oficial”. Habiéndose ya considerado algunos de ellos en páginas anteriores, en este apartado nos centraremos en la movilidad de capital.

La norma de los grandes oligopolios financieros actuales es asegurar, por la vía del control del capital a nivel global, el máximo de ganancias posibles con el menor control social posible. Bajo el control financiero la competencia es un mito. Es la nueva esfera superior del capitalismo la que genera la monopolización de la actividad económica. Tres condiciones mínimas se requieren para garantizar este nuevo estilo de control global: la libre movilidad del capital, el libre funcionamiento del mercado, y la menor regulación posible de parte del Estado en las relaciones con el factor trabajo y en la determinación de los precios. Esos tres elementos se están logrando en la región centroamericana, de manera gradual, persistente, y se podría decir que casi fatalmente.

La inversión se realiza cada vez más en la actividad que el dueño del capital decide, en contraste con las políticas de orientación y estímulo que aplicaron los gobiernos en función de las necesidades del desarrollo. Los precios de los bienes y de los servicios se determinan ahora en un sistema de mercado cada vez más imperfecto. En los países pobres, con el tiempo, los precios no se ligan a los ingresos, sino a los niveles de ganancias de las empresas y a los intereses del capital. Incluso hasta en los productos que los propios países agroexportadores venden en el mercado internacional es ahora norma aplicar en el mercado interno los mismos precios que en el mercado externo, como si los ingresos personales fueran iguales en Europa y en Costa Rica.

A lo anterior se le añade que las decisiones sobre el lucro del capital ya no dependen sólo de la inversión en actividades productivas (incluso superfluas) sino del uso del capital en otros mercados, como los de servicios, divisas, los especulativos e incluso los ilícitos. El traslado, casi instantáneo del capital entre un mercado y otro es un factor clave tanto de la inestabilidad inherente al modelo neoliberal, como de su falta de cohesión social y de su incapacidad de funcionar de manera sostenible. Ello también es causa de las carencias de capital para la actividad productiva que se registra en países como los centroamericanos. La libre movilidad del capital, además, crea las condiciones que permiten que los inversores cuenten con la fuerza suficiente para incidir en las decisiones de los gobiernos. Esta influencia se ejerce a través de la exigencia de cumplimiento, como garantía previa a la realización de la inversión, tanto de la condicionalidad de los organismos prestamistas internacionales como de la que los propios inversores imponen en el campo en el que dicha inversión va a producirse.

Como consecuencia de todo lo anterior, el nivel de ingresos y el nivel de empleo de la mayor parte de la población centroamericana quedan al albur de las decisiones de inversión y de las ganancias de terceros. En otras palabras, el interés social va quedando paulatinamente abandonado frente al embate del interés privado. Esto significa, como es evidente, que es el interés "privado" el que predomina frente a la cohesión social. Ello es particularmente grave si consideramos que en el modelo neoliberal el Estado pierde su papel reequilibrador.

Sin pretender desarrollar una teoría sobre el papel del Estado en la sociedad, es más que evidente que su presencia es indispensable para asegurar el equilibrio y la cohesión social, tanto por la vía de la orientación del comportamiento social para asegurar la convivencia pacífica, como para impulsar los mecanismos de redistribución del ingreso que aseguran la cohesión social y que son expresión, a su vez, de la solidaridad humana. Es verdaderamente inaudito que a fines del siglo XX haya que replantearse la validez de este asunto. Pero la realidad es que la política neoliberal, al menos la que se impone en esta región marginal del mundo, tiene propuesta una reducción *ad-absurdum* del Estado que amenaza directamente sus funciones reequilibradoras.

El incremento de la dependencia

La amplia dependencia tecnológica, la amplísima dependencia financiera, la constante dependencia en el ámbito de los servicios, y la creciente dependencia del mercado de los Estados Unidos de América, como parte de su zona de influencia, hacen de la región centroamericana una de las áreas en las que se observa con más fuerza en la actualidad una nueva dependencia que, a diferencia del pasado, ya no puede calificarse como "relativa", por utilizar la expresión acuñada anteriormente por CEPAL.

Conforme ha ido aumentando desde mediados de los ochenta el grado de apertura, el peso del comercio con Estados Unidos aumenta y con la Unión Europea se reduce. En 1981 el comercio con Estados Unidos representaba el 31,9% del total. En 1989 se elevó al 39,8%, y en 1992 al 46,8%. La Unión Europea representaba en 1981 el 15,2%, en 1989 el 19,1% y en 1992 el 14,4% del total. El comercio intracentroamericano ha experimentado una recuperación notable desde finales de los ochenta, pero todavía no alcanza los niveles logrados antes de la crisis. Además, a pesar de ser el tercer mercado externo más importante, apenas sí se le menciona en el discurso oficial.

Esta situación de "dependencia absolutista combinada", que parece consolidarse, es particularmente grave debido a la imposibilidad real por parte de Centroamérica de mantener una relación sustantiva con Europa, tanto comercial como política y cultural. A esta cuestión se le da cada vez más importancia en las discusiones de la sociedad civil del gran Caribe, reconociendo que se está pasando por un proceso de traslado de un

sistema de integración con autonomía relativa, a otro de dependencia absolutista sin integración.

El camino de la desesperanza

Después de este análisis, hay dos factores que es necesario tomar en cuenta para contar con una perspectiva adecuada sobre el futuro de la política social y el desarrollo social en el contexto de la integración regional "oficial". En primer lugar, parece que el ciclo de convivencia antagónica todavía puede requerir algo de tiempo para consolidarse. En segundo lugar, los cambios que se derivan de la aplicación del modelo neoliberal aún no han logrado destruir la Centroamérica que fue. En consecuencia, todo parece indicar que en los próximos años habrá que esperar más del esfuerzo nacional que del regional para avanzar en materia social, tanto por la paralización de la integración real, como por el interés oficial de realzar las cosas a nivel primordialmente nacional.

En el pasado los trabajadores habían apostado por la integración, ya que ésta permitía tener más capacidad de presión y una correlación de fuerzas más favorable. Esta alternativa, sin embargo, no parece posible ahora en la práctica. La sociedad civil también está abordando la cuestión social con una perspectiva nacional, acaso más arraigada históricamente que en el propio Estado, lo que impide que emerja un frente centroamericano de defensa de sus intereses. Hay muchas más razones que explicarían este hecho. Entre ellas podrían citarse las divisiones que aún afectan a la sociedad civil—consecuencia a su vez de una concepción de lucha, aún no superada, centrada en reivindicaciones específicas y de corto plazo, y que es muy visible en las organizaciones sindicales—, y la incapacidad de liberarse de la necesidad de mantener vínculos con el Estado. Todavía no se acepta que en los países pequeños la solución de los problemas sociales, entre otros muchos, reside en la adopción de posiciones conjuntas. La esperanza de que, a diferencia de lo ocurrido en el pasado, se pudieran superar estos problemas, no se ha materializado. Al menos por ahora, el sufrimiento de las familias no ha motivado cambios significativos en la posición y las estrategias de la sociedad civil.

También le falta a la propia sociedad civil reconocer su necesidad de apoyo técnico externo, y de confiar en él. No se han valorado ni se han asumido como propios, ni a nivel nacional ni regional, los esfuerzos a su favor de grupos de intelectuales y de profesionales comprometidos. Esfuerzos encaminados a alcanzar posiciones conjuntas en lo que se refiere a la política social y al proceso de integración regional. Entre las propuestas que ya están a disposición de la sociedad civil se encuentran, por ejemplo, la *Plataforma Mínima Común de la Sociedad Civil del Istmo Centroamericano*, la propuesta de una "Carta Social Centroamericana"—una propuesta que fue rebajada en su fuerza y contenido por los

propios representantes de la sociedad civil—, presentada a los gobiernos como unas *Bases Técnicas para la Elaboración de una Carta Social Centroamericana*, y el anteproyecto de *Tratado Social para la Integración Centroamericana*, una propuesta alternativa planteada como posición negociadora en este tema.

La fuerza y la presencia de las iglesias, los partidos políticos y las organizaciones políticas internacionales continúa siendo una limitación importante para configurar una sociedad civil autónoma, con capacidad propia para generar posiciones y propuestas y de contar con fuerza suficiente de negociación. Incluso las organizaciones regionales creadas más recientemente —la Iniciativa Civil para la Integración Centroamericana (ICIC) y el Comité Centroamericano de Coordinación Intrasectorial (CACI)— se encuentran ya en una crisis interna, debido a luchas internas por el liderazgo, fruto de visiones limitadas que incapacitan para manejarse colegialmente, como por el hecho de que detrás de estas plataformas hay fuerzas que presionan para que esas prometedoras organizaciones no se consoliden, y menos aún lleguen a formar una confederación centroamericana de la sociedad civil. La sociedad civil del Caribe, parece mostrar más madurez en sus luchas que la de la región centroamericana.

El prometedor esfuerzo realizado en los últimos años por estas organizaciones —elaboración de documentos de política, adopción de posiciones conjuntas, presentación de propuestas en reuniones oficiales— ha sido en vano, puesto que han sido desechadas por los Gobiernos, una por una, sin ninguna explicación. Ante esta situación no ha existido una respuesta digna por parte de las organizaciones de la sociedad civil.

Considerando lo que hasta ahora se ha hecho y lo que queda por hacer, se derivan algunas consecuencias para la política social:

1. No es mucho lo que se ha logrado a nivel regional en materia social. La importancia otorgada a los asuntos institucionales y la compulsiva atención prestada a la liberalización comercial no se corresponde con la poca relevancia concedida a los asuntos sociales;

2. La falta de coherencia entre lo económico, lo ambiental y lo social, hacen que el esfuerzo de integración regional, a pesar del discurso oficial; no sea sostenible.

3. Los éxitos logrados a nivel regional con el apoyo de organismos especializados de Naciones Unidas, en ámbitos como la salud, la niñez y el medio ambiente; los programas regionales de coordinación, apoyo a la producción y a la exportación de pequeños productores, especialmente en el ámbito agrario, y el foro regional laboral establecido en el Parlamento Centroamericano, demuestran que hay posibilidades insospechadas, aún no utilizadas, para la atención de los problemas sociales a nivel regional, tanto de los de nivel nacional como de los que nacen de la propia dinámica de la integración.

4. Desafortunadamente, no hay verdadero interés en los gobiernos actuales en realizar esfuerzos "comunitarios", y menos aún en el ámbito social, en el que se considera que el nivel nacional de actuación sigue siendo indispensable por razones políticas y de seguridad nacional.

5. La sociedad civil no cuenta con suficientes conocimientos respecto a la integración del pasado y sus ventajas y limitaciones, a pesar de los esfuerzos realizados por organizaciones regionales, con el apoyo de ONG europeas. Por esta razón, no pueden comprometerse con una lucha en defensa de una integración regional real, que permita contar con los medios adecuados para la solución de los problemas sociales.

Para Centroamérica, las opciones parecen ser muy limitadas. Sólo queda encaminarse hacia ese caos al que se llegará en algún momento en el siglo XXI, o permanecer en un la convivencia antagónica durante un periodo indeterminado. Frente a estos escenarios empieza a surgir entre algunos intelectuales de la región la idea de consolidar un movimiento regional de resistencia activa que pueda arrojar alguna esperanza.

NOTAS

1. El presente trabajo es un extracto de un conjunto de investigaciones y documentos que el autor ha venido realizando en el periodo 1993-1997 con el apoyo de las siguientes instituciones (espacios en sus publicaciones, insumos o facilidades materiales para realizarlas, participación en eventos, o en algunos casos, financiamiento): Fundación Friedrich Ebert de Alemania; Confederación de Sindicatos de Holanda (FNV); Fundación Paz y Solidaridad, Comisiones Obreras, España; Fundación Arias para la Paz y el Desarrollo Humano; FLACSO-Programas Costa Rica y El Salvador; Organización Regional Internacional del Trabajo (ORIT); Instituto Venezolano de Estudios Sociales y Políticos (INVESP); Nueva Sociedad; Centro de Estudios del Trabajo (CENTRA), San Salvador; y el Instituto Centroamericano de Asesoría Laboral (ICAL). Una relación completa de los trabajos del autor se encuentra al final del capítulo.

2. Véase por ejemplo la *Propuesta de una Plataforma Mínima Común de la Sociedad Civil del Istmo Centroamericano*, aprobada por representantes de la sociedad civil de la región, durante el Seminario Internacional "Los problemas y conflictos sociales en Centroamérica: la agenda de la sociedad civil", cuya reseña se encuentra en Álvaro de la Ossa (Comp.) "La integración Social: Nuevas Rutas hacia la Discordia", Fundación Friedrich Ebert, ORIT y Fundación Centroamericana por la Integración (FCI), Temas Centroamericanos nº 11, San José, 1996.

3. Juan Diego Trejos, "Salarios y apertura comercial", en *Rumbo*, nº 670, San José, noviembre de 1997.

BIBLIOGRAFÍA

La bibliografía que aquí se presenta abarca los trabajos sobre este tema realizados por el autor entre 1993 y 1997, en los que en gran medida se basa este capítulo.

- OSSA, Álvaro de la (1993), *Centroamérica: la integración económica posible en el contexto de la apertura*. Informe de la investigación realizada a solicitud de SIECA como parte del proyecto SIECA-BID (PRADIC). Guatemala: SIECA (mimeo).
- OSSA, Álvaro de la (Comp.) (1994a), *El sistema de la integración centroamericana: crítica de la visión oficial*. Fundación Friedrich Ebert/FCI, temas centroamericanos n.º. 4 (2ª edición).
- OSSA, Álvaro de la (1994b), "La integración centroamericana: ¿Posibilidad o ficción?". Ponencia presentada en el Seminario Internacional "Aspectos Sociales en los procesos de Integración: Iberoamérica y Europa". Santa Cruz, Bolivia.
- OSSA, Álvaro de la (Comp.) (1995a), *Escenarios de Centroamérica en los cambios en el entorno económico mundial*. San José: Fundación Friedrich Ebert/FLACSO-Programa Costa Rica/FCI, temas centroamericanos n.º. 7.
- OSSA, Álvaro de la (Comp.) (1995b), *Panamá: La integración con los otros países del Istmo Centroamericano*. San José: Fundación Friedrich Ebert, temas centroamericanos n.º. 8.
- OSSA, Álvaro de la (1995c), "Cumbres Presidenciales, Sociedad Civil e Inversión Social en Centroamérica". Ponencia presentada en la Conferencia Regional sobre el Fortalecimiento de la Sociedad Civil en Centroamérica, Panamá y República Dominicana. San José: BID-ALOP-FOLADE (mimeo).
- OSSA, Álvaro de la (1995d), "Globalización e integración: ¿Paradigmas complementarios?". Ponencia presentada en el Foro Internacional "La integración centroamericana y los nuevos entornos mundiales", auspiciado por FLACSO, FUDECSO y la FCI, publicado en San Salvador: FLACSO-Programa El Salvador, Cuadernos de Trabajo n.º 7.
- OSSA, Álvaro de la (1995e), *Centroamérica: de la integración con autonomía a la dependencia sin integración (1960-1994)*. Madrid: Comisiones Obreras (CC OO), Cuadernos Paz y Solidaridad n.º 24, mayo.
- OSSA, Álvaro de la (Comp.) (1996a), *La integración social: nuevas rutas hacia la discordia*. San José: Fundación Friedrich Ebert/ORIT/FCI, temas centroamericanos n.º. 11.
- OSSA, Álvaro de la (1996b), *Anteproyecto de Tratado Social para la Integración Centroamericana*. San José; ORIT/Confederación de Trabajadores de Centroamérica (CTCA) 1996.
- OSSA, Álvaro de la (1996c), *La integración centroamericana: una síntesis anotada para la sociedad civil*. San Salvador: Centro de Estudios del Trabajo (CENTRA).
- OSSA, Álvaro de la (1996d), "Apuntes sobre la industrialización de América Latina: la proliferación de la maquila y las zonas francas y el fenómeno de la deslocalización industrial. Ponencia presentada en el Seminario Internacional "Mundialización de la economía y el empleo", Santa Cruz de Bolivia.
- OSSA, Álvaro de la (1997a), "Resistencia pacífica y activa: alternativa razonable de la sociedad civil para el siglo XXI". Ponencia presentada al Seminario Internacional "Sociedad civil y resistencia pacífica en Centroamérica", Fundación Friedrich Ebert-FCI, octubre (mimeo). La memoria de este Seminario se encuentra en prensa.

- OSSA, Álvaro de la (1997b), *La sostenibilidad del trabajo humano*. San José: Instituto Centroamericano de Asesoría Laboral.
- OSSA, Álvaro de la (1997c), "La revisión oficial de la institucionalidad de la integración: ¿Otro paso mas en el ajuste neoliberal?", en Carlos Sojo (comp.), *Centroamérica: la integración que no cesa*. San José. FLACSO-Costa Rica, Cuadernos de Ciencias Sociales n° 103.
- OSSA, Álvaro de la (1997d), *Centroamérica: Conflictos e Integración*. San José: Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano.
- OSSA, Álvaro de la (1997e), *El establecimiento de una unión aduanera entre Guatemala y El Salvador, en el contexto de la integración centroamericana*. Guatemala: SIECA/Unión Europea (mimeo).

Ver también:

- Fundación Centroamericana de Integración (FCI) (1995), *Centroamérica: Desarrollo económico con equilibrio social. Posición de la FCI en el Foro de las Organizaciones no Gubernamentales 95 y en la Cumbre Social Mundial*. San José-Edimburgo-Copenhague.

CUADROS

Cuadro 1
Evolución del producto Interno Bruto y del PIB por habitante
(Porcentajes sobre la base de valores a precios de 1990)

	PIB: tasas anuales de variación							Tasa anual promedio Acumulada
	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996 ¹	1991-1996
América Latina ²	-0,3	3,4	2,7	3,8	5,3	0,3	3,4	3,1
SICA (6 países)	3,0	3,2	5,7	4,6	3,5	3,8	3,0	3,9
Costa Rica	3,5	2,1	7,3	6,0	4,4	2,3	0,5	3,7
El Salvador	4,8	3,6	7,5	7,4	6,0	6,1	3,5	5,6
Guatemala	3,0	3,7	4,9	4,0	4,1	5,0	3,0	4,1
Honduras	-0,8	2,0	6,3	7,0	-1,3	3,2	3,5	3,4
Nicaragua	0,0	-0,3	0,9	-0,4	4,0	4,7	5,5	2,4
Panamá	8,0	8,1	7,5	3,8	3,8	1,9	2,0	4,5

	PIB: tasas anuales de variación							Tasa anual promedio Acumulada
	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996 ¹	1991-1996
América Latina ²	-2,2	1,6	0,9	2,0	3,5	-1,4	1,7	1,4
SICA (6 países)	0,6	0,6	3,0	1,9	0,8	1,2	0,5	1,3
Costa Rica	0,8	-0,4	4,7	3,5	1,9	0,0	-1,7	1,3
El Salvador	2,9	1,4	5,0	4,7	3,4	3,6	1,1	3,2
Guatemala	0,1	0,8	1,9	1,1	1,2	2,0	0,2	1,2
Honduras	-3,7	-1,0	3,2	3,9	4,1	0,3	0,4	0,4
Nicaragua	-2,4	-3,0	-2,0	-3,3	1,0	1,7	2,7	-0,5
Panamá	5,9	6,0	5,5	1,9	1,9	0,1	0,3	2,6

¹ Estimación preliminar.

² No incluye los países del Caribe ni Cuba.

Fuente: CEPAL.

Cuadro 2
Magnitud y evolución de la pobreza y la indigencia, 1970-1992
 (porcentaje de hogares)

País	Año	Bajo la línea de pobreza ¹			Bajo la línea de indigencia		
		Total	Urbano	Rural	Total	Urbano	Rural
América Latina	1970	40	26	62	19	10	34
	1980	35	25	54	15	9	28
	1986	37	30	53	17	11	30
	1990	39	34	53	18	13	30
Costa Rica	1970	24	15	30	6	5	7
	1981	22	16	28	6	5	8
	1988	25	21	28	8	6	10
	1990	24	22	25	10	7	12
El Salvador ²	1980	68	58	76	51	45	55
	1990	71	61	85	52	30	70
Guatemala	1980	65	41	79	33	13	44
	1986	68	54	75	43	28	53
	1990	75	62 ²	72	52 ²	31 ²	45
Honduras	1970	65	40	75	45	15	57
	1988	71	53	81	51	28	64
	1990	75	65	84	54	38	66
	1992	73	66	79	50	38	59
Nicaragua ²	1980	62	46	80	35	22	50
	1990	75	60	85	42	27	52
Panamá	1979	36	31	45	19	14	27
	1986	34	30	43	16	13	22
	1989	38	34	48	18	15	25
	1991	36	34	43	16	14	21

¹ Pobreza incluye a los que están bajo la línea de indigencia o de extrema pobreza.

² Porcentaje de la población total.

Fuente: CEPAL.

Cuadro 3

Distribución de la renta por estratos de población, 1994
(Por quintiles de población, incluyendo los deciles situados a ambos extremos de la escala)

	10% más pobre	20% más pobre	20% medio- bajo	20% medio	20% medio- alto	20% más rico	10% más rico
Costa Rica	1,2	4,0	9,1	14,3	21,9	50,7	34,1
El Salvador	—	—	—	—	—	—	—
Guatemala	0,6	2,1	5,8	10,5	18,6	63,0	46,4
Honduras	1,5	3,8	7,4	12,0	19,4	57,4	41,9
Nicaragua	1,6	4,2	8,0	12,6	20,0	55,2	39,8
Panamá	0,5	2,5	6,3	11,6	20,3	59,8	42,2

Fuente: Banco Mundial.

Cuadro 4

Salarios mínimos reales urbanos, 1990-1996¹
(Índice 1980=100)

País/área								Tasa de crecimiento ²	
	1990	1991	1992	1993	1994	1995	90-95	95-96	
Am. Latina ³	69,3	70,5	68,6	69,6	69,1	72,0	0,8	0,0 ⁴	
Costa Rica	127,2	123,3	125,4	130,6	134,6	129,9	0,4	-1,6	
El Salvador	33,9	34,6	29,2	35,9	37,3	36,8	1,6	n.d.	
Guatemala	108,7	99,5	87,5	78,4	74,7	89,3	-3,9	-1,8	
Honduras	81,9	83,5	100,1	100,9	82,8	80,2	-0,4	-0,6	
Nicaragua	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	
Panamá	98,4	97,1	95,5	107,2	105,8	105,6	1,4	5,2	

¹ Salario mínimo más bajo en la industria.² Variación anual.³ Promedio simple.⁴ Sólo incluye los países para los cuales se contó con información para 1996.

Fuente: OIT, a partir de estadísticas oficiales de los países.

Cuadro 5
Desempleo abierto urbano, 1985-1995
 (Tasas anuales medias)

País/área	1985	1990	1991	1992	1993	1994	1995
América Latina*	10,1	8,1	8,4	8,1	8,1	7,8	8,8
Costa Rica	7,2	5,4	6,0	4,3	4,0	4,3	5,7
El Salvador	n.d.	10,0	7,5	6,8	n.d.	7,0	8,0
Guatemala	12,0	6,4	6,7	6,1	8,1	7,2	n.d.
Honduras	11,7	6,9	7,1	5,1	5,6	4,0	6,6
Nicaragua	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Panamá	15,7	20,0	20,0	18,2	15,6	15,8	16,4

Fuente: OIT, a partir de información de Encuestas de Hogares nacionales.

Cuadro 6
Estructura del empleo no agrícola y sector informal, 1990-1995
 (Porcentajes de la PEA)

País/región	1990	1995
<i>América Latina</i>		
– Sector informal urbano:	51,6	56,1
Trabajadores por cuenta propia ¹	24,7	26,5
Empleo doméstico	6,7	7,1
Pequeñas empresas ²	20,2	22,5
– Sector formal:	48,4	43,9
Sector público	15,3	13,2
Empresa privada media y grande	33,0	30,8
<i>Costa Rica</i>		
– Sector informal urbano:	43,2	44,6
Trabajadores por cuenta propia ¹	18,1	18,1
Empleo doméstico	5,8	5,0
Pequeñas empresas ²	18,4	21,5
– Sector formal:	57,7	55,4
Sector público	22,0	17,9
Empresa privada media y grande	35,7	37,6
<i>Honduras</i>		
– Sector informal urbano:	54,1	54,4
Trabajadores por cuenta propia ¹	36,3	34,0
Empleo doméstico	6,9	5,4
Pequeñas empresas ²	10,8	15,1
– Sector formal:	45,9	45,6
Sector público	14,9	12,5
Empresa privada media y grande	31,0	33,1
<i>Panamá</i>		
– Sector informal urbano:	40,5	41,3
Trabajadores por cuenta propia ¹	20,4	20,5
Empleo doméstico	7,2	7,6
Pequeñas empresas ²	12,8	13,2
– Sector formal:	59,5	58,7
Sector público	32,0	23,4
Empresa privada media y grande	27,5	35,4

¹ Incluye trabajadores por cuenta propia (Excepto los administrativos, profesionales y técnicos) y trabajadores familiares.

² Ocupados correspondientes a establecimientos que cuentan con menos de 5 ó 10 trabajadores, dependiendo de la información disponible.

Fuente: Estimaciones de la OIT con base en información de Encuestas de Hogares y otras fuentes oficiales.

Cuadro 7
**Centroamérica: indicadores del gasto público en salud,
educación y defensa**

País	1985	1987	1989	1990	1992	1995
<i>Gastos militar por habitante (dólares USA de 1985)</i>						
Guatemala	25	—	—	—	—	15
El Salvador	53	—	—	—	—	21
Honduras	16	—	—	—	—	12
Nicaragua	199	—	—	—	—	56
Costa Rica	11	—	—	—	—	16
<i>Gasto militar como porcentaje de los gastos en salud y educación</i>						
Guatemala	—	—	—	87	31	—
El Salvador	—	—	—	121	66	—
Honduras	—	—	—	102	92	—
Nicaragua	—	—	—	28	97	—
Costa Rica	—	—	—	4	5	—
<i>Gasto en educación (porcentaje del PIB a precios corrientes, datos comparativos disponibles)</i>						
Guatemala	1,1	2,2	2,2	2,2	—	—
El Salvador	1,4	2,2	1,9	1,6	1,4	—
Honduras	4,7	4,5	—	—	—	—
Nicaragua	6,6	6,1	—	—	—	—
Costa Rica	4,1	6,0	4,4	4,9	4,7	—
<i>Gasto en salud (porcentaje del PIB a precios corrientes, datos comparativos disponibles)</i>						
Guatemala	0,5	0,9	1,2	1,2	—	—
El Salvador	1,1	0,9	0,8	0,8	0,8	—
Honduras	2,6	2,4	2,4	2,8	2,8	—
Nicaragua	5,0	6,6	—	—	—	—
Costa Rica	5,0	5,5	7,1	6,7	—	—

Fuente: Ossa 1996a y 1997b, a partir de datos oficiales.

Cuadro 8
**Centroamérica: Rango de variación de las tasas de
 crecimiento del producto bruto**

País	Rango de variación				Extensión del rango	
	1969-79		1980-84		1960-79	1980-94
Centroamérica	3,8	6,1	—		2,3	—
Guatemala	5,3	5,8	-0,5	4,9	0,5	5,4
El Salvador	1,0	6,8	-9,0	7,5	5,8	16,5
Honduras	2,3	7,2	-4,4	6,1	4,9	10,5
Nicaragua	-2,9	10,1	-4,1	4,6	13,0	8,7
Costa Rica	5,1	5,2	0,9	7,3	0,1	6,4
Panamá	—		4,7	9,3	—	4,6

Fuente: Cuadros 1 y 2.

La unión aduanera: un imperativo para la integración regional en América Central

Victor Bulmer-Thomas

El Mercado Común Centroamericano: de la crisis a la reactivación

El proceso de integración centroamericano, que empezó a principios de los años cincuenta, murió a principios de los años ochenta con la crisis de la deuda. Los esfuerzos para reavivar el mercado común empezaron a mediados de los años ochenta, pero surgieron factores extremadamente adversos para que pudieran llegar a buen fin: en primer lugar, la tensión entre el Gobierno sandinista en Nicaragua y otros gobiernos centroamericanos imposibilitó una verdadera reestructuración del mercado común. En segundo lugar, las instituciones financieras internacionales, como el FMI y el Banco Mundial, se opusieron decididamente a la integración regional, a la que consideraban, en el mejor de los casos, como un recurso para no fijar la atención en la necesidad de promover las exportaciones no tradicionales al resto del mundo, y en el peor de los casos como un retorno a escala regional al modelo de sustitución de importaciones, al que se consideraba responsable de la crisis. En tercer lugar Estados Unidos, cuyo apoyo era indispensable para el renacimiento de la integración regional, se opuso claramente durante el período 1981-1989 —el período de la administración del Presidente Reagan— a cualquier medida que pudiera interpretarse como una “cuerda salvavidas” proporcionada a los sandinistas.

Al ser derrotados los sandinistas en las elecciones libres de febrero de 1990, quedó abierto el camino para que de nuevo se intentara revivir el proyecto de la integración regional. Aprovechando el éxito del plan Arias, con el que se puso fin a la guerra civil en Nicaragua, la cumbre de los presidentes centroamericanos celebrada en Antigua Guatemala, en junio de 1990, bosquejó un nuevo proyecto de integración a través del Plan de Acción Económica para Centroamérica (PAECA). Se pretendió reinstaurar plenamente el Mercado Común Centroamericano (MCCA), al que reingresaría Honduras como miembro de pleno derecho. Con

el PAECA la integración experimentaría un cambio de estrategia: el arancel externo común se restablecería a un nivel muy inferior al de las décadas anteriores, se suprimirían las barreras intrarregionales no arancelarias, y la liberalización del comercio intrazonal abarcaría por primera vez los productos agrícolas.

Este último punto es muy importante; la agricultura en Centroamérica presenta dos modalidades: por un lado, las grandes haciendas que dominan el mercado de las exportaciones agrícolas (plátano, café, azúcar, algodón...), y por otro lado, las haciendas menores que se dedican a productos agrícolas destinados al mercado nacional. La liberalización del comercio, por consiguiente, podría acarrear un ajuste a fondo en la agricultura en países con desventajas comparativas en el mercado agrícola. A fin de evitar esto, los países centroamericanos se comprometieron a practicar un sistema de bandas de precios para los principales productos agrícolas semejante al del modelo chileno. En este esquema se aplicarían aranceles variables a fin de proporcionar a los productores nacionales un mínimo de protección frente a la competencia internacional, y asegurar la supervivencia de algunos pequeños agricultores en cada una de las repúblicas centroamericanas.

Después de 1985 se recuperó poco a poco el mercado intrarregional, pero éste siguió representando solo una parte pequeña dentro del comercio total. Es sólo a partir de 1990 que se aceleró el ritmo de crecimiento del comercio intrarregional, de manera que en 1993 el valor de las exportaciones intrarregionales superó el valor máximo alcanzado en el año 1980; se llegó a un acuerdo sobre el arancel externo común, que tendría un máximo del 20%, y comenzaron a funcionar algunos precios agropecuarios según lo planeado de conformidad con el modelo chileno. En 1994, El Salvador, Guatemala y Honduras, se sintieron capaces para iniciar una etapa adicional del proceso de integración, creando el denominado "triángulo del norte".

Realizaciones y límites de la nueva estrategia de integración

El esquema de integración regional, sin embargo, estaba aún lejos de poder considerarse "en buen estado de salud". El restablecimiento del comercio intrarregional en el decenio posterior a 1985 sólo representaba una recuperación ligeramente mayor a lo perdido entre 1980 y 1985. La composición de las exportaciones intrarregionales no se modificó significativamente, y continuó presentando escaso parecido con el patrón de las exportaciones extrarregionales. Esta es una cuestión importante, ya que cuando no hay mucha coherencia entre las exportaciones intrarregionales y extrarregionales, eso implica que hay una falta de competitividad

internacional para los productos o las exportaciones intrarregionales. Las barreras no arancelarias continuaron siendo enormes y no se encontró ningún mecanismo capaz de eliminarlas, lo que limitó fuertemente la expansión del comercio intrarregional.

Las instituciones intrarregionales, casi paralizadas en los años ochenta, continuaron siendo muy endeble; para corregir estas situaciones se optó, en vez de reformar las instituciones existentes, por la creación de nuevas instituciones, por ejemplo el Parlamento Centroamericano. Motivo de especial preocupación era que Costa Rica, con la mejor economía de la región, se negara a participar de lleno en el programa. Habiendo reducido los aranceles en los años ochenta, Costa Rica no se sentía obligada a colaborar en la creación de un arancel externo común en los años noventa; además de oponerse al libre tránsito de la mano de obra, Costa Rica no se adhirió al Triángulo del Norte, en el cual se intentaba crear un verdadero Mercado Común. Más aún, Costa Rica manifestaba abiertamente que deseaba llegar a acuerdos bilaterales con países no centroamericanos, y en 1994 firmó un Tratado de Libre Comercio con México. Esto complicó aún más las posibilidades de establecer una unión aduanera en América Central.

Por consiguiente, no es probable que el nuevo mercado común, en el mejor de los casos, llegue a ser algo más que una mera área de libre comercio. Otros países, especialmente El Salvador, ya han indicado que desean reducir unilateralmente los aranceles: Por lo tanto, el arancel externo común puede considerarse como una meta bastante lejana.

El comercio dentro del Mercado Común ha crecido, pero continúa presentando concentraciones muy marcadas, dado que los intercambios bilaterales entre El Salvador y Guatemala representan más del 30% del total. Las dos economías más débiles, la hondureña y la nicaragüense, siguen al margen de la expansión comercial, ya que el Mercado Común —a pesar de tener ciertas características nuevas— en gran medida reproduce el esquema de los años sesenta y setenta.

Aun cuando la integración de la zona no ha perdido su carácter instrumental, la meta ya no es la industrialización sino el crecimiento basado en las exportaciones. Como parte de este cambio, todos los países centroamericanos han reducido notablemente los aranceles externos a fin de liberalizar el comercio. Esto ha modificado el contexto en que se desarrolla el esquema de la integración regional. Los precios que prevalecen en el territorio nacional ya no difieren exageradamente de los precios que se registran en el extranjero. Asimismo, ya ha disminuido mucho el margen preferencial disponible que se ha de conceder a las naciones asociadas.

El nuevo esquema de integración regional se ha apuntado algunos éxitos. Desde mediados de los años ochenta el comercio intrarregional ha crecido con más rapidez que el comercio total, de manera que su importancia ha crecido en términos relativos. No obstante en el año 1996, al cabo de diez años de recuperación del comercio intrarregional, la proporción entre

las exportaciones intrarregionales y el total de las exportaciones sólo llegó al 20%. Este índice es inferior a la proporción de los años setenta.

La situación es peor en el caso de las importaciones, debido a que las importaciones totales de la región son mucho más altas que las exportaciones. Si observamos la proporción de las importaciones intrarregionales respecto a las importaciones totales, comprobamos que es alrededor de 12%; solamente el 12%.

Como la promoción de un crecimiento basado en las exportaciones constituye hoy en día la meta de la integración regional, quizá ya no sea tan importante la participación de las exportaciones intrarregionales. Lo que más importa es la capacidad del esquema de integración para contribuir a la competitividad internacional mediante la reducción de los costes, la habilidad comercial, o una mayor capacidad para negociar.

La existencia de manufacturas de coste elevado en cada uno de los países centroamericanos al iniciarse el proceso ha aumentado las posibilidades de la creación de comercio. Por otra parte, con la reducción de los aranceles externos disminuyó el riesgo de la desviación de comercio. Por consiguiente, las perspectivas de que un esquema de integración regional en Centroamérica cree beneficios netos son mucho mayores en los años noventa que en los años sesenta. El que la creación del comercio neto favorezca el bienestar depende en parte de la capacidad de los factores de producción para dejar atrás las manufacturas costosas e ineficientes y llevar a cabo otras actividades. Esta posibilidad es ahora mayor debido a que las naciones centroamericanas están dispuestas a incluir en el proceso, además de los productos industriales, a sectores antes ausentes en los esquemas de la integración, como la agricultura y los servicios.

Es importante mencionar que también es posible que la actual modalidad de integración logre promover las inversiones, haciendo más atractivos los proyectos relacionados con la infraestructura a nivel regional en sectores como el de la energía y el de los transportes.

A pesar de los éxitos mencionados, la integración regional de Centroamérica sigue sometida a numerosas limitaciones. Los primeros diez años posteriores a 1985 casi se limitaron a recobrar los niveles de comercio intrarregional perdidos a causa de la crisis de la deuda y la inestabilidad política en la región. El nivel alcanzado en los ochenta por el comercio intrarregional, por ejemplo, no se superó hasta 1993. El comercio intrarregional continúa dominado por un pequeño número de intercambios bilaterales en los cuales, como ya se ha indicado, más del 30% total corresponde al comercio bilateral entre El Salvador y Guatemala.

El segundo problema es que el comercio extrarregional sigue siendo el dominante en los cinco países centroamericanos, de manera que la política económica no puede dar prioridad de forma realista al comercio intrarregional. Esto significa que cuando surgen problemas económicos que afectan a las relaciones comerciales extrarregionales no cabe esperar,

siendo realistas, que las políticas adoptadas favorezcan a la integración regional frente a las exigencias de las relaciones con terceros o de los organismos financieros internacionales. Por esta razón, por citar un ejemplo, para estabilizar la inflación —con o sin acuerdo con el Fondo Monetario Internacional (FMI)— quizás se necesite adoptar medidas inconsistentes con la promoción de una Unión Aduanera. Un ejemplo de este tipo de dilemas se pudo ver en 1994, cuando la Administración del Presidente Figueres en Costa Rica decidió elevar los aranceles aplicables a terceros países —una medida contraria a la convergencia arancelaria regional— a fin de reducir el déficit presupuestario.

El tercer problema nace de que es virtualmente imposible reconciliar todos los esquemas de integración abiertos a cada país. Costa Rica, pongamos por caso, pertenece al Mercado Común Centroamericano, cuya finalidad es alcanzar la unión aduanera; es decir, el establecimiento de un arancel externo común. Costa Rica, no obstante, desea ingresar en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN); esto es, a una zona de libre comercio. Como paso inicial se encaminó a la firma de un tratado de libre comercio con México en 1994. Este tratado hace prácticamente imposible que el Mercado Común consiga el arancel externo común.

El cuarto problema proviene de la debilidad del marco institucional. La idea de un secretariado regional, a cargo de empleados de la administración pública que no representen a sus respectivos países, aún no se acepta en Centroamérica. Los fondos de los que disponen las instituciones regionales distan mucho de ser adecuados. Estas instituciones, cuando realmente existen, carecen de la capacidad para eliminar los obstáculos que se oponen a una mayor integración. Numerosos estudios han demostrado, por ejemplo, que el principal obstáculo en la integración regional centroamericana se habla en las barreras no arancelarias; pero, a pesar de ello, no existe ningún mecanismo regional encargado de eliminarlas; no existe ningún instrumento para corregir medidas que están en abierta contradicción con los tratados de la integración regional, dado que éste carece de un cuerpo legal de normas comunitarias o un derecho comunitario centroamericano.

La búsqueda de la competitividad y la eficiencia: el imperativo de la Unión Aduanera

En una región tan pequeña como Centroamérica es difícil aprovechar al máximo las economías de escala, pero aún así éstas sólo podrán ser explotadas si existe un mercado único. Sin un arancel externo común que respeten todos los países que lo integran no hay posibilidad de eliminar las barreras no arancelarias —es decir, de lograr un mercado único—; y si éstas no se eliminan no se podrán aprovechar las economías de escala y reducir los costes de producción para los bienes exportables. Por esta razón lograr

un arancel externo común es un elemento clave para el futuro de la región. En el caso del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) —es decir, un área de libre comercio sin arancel externo común— esta cuestión no es tan importante, debido al tamaño de las economías tanto estadounidense como mexicana. En Centroamérica es necesario que cada uno de los países pueda acceder plenamente al mercado de sus socios regionales, y por eso es imprescindible eliminar las barreras no arancelarias. Y un elemento clave para ello es el arancel externo común.

Se trata, en otras palabras, de promover una estrategia de “regionalismo abierto”; pero es importante precisar el significado de esta expresión en relación a esta última cuestión. “Regionalismo abierto” tiene dos dimensiones en las que, en el caso de Centroamérica, aún hay mucho que hacer. El “regionalismo abierto”, en primer lugar, significa que dentro de una región circulan bienes que también se exportan fuera de la región, y ello significa que debe existir cierta coherencia entre las importaciones intrarregionales y las exportaciones extrarregionales. Hasta ahora, sin embargo, no ha habido mucha coherencia entre estos dos tipos de exportaciones en la región. La segunda dimensión del “regionalismo abierto” remite al hecho de que la integración regional puede conducir a una rebaja de los costes de producción; solamente por medio de esta reducción de los costes se puede lograr una mayor competitividad internacional de la producción regional. Y hasta ahora, esto tampoco se está produciendo realmente. La clave para resolver estos dos problemas es la creación de un espacio económico único, y una condición necesaria —aunque no suficiente— para lograr ese espacio económico único es la plena vigencia del arancel externo común.

El problema es que la retórica sobre el arancel externo común y la unión aduanera no se corresponde con la realidad, porque nada de esto existe en la práctica, y con los tratados de libre comercio firmados con países terceros —como el que Costa Rica ha firmado con México— es cada vez más difícil lograr el arancel externo común y la unión aduanera.

En este mismo sentido es importante mencionar que algunas instituciones internacionales siguen sin valorar la importancia de esta cuestión. En los informes del Banco Mundial sobre las economías de la región se suele insistir en la necesidad de aumentar la competitividad internacional, y para algunos países —es el caso de El Salvador— se propone la adopción de un arancel bajo y uniforme, lo que implica que, dado que no todos los países aceptan esta idea, no se contribuye a lograr el objetivo del arancel externo común. Cabe afirmar que el Banco Mundial está cuestionando implícitamente el fondo del concepto de la integración regional en Centroamérica. La coordinación de las instituciones internacionales y la coherencia de sus políticas en relación a la integración regional sería, por consiguiente, un elemento importante para lograr ese objetivo.

La unión aduanera es lo mínimo que necesita Centroamérica para poder aprovechar plenamente las ventajas de la integración regional. La

unión aduanera tal vez no es necesaria en el TLCAN, porque hay otras ventajas que se pueden extraer del proceso de integración entre México y Estados Unidos; tal vez no es necesaria para MERCOSUR —aunque MERCOSUR es teóricamente una unión aduanera— por las mismas razones que en el TLCAN; pero la unión aduanera sí es muy necesaria para Centroamérica. Una zona de libre comercio no es suficiente para que se logren economías de escala, se reduzcan los costes de producción de los bienes exportables y, en suma, Centroamérica pueda extraer las ventajas más importantes del proceso de integración regional.

La creación del espacio económico único de cara a la reducción de los costes de producción es especialmente importante en el ámbito de la agricultura y los servicios y, dentro de estos últimos, de los servicios de transporte, de los servicios financieros y de los servicios de energía, porque éstos representan una parte muy significativa de los costes de producción. En estos ámbitos, sin negar los avances logrados, es necesario que la región haga esfuerzos importantes, tanto internos como de cara a la cooperación externa.

Estas limitaciones plantean dudas sobre si el nuevo esquema de integración centroamericana podrá convertir en realidad las grandes esperanzas que en él se ponen. Hay pocas probabilidades, pongamos por caso, de que el comercio intrarregional en América Central llegue a representar el papel que desempeña en la Unión Europea, donde le corresponde casi el 70% del comercio total; a pesar de ello, el nuevo esquema tiene bases más sólidas que su predecesor y encierra menos riesgos de que se distorsionen los precios o de que se asignen mal los recursos. Es muy posible, por lo tanto, que el nuevo esquema, andando el tiempo, desempeñe el papel que le corresponde en la promoción en Centroamérica de un crecimiento basado en las exportaciones. Sin medidas adicionales para promover las exportaciones, sin embargo, fracasará el actual modelo de crecimiento, basado en ellas, con lo cual probablemente perdería importancia la integración regional.

No obstante, si se adoptan las medidas adicionales necesarias, hay motivos para albergar optimismo sobre el futuro de la integración regional centroamericana. El conflicto entre las exportaciones intrarregionales y las extrarregionales, tan marcado en los años sesenta y setenta, proveniente de la industrialización enfocada a la sustitución de las importaciones, ya no es tan serio hoy en día. La reducción de aranceles y la eliminación de barreras no arancelarias a las importaciones extrarregionales han mejorado las perspectivas para una creación de comercio neta, y además los cambios que se han producido en el marco regulador atraen al inversor extranjero. La integración regional nunca será una panacea, pero puede ayudar a que las naciones centroamericanas pasen de un crecimiento cimentado en lo interno a un crecimiento que mira hacia el exterior, y a consolidar un modelo de crecimiento que ya no se base únicamente en las exportaciones tradicionales.



5

El nuevo marco político e institucional de la integración centroamericana

Irene Rodríguez Manzano

Consideraciones preliminares

En Relaciones Internacionales es frecuente el recurso a la noción de "sistema"¹ como instrumento de análisis, y ello, sobre todo, porque permite no sólo una valoración global de la realidad objeto de estudio sino también una calificación de sus componentes, tanto aquellos que se distinguen por su carácter estático como los que se definen por una naturaleza dinámica. La base estática del sistema es su *estructura*, aquella que, en palabras de Brecher, «*nos indica cómo se sitúan los actores, los unos respecto de los otros*», y cuyas variables fundamentales son «*el número de actores y la distribución del poder entre ellos*». El "proceso", por el contrario, es su elemento dinámico, y «*designa las redes de interacción entre los actores de un sistema*», siendo las principales variables de interacción, el tipo, «*identificado siguiendo un continuum conflicto/cooperación*», y la intensidad, «*que traduce el volumen de interacciones durante un período determinado*»². Un continuum que conoce, además, dos formas de interacción extremas, el *conflicto armado* y la *integración*, límites o bordes que acotan el mismo³. Así definido⁴, el término sistema se incorpora a las Relaciones Internacionales precisando un marco analítico delimitado por tres elementos: actores, estructura y proceso.

El análisis sistémico se revela, de esta forma, como un método de observación muy rico para el estudio de las relaciones internacionales, al permitir no sólo una aproximación global a las mismas, unificada en la noción de "sistema internacional", sino también, como consecuencia de la incidencia hecha por estos análisis en las interacciones entre los actores del sistema, un acercamiento a situaciones o ámbitos particulares de esas relaciones, lo que genera distintos "subsistemas". En ese sentido, el objetivo de este capítulo es el estudio de un aspecto específico, el nuevo marco político e institucional, de un subsistema, el proceso de integración centroamericana,

expresión de un conjunto de interacciones, originadas en una pertenencia geográfica e histórica común, y determinadas por la búsqueda de unos objetivos funcionales también comunes. Un estudio donde el sistema internacional funcionará como medio o entorno de nuestro subsistema, lo que permitirá conjugar distintos "niveles de análisis", imprescindibles, por otro lado, desde el momento en que, como se verá a lo largo del mismo, las transformaciones sufridas por el proceso de integración centroamericano en general, y de su marco político e institucional en particular, no han sido fruto de una única fuente sino de fuerzas que han operado en diferentes niveles de análisis⁵.

El viejo marco político e institucional. De los orígenes del proceso a la firma del Tratado General de Integración Económica Centroamericana

La institucionalización del Comité de Cooperación Económica del Istmo Centroamericano (CEE) y la creación de la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA)

Planteadas inicialmente como una estrategia complementaria al patrón de crecimiento económico puesto en marcha en la subregión desde el final de la segunda guerra mundial⁶, la idea de integración centroamericana tomó cuerpo, el 16 de julio de 1951, en la ya histórica Resolución 9(IV) de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), sobre "Desarrollo Económico en Centroamérica", donde las delegaciones de los países centroamericanos expresan «el interés de sus gobiernos en desarrollar la producción agrícola e industrial y los sistemas de transporte de sus respectivos países en forma que promueva la integración de sus economías y la formación de mercados más amplios, mediante el intercambio de sus productos, la coordinación de sus planes de fomento y la creación de empresas en que todos o alguno de los países tengan interés⁷. Resulta peculiar, como ha señalado Carlos Manuel Castillo, que en Centroamérica, a diferencia del resto del mundo, «el programa de integración fue lanzado por una simple resolución, sin algarabía, sin firmar un tratado formal⁸. La integración de sus economías no fue, sin embargo, la única decisión emanada de la Resolución 9(IV); en ella, los gobiernos centroamericanos, buscando apoyo en un organismo internacional, manifestaron también el deseo de que «la Secretaría de la CEPAL prestara la cooperación necesaria para el estudio y desarrollo de dichos planes⁹. Hecho realidad este deseo, la Secretaría de la CEPAL inicia el estudio de los proyectos y medidas a adoptar para la realización gradual de los propósitos enunciados en la Resolución 9(IV), e invita a los gobiernos de las cinco repúblicas a instituir un mecanismo institucional que coordinara y orientara las acciones a desarrollar¹⁰. Integrado por los Ministros de

economía o por sus delegados, el nuevo mecanismo, cronológicamente el primer órgano del proceso de integración centroamericana, es instituido —con el nombre de “Comité de Cooperación Económica del Istmo Centroamericano (CEE)”— como un órgano de la CEPAL, acentuando una de las características más destacables de los primeros pasos de este proceso, su dependencia de la organización de las Naciones Unidas.

Poco después de la creación del Comité, el 8 de octubre de 1951 la cancillería salvadoreña convocaba a los Ministros de relaciones exteriores de las cinco repúblicas a una reunión en San Salvador para discutir un nuevo proyecto de organización regional que, formulado por el canciller guatemalteco Manuel Galich y redactado por su homólogo salvadoreño Roberto Canessa, desembocará en la suscripción, el día 14 de ese mismo mes, de la “Carta Constitutiva de la Organización de Estados Centroamericanos” (ODECA)¹¹. Buscando la reconstrucción de la unidad política, conscientes —como se manifiesta en los considerandos de la Carta— de que «los procedimientos ensayados en el curso de la vida independiente de las repúblicas centroamericanas para la reintegración a su antigua unidad, han resultado ineficaces»¹², y «con el objeto de fortalecer los vínculos que los unen», los gobiernos firmantes se obligan a «consultarse mutuamente para afianzar y mantener la convivencia fraterna de esta región del continente, prevenir y conjugar toda desavenencia y asegurar la solución pacífica de cualquier conflicto que pudiera surgir entre ellos, auxiliarse entre sí, buscar solución conjunta a los problemas comunes y promover su desarrollo económico, social y cultural, mediante la acción cooperativa y solidaria»¹³. Para la consecución de este ambicioso objetivo, la Carta establece cuatro órganos directivos, la *Reunión Eventual de Presidentes*, la *Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores*, la “Reunión Eventual de Ministros de otros ramos”, y el “Consejo Económico”, a los que se añaden, la “Oficina Centroamericana”, único órgano permanente que actuará como Secretaría General de la organización¹⁴, el “Consejo Cultural y Educativo”, y la “Comisión Centroamericana de Jurisconsultos”¹⁵. Entendida como el último esfuerzo para restablecer la vieja unidad política, la creación de la ODECA determina la bifurcación del proceso en dos áreas, la política y la económica, dependiendo de los objetivos buscados por sus órganos e instituciones.

Envuelta en confrontaciones ideológicas, disputas fronterizas y conflictos vinculados a la designación de sus secretarios generales, la nueva organización se mantuvo prácticamente en suspenso hasta que en enero de 1960 el Presidente guatemalteco Miguel Ydígoras Fuentes presenta un proyecto de reestructuración que conducirá tiempo después, el 12 de diciembre de 1962, al texto definitivo de reforma, la Nueva Carta de San Salvador¹⁶. Fruto del deseo manifestado en su preámbulo, donde se afirma la necesidad de «dotar a los cinco Estados de un instrumento más eficaz, estableciendo órganos que aseguren su progreso económico y social,

eliminen las barreras, mejoren en forma constante las condiciones de vida de sus pueblos, garanticen la estabilidad y la expansión de la industria y confirmen la solidaridad centroamericana»¹⁷, el articulado de la Carta crea un nuevo marco institucional¹⁸ que, a partir de algunos de sus órganos, intentará vincular la organización con el programa de integración económica, dado el dinamismo que este último estaba adquiriendo. En ese sentido, si el artículo 1, auténtica declaración de voluntad política, establece ya esa vinculación al manifestar que «Costa Rica, Nicaragua, Honduras, El Salvador y Guatemala son una comunidad económico-política que aspira a la integración centroamericana», este nexo adquiere un carácter institucional fundamentalmente, aunque no exclusivamente, en su artículo 17, donde, al tiempo que se definen la composición y funciones del *Consejo Económico Centroamericano*, se establece que «formarán parte de este Consejo todos los organismos de integración económica centroamericana»¹⁹. A pesar de esta vinculación formal entre los ámbitos económico y político del proceso, no sólo la participación de la ODECA en el programa de integración económica fue prácticamente nula; además, la incoherencia entre los órganos e instituciones de ambos, como se analizará posteriormente, imposibilitará aun más que estos operen con la articulación esperada.

A diferencia de la ODECA, cuya actuación fue siempre muy limitada, desde su creación, como hemos aludido, los esfuerzos que tendían a privilegiar la integración económica se habían intensificado. Los primeros pasos en ese sentido estuvieron en manos del Comité de Cooperación Económica del Istmo Centroamericano, en cuya primera reunión, celebrada en agosto de 1952, se analiza la viabilidad del proceso de integración económica en un documento titulado *Informe Preliminar sobre Integración y Reciprocidad Económicas en Centroamérica*. En él, la Comisión manifiesta la convicción de que únicamente una política de industrialización, que permita la sustitución de importaciones, hará posible un crecimiento hacia adentro, independiente de las fluctuaciones del mercado internacional, proponiendo, consciente del freno que a la adopción de esta estrategia introduce la existencia de unos mercados nacionales de pequeñas dimensiones y aislados unos de otros, la integración «gradual y limitada» de las economías de las cinco repúblicas²⁰. Si con esta primera reunión se ponía en marcha el mecanismo institucional formalizado en 1951, el Comité de Cooperación Económica del Istmo Centroamericano fue incapaz de establecer un verdadero programa de integración, limitándose a recomendar a los gobiernos del istmo, en un vago documento titulado *Principios Generales de Integración Económica Centroamericana*, que al formular su política económica tomaran en cuenta «la necesidad de integrar las economías de sus países y de desarrollar programas conducentes a tal finalidad, con base en la comunidad de aspiraciones y en los principios de cooperación mutua y reciprocidad»²¹.

De las Comisiones Mixtas de los tratados bilaterales a los órganos del Tratado General de Integración Económica Centroamericana

Definida la orientación del proceso de integración económica, aunque sin un auténtico programa, sus primeros pasos se caracterizaron por la cautela, concretándose en la suscripción de un conjunto de tratados bilaterales²², en los que se fijaba el libre comercio para los productos incluidos en listas anexas a los mismos, con el compromiso de equiparar los aranceles de dichos productos, y buscando en última instancia crear una unión aduanera entre los territorios de las partes contratantes²³. Mientras estuvo vigente este régimen de tratados bilaterales, no se estableció ningún órgano permanente con capacidad para resolver por sí mismo cualquier cuestión que pudiera suscitarse en la consecución de sus objetivos. Por el contrario, una "Comisión Mixta" integrada por un número igual de delegados de las partes signatarias, era definida como el marco institucional de cada uno de ellos, quedando la toma de decisiones en manos de los gobiernos que los habían suscrito. Aunque la labor de estas comisiones, desarrollada paralelamente a la actuación del Comité de Cooperación Económica del Istmo Centroamericano, fue limitada a la realización de estudios que permitieran la gestión y promoción de medidas conducentes al desarrollo conjunto de las partes signatarias²⁴, se afianzaron como un nuevo instrumento de comunicación entre los países centroamericanos, coadyuvando poderosamente a preparar el paso hacia la nueva etapa multilateral. Un paso que será alentado también por la dinámica generada por los tratados, pues aunque estos condujeron a un incremento de las corrientes comerciales entre los países implicados y permitieron el establecimiento de industrias de importancia, la corta vigencia de los mismos —de uno a cuatro años—, las diferentes provisiones de cada uno de ellos, y el hecho de que las partes se reservaran la facultad de retirar de las listas aquellos productos que lesionaran sus intereses, pusieron de manifiesto las grandes deficiencias del régimen. Por todo ello, en 1958, el régimen de tratados bilaterales es sustituido por un tratado multilateral para el conjunto de los países centroamericanos.

Siguiendo el patrón de los tratados bilaterales, el "Tratado Multilateral de Libre Comercio e Integración Económica", suscrito el 10 de junio de 1958, sujeta la concesión del libre comercio al sistema de listas de inclusión, comprometiéndose las partes a perfeccionar una zona de libre comercio en el plazo de 10 años²⁵. Si la fijación de este plazo rompía con la idea de integración gradual definida inicialmente por la CEPAL, la suscripción por Guatemala, El Salvador y Honduras, el 6 de febrero de 1960, del "Tratado de Asociación Económica", y la firma, poco después, el 13 de diciembre, del "Tratado General de Integración Económica Centroamericana", por esos tres países y Nicaragua, al que se adherirá Costa Rica el 23 de julio de 1962, se alejaba aun más de las propuestas primarias de la Comisión al reducir a cinco años el plazo para perfeccionar la zona de libre comercio²⁶.

Al multilateralizarse el programa de integración económica con la entrada en vigor del primer instrumento jurídico suscrito por las cinco repúblicas, su estructura institucional, como expresa la creación de la "Comisión Centroamericana de Comercio", adquiere el mismo carácter. Integrada por «representantes de cada una de las Partes contratantes», esta Comisión recibe en el artículo XIX del Tratado Multilateral unas atribuciones similares a las de las Comisiones Mixtas, una vez más limitadas al estudio y proposición²⁷. En la práctica, sin embargo, esta Comisión nunca funcionó, siendo sus funciones posteriormente asumidas, como se verá más adelante, por el Consejo Ejecutivo establecido en el Tratado General. Esta ausencia de acción real distinguió también a la "Comisión Centroamericana de Integración Industrial", cuyo texto constitutivo, el "Convenio sobre Régimen de Industrias Centroamericanas de Integración", suscrito paralelamente al Tratado Multilateral el 10 de junio de 1958, entró en vigor con el Tratado General de Integración Económica Centroamericana el 4 de junio de 1961, fecha en la que también el Consejo Ejecutivo se hace cargo de sus atribuciones²⁸. Esta asunción de funciones por parte del Consejo Ejecutivo del Tratado General se repite en el caso de la "Comisión Centroamericana de Comercio", creada por el "Convenio Centroamericano sobre Equiparación de Gravámenes a la Importación", y coincidente en denominación, composición y modus operandi²⁹, y semejante en sus objetivos, a la Comisión establecida en virtud de las disposiciones del Tratado Multilateral³⁰.

La suscripción del Tratado de Asociación Económica introduce nuevos cambios en la estructura institucional del proceso de integración, siendo el más representativo el establecimiento del primer órgano, si exceptuamos al Comité de Cooperación Económica del Istmo Centroamericano, integrado por los Ministros de economía, el "Comité Directivo". Instituido como órgano principal del Tratado, y al que se atribuye en el artículo XXII la función de establecer «la política a seguir para facilitar la integración económica de los Países Signatarios», el Comité Directivo conocerá en la labor del Consejo Ejecutivo la formalización de sus decisiones, al tener a su cargo, como determina el artículo XXIII, «todas las gestiones y trabajos que tengan por objeto llevar a la práctica la unión económica de las Partes contratantes»³¹. A pesar de esta especie de división del trabajo establecida por el Tratado de Asociación, la competencia atribuida al Consejo Ejecutivo por el artículo XXIII, a la que se añade en el mismo el conjunto de «las atribuciones y deberes de las Comisiones Mixtas de los Tratados Bilaterales»³², permite afirmar que la labor de dirección del proceso verdaderamente no era encomendada de manera exclusiva al Comité Directivo.

Finalmente, la entrada en vigor del Tratado General de Integración Económica Centroamericana culmina el desarrollo de lo que hemos llamado el viejo marco político e institucional del proceso de integración centroamericana, estableciendo en su articulado tres nuevos órganos, el

“Consejo Económico Centroamericano” y el “Consejo Ejecutivo”, muy similares en composición y funciones al Comité Directivo y al Consejo Ejecutivo del Tratado de Asociación Económica, y la “Secretaría Permanente” (SIECA), instituida no sólo como instrumento técnico y administrativo, sino también como órgano central del sistema institucional³³. Integrado por los Ministros de economía de cada una de las partes contratantes, el *Consejo Económico Centroamericano* es creado para la realización de un doble objetivo, «dirigir la integración de las economías centroamericanas», atribución que lo sitúa a la cabeza de la jerarquía institucional, y «coordinar la política, en materia económica de los Estados contratantes»³⁴, siendo el Consejo Ejecutivo, como se afirma en el artículo XXI, no sólo el órgano responsable de aplicar y administrar el Tratado, sino también «de realizar las gestiones y trabajos que tengan por objeto llevar a la práctica la unión económica de Centroamérica»³⁵. No obstante, como sucedía con el Comité Directivo y el Consejo Ejecutivo del Tratado de Asociación, la relevancia de las atribuciones establecidas en el artículo XXI permite sostener nuevamente que la conducción del proceso se planteaba como una tarea compartida, más aún cuando el artículo XXII determina que el Consejo Ejecutivo «asume para las Partes contratantes, las funciones encomendadas a la Comisión Centroamericana de Comercio en el Tratado Multilateral de Libre Comercio e Integración Económica Centroamericana y en el Convenio Centroamericano sobre Equiparación de Gravámenes a la Importación, así como las encomendadas a la Comisión Centroamericana de Integración Industrial en el Convenio sobre Régimen de Industrias Centroamericanas de Integración, y las atribuciones y deberes de las comisiones mixtas de los tratados bilaterales vigentes entre las Partes contratantes»³⁶. En términos generales, dos son las conclusiones que pueden extraerse, desde el punto de vista institucional, de la entrada en vigor del Tratado General. Por un lado, el proceso quedaba monopolizado por los titulares de economía, pues, aunque en él no costa expresamente, el Consejo Ejecutivo estuvo conformado por los Viceministros de esa área. Por otro lado, no sólo se acentúa la extensión de la estructura orgánica del proceso, sino también su complejidad e incoherencia, como evidencia el hecho, por ejemplo, de que las competencias compartidas por el Consejo Económico Centroamericano y el Consejo Ejecutivo coinciden con las funciones atribuidas al Consejo Económico Centroamericano de la ODECA, idéntico también en denominación a uno de ellos.

Este repaso al viejo marco político e institucional del proceso de integración centroamericana, que en ningún momento ha pretendido ser exhaustivo³⁷, y sin el que sería incomprensible el objeto de análisis de este capítulo, permite extraer ciertas conclusiones. En primer lugar, la característica más sobresaliente de este viejo marco es la ausencia de un instrumento básico que incorpore el conjunto de órganos e instituciones encargados de la dirección, ejecución y control de dicho proceso, dispersándose todos

ellos, por el contrario, en los distintos tratados, convenios y protocolos que se fueron suscribiendo de manera programática, sin un plan preconcebido, a medida que la intensa actividad desarrollada a partir de 1951 fue dando sus frutos. Asimismo, aunque en sus orígenes el proceso parecía instrumentarse en torno a dos sistemas organizativos diferentes, aunque vinculados³⁸ —uno de carácter político, que giró alrededor de la Organización de Estados Centroamericanos; y otro de naturaleza económica, en el que se incorporaron los distintos textos jurídicos que con esa naturaleza se fueron suscribiendo, y cuyo protagonista principal fue el Tratado General de Integración Económica Centroamericana—, la escasa actuación de la ODECA, y el dinamismo adquirido por el programa de integración económica ensombreció esa bifurcación. Un Tratado General que, por otro lado, aunque prevalecía sobre ellos, no invalidó los tratados, convenios y protocolos celebrados con anterioridad a su entrada en vigor³⁹, determinando un extenso, complejo e incoherente marco institucional en el que ciertos órganos, como hemos visto, son servidos muchas veces por las mismas personas, y tienen idénticas atribuciones.

El nuevo marco político e institucional. De la Declaración de Esquipulas I a la Declaración de Panamá II

Tras más de una década de dificultades, a pesar de los éxitos iniciales⁴⁰, y del fracaso de los esfuerzos que paralelamente intentaron revitalizarla⁴¹, la integración centroamericana se acerca a la década de los ochenta prácticamente paralizada, uniéndose a los problemas que esta venía acumulando casi desde sus orígenes, un importante escepticismo en torno a su futuro. Aunque esta no era la primera crisis del proceso, se convierte en la más importante de su historia cuando a ello se unen los conflictos armados que azotan a algunos países del área, y la grave situación que vive la misma. No obstante, la década de los ochenta, verdaderamente “perdida” —como ha sido frecuentemente calificada— en muchos aspectos, acogió los años más dinámicos y exitosos de una diplomacia que diseñó, y puso en marcha, concretándolo gradualmente, un proceso de paz en el que, desde un principio, se trataron de conjugar las dos situaciones extremas de nuestro continuum, el conflicto armado y la integración. Así se expresa el primer documento, estrictamente centroamericano, emanado de esa actividad diplomática, la “Declaración de Esquipulas I”, en la que además de afirmar su «*voluntad de revisar, actualizar y dinamizar los procesos de integración económica y social del área, para el mejor aprovechamiento del potencial de desarrollo en beneficio de sus pueblos y para mejor enfrentar las serias dificultades de la crisis que les aqueja*»⁴², los Presidentes convienen la creación del Parlamento Centroamericano (Parlacen), y la formalización de las “Reuniones de Presidentes”, entendidas aún como un instrumento para el diálogo regional al más alto nivel⁴³. Enfrentando ese doble e importante desafío, ser capaz de instrumentarse no sólo como un medio

para promover el desarrollo sino también como un mecanismo que coadyuve a la superación de la crisis subregional, la integración recupera una posición central en la agenda política de Centroamérica, alejándose del colapso virtual en el que había caído⁴⁴.

La etapa de "renovación por adecuación"

La década de los noventa, por el contrario, se inicia bajo un clima político positivo. El ya aludido proceso de Esquipulas, diseñado por los Presidentes centroamericanos para alcanzar una "paz firme y duradera" en la subregión, había conseguido su objetivo, y la democracia se iba incorporando paulatinamente a los proyectos políticos de los gobiernos del istmo. Este nuevo clima viabilizó distintos procesos de reforma y reorientación de las políticas económicas y sociales, y la renovación del proceso de integración, cuyas líneas esenciales se fueron precisando en las Cumbres Presidenciales de Antigua, Puntarenas, y San Salvador —celebradas entre junio de 1990 y julio de 1991—, concretándose definitivamente en un solo documento, el "Protocolo de Tegucigalpa a la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA)", en la XI Reunión de Presidentes centroamericanos, celebrada en la ciudad que da nombre al acuerdo el 13 de diciembre de 1991.

En la "Declaración de Antigua", suscrita el 17 de junio de 1990, los Presidentes tomaban la decisión de renovar el proceso, y la forma en que tal decisión se llevaría a cabo, al acordar *«reestructurar, fortalecer y reactivar el proceso de integración, así como los organismos regionales centroamericanos, adecuando o rediseñando su marco jurídico e institucional»*⁴⁵, y todo ello *«para imprimirles renovado dinamismo y facilitar su readaptación a las nuevas estrategias de apertura externa y modernización productiva que emprenden los países centroamericanos, aspirando a la conformación y consolidación de la Comunidad del Istmo Centroamericano»*⁴⁶. De esta manera, la VIII Reunión de Presidentes era el mecanismo que decidía no sólo la renovación del proceso, sino también el fin y la estrategia a seguir para la consecución de la misma, una estrategia cuyo contenido puede resumirse en una *«renovación por adecuación»*. No es extraño, por tanto, que en la IX Reunión de Presidentes, celebrada en Puntarenas (Costa Rica), el 17 de enero de 1991, se decidiera sistematizar y fortalecer la organización de las Cumbres centroamericanas, otorgándoles una periodicidad y unas atribuciones que las convertirán progresivamente, en tanto definidoras y directoras del proceso integración, en el órgano central del mismo⁴⁷.

El paso decisivo, antes de la suscripción del Protocolo de Tegucigalpa, se produce, no obstante, el 18 de julio de 1991, dentro de la X Reunión de Presidentes Centroamericanos⁴⁸ en cuyo documento final, la "Declaración de San Salvador", ciudad donde se celebra la misma, se determina *«activar*

la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA), como Sistema Institucional Regional que dará seguimiento a todas las decisiones adoptadas en las Cumbres y coordinará su ejecución», instando con tal fin a la Comisión Ejecutiva «para que con carácter prioritario, negocie y concluya, en un plazo máximo de noventa días, un protocolo que actualice el marco jurídico de la ODECA, readecuándolo a la realidad y necesidades actuales»⁵⁹. Con esta decisión se ponía en marcha la estrategia de “renovación por adecuación” programada en la Reunión de Antigua.

a) El Sistema de Integración Centroamericana (SICA)

En la XI Reunión de Presidentes Centroamericanos, celebrada en Tegucigalpa el 13 de diciembre de 1991, se hace realidad el objetivo establecido en la Cumbre de San Salvador, firmándose el “Protocolo a la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA)”, por el que se establece el “Sistema de Integración Centroamericana” (SICA)⁶⁰, contemplado en el mismo, de manera explícita, como *“el marco institucional de la Integración Regional Centroamericana que deberá garantizar el desarrollo, equilibrado y armónico, de los sectores económico, social, cultural y político”*, es decir, como la organización-marco del proceso de integración, e implícitamente, como una institución política, cuyo objetivo general es *“la realización de la integración de Centroamérica, para constituirla como Región de Paz, Libertad, Democracia y Desarrollo”*⁶¹. Para la realización de este objetivo general, así como para la materialización de los propósitos establecidos en el Protocolo⁶², se crea una estructura institucional básica, conformada por la “Reunión de Presidentes”, el “Consejo de Ministros”, el “Comité Ejecutivo” y la “Secretaría General”.

La Reunión de Presidentes, integrada por los Presidentes constitucionales de los Estados miembros, y encargada de *“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 de área y la verificación, control y seguimiento de sus mandatos y decisiones”* entre otras funciones⁶³, adquiere el rango de órgano supremo del SICA, celebrándose ordinariamente cada semestre en un país sede que será el “Vocero de Centroamérica” durante los seis meses posteriores a la misma⁶⁴. Se concreta de esta manera en un texto jurídico el paso que anunciábamos más arriba, la transformación de la Reunión de Presidentes de instrumento de diálogo al más alto nivel, a órgano central del proceso de integración. El Ministro del Ramo del Estado Miembro que sea el Vocero de Centroamérica será quien presida el Consejo de Ministros, *“integrado por los Ministros del Ramo y, en caso extraordinario, por un Viceministro debidamente facultado”*, y al que corresponde la función de *“dar el seguimiento que*

*asegure la ejecución eficiente de las decisiones adoptadas por la Reunión de Presidentes en lo que concierne a su ramo y preparar los temas que puedan ser objeto de la mencionada Reunión*⁵⁵. En ese sentido, mientras el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores es instituido como el «*Órgano Principal de Coordinación*» de dicho seguimiento, al Consejo de Ministros Responsables de la Integración Económica y Desarrollo Regional se le atribuye la función de «*ejecutar las decisiones de la Reunión de Presidentes en materia de integración económica e impulsar la política económica integracionista de la región*»⁵⁶.

A diferencia de ambos, el Comité Ejecutivo y la Secretaría General son instituidos como órganos permanentes del SICA. Integrado por un representante de cada uno de los Estados Miembros, nombrados por sus Presidentes a través de los Ministros de Relaciones Exteriores, al Comité Ejecutivo le corresponden, entre otras obligaciones, asegurar la ejecución eficiente, por intermedio de la Secretaría General, de las decisiones adoptadas en la Reuniones de Presidentes; velar por el cumplimiento del Protocolo de Tegucigalpa; 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 Presidentes⁵⁷. La Secretaría General, por su lado, estará a cargo de un Secretario General, nombrado por la Reunión de Presidentes por un periodo de cuatro años, al que se responsabiliza, entre otras atribuciones, de ejecutar o coordinar la ejecución de los mandatos que deriven de las Reuniones de Presidentes, del Consejo de Ministros, y del Comité Ejecutivo; gestionar y suscribir, previa aprobación del Consejo de Ministros competente, instrumentos internacionales; gestionar la cooperación financiera y técnica necesaria para el buen funcionamiento del SICA; y representar a éste en el ámbito internacional⁵⁸. Los asuntos económicos, no obstante, quedan fuera de la competencia de la Secretaría General, siendo estos un dominio reservado a la Secretaría Permanente del Tratado General de Integración Económica Centroamericana (SIECA), «*la cual conservará la personería jurídica, atribuciones y funciones que le asigna dicho Tratado*»⁵⁹.

Junto a esta estructura institucional básica, el SICA comprende también la Reunión de Vicepresidentes y Designados de la República, como «*Órgano de Asesoría y Consulta*»; el Parlamento Centroamericano, «*como Órgano de Planteamiento, Análisis y Recomendación*»; la Corte Centroamericana de Justicia, a la que se atribuye la responsabilidad de garantizar «*el respeto del derecho en la interpretación y ejecución*» del Protocolo de Tegucigalpa, de sus instrumentos complementarios, o de los actos derivados del mismo; el Comité Consultivo, «*integrado por los sectores empresarial, laboral, académico y otras fuerzas vivas del Istmo Centroamericano representativas de los sectores económicos, sociales y culturales, comprometidos con el esfuerzo de integración ístmica*»⁶⁰; así como «*los Órganos*

e Instituciones creados en el marco del Procedimiento para Establecer la Paz Firme y Duradera en Centroamérica» y «los originados en esfuerzos precedentes a este Protocolo», siempre que sean compatibles con los propósitos, principios y estructura orgánica del mismo⁶¹.

El Protocolo de Tegucigalpa incorpora, de esta manera, y por primera vez en la historia de la integración centroamericana, una estructura institucional que, sin perjuicio de la correspondiente autonomía funcional⁶², engloba todos sus órganos e instituciones, intentando romper el complejo y disperso esquema que durante casi cincuenta años había obstaculizado, cuando no obstruido, el proceso. No obstante, y aunque el título del Protocolo responde a la estrategia de “renovación por adecuación”, pergeñada en la Reunión de Antigua y puesta en marcha en la Cumbre de San Salvador, una vez analizado su contenido es posible afirmar, como lo han hecho Edgar Chamorro y Rubén Nájera, que la referencia a la ODECA «es un mero recurso jurídico», pues al crear el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), el Protocolo «no guarda relación con el concepto original de la ODECA, constituida antes de que existiera la actual red de organismos y mecanismos regionales⁶³.

b) *El Subsistema de Integración Económica Centroamericana*

La ambigüedad entre el título y el contenido del Protocolo de Tegucigalpa no se repite en el “Protocolo de Guatemala”, suscrito con ocasión de la XIV Reunión de Presidentes Centroamericanos, celebrada en la ciudad que da nombre al documento el 29 de octubre de 1993, al adecuar el Tratado General de Integración Económica Centroamericana, firmado en Managua el 13 de diciembre de 1960, a las nuevas circunstancias internacionales y regionales, entre ellas la renovación del proceso de integración, sustituyéndolo únicamente en aquellos puntos en que lo contradice⁶⁴. Este documento, complementario al Protocolo de Tegucigalpa, al entender el proceso de integración económica como un “subsistema” dentro del marco jurídico e institucional de la integración global de Centroamérica, el SICA⁶⁵, marca el inicio de la división de este en diversos subsistemas de acuerdo a distintas áreas de competencia⁶⁶. En ese sentido, el Subsistema de Integración Económica puede ser entendido como la organización-marco del programa de integración económica⁶⁷, cuyo objetivo básico, como se afirma en el Protocolo, es «*alcanzar el desarrollo económico y social equitativo y sostenible de los países centroamericanos*», para la consecución del «*bienestar de sus pueblos y el crecimiento de todos los países miembros*», mediante un proceso «*que permita la transformación y modernización de sus estructuras productivas, sociales y tecnológicas, eleve la competitividad y logre una reinserción eficiente y dinámica de Centroamérica en la economía internacional*»⁶⁸. Para la realización de este ambicioso objetivo se establece una compleja estructura institucional, a la que

se incorporan además los órganos del Protocolo de Tegucigalpa, y en la que, por primera vez en un texto del proceso, se establece una distinción entre “órganos”, “órganos técnico-administrativos”, e “instituciones”⁶⁹.

El órgano principal del Subsistema de Integración Económica, y, como tal, el responsable de la «*coordinación, armonización, convergencia o unificación de las políticas económicas de los países*», así como de formular, para someterlas a la Reunión de Presidentes Centroamericanos, las propuestas generales y directrices del mismo⁷⁰, es el “Consejo de Ministros de Integración Económica”, también llamado “Gabinete Económico Centroamericano”, conformado por los Ministros de los Gabinetes Económicos y los Presidentes de los Bancos Centrales de los Estados parte del Protocolo⁷¹. Cuando un asunto lo requiera, no obstante, este Consejo podrá incluir en sus reuniones a los titulares de otros ramos ministeriales, conformándose, de esta manera, el “Consejo Intersectorial de Ministros”, que, junto al “Consejo Sectorial de Ministros de Integración Económica”, responsable del tratamiento de «*los temas específicos que le correspondan de conformidad a su competencia*», con el objeto de «*coordinar y armonizar sectorialmente sus acciones*», y «*fortalecer a su vez el proceso de integración económica*», se incorporan también a la categoría de órganos establecida por el Protocolo⁷². Si el Consejo de Ministros de Integración Económica redefine el Consejo Económico Centroamericano instituido por el Tratado General, el Comité Ejecutivo de Integración Económica, integrado por «*un Representante Permanente titular y un alterno nombrados por el Gabinete Económico de cada Estado Parte*», y encargado de «*aprobar los planes, programas y proyectos, así como adoptar los actos administrativos para ejecutar las decisiones del Consejo de Ministros de Integración Económica*»⁷³, modifica el Consejo Ejecutivo de aquel Tratado.

Junto a ellos, el Protocolo establece cuatro órganos técnico-administrativos, entre los que sobresale la Secretaría de Integración Económica Centroamericana (SIECA), caracterizada como «*el órgano técnico y administrativo del proceso de integración económica centroamericana, de los órganos que no tengan una Secretaría específica y del Comité Ejecutivo de Integración Económica (CEIE)*». A esta Secretaría le corresponde «*servir de enlace de las acciones de las otras Secretarías del Subsistema Económico, así como la coordinación con la Secretaría General del Sistema de la Integración Centroamericana*»; velar a nivel regional por la correcta aplicación del Protocolo de Guatemala y demás instrumentos jurídicos de la integración económica; ejecutar las decisiones de los órganos del Subsistema Económico y realizar los trabajos y estudios que estos le encomienden; así como todas aquellas funciones que le asignen el Consejo de Ministros de Integración Económica o el Comité Ejecutivo⁷⁴. No sólo estas disposiciones reafirman la voluntad expresada en el artículo 28 del Protocolo de Tegucigalpa, donde se excluían de la competencia de la Secretaría General, como se apuntó más arriba, los asuntos económicos, además, tal como se

establecía en el mismo, el Protocolo de Guatemala reconoce la personalidad jurídico internacional de la SIECA, que ostenta, a través de su Secretario General, la representación legal del Subsistema de Integración Económica Centroamericana⁷⁵. Junto a la SIECA, son también considerados órganos técnico-administrativos la Secretaría del Consejo Agropecuario Centroamericano (SCA), a la que se atribuye la función de prestar apoyo técnico y administrativo a dicho Consejo, integrado, por otro lado, por «*los Ministros de Agricultura o la autoridad competente de los países del istmo*», y encargado de «*proponer y ejecutar las acciones necesarias, conducentes a conformar acciones, programas y proyectos regionales en el campo agropecuario, forestal y pesquero(...)*»⁷⁶; la Secretaría del Consejo Monetario Centroamericano (SCMCA), establecida también para prestar ese apoyo técnico y administrativo a un Consejo que conforman los Presidentes de los Bancos Centrales, y al que se responsabiliza de proponer y ejecutar «*las acciones necesarias para lograr la coordinación, armonización, convergencia o unificación de las políticas monetaria, cambiaria, crediticia y financiera de los Estados Parte*»; y la Secretaría Turística Centroamericana (SITCA)⁷⁷.

La estructura institucional del Subsistema de Integración Económica se completa con el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), el Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP), el Instituto Centroamericano de Investigación y Tecnología Industrial (ICAITI), y el Comité Consultivo de la Integración Económica (CCIE). Las tres instituciones deberán formular sus políticas, planes y proyectos, sin perjuicio de su plena autonomía funcional, atendiendo a los objetivos y principios de los protocolos de Tegucigalpa y Guatemala, y de las políticas y directrices adoptadas en este Subsistema⁷⁸; mientras el Consejo Consultivo, integrado por «*representantes del sector privado organizado regionalmente*», asesorará a «*los órganos e instituciones del Subsistema de Integración Económica*», estando «*vinculado a la SIECA*», y «*relacionado con el Comité Consultivo general previsto en el artículo 12 del Protocolo de Tegucigalpa*»⁷⁹.

c) *El Subsistema de Integración Social*

Dos años después de la firma del Protocolo de Guatemala, y antes de que este entrase en vigor, los gobiernos de los países del área suscriben, en el marco de la XVI Reunión de Presidentes, celebrada en Cerro Verde, El Salvador, el «Tratado de Integración Social», que, «*como instrumento complementario y derivado del Protocolo de Tegucigalpa (...) organiza, regula y estructura el Subsistema Social, que comprende el área social del SICA*»⁸⁰. Siguiendo un esquema similar a los protocolos de Tegucigalpa y Guatemala, aunque con una extensión más reducida, el Tratado define en su segundo capítulo los principios⁸¹ y objetivos⁸² del proceso de integración social, estableciendo en el capítulo tercero la estructura institucional

para la consecución de los mismos, nuevamente dividida en distintas categorías. En ese sentido, si el “Consejo de la Integración Social”, el “Consejo de Ministros del Área Social”, y la “Secretaría de Integración Social” son los órganos de este Subsistema; el Instituto de Nutrición de Centroamérica y Panamá (INCAP), el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), y el Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP) son sus instituciones⁸⁵. Junto a ellos, completan esta estructura institucional, la “instancia asesora y de consulta”, *«conformada por la (el) cónyuge del Presidente (a) o un representante del Presidente (a)»*, y el Comité Consultivo (CCIS), *«integrado por los diversos sectores representativos de la región comprometidos con el esfuerzo de la integración social centroamericana»*. Además, el Tratado establece que formarán también parte del Subsistema *«aquellas otras entidades e instituciones que, durante el proceso hacia la integración social, fueran creadas o reconocidas por los Estados Partes»*⁸⁶.

El Consejo de la Integración Social está *«conformado por el Ministro Coordinador del Gabinete Social de cada país y en su defecto por el Ministro Alterno»*, siendo responsable, entre otras funciones, de cumplir y hacer cumplir las disposiciones del Tratado; coordinar e impulsar el Subsistema de Integración Social; formular, evaluar y actualizar la política social regional; emitir criterios y formular propuestas para la participación conjunta de los países centroamericanos en reuniones o foros internacionales de temática social; impulsar y dar seguimiento a los acuerdos de carácter social adoptados en las Reuniones de Presidentes, y cualquier otra acción que estos últimos establezcan en el marco de la integración social⁸⁵. Por otro lado, el Consejo de Ministros del Área Social está integrado *«por la Reunión de Ministros de cada ramo social»*, siendo responsable de *«los temas específicos que le correspondan, de conformidad a su competencia»*; y por la Reunión Intersectorial de los Ministros de estas áreas, cuyo objetivo es coordinar las decisiones relativas a la integración social centroamericana⁸⁶. En último término, a la Secretaría de Integración Social, como órgano técnico y administrativo, y a cargo de un Secretario que ostenta la representación legal de la misma, le corresponde velar por la correcta aplicación del Tratado y demás instrumentos jurídicos de la integración social regional, así como por la ejecución de las decisiones de los órganos del Subsistema; verificar el cumplimiento de los objetivos y metas de los programas y proyectos definidos en ese marco; realizar las actividades que le encomiende el Consejo de Integración Social; y servir de enlace a las decisiones de las secretarías sectoriales del Subsistema Social, en coordinación con la Secretaría General del SICA⁸⁷.

La Declaración de Panamá II: “la reforma de la renovación”

La suscripción de los protocolos de Tegucigalpa y Guatemala, así como las distintas declaraciones, tratados, programas y otro tipo de documentos

elaborados posteriormente⁸⁸, revitalizaron un proceso que tan sólo una década antes parecía agotado. Sin embargo, paralelamente a la puesta en marcha de la renovación formulada desde principios de los años noventa, la integración centroamericana revivía, entre otras dificultades, el problema que el Protocolo de Tegucigalpa había intentado solventar: la existencia de un vasto, complejo y disperso marco institucional que, afectando su operatividad, impedía el avance de la misma, remitiendo a los gobiernos centroamericanos a solicitar a la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) la realización de un diagnóstico sobre dicho marco. Como consecuencia de ello, con el financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), nace el "Programa de Apoyo al Fortalecimiento y Racionalización de la Institucionalidad de la Integración Centroamericana", en cuyo contexto, la CEPAL elaboró un conjunto de documentos⁸⁹ que, tras los estudios, evaluaciones y recomendaciones de los *Representantes de Alto Nivel de los Gobiernos Centroamericanos*, y las deliberaciones del Consejo Intersectorial de Ministros de Relaciones Exteriores y Responsables de la Integración Económica y Desarrollo Regional, conducían a los representantes de las seis repúblicas a manifestar su propósito de «*revisar y fortalecer el proceso de integración centroamericana y, en particular, la institucionalidad regional en que se sustenta*»⁹⁰, tal como se establece en la "Declaración de Panamá II", suscrita en la XIX Reunión de Presidentes Centroamericanos, celebrada en esa ciudad el 12 de julio de 1997. No obstante, será en el documento anexo a dicha Declaración, titulado *Lineamientos para el Fortalecimiento y Racionalización de la Institucionalidad Regional*, donde se determinan, tras identificar los factores que afectan la correcta marcha del proceso⁹¹, los principios orientadores⁹² y la dirección de una reforma que, a pesar de centrarse en el Parlamento Centroamericano, la Corte Centroamericana de Justicia, y las secretarías, tal como se concreta en la Declaración de Panamá II, redefine, cuando no sustituye o crea, otros órganos e instituciones.

En ese sentido, se reafirma el carácter de las Reuniones de Presidentes como órgano supremo del SICA y, como tal, encargado de tomar «*las principales decisiones políticas y estrategias que orienten y dinamicen el proceso de integración*», tratando de incrementar su eficacia, y, por ello, su credibilidad, asegurando que las propuestas que le sean sometidas «*bayan sido debidamente analizadas y consultadas previamente para definir si son factibles*»; se preserva el Consejo de Ministros, y el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores⁹³; y se fusionan los Comités Ejecutivos establecidos en los protocolos de Tegucigalpa y Guatemala, a los que se atribuía el tratamiento de los intereses subregionales, en un "Comité de Enlace" que, a diferencia de aquellos, tiene a su cargo, entre otras, la función de «*representar los intereses de los países*»⁹⁴. Asimismo, se decide crear un "mecanismo regional de coordinación de la cooperación", cuya estructura de funcionamiento básica conformarán el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores, los

Consejos Sectoriales de Ministros, el Grupo Técnico de Cooperación Regional y la Unidad de Cooperación de la Secretaría General Unificada; se determina reestructurar y revisar el Instituto Centroamericano de Investigación y Tecnología Industrial (ICAITI), el Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP), el Instituto de Nutrición de Centroamérica y Panamá (INCAP), el Centro de Coordinación para la Prevención de Desastres Naturales en América Central (CEPREDENAC), y el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE); y se concluye instituir un Comité Consultivo único⁹⁵.

Las modificaciones más significativas introducidas por el documento anexo a la Declaración de Panamá II se refieren, no obstante, al Parlamento Centroamericano⁹⁶, la Corte Centroamericana de Justicia, y las secretarías del proceso. Las reformas al Parlamento Centroamericano se encaminan a mejorar su «*coordinación con los demás Órganos e Instituciones del SICA*», a racionalizar sus gastos y estructura administrativa, y a adecuar las inmunidades y privilegios de los diputados, y todo ello con el fin de «*adaptar su funcionamiento a las nuevas condiciones del sistema regional e internacional*», y fortalecerlo y potenciarlo «*como un órgano principal del proceso de integración regional*»⁹⁷. Por su lado, las disposiciones relativas a la Corte Centroamericana de Justicia se inician con su reconocimiento como «*Órgano principal y permanente*» del SICA, destacando la necesidad también de fortalecerlo con el fin de garantizar «*la seguridad jurídica del proceso de integración*» y «*el control de la legalidad en la adopción y ejecución de las decisiones*», declaración que parece negarse más adelante cuando se establece que los magistrados, reducidos ahora a un titular y un suplente por país, «*realizarán sus funciones en base a un sistema de dietas*»⁹⁸, y se decide derogar el artículo 22.f de su Estatuto, donde se determina que la Corte es competente para «*conocer y resolver a solicitud del agraviado de conflictos que puedan surgir entre los poderes u Órganos fundamentales de los Estados, y cuando de hecho no se respeten los fallos judiciales*»⁹⁹. Es decir, por un lado se elimina el carácter permanente de la Corte, y por otro, se debilita la seguridad jurídica del Sistema al perder los Estados un medio para la solución pacífica de conflictos. Finalmente, el documento de reforma pretende unificar las secretarías existentes, salvo la Secretaría Ejecutiva del Consejo Monetario Centroamericano, que mantendrá su status actual, «*en una sola Secretaría General con sede única en San Salvador*», con el objetivo, entre otros, «*de reducir la dispersión e impulsar el proceso de integración*». Esta Secretaría unificada «*asumirá las funciones de las Secretarías de todos los Consejos, Comisiones, Comités, y Foros Sectoriales que cuenten con algún tipo de servicio de Secretariado*», y estará conformada por «*la Secretaría General y tres Direcciones de Área: una Económica, una Social y otra Ambiental*»¹⁰⁰.

La readecuación de los órganos e instituciones del proceso, y la creación de la Secretaría General unificada se concretará, tal como se establece en el

numeral 10 de los Lineamientos para el Fortalecimiento y Racionalización de la Institucionalidad Regional, en un "documento jurídico único"¹⁰¹, quedando fuera de él únicamente las reformas relativas a los textos constitutivos del Parlamento Centroamericano y la Corte Centroamericana de Justicia, abriéndose hasta entonces un "período transitorio" en el que se mantiene la vigencia del marco jurídico-institucional previo a la suscripción de los documentos emanados de la XIX Reunión de Presidentes.

El marco político e institucional del proceso de integración centroamericana tras el inicio del período transitorio

Tras el inicio del período transitorio, las manifestaciones en relación a la reforma diseñada por los Presidentes en la Declaración de Panamá II, y su documento anexo, se han hecho sentir desde distintos sectores del proceso integracionista, viniendo, no obstante, la mayoría de ellas de los órganos más afectados por la misma: el Parlamento Centroamericano y la Corte Centroamericana de Justicia. En relación con el Parlamento Centroamericano, ya antes de la celebración de la XIX Reunión de Presidentes, se había abierto un debate sobre las bases para definir su futuro en el que se enfrentan dos posiciones antagónicas; la que incorporaba a los partidarios de otorgarle mayores poderes, esencialmente las autoridades del propio Parlamento; y la definida por los que sugerían una reducción de sus privilegios y funciones, fundamentalmente los sectores más cercanos a las organizaciones no gubernamentales¹⁰². Paralelamente al debate sobre su destino, el Parlacen firmaba un convenio de cooperación con el Parlamento Europeo en el que éste se comprometía a apoyar el proceso de integración en general y, en particular, el fortalecimiento de su asamblea mediante la ampliación de las facultades presupuestarias y legislativas, y el refuerzo de la capacidad de control político de este órgano¹⁰³. Sin embargo, como se desprende de la resolución extraordinaria emitida por el Parlamento Centroamericano, en la que se reclama el mantenimiento del actual número de diputados, sugiriéndose además la homologación de su elección, y la atribución de nuevas competencias, una vez más de carácter presupuestario y de control, tras la celebración de la Cumbre de Panamá, y el análisis de la reforma institucional diseñada en la misma, el debate sobre su futuro se transforma en una defensa del mismo¹⁰⁴.

La Corte Centroamericana de Justicia, por su lado, emitió, el 29 de julio de 1997, un comunicado institucional valorando las decisiones tomadas en la Cumbre de Panamá, y dirigiendo a los presidentes un conjunto de peticiones en relación a esa evaluación. En dicho comunicado, la Corte afirma que no hay correspondencia entre su consideración como «*órgano judicial principal y permanente del Sistema de Integración Centroamericana*», tal

como se establece en la Declaración de Panamá II, y la afirmación de su literal c), donde se determina que *«sesionará con la frecuencia que los casos requieran, adoptando un sistema de remuneración por dietas; así como entre el literal d), en el que se establece la reducción del número de Magistrados a «un titular y un suplente por país, y el literal e), en el que se fortalece la competencia de la Corte en el área comercial, pues, entiende la Corte que «las cuestiones comerciales no son esporádicas mucho menos en el proceso de ágil integración que se trata de fortalecer e impulsar».* En el comunicado, la Corte manifiesta también no sólo el desacuerdo con la derogación del literal f) del artículo 22 de su Estatuto, al afirmarse que con esta disposición *«los Estados miembros pierden un valioso medio de solución pacífica»,* y le impedía *«la oportunidad de contribuir al propósito de promover, en forma armónica y equilibrada, el desarrollo político de los Estados miembros y de la región»;* sino también con la adecuación de los privilegios e inmunidades de sus miembros, al considerarse que minimizan *«el respeto y consideraciones que una sociedad debe al cargo de Magistrados en un Tribunal Supranacional»,* y con la modificación del procedimiento para su nombramiento, entendiendo que ello podía llevar a *«la politización del Tribunal, con grave detrimento para la justicia y para la seguridad jurídica de la región».* Por todo, la Corte Centroamericana de Justicia pide a la Reunión de Presidentes que acepte plenamente su condición de *«Órgano Supremo del Sistema de la Integración Centroamericana»,* tal como se establece en el Protocolo de Tegucigalpa, reconociendo que *«le corresponde intervenir como representante de la conciencia nacional de Centroamérica»,* e instándole a reconsiderar las acciones acordadas en la Declaración de Panamá II, y en el documento *«lineamientos para el Fortalecimiento y Racionalización de la Institucionalidad Regional,* que forma parte integrante de dicha Declaración, en los términos expuestos en el comunicado¹⁰⁵.

Los acuerdos alcanzados en la cumbre de Panamá comienzan a operativizarse en la reunión de cancilleres celebrada en Managua el 20 de agosto de 1997, donde, tras ratificar el contenido de la Declaración de Panamá II y reiterar la voluntad de reducir los gastos de los órganos e instituciones del proceso, se aprueba un plan de acción para acometer la reforma establecida en dicha Declaración y en su documento anexo, estableciéndose, de acuerdo con el mandato presidencial, tres grupos de trabajo, uno de ellos encargado de elaborar la propuesta relativa al Parlamento Centroamericano, otro responsable de determinar los cambios en la Corte Centroamericana de Justicia, y un tercero comprometido con la reforma jurídica y administrativa de todo el sistema de integración¹⁰⁶. La ratificación de los acuerdos alcanzados en la cumbre de Panamá es reiterada en la Reunión extraordinaria de Presidentes celebrada en Managua el 2 de septiembre de 1997, donde, bajo el concepto de “Unión Centroamericana”, los mandatarios se comprometen a iniciar un proceso de unión política subregional al que consideran indispensable no sólo para *«erradicar la pobreza y lograr*

el mejoramiento significativo de las condiciones de vida, el nivel cultural y educativo» de sus pueblos, y «fortalecer la capacidad de respuestas de Centroamérica ante el mundo», sino también para permitir «que todos los sectores sociales de Centroamérica aprovechen al máximo la estratégica ubicación geográfica del área, su potencial económico, su vasta riqueza ecológica, y su vigoroso y abundante recurso humano en el nuevo orden internacional y ante los desafíos del próximo milenio»¹⁰⁷. Para ello, los Presidentes anuncian la decisión de designar un “Grupo de alto nivel” que prepare las bases y condiciones para la consecución de dicha Unión, cuyas etapas y plazos serán definidos en su instrumento jurídico constitutivo, reconociendo, no obstante, que un primer paso hacia la conformación de la misma es «la reforma del Sistema de Integración Centroamericana»¹⁰⁸.

La reforma del Sistema de Integración Centroamericana no fue objeto, sin embargo, de la última Reunión de Presidentes que, con carácter extraordinario, se celebró en Santo Domingo el 5 y 6 de noviembre de 1997, y donde la República Dominicana inicia oficialmente su integración al proceso.

Consideraciones finales

En un momento en que los analistas de la realidad internacional empiezan a obviar la referencia a los años noventa, y se intensifican los estudios enfocados a evaluar la sociedad internacional de fin de siglo, Centroamérica vive inmersa en una renovación sin precedentes de un sistema de integración que, tras casi cincuenta años de existencia, se proyecta como uno de los instrumentos que definirá su papel en dicha sociedad durante el próximo milenio. Ello ocurre cuando apenas se ha puesto fin a los conflictos armados y a la crisis global que acentuaron su debilidad y fragilidad a lo largo de la década de los ochenta, no sólo como subregión sino también en el contexto internacional. Una proyección que, en su dimensión económica, intenta hacer de la integración el mecanismo que, conjugando el fomento del intercambio intrarregional y la mejora de su inserción en aquel contexto —siguiendo la estrategia de regionalismo abierto promovida por la CEPAL para el conjunto de los países de América Latina y el Caribe— permita superar esa debilidad y fragilidad, coadyuvando a tal fin, la formalización de la aún no definida Unión Centroamericana, hoy la meta más ambiciosa de su dimensión política. Unos objetivos, no obstante, difíciles de alcanzar sin la conclusión de la reforma institucional planteada por los presidentes en la Cumbre de Panamá II, imprescindible, a nuestro juicio, no sólo para racionalizar y dar coherencia al conjunto de órganos e instituciones que determinan la marcha del proceso, sino también a este último en su conjunto.

Este estado de la integración centroamericana deja poco espacio para predicciones o prescripciones, no así para ciertas valoraciones. En ese

sentido, la reforma de su marco político e institucional, convertido con el tiempo en una auténtica “sopa de letras” que hace bailar constantemente el número de órganos e instituciones, incluso desde instancias muy cercanas al proceso, representa una oportunidad histórica para solventar una de las debilidades que, a nuestro juicio, como se ha señalado, lo han caracterizado casi desde sus orígenes, la ausencia de un único instrumento jurídico en el que se incorporen la totalidad de esos órganos e instituciones. No obstante, casi un año después de que los presidentes acordaran dicha reforma, su materialización se ha visto obstaculizada por una intensa polémica, protagonizada fundamentalmente por los órganos e instituciones más afectados, llevando incluso a la Corte Centroamericana de Justicia, como se señaló más arriba, a cuestionar las atribuciones de los mandatarios para tomar este tipo de acuerdos. Esta polémica no debe, sin embargo, desdibujar su verdadero objetivo: la armonización, coordinación y democratización del marco político e institucional, el proyecto más esperanzador, a nuestro juicio, de la reciente historia de la integración centroamericana, al depender en gran parte de él, sin lugar a muchas dudas, su futuro. Una armonización y coordinación que pondrá fin a muchas de las deficiencias que obstaculizan, cuando no obstruyen, la marcha adecuada del proceso, entre otras: la ausencia de seguimiento y valoración de las decisiones presidenciales y ministeriales, e incluso la escasa aplicación efectiva de muchas de ellas, la falta de conexión entre las acciones derivadas del ámbito nacional y las originadas a nivel regional, y la existencia de órganos e instituciones con funciones semejantes, cuya corrección permitirá además reducir el alto coste que estos generan. Asimismo, la reforma ha de ser traducida a un lenguaje sencillo que acerque el entramado institucional en particular, y el proceso de integración en general, al conjunto de la población, hasta el momento muy alejada de ellos, incorporando a ambos una sociedad civil que demanda hoy con fuerza, tras años de ausencia, su participación en los mismos, tratando de superar, de esta manera, el déficit democrático que le aqueja, y potenciando una mayor “integración desde abajo”. Un marco político e institucional que junto a la intergubernamentalidad que le caracteriza deberá ir incorporando ciertas dosis de supranacionalidad, adquiriendo una mayor dimensión comunitaria, para lo que será preciso reducir las posibilidades de “integración a la carta” abiertas hasta el momento, y que han determinado situaciones tan paradójicas, no sólo dentro de aquel marco sino también del proceso, como la de Costa Rica.

La concreción de esta reforma institucional, en definitiva, determinará en gran parte el futuro del proceso de integración centroamericana, del que depende en importante medida la consolidación de la subregión, y su papel, tanto económico como político, en el escenario internacional del nuevo siglo. Una reforma cada vez más dependiente de la voluntad política de los principales actores del proceso, los gobiernos centroamericanos, definidores

últimos, a través de la Reunión de Presidentes, del proceso; pero también, de los órganos e instituciones, fundamentalmente la Corte Centroamericana de Justicia y el Parlamento Centroamericano, que están manifestando con fuerza su oposición a las reformas acordadas. Posiblemente, además, la reforma está subordinada a la fijación de un freno a la adopción de nuevos compromisos que rompa con una característica constante de los últimos ocho años del proceso: la fijación sucesiva de acuerdos y objetivos que aquél es incapaz de asumir, más aún sin una estructura orgánica e institucional bien definida.

NOTAS

1. Partimos de una noción simple de sistema, aquella que Russett y Starr definen como «*un conjunto de elementos interactuando*». Russett y Starr, 1996, p. 15.

2. Brecher 1987, p. 83. Sin embargo, si extrapolamos al plano internacional la noción de sistema ofrecida por Brecher, es evidente que en el concepto de interacción internacional no se incluyen todas las acciones, relaciones o interconexiones que, en diferentes niveles y distintos contextos, tienen lugar en dicho ámbito. Por el contrario, este comprende únicamente los «*procesos de comunicación e intercambio políticamente relevantes entre actores en el sistema internacional*», como han apuntado Hocking y Smith 1995, p. 215. Frente al continuum señalado por Brecher, ambos autores identifican los distintos tipos de interacción internacional en una matriz diseñada sobre la base de dos elementos: «*el alcance del compromiso mutuo y el grado de armonía y conflicto*», siendo la escala, en uno de sus ejes, «*entre "distancia" (ausencia de compromiso) e "intimidad" (alto nivel de compromiso mutuo)*», y en el otro, «*entre "armonía" y "conflicto"*». Hocking y Smith 1995, p. 220.

3. Desde la matriz descrita anteriormente, Hocking y Smith identifican dos grandes grupos de interacciones internacionales; aquellas en las que «*existen variados grados de armonía entre los participantes*», en las que se incluyen «*relaciones de consenso, colaboración, e integración*»; y aquellas «*que demuestran variados grados de conflicto y tensión*», donde se desarrollan «*relaciones de manipulación, coerción, o aquellas que implican el uso de la fuerza*». Ninguno de estos tipos de interacción, como apostillan ambos autores, «*ocurre en su forma "pura" (...) no hay un conjunto de actores cuyas relaciones mutuas caigan enteramente en una parte del espectro, reflejando el desorden y complejidad del mundo real*». Hocking y Smith 1995, p. 221.

4. Ampliando su descripción inicial, y en el sentido apuntado por Brecher, Russett y Starr entienden que «*un sistema es definido por una combinación de los atributos de sus unidades y componentes (cuántas y de qué tipo), y la naturaleza, tipo y número de interacciones entre aquellas unidades*». Russett y Starr 1996, pp. 74 y 75.

5. La cuestión de los niveles de análisis es uno de los temas más confusos en Relaciones Internacionales, donde ni siquiera existe un consenso sobre cuántos y cuáles son esos niveles. Como la mayor parte de los teóricos de las Relaciones Internacionales, Kegley y Wittkopf, por ejemplo, entienden que los niveles identificables y teóricamente importantes son tres: "individual", "unidad" y "sistema". Kegley y Wittkopf 1995, p. 40. Sin embargo, autores como Buzan, Jones y Little, insertan entre unidad y sistema el nivel "proceso", buscando diferenciar las explicaciones centradas en la naturaleza de las unidades de aquellas asentadas en las interacciones entre esas unidades. Ver Buzan, Jones y Little 1993, p. 48. Gran parte de esta confusión se debe, como ha afirmado Barry Buzan, «*a una disputa no resuelta entre dos entrelazados esquemas para identificar lo que los "niveles" están representando supuestamente*»; uno de esos esquemas, el ontológico, ve los niveles como «*diferentes unidades de análisis*»; el epistemológico, por el contrario, entiende éstos como «*diferentes tipos o fuentes de explicación de fenómenos observados*», siendo estas fuentes o tipos de explicación la «*capacidad de interacción, la estructura, y el*

proceso. Ver Buzan 1995, pp. 203 a 205. Si Kegley y Wittkopf definen los niveles de análisis desde el primer esquema; y Buzan, Jones y Little lo hacen desde el segundo, este trabajo trata de integrar ambos buscando en cada unidad de análisis los distintos tipos o fuentes de explicación.

6. Con la depresión de los años treinta, el patrón tradicional de crecimiento en Centroamérica, asentado principalmente en la producción de unos pocos artículos agrícolas para la exportación, entra en crisis. Provocada por la caída de la demanda y del precio de esos artículos, esta crisis conducirá a la subregión a un período de letargo productivo que se extenderá hasta el final de la segunda guerra mundial, momento en el que se decide cambiar ese viejo patrón de desarrollo orientado "hacia afuera", por uno nuevo, ahora dirigido "hacia adentro", en el que la producción para la satisfacción del mercado nacional se convierte en el elemento dinamizador del crecimiento. Sobre este particular, ver entre otros, Bulmer-Thomas 1989, Levin 1959, Monteforte 1972, Pelupessy 1989, Torres-Rivas 1982 y 1989. Sin embargo, el nuevo patrón de desarrollo económico se enfrenta de inmediato con la estrechez de los mercados nacionales, tomando cuerpo progresivamente la posibilidad de ensancharlos mediante la consolidación de la demanda nacional de los cinco países del istmo. Surgía de esta manera la idea de poner en marcha un programa de integración económica, cuya gestión inicial, al igual que en el resto de América Latina, corresponderá a la Comisión Económica para América Latina (CEPAL). Ya en la primera Resolución en ese sentido, aprobada durante su Tercer Período de Sesiones, celebrado el 20 de junio de 1950, se recomendaba a los gobiernos que al formular programas y adoptar medidas de fomento económico *tengan en cuenta las posibilidades de expansión de la demanda mediante el intercambio recíproco, a fin de lograr una mejor integración de sus economías y un más elevado desarrollo de su productividad y de su ingreso real*. CEPAL 1950, p. 1.

7. La Resolución 9 (IV) es aprobada en el Cuarto Período de Sesiones de CEPAL, celebrada el 16 de junio de 1951. Ver CEPAL 1951, p. 1.

8. Castillo 1966, p. 78.

9. CEPAL 1951, p. 1.

10. Boschini 1988, p. 3.

11. Zeledón s.f. pp. 10-11.

12. Considerandos de la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA), firmada en San Salvador el 14 de octubre de 1951. El documento se encuentra en Colliard y Manin 1971, pp. 828 y sgtes.. A pesar de su consideración como un nuevo intento de integración política de las cinco repúblicas, la "Carta de San Salvador" —nombre que recibe el documento constitutivo de la organización— introduce una dimensión en la tradición unionista centroamericana que la distingue del conjunto de iniciativas ensayadas en el siglo precedente, no declara la unión tantas veces frustrada, dejándola como un objetivo a alcanzar según el ritmo que marquen las circunstancias.

13. Artículo primero de la Carta de la ODECA.

14. Si en la práctica, el órgano rector de la organización, y el encargado como tal de conocer todos los asuntos relativos a la vida en común de los Estados miembros, era la Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores, la Carta establece que cuando se celebre la Reunión Eventual de Presidentes ésta pasará a ser el órgano supremo de la ODECA, situándose aquel en el segundo nivel de jerarquía. Por otro lado, mientras se responsabiliza de la resolución de los problemas que pudieran plantearse a la organización a la Reunión Eventual de los Ministros de otros ramos, y el Consejo Económico —conformado por los Ministros de economía— es formalizado como el órgano que vincula institucionalmente la ODECA con el programa de integración económica centroamericana, las funciones de la Oficina Centroamericana quedan restringidas a proporcionarle apoyo logístico. Arts. 4 a 14 de la Carta de la ODECA.

15. Integrado por los Ministros de educación y cultura de cada Estado o su representante, el Consejo Cultural y Educativo recibe la responsabilidad de coordinar el desarrollo, la ciencia y la cultura del istmo; siendo la Comisión Centroamericana de Jurisconsultos, constituida por dos juristas designados por cada uno de los gobiernos firmantes de la Carta, el órgano encargado, a través de su Secretaría Ejecutiva, de resolver todos los asuntos jurídicos de la Secretaría General. Arts. 15 y 16 de la Carta de la ODECA.

16. La Nueva Carta de San Salvador fue firmada en Panamá el 12 de diciembre de 1962, y entró en vigor el 30 de marzo de 1965. Zeledón 1966, p. 113.

17. Preámbulo de la Nueva Carta de San Salvador. Ver Organización de las Naciones Unidas 1966, p. 17.

18. Para la realización de los fines de la ODECA se establecen los siguientes órganos: «a) La Reunión de Jefes de Estado; b) La Conferencia de Ministros de Relaciones Exteriores; c) El Consejo Ejecutivo; d) El Consejo Legislativo; e) La Corte de Justicia Centroamericana; f) El Consejo Económico Centroamericano; g) El Consejo Cultural y Educativo; y h) El Consejo de Defensa Centroamericana»; siendo el órgano supremo, tal como determina la letra de su Carta constitutiva, la Reunión de Jefes de Estado, y los órganos permanente y principal, el Consejo Ejecutivo, y la Conferencia de Ministros de Relaciones Exteriores respectivamente. Ver arts. 2 y 3.

19. El Consejo Económico Centroamericano «está integrado por los Ministros de economía de cada uno de los Estados Miembros, y tendrá a su cargo la planificación, coordinación y ejecución de la integración centroamericana». Ver Organización de las Naciones Unidas 1966, p. 20. Expresando igualmente la vinculación de la ODECA con el proceso de integración económica, el artículo 18 de la Carta determina que el Consejo Económico Centroamericano está obligado rendir anualmente un informe global al Consejo Ejecutivo, para conocimiento de la Conferencia de Ministros de Relaciones Exteriores, «con base en los informes de diversos Organismos vinculados al Programa de Integración Económica Centroamericana». Creado en esta Nueva Carta, con el objetivo de «dirigir y coordinar la política de la Organización para el cumplimiento de sus fines», el Consejo Ejecutivo queda integrado «por los Ministros de Relaciones Exteriores o por sus representantes especialmente acreditados para ello», teniendo «la representación legal de la Organización». Arts. 7 y 9. De esta manera, el Consejo Ejecutivo pasaba a desempeñar las funciones asignadas a la Oficina Centroamericana por la Carta de San Salvador de 1951, siendo a partir de entonces su Secretario General el Secretario General de la Organización.

20. Una integración gradual y limitada que era caracterizada como «(...) una política que, dentro del marco general de desarrollo económico tienda a la localización óptima de algunas actividades económicas importantes, especialmente las de carácter industrial y de transformación de productos agropecuarios y minerales, con vistas a aprovechar las materias primas de la región y poder abastecer los mercados centroamericanos en su conjunto a costos de producción lo más bajos posibles». CEPAL 1952a, pp. 37-38.

21. CEPAL 1952b, p. 24. Ya en esta reunión, los Ministros de economía hicieron constar su deseo de contar con la participación de la república de Panamá en sus próximas reuniones. «Invitación a la República de Panamá para que se adhiera al Comité», Resolución 13 (AC.17), de 27 de agosto de 1952. CEPAL 1952b, p. 45.

22. La iniciativa de este nuevo tipo de relaciones económicas entre los países del istmo correspondió a Jorge Sol Castellanos, Ministro de economía de El Salvador, país que por su relativa dotación de recursos necesitaba integrarse con otros. Hasta el 19 de marzo de 1951, este país mantenía con Honduras el único tratado de libre comercio existente en Centroamérica, fecha en la que suscribe un tratado con Nicaragua de las mismas características, completando ese mismo año sus relaciones comerciales al firmar un nuevo tratado con Guatemala. La red que configura lo que hemos denominado el régimen de tratados bilaterales se sigue tejiendo con la conclusión de dos nuevos compromisos en 1955, uno entre El Salvador y Costa Rica, y otro entre esta y Guatemala, cerrándose la secuencia con la suscripción de un tratado entre Guatemala y Honduras en 1956, y la renegociación del antiguo tratado entre Honduras y El Salvador en 1957. Se originaban así seis zonas de libre comercio en Centroamérica. Vergara 1969, p. 11.

23. En el comercio de los productos no incluidos en las listas anexas se mantenían todas las restricciones, arancelarias o no, siendo preciso la negociación y suscripción de acuerdos sucesivos para incorporar nuevos productos a esas listas. Guerra-Borges 1988, p. 17.

24. Cada una de las Comisiones Mixtas tenía confiada las siguientes funciones: «a) analizar y compilar estadísticas y datos sobre comercio mutuo entre los países contratantes; b) proponer medidas a los gobiernos para la solución de los problemas emergentes en la aplicación del tratado respectivo; c) considerar los problemas arancelarios en general y las actividades tendientes a la integración económica de los países contratantes» Dada Hirezí y Guerra-Borges 1987, p. 48.

25. Así se establece en el artículo primero al afirmar que «los Estados contratantes, con el propósito de constituir, tan pronto como las condiciones sean propicias una unión aduanera entre sus territorios, acuerdan establecer un régimen de libre intercambio que prometen

perfeccionar en un plazo de diez años a partir de la fecha inicial de vigencia de este Tratado. "Tratado Multilateral de Libre Comercio e Integración Económica Centroamericana". Ver Organización de las Naciones Unidas 1963a, p. 832.

26. En el artículo primero del Tratado de Asociación Económica, también llamado Tratado Tripartito del Norte, o Tratado de El Poy, las Partes Contratantes *se comprometen a equiparar la totalidad de los gravámenes sobre la importación, dentro del plazo máximo de cinco años a partir de la vigencia de este Tratado.* "Tratado de Asociación Económica". Ver Organización de las Naciones Unidas 1961, p. 7. En el mismo sentido, por el artículo I del Tratado General, *«Los Estados Contratantes acuerdan establecer entre ellos un mercado común que deberá quedar perfeccionado en un plazo máximo de cinco años a partir de la fecha de entrada en vigencia de este Tratado»* comprometiéndose además a *«constituir una unión aduanera entre sus territorios»*. "Tratado General de Integración Económica Centroamericana". Ver Organización de las Naciones Unidas 1963c, p. 5. La incorporación posterior de Costa Rica al Tratado General desansa en la letra de su artículo XXXIII, donde se afirma que este *«queda abierto a la adhesión de cualquier Estado centroamericano que no lo hubiere suscrito originalmente»*.

27. Art. XVIII. Ver Organización de las Naciones Unidas 1963a, p. 55. Para la realización de estas atribuciones, la Comisión es dotada de una "Secretaría Permanente" que estará *«a cargo de la Secretaría General de la Organización de Estados Centroamericanos»*. Art. XIX.. Esta Comisión se reunirá las veces que sea necesario para el desarrollo de sus labores, o cuando lo solicite cualquiera de los Estados parte de la misma.

28. El Convenio sobre Régimen de Industrias Centroamericanas de Integración es fruto de las disposiciones del artículo XXI del Tratado Multilateral, donde se establece: *«Los Estados signatarios, para promover un desarrollo industrial congruente con los propósitos de este Tratado adoptaran de común acuerdo medidas para estimular el establecimiento o ampliación de industrias regionales, con vistas al mercado centroamericano de conjunto y que sean de particular interés para la integración económica centroamericana»*. Ver Organización de las Naciones Unidas 1963a, p. 56. Hasta la entrada en vigor del Tratado General, fueron el Subcomité de Comercio y la Secretaría General de la CEPAL los órganos que tomaron las decisiones en su lugar. Ver Instituto Interamericano de Estudios Jurídicos Internacionales 1969, pp. 609 y 610. Este Convenio será derogado por el artículo 63 del Protocolo de Guatemala al Tratado General de Integración Económica Centroamericana. SICANET: "Protocolo de Guatemala" [http://www.sicanet.org.sv/rp/rp140002.html].

29. Al igual que la Comisión creada en virtud del artículo XXI del Tratado Multilateral, la Comisión Centroamericana de Comercio del Convenio Centroamericano sobre Equiparación de Gravámenes a la Importación, suscrito el 10 de septiembre de 1959, es *«integrada por representantes de cada una de las partes»*, y se reunirá *«con la frecuencia que requieran sus labores o cuando lo solicite cualquiera de los Estados contratantes»*, tal como se establece en el artículo X de dicho Convenio. Ver Organización de las Naciones Unidas 1963b, p. 239.

30. Por ejemplo, tal como se determina en los artículos XVIII letra c del Tratado Multilateral, y en el artículo XI letra c del Convenio Centroamericano sobre Equiparación de Gravámenes a la Importación, las dos Comisiones tienen encomendada la función de estudiar las actividades de producción y de comercio de los Estados signatarios, y recomendar la inclusión de nuevos productos en el régimen de libre comercio. Sin embargo, mientras la función principal de la Comisión Centroamericana de Comercio del Tratado Multilateral, como establece el artículo XI letra a, es *«proponer a las Partes contratantes medidas conducentes al desarrollo y perfeccionamiento de la zona centroamericana de libre comercio a que hace referencia este Tratado, así como para lograr los fines de la integración económica de los países centroamericanos y elaborar un plan definido para ello, inclusive una unión aduanera y el establecimiento de un mercado común en Centroamérica»*; el objetivo fundamental de la Comisión Centroamericana de Comercio del Convenio Centroamericano sobre Equiparación de Gravámenes a la Importación, según la letra a del artículo XI, es más concreta: *«proponer a las Partes contratantes medidas conducentes al establecimiento del arancel de aduanas centroamericano a que hace referencia este Convenio»*. Una referencia que encontramos en el artículo I del Convenio, donde *«los Estados contratantes convienen en establecer una política arancelaria común y resuelven constituir un arancel centroamericano de importación acorde con las necesidades de integración y desarrollo económico de Centroamérica»*.

31. Organización de las Naciones Unidas 1961, p. 9.

32. Además de estas funciones de carácter general, el Tratado establece que *«cuando existieren denuncias sobre prácticas de comercio desleal, el Estado que se considere afectado someterá el asunto a consideración del Consejo Ejecutivo del Convenio, el cual decidirá sobre el particular»*. Art. XVI. Un órgano que, junto al Comité Directivo, se incorpora también al mecanismo establecido por el Tratado para la solución de las controversias que pudieran surgir en la interpretación o aplicación de alguna de sus cláusulas. Este mecanismo diferencia claramente tres instancias: en la primera de ellas, el asunto es sometido *«a la consideración del Consejo Ejecutivo»*; pudiendo apelar, en segunda instancia, ante el *Comité Directivo* si alguna de las Partes no estuviera satisfecha con la resolución del Consejo; finalmente, si ésta no se conformase con la resolución del Comité, *«podrá someter el asunto a un Tribunal arbitral»*, tercera instancia. Respecto a este *Tribunal arbitral*, el Tratado establece que *«cada una de las Partes Contratantes, propondrá al Consejo Ejecutivo los nombres de tres magistrados de sus respectivas Cortes Supremas de Justicia»*, siendo este Consejo el que escogerá por sorteo, de la lista total de candidatos, *«tres árbitros que integrarán el Tribunal, debiendo ser cada uno de ellos de diferente nacionalidad»*. Art. XXIX. Organización de las Naciones Unidas 1961, pp. 7-10.

33. Así se establece en el artículo XXIV, donde se afirma: *«La Secretaría velará por la correcta aplicación entre las Partes contratantes de este Tratado, del Tratado Multilateral de Libre Comercio e Integración Económica Centroamericana, del Convenio Centroamericano sobre Régimen de Industrias Centroamericanas de Integración, del Convenio sobre Equiparación de Gravámenes a la Importación, de los tratados bilaterales de libre comercio e integración económica vigentes entre cualesquiera de las Partes Contratantes, y de todos los demás convenios suscritos o que se suscribieren que tengan por objeto la integración económica centroamericana y cuya interpretación no esté específicamente encomendada a algún otro organismo»*. Ver Organización de las Naciones Unidas 1963c, p. 14.

34. Esta última atribución no significa, como han apuntado Gautama Fonseca y Dante Ramírez, que quedase en manos del Consejo *«el control de sus economías internas»*, sino *«sólo aquella parte de estas vinculadas con los intereses regionales»*. Fonseca y Ramírez 1970, p. 68. Por otro lado, con relación a la función de dirección, el artículo XX del Tratado General establece que *«El Consejo Económico Centroamericano será el organismo encargado de facilitar la ejecución de las resoluciones del Comité de Cooperación Económica del Istmo Centroamericano relativas a la integración económica»*. Ver Organización de las Naciones Unidas 1963c, p. 12.

35. Integran el Consejo Ejecutivo, según el artículo XXI del Tratado General, *«un funcionario propietario y un suplente designado por cada una de las partes»*. Ver Organización de las Naciones Unidas 1963c, p. 13.

36. Organización de las Naciones Unidas 1963c, p. 13.

37. El análisis de todos los órganos e instituciones de este período del proceso supera el objetivo de este capítulo. No obstante datan también de este período: el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE); la Cámara de Compensación Centroamericana (CCC); la Escuela Superior de Administración Pública de América Central (ESPAC), transformada posteriormente en el Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP); el Instituto Centroamericano de Investigaciones y Tecnología Industrial (ICATI); el Instituto de Nutrición de Centroamérica y Panamá (INCAP); la Corporación Centroamericana de Servicios de Navegación Aérea (COCESNA); el Organismo Internacional Regional de Sanidad Agropecuaria (OIRSA); la Federación de Cámaras y Asociaciones Industriales Centroamericanas (FECAICA). Para un conocimiento más exhaustivo de lo que hemos denominado el viejo marco político e institucional, ver nuestra tesis doctoral *El Proceso de Integración Centroamericana: entre el agotamiento y la revitalización*. Madrid: Universidad Complutense, 1993.

38. Si la Nueva Carta de la ODECA determinaba esa vinculación a través del Consejo Económico Centroamericano (ver supra), el artículo transitorio del Tratado General, por ejemplo, establece que *«desde el momento en que el Gobierno de Costa Rica se adhiera formalmente a las estipulaciones del presente Tratado, los organismos creados por el mismo entrarán a formar parte de la Organización de Estados Centroamericanos, mediante un convenio de vinculación»*, procediéndose entonces a una reestructuración de la ODECA *«que permita a los organismos creados por este Tratado conservar todas las modalidades de que han sido dotados»*.

Organización de las Naciones Unidas 1963c, p. 17. La incorporación de los órganos e instituciones del programa de integración económica al Consejo Económico Centroamericano de la ODECA chocó, no obstante, con el régimen autónomo que disfrutaban algunos de ellos, por ejemplo el BCIE, lo que condujo a la Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores, celebrada en Managua en febrero de 1965, a determinar que, a pesar de esa incorporación, conservarían su estructura y formas de funcionamiento propias. Ver Organización de Estados Centroamericanos, *Boletín Informativo ODECA* nº 15, abril-junio de 1965, p. 12.

39. Así lo establece el artículo XXVII, donde se afirma: *-El presente Tratado prevalecerá, entre las Partes contratantes, sobre el Tratado Multilateral de Libre Comercio e Integración Económica Centroamericana y sobre los demás instrumentos de libre comercio suscritos bilateral o multilateralmente entre las Partes contratantes; pero no afectará la vigencia de dichos convenios.* Organización de Naciones Unidas 1963c, p. 15.

40. Aunque en los cinco años que transcurrieron tras la firma del Tratado General, los logros del programa de integración económica fueron fecundos, como evidencian, entre otros factores, el establecimiento de una zona de libre comercio para casi todos los productos originados en la subregión, la adopción de un arancel externo común, así como el incremento de los niveles de industrialización, el desarrollo de las redes de transporte y las comunicaciones, la situación cambia a partir de 1965. Desde entonces, la saturación de los mercados nacionales, fruto fundamentalmente de la disminución del intercambio comercial, y del ritmo de las exportaciones extrarregionales en casi todos los países, la desigual distribución de los costos y beneficios generados por el proceso, y la escasa agilidad y eficiencia de sus órganos e instituciones, entre otras causas, comienzan a revelar la incapacidad del programa para cumplir sus objetivos. Además de ello, justo en el momento en que se ensaya un mecanismo de solución, el Plan de Acción Inmediata, el conflicto armado entre El Salvador y Honduras sitúa al proceso al borde de la paralización, al romperse las relaciones entre ambos, transformando la zona de libre comercio existente entre las cinco repúblicas en tres áreas diferentes, y paralizando la actividad de los dos órganos principales del proceso, el Consejo Ejecutivo y el Consejo Económico Centroamericano, cuyas actuaciones dependían en muchas ocasiones de la expresión de la voluntad de los cinco países. Esta etapa del proceso ha sido analizada con mayor intensidad en nuestra tesis doctoral, a la que remitimos a los lectores (ver supra).

41. Las dificultades relatadas más arriba condujeron al proceso, a finales de los sesenta, a una situación de estancamiento casi completo, ensayándose a partir de entonces distintos esfuerzos encaminados a recuperar la normalidad perdida. Tras la falta de consenso para poner en marcha un Modus Operandi transitorio, la posterior separación de Honduras de la zona de libre comercio y de algunas de las disposiciones del Tratado General, y la actuación de la Comisión Normalizadora del Mercado Común, la Secretaría Permanente del Tratado General organizó un grupo de trabajo para perfeccionar y reestructurar el Mercado Común Centroamericano, cuya propuesta quedó reflejada en un documento conocido coloquialmente como el "Informe Rosenthal". Para su análisis, así como para la introducción de modificaciones al mismo, en 1972 se creó el Comité de Alto Nivel para el Perfeccionamiento del Mercado Común Centroamericano (CAN), cuyos trabajos se extendieron hasta el 23 de marzo de 1976, fecha en la que entregó a los Presidentes su propuesta de "reestructuración y perfeccionamiento del Mercado Común Centroamericano", el Proyecto de Tratado de la Comunidad Económica y Social Centroamericana, que, a pesar de ser la iniciativa más avanzada de la época, no trascendió a la práctica. El análisis de este conjunto de esfuerzos ha sido también desarrollado con mayor profundidad en nuestra tesis doctoral, por lo que también en este punto remitimos a la misma (ver supra).

42. La Declaración de Esquipulas I es suscrita en la I Reunión de Presidentes Centroamericanos, celebrada en la ciudad que da nombre al documento, el 25 de mayo de 1986. SICANET: "Declaración de Esquipulas I" [<http://www.sicanet.org.sv/rp/rp010001.html>], párrafo 5.

43. Mientras la creación del Parlamento Centroamericano se asienta en el convencimiento de *que es necesario crear y complementar esfuerzos de entendimiento y cooperación con mecanismos institucionales que permitan fortalecer el diálogo, el desarrollo conjunto, la democracia y el pluralismo como elementos fundamentales para la paz en el área y para la integración de Centroamérica*", las Reuniones de Presidentes son formalizadas *"como una instancia necesaria para analizar los problemas más urgentes que se presenten en el área en relación a la paz y al*

desarrollo regional y buscarles soluciones apropiadas. SICANET: "Declaración de Esquipulas I" [<http://www.sicanet.org.sv/rp/rp010001.htm>], párrafos 3 y 1.

44. No se quiere entonces, como señalaba Juan Alberto Fuentes, «*que las diferencias políticas "contaminen" el proceso de integración*», sino «*que este contamine "positivamente" el proceso de distensión y paz*». Fuentes 1989, p. 17. En definitiva, si trasladamos la lógica de análisis ofrecida por Brecher, y particularmente el continuum en el que identifica los distintos tipos de interacción que dinamizan un sistema al estudio de la historia de Centroamérica en la década de los ochenta, y fundamentalmente en su segunda mitad, puede afirmarse que estos se resumen en un transitar de un extremo a otro del mismo, en un ir y venir del conflicto armado a la integración.

45. Esta es la primera Reunión de Presidentes en la que participa Panamá, aun como observador. SICANET: "Declaración de Antigua" [<http://www.sicanet.org.sv/rp/rp080001.htm>], párrafo 26. En ese sentido, en el Plan de Acción Económica para Centroamérica (PAECA), se conviene «*iniciar a la brevedad el análisis y el estudio de los instrumentos jurídicos e institucionales de la integración, a fin de crear un nuevo marco jurídico y operativo para la misma*». SICANET: "Plan de Acción Económica para Centroamérica (PAECA)" [<http://www.sicanet.org.sv/rp/rp080002.htm>], numeral I. Ambos documentos dan contenido a las declaraciones conjuntas de Esquipulas I y II, al entender que «*no es posible una paz sin desarrollo*».

46. SICANET: "Declaración de Antigua" [<http://www.sicanet.org.sv/rp/rp080001.htm>], párrafo 26. Como se desprende de la letra del párrafo, y al igual que el Plan de Acción Económica para Centroamérica, la Declaración de Antigua concibe la integración como uno de los pilares del nuevo patrón de desarrollo económico, asentado, tal como se afirma en el párrafo 24, en la puesta en marcha de una estrategia de apertura externa. La estrategia de integración "hacia adentro", centrada en la promoción de la industrialización a través de una política de sustitución de importaciones, daba paso a una estrategia de integración "hacia fuera". Ver párrafo 26.

47. Como establece la Declaración: «*a) Las reuniones presidenciales se llevarán a cabo cada semestre, en los meses de junio y diciembre. Serán precedidas de una reunión preparatoria de la Comisión Ejecutiva y de los Ministros Responsables de la Integración y Desarrollo Regional, a la que asistirán Ministros y autoridades responsables de otras áreas gubernamentales, según se requiera para el desarrollo de las cumbres (...)* b. *El país sede de la Cumbre asumirá la Secretaría de la misma, por medio de su Ministerio de Relaciones Exteriores en el semestre posterior a la misma, a fin de facilitar el análisis y difusión de documentos y relaciones con terceros países y organizaciones internacionales. En este sentido, el país sede será el vocero de Centroamérica en el período semestral que le corresponda (...)* c. *La Secretaría de la Cumbre transmitirá los informes, conclusiones y recomendaciones de dichas reuniones a las instancias del caso y a la Comisión Ejecutiva del Procedimiento, con el fin de lograr un efectivo seguimiento coordinado de los mismos*». SICANET: "Declaración de Punta Arenas" [<http://www.sicanet.org.sv/rp/rp090001.htm>], párrafo 35. Sin embargo, esta no fue la única decisión de la Declaración de Punta Arenas. En ella se da también un paso más en la concreción de la estrategia económica decidida por los Presidentes en la Reunión de Antigua al acordar: «*continuar impulsando el establecimiento de la nueva integración centroamericana, que busca fortalecer a la región como un bloque económico, para insertarla exitosamente en la economía mundial, mediante la adopción de acciones como las siguientes: la liberalización del comercio regional y extrarregional; la ejecución de una política regional sobre precios y abastecimiento de productos agropecuarios con el fin de garantizar la seguridad alimentaria de Centroamérica; el apoyo al desarrollo de los sectores productivos, mediante programas de modernización y reconversión; la elaboración de propuestas específicas, que conduzcan a solucionar el grave problema de la deuda que enfrentan nuestros países; y la acción regional conducente a eliminar los obstáculos discriminatorios que sufren nuestras exportaciones en otros países*». Ver los Principios y propósitos de la "Declaración de Punta Arenas".

48. Alejándose del concepto de "integración sectorial" planteado por los Presidentes en la Reunión de Punta Arenas, al establecer como objetivo la creación de una Comunidad Económica del Istmo Centroamericano, la Declaración de San Salvador introduce por primera vez en el léxico integracionista, aunque también de manera implícita, el concepto de "integración global", al

definir como meta de los signatarios, *-alcanzar efectivamente la integración centroamericana en lo político, económico, social y cultural-*. Dos países, por otro lado, tienen un especial protagonismo en esta Reunión de Presidentes, Panamá, al decidir su incorporación activa y plena al proceso, y Honduras, que inicia la normalización de su participación a través de la suscripción del "Acuerdo Multilateral de Libre Comercio entre el Gobierno de la República de Honduras y los Gobiernos de las Repúblicas de Guatemala, El Salvador, Nicaragua y Costa Rica". Ver SICANET: "Declaración de San Salvador" [<http://www.sicanet.org.sv/rp/rp10001.html>], Preámbulo, párrafos 6 y 10. Anexo a la Declaración, este acuerdo entró en vigor el 7 de febrero de 1992.

49. Se reafirma de esta manera la idea de integración global planteada en la Declaración de San Salvador, párrafo 8. Ver SICANET: "Declaración de San Salvador" [<http://www.sicanet.org.sv/rp/rp10001.html>]. Para el seguimiento y la coordinación de la ejecución de las decisiones adoptadas por las Cumbres, durante ese plazo se crea un mecanismo transitorio, el "Consejo Comunitario", *-integrado por los Ministros de Relaciones Exteriores y los Ministros Responsables de la Integración Económica Centroamericana y Desarrollo Regional-*, órgano que, para asuntos sectoriales, *-se integrará adicionalmente por los Ministros de los sectores interesados-*. Asimismo, con relación a las dificultades presupuestarias de los órganos e instituciones, problema persistente en el proceso, los Presidentes instan *-a las autoridades competentes, a efecto de que presenten en el plazo de noventa días, una propuesta a fin de crear un mecanismo que permita financiar en forma permanente las actividades de la Secretaría de Integración Económica Centroamericana-*. Finalmente, en esta XI Cumbre se suscribe también un "Protocolo al Tratado Constitutivo del Parlamento Centroamericano y Otras Instancias Políticas", *-con el propósito de extender el plazo contemplado para la celebración de elecciones por un período de hasta treinta y seis meses, a partir de la fecha de su instalación y permitir la participación como observadores a los países suscriptores, del Tratado y sus Protocolos, que no bayan elegido diputados al Parlamento-*. Ver párrafo 9. Dicho Protocolo entró en vigor el 9 de julio de 1992, después del depósito del tercer instrumento de ratificación, tal como se establecía en el artículo quinto del mismo.

50. Mientras la suscripción del Protocolo por la República de Panamá, por primera vez signatario original de una organización general del istmo centroamericano, pone fin a un proceso que, como hemos analizado, se iniciaba en la VIII Reunión de Presidentes, profundizándose en la Cumbre de San Salvador (ver supra), queda abierto a la adhesión de Belice, tal como se establece en el artículo 36. En virtud de este artículo, el Protocolo entró en vigor el 23 de julio de 1992, una vez depositados los instrumentos de ratificación de la mayoría de los Estados signatarios, iniciando el Sistema de Integración Centroamericana (SICA) su funcionamiento el 1 de febrero de 1993.

51. SICANET: "Protocolo de Tegucigalpa a la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA)" [<http://www.sicanet.org.sv/rp/rp/110001.html>], art. 3. Como tal, el SICA *-tendrá personalidad jurídica y su sede en San Salvador, República de El Salvador, Estado con el cual concluirá un Acuerdo de Sede para la organización central del Sistema-* (art. 29).

52. Junto al objetivo general apuntado, el Protocolo asigna al SICA propósitos tan diversos, heterogéneos y excesivos como la consolidación de la democracia; la concreción de un nuevo modelo de seguridad regional, y de un sistema de bienestar y justicia económica y social para los pueblos centroamericanos; el fortalecimiento de la sociedad civil; la promoción del desarrollo sostenido y del medio ambiente, así como alcanzar la unión económica, reforzar el sistema financiero centroamericano, y reafirmar y consolidar la autodeterminación de Centroamérica en sus relaciones externas. (art. 3). El Protocolo establece también los principios a seguir para la realización de dichos propósitos. En ese sentido, mientras se destaca como principio fundamental, *-la tutela, respeto y promoción de los Derechos Humanos-*, se definen como principios complementarios, la identidad y solidaridad centroamericana; la gradualidad, especificidad y progresividad del proceso de integración económica, así como su globalidad y la participación democrática en el mismo de todos los sectores sociales; la solución pacífica de controversias; la buena fe; el respeto a los principios y normas de las Naciones Unidas, de la Organización de Estados Americanos, y de las Declaraciones emitidas en las Reuniones de Presidentes; así como la consideración de la Paz, Democracia, Desarrollo y Libertad como un todo armónico e indivisible que orientará sus actuaciones (art. 4).

53. Asimismo, corresponde a la Reunión de Presidentes: armonizar las políticas exteriores de sus Estados; fortalecer la identidad regional; aprobar las reformas al Protocolo de Tegucigalpa; asegurar el cumplimiento de las obligaciones contenidas en el mismo y en los demás Acuerdos, Convenios y Protocolos que constituyen el ordenamiento jurídico del SICA; y decidir sobre la admisión de nuevos miembros al Sistema (art. 15).

54. Se celebre de manera ordinaria, *«o extraordinariamente cuando así lo decidan los Presidentes»*, tal como se establece en el artículo 14: *«sus decisiones se adoptarán por consenso»*.

55. Protocolo de Tegucigalpa, art. 16.

56. Protocolo de Tegucigalpa, arts. 16 y 18. Asimismo, el Protocolo prevé una "Reunión Intersectorial de los Ministros de Relaciones Exteriores y de los Responsables de la Integración Económica y Desarrollo Regional", siendo su atribución: *«analizar, discutir y proponer a los Señores Presidentes la estrategia regional con respecto a la participación activa de la región en el sistema económico internacional y ejecutarla concertadamente»* (art. 20).

57. El Comité Ejecutivo, *«presidido por el representante del Estado sede de la última Reunión Ordinaria de Presidentes»*, se reunirá *«ordinariamente una vez por semana y extraordinariamente cuando sea convocado por su Presidente»*. Protocolo de Tegucigalpa, art. 24.

58. Protocolo de Tegucigalpa, arts. 25 y 26. En su calidad de más alto representante administrativo del SICA, al Secretario General, que *«deberá ser nacional de cualquiera de los Estados Miembros, persona de reconocida vocación integracionista, con alto grado de imparcialidad, independencia de criterio e integridad»*, le corresponde también: elaborar el Reglamento Administrativo y otros instrumentos de la Secretaría General, someténdolos a la consideración del Comité Ejecutivo; elaborar su informe anual de actividades y el proyectos de presupuesto; y nombrar y remover al personal técnico y administrativo de la Secretaría General.

59. Protocolo de Tegucigalpa, art. 28.

60. Protocolo de Tegucigalpa, art. 12. Las disposiciones relativas al Parlamento Centroamericano sólo se aplicarán a *«los Estados que ya hayan efectuado la ratificación del Tratado Constitutivo y sus Protocolos»*. Protocolo de Tegucigalpa, art. 4 de las Disposiciones Transitorias.

61. Protocolo de Tegucigalpa, art. 1 de las Disposiciones Transitorias. Este artículo es una consecuencia lógica del artículo 35, donde se establece que, aunque el Protocolo de Tegucigalpa, así como sus instrumentos complementarios y derivados, prevalecen *«sobre cualquier Convenio, Acuerdo o Protocolo suscrito entre los Estados Miembros, bilateral o multilateralmente»*, quedan vigentes entre ellos *«las disposiciones de aquellos Convenios, Acuerdos o Tratados siempre que las mismas no se opongan al presente instrumento u obstaculicen el logro de sus propósitos y objetivos»*.

62. Como establece el artículo 8 del Protocolo, todos los órganos e instituciones de la integración *«gozarán de autonomía funcional en el marco de una necesaria y coherente coordinación intersectorial que asegure la ejecución eficiente y el seguimiento constante de las decisiones emanadas de las Reuniones de Presidentes»*. En otras palabras, todos los órganos e instituciones del proceso tendrán que ajustarse, en el desarrollo de sus actividades, a las directrices establecidas en la Reunión de Presidentes.

63. Chamorro y Nájera 1996, p. 69. En otras palabras, el Protocolo de Tegucigalpa no reforma la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos, tal como se manifiesta en el Preámbulo de la misma; por el contrario, como se afirma en el Protocolo de Guatemala, aquel *«establece el Sistema de Integración Centroamericana (SICA) y modifica la estructura y funcionamiento de los órganos e instituciones del proceso»*. SICANET: "Protocolo de Guatemala" (<http://www.sicanet.org.sv/rp/rp140002.html>), Preámbulo.

64. Como establece el Protocolo de Guatemala, la adecuación por él introducida se asienta en las condiciones del entorno internacional, especialmente *«la consolidación de grandes espacios económicos»* y *«la necesidad de una adecuada inserción de sus países en las corrientes del mercado mundial»*; en la nueva dinámica articulada por el Protocolo de Tegucigalpa, las directrices presidenciales, y los avances incorporados por el Tratado General de Integración Económica Centroamericana; así como por las posibilidades abiertas por la aprobación de instrumentos reguladores del comercio. Una adecuación que hace prevalecer el Protocolo *«sobre los demás instrumentos de libre comercio, suscritos bilateral o multilateralmente entre los Estados Parte»*, aunque no afectará la vigencia de los mismos, y sobre *«las disposiciones de cualquier*

otro instrumento de integración económica regional, que se le ponga». (art. 62 numeral 1). El Protocolo de Guatemala está en vigor desde el 17 de agosto de 1995.

65. Como tal, los Estados parte se comprometen a observar y cumplir *«los objetivos, propósitos y principios establecidos en el Protocolo de Tegucigalpa»* Protocolo de Guatemala, art. 2.

66. Al Subsistema de Integración Económica, se añadirán posteriormente el "Subsistema de Integración Política", el "Subsistema de Integración Social", y el "Subsistema de Integración Cultural", estando totalmente definidos, en el momento de escribir este capítulo, los tres primeros. El SICA y sus subsistemas funcionarán por medio de la coordinación entre los órganos e instituciones de la integración, siendo el responsable fundamental de dicha coordinación el Consejo de Ministros de relaciones exteriores, y de forma permanente la Secretaría General del SICA.

67. Protocolo de Guatemala, art. 1.b. Este Protocolo, entiende la integración económica como un *«proceso gradual, complementario y flexible de aproximación de voluntades y políticas»*, que, siguiendo una concepción clásica, se inicia en la definición de una zona de libre comercio, intentando evolucionar, pasando por una unión aduanera y un mercado común, hacia una unión económica. (art. 1.b y capítulo I). El avance del proceso hacia la unión económica queda, de esta manera, supeditado a *«la voluntad de los Estados Parte»*, es decir, *«todos o algunos Miembros podrán progresar con la celeridad que acuerden dentro de ese proceso»* (art. 6).

68. Protocolo de Guatemala, art. 3. Objetivo básico, para cuya consecución, *«los Estados se comprometen a buscar consistentemente el equilibrio macroeconómico y la estabilidad interna y externa de sus economías, mediante la aplicación de políticas macroeconómicas congruentes y convergentes»*. Protocolo de Guatemala, art. 4. Junto a este objetivo básico, el Protocolo establece que el Subsistema de Integración Económica se ajustará a los siguientes principios y enunciados: *«legalidad; consenso; gradualidad; flexibilidad; transparencia; reciprocidad; solidaridad; globalidad; simultaneidad y complementariedad»*. Ver art. 5.

69. Tal como se establece en el artículo 36 del Protocolo de Guatemala, *«el Subsistema de Integración Económica será impulsado y perfeccionado por los actos de los órganos creados por el Protocolo de Tegucigalpa y el presente Instrumento»*.

70. Protocolo de Guatemala, arts. 38 y 39. Junto a estas atribuciones principales, el Consejo de Ministros de Integración Económica tiene igualmente la función de aprobar los reglamentos *«sobre la conformación y funcionamiento de todos los órganos del Subsistema Económico»*, y acordar *«el sistema de financiamiento autónomo para los órganos e instituciones del Subsistema»*. Ver arts. 39 numeral 3, y 54. Asimismo, este Consejo adoptará las decisiones necesarias para hacer realidad uno de los cometidos esenciales del programa de integración económica, *«establecer vínculos de cooperación o procesos de convergencia con otros esquemas de integración»*, contando para ello con el apoyo técnico de las Secretarías de este Subsistema, en coordinación con la Secretaría General del SICA. Ver art. 56 numeral 1.

71. Cuando no puedan asistir a las reuniones los titulares de los Ministerios, este órgano, así como todos los establecidos en el art. 37 numeral 2, pueden integrarse por los Viceministros del ramo, disposición que se aplicará también a *«los Vicepresidentes o Representantes debidamente autorizados de los Bancos Centrales»*. Ver art. 46 numeral 1. Asimismo, los Consejos establecidos en dicho numeral pueden delegar en la *«reunión de Viceministros de sus respectivos ramos, el estudio o la decisión de determinados asuntos cuando así convenga a los intereses del Subsistema de Integración Económica»*, disposición que se aplica también *«a los Vicepresidentes o Representantes debidamente autorizados de los Bancos Centrales»*. art. 46 numeral 2.

72. Protocolo de Guatemala, arts. 40 y 41. El Consejo Sectorial de Ministros de Integración Económica, tal como se establece en el Protocolo, *«lo integra la Reunión de Ministros por ramo, entre otros, el Consejo Agropecuario Centroamericano, el Consejo Monetario Centroamericano y los Consejos de Ministros de Hacienda y Finanzas, de Economía, de Comercio, de Industria, de Infraestructura, de Turismo y Servicios»*. ver art. 41 numeral 1.

73. Protocolo de Guatemala art. 42. El Consejo Ejecutivo es igualmente el órgano encargado de suspender temporalmente la aplicación en un Estado de cualquier disposición o disposiciones del Protocolo de Guatemala, y de sus instrumentos complementarios y derivados, si estas afectan gravemente algún sector de su economía, señalando *«el plazo de la suspensión de la norma o normas de que se trate»* y, si esta es autorizada, *«las medidas que el Estado peticionario*

deberá adoptar para superar aquel estado de cosas, comprometiendo, si es el caso, el apoyo regional que sea necesario para lograr este propósito. (art. 57).

74. Protocolo de Guatemala, arts. 43 numeral 1, y 44. Tal como se establece en este último artículo, la SIECA *«tendrá su sede en la ciudad de Guatemala»*, siendo su organización administrativa, operativa y presupuestaria establecida *«en un Reglamento Interno que será aprobado por el Comité Ejecutivo de Integración Económica»*.

75. Protocolo de Guatemala, art. 43 numeral 2.

76. Y ello respecto a las políticas de sanidad vegetal y animal, y a los aspectos de la investigación científico tecnológica y modernización productiva, pues, en las acciones referentes al comercio intrazonal e internacional, se coordinará con el Consejo de Ministros encargado del comercio exterior. Protocolo de Guatemala, art. 45.

77. Protocolo de Guatemala, art. 47. Al igual que la SIECA, la Secretaría del Consejo Agropecuario y la Secretaría del Consejo Monetario Centroamericano poseen personalidad jurídica (art. 50). La Secretaría de Integración Turística Centroamericana fue creada en la Resolución VI de la Primera Conferencia Extraordinaria de Ministros de Relaciones Exteriores de Centroamérica, celebrada del 29 de marzo al 2 de abril de 1965.

78. La autonomía funcional de estas tres instituciones del Subsistema de Integración Económica es atribuida en sus respectivos convenios o acuerdos constitutivos. Ver Protocolo de Guatemala, art. 48.

79. La actuación del Comité Consultivo, *«vinculado a la SIECA y relacionado con el Comité Consultivo general provisto en el artículo 12 del Protocolo de Tegucigalpa»*, se realizará *«a instancia de los órganos e instituciones del Subsistema Económico para evacuar consultas sobre determinados asuntos de integración económica»*, y a iniciativa propia *«para emitir opinión ante estos»*. Ver art. 49 numeral 1 y 2.,

80. SICANET: "Tratado de Integración Social" [<http://www.sicanet.org.sv/rp/rp160003.html>], art. 3. El Tratado de Integración Social fue suscrito el 13 de diciembre de 1995, y entró en vigor el 15 de mayo de ese mismo año, antes incluso que el Protocolo de Guatemala.

81. Los Estados parte del Tratado procederán de acuerdo a los siguientes principios: el respeto a la vida y el reconocimiento del desarrollo social como un derecho universal; el concepto de persona humana, como centro y sujeto del desarrollo; la consideración de la familia como núcleo de la sociedad y eje de la política social; el estímulo a la paz y a la democracia; la no discriminación; la convivencia armónica con el medio ambiente y el respeto a los recursos naturales; la condena de toda forma de violencia; la promoción del acceso universal a la salud, la educación, la vivienda, la sana recreación, y a una actividad económica digna y justamente remunerada; la promoción del pluralismo cultural y la diversidad étnica, en el marco del respeto a los derechos humanos; y el respaldo a la participación comunitaria en el desarrollo social. Tratado de Integración Social, art. 6.

82. Además de los objetivos establecidos en el Protocolo de Tegucigalpa, los Estados parte de este Tratado se comprometen: a alcanzar el desarrollo de la población centroamericana de forma integral y sostenible; lograr condiciones regionales de bienestar económico, y justicia social para los pueblos; conseguir el desarrollo social sostenible de los Estados Parte y de la Región como un todo, superando la pobreza, propiciando la participación social y la protección del ambiente; estimular la descentralización y desconcentración económica y administrativa; promover la igualdad de oportunidades de todas las personas, eliminando la discriminación en todas sus formas; y fomentar prioritariamente la inversión en la persona humana para su desarrollo integral. Tratado de Integración Social, art. 7.

83. Tratado de Integración Social, art. 9 numerales 1 y 3. Al igual que en el Protocolo de Guatemala, estas instituciones *«conservarán su plena autonomía funcional de conformidad con sus respectivos convenios o acuerdos constitutivos»*. Ver art. 10.

84. Tratado de Integración Social, arts. 9 numeral 2 y 4, y 10. El Comité Consultivo *«asesorará a la Secretaría de Integración Social y estará relacionado con el Comité Consultivo del SICA, en el contexto del artículo 12 del Protocolo de Tegucigalpa»* (art. 16). Las decisiones de los órganos del Subsistema se adoptarán "mediante consenso", aunque si este no se consiguiera, ello *«no impedirá la adopción de decisiones por algunos de los países»*, aunque *«sólo tendrán carácter vinculante para éstos»*. Ver art. 15.

85. Tratado de Integración Social, art. 11.

86. Tratado de Integración Social, art. 12.

87. El Tratado otorga a esta Secretaría personalidad jurídica internacional, debiendo suscribir «*el Convento sede con el respectivo Gobierno del Estado de su domicilio*». Tratado de Integración Social, art. 18.

88. En ese sentido, aunque superan el objeto de este capítulo, deben al menos mencionarse los siguientes documentos: “Compromiso de Masaya”, y “Alianza para el Desarrollo Sostenible” (ALIDES), acordados en la Cumbre Ecológica Centroamericana, celebrada en Managua el 12 de octubre de 1994; y la “Declaración de Tegucigalpa sobre la Paz y Desarrollo en Centroamérica” y los “Compromisos sobre Paz y Desarrollo de Centroamérica”, concluidos en Honduras, durante la Reunión de Presidentes de 25 de octubre de ese mismo año.

89. Esos documentos son los siguientes: *Bases para la evaluación de la institucionalidad centroamericana, Diagnóstico de la institucionalidad regional centroamericana, Estrategias y opciones para el fortalecimiento y racionalización de la institucionalidad centroamericana, Lineamientos para un plan de opción de la propuesta para el fortalecimiento y la racionalización de la institucionalidad regional centroamericana, Perfiles de Cooperación técnica para el fortalecimiento y la racionalización de la institucionalidad de la integración centroamericana.*

90. El “entorno internacional”, los “compromisos adquiridos” en la Alianza para el Desarrollo Sostenible (ALIDES), y “las transformaciones que ha experimentado Centroamérica”, son las variables que justifican, como se afirma en la Declaración, dicha revisión y fortalecimiento, cuyo fin es *enfrentar con eficiencia y eficacia los desafíos de la próxima centuria, hacer posible la inserción de Centroamérica en las corrientes mundiales de comercio, propiciar la estabilidad y perfeccionamiento de los sistemas democráticos, la participación de la sociedad civil, el combate a la corrupción, el abatimiento de la pobreza, el desarrollo sostenible*, y la consolidación de la subregión como un área *de paz, libertad, democracia y desarrollo*. SICANET: “Declaración de Panamá II” [<http://www.sicanet.org.sv/RP/rp190001.htm>].

91. Para los Presidentes, los principales factores que impiden el avance del proceso son: la falta de preparación técnica de *«las iniciativas y propuestas que se trasladan a la instancia presidencia o ministerial»*, así como de *«coordinación, seguimiento, ejecución y evaluación de las decisiones»* de dichas instancias, tanto a nivel nacional como regional; la existencia de un sistema que procede *«de manera dispersa y atomizada»*, y de unas instancias nacionales y regionales que no *«operan adecuadamente o enfrentan serias limitaciones en el cumplimiento de sus objetivos»*; la ausencia de armonía de *«las acciones que se adoptan en el ámbito regional con las acciones que se ejecutan a nivel nacional»*; la inexistencia de *«una efectiva priorización de los acuerdos y de las iniciativas»*; la carencia de *«una cultura de integración y solidaridad»*, tanto en las instituciones regionales como en la población en general; y la insostenible *«situación financiera de algunos organismos de integración»*. SICANET: “Lineamientos para el Fortalecimiento y Racionalización de la Institucionalidad Regional” [<http://www.sicanet.org.sv/RP/rp190002.html>], numeral 1. En relación a este último factor, el informe BID-CEPAL indica que el 78,5% del aporte de los instituciones al funcionamiento de las instituciones se concentra sólo en algunas de ellas: el 47% en el Parlacen, el 15% en la Secretaría Permanente del Tratado General de Integración Económica Centroamericana (SIECA), el 11% en la Corte Centroamericana de Justicia, y el 5,5% en la Secretaría General del SICA. [<http://apc.nicarao.org.ni/pieca/contenidos/reg10-5.html>].

92. Entendiendo el regionalismo como un proceso *«de creciente interdependencia a nivel regional, en un contexto de apertura»*, y en el que *«los gobiernos y las instituciones regionales son corresponsables»*, se plantea una reforma sobre la base de los siguientes principios: “integralidad” (impulsando al mismo tiempo la naturaleza comercial, económica, y social de la integración); “balance” (sic), (propiciando un equilibrio entre las áreas política, económica, socio-cultural y ambiental); “juridicidad”, (garantizando la seguridad legal del nuevo marco institucional); “gradualidad”, (acometiéndose de manera progresiva, flexible y con visión de futuro); y “viabilidad”, (en el sentido de objetiva). [<http://www.sicanet.org.sv/RP/rp190002.html>], numeral 1.

93. “Lineamientos para el fortalecimiento...”, numeral 1 y 2. Hasta la conclusión y entrada en vigor de la normativa en la que se determine la readecuación institucional, *«se designa a los Ministros de Economía de sus respectivos Estados (...), para que en representación de los*

Gabinetes Económicos nacionales integren el Consejo de Ministros de Integración Económica a que se refiere el artículo 37, numeral 2, literal a) del protocolo al Tratado General de Integración Económica Centroamericana y cumplan las funciones asignadas a éste.

94. "Lineamientos para el fortalecimiento...", numeral 5.

95. "Lineamientos para el fortalecimiento...", numerales 7, 9 y 14.

96. El diagnóstico elaborado por la CEPAL puntualizaba como mayores deficiencias de este órgano: los escasos resultados de su acción, y su reducido impacto en la realidad centroamericana; el elevado monto de su presupuesto; la indefinición de su función sistémica, lo que ha conducido a que el resto de órganos e instituciones no se sientan obligados a consultarle y/o informarle [<http://apc.nicarao.org.ni/pieca/contenidos/reg10-5.html>].

97. Este conjunto de reformas serán objeto de un protocolo al Tratado Constitutivo del Parlamento Centroamericano y Otras Instancias Políticas, para los que se decide crear un "Grupo de Trabajo", y en el que se considerarán los siguientes aspectos: *«Suprimir el artículo 5 inciso c) del Tratado Constitutivo del PARLACEN y el artículo 4 numeral 1 del primer Protocolo a dicho Tratado, en vista de que el Protocolo de Tegucigalpa es el instrumento legal de mayor supremacía, en el SICA (...) Revisar el Capítulo II y III, considerando que lo relativo a las funciones de presidentes y Vicepresidentes en cuanto a sus reuniones regionales se encuentran ya regulados en el Protocolo de Tegucigalpa (...) Modificar el artículo 27 incisos a) y b) sobre privilegios e inmunidades a fin de que sean regulados por el Acuerdo Sede; incluir el presupuesto del PARLACEN en el del SICA, «quedando sujeto a la aprobación del Poder Ejecutivo de los Estados Parte»; y la homologación de los períodos de elección de los Parlamentarios «con los períodos electorales de las respectivas Asambleas Nacionales». «Lineamientos para el fortalecimiento...», numeral 3. Del conjunto de propuestas anunciadas en los Lineamientos, tres de ellas, la integración del presupuesto del Parlacen en el del SICA, la homologación de las elecciones de diputados a las generales en cada país, y el fortalecimiento del órgano, fueron impulsadas por los mismos parlamentarios.*

98. "Lineamientos para el fortalecimiento...", numeral 4. El Estatuto de la Corte establece que ésta *«se integrará con uno o más Magistrados titulares por cada uno de los Estados»*. SICANET: "Estatuto de la Corte Centroamericana de Justicia". [<http://www.sicanet.org.sv/TC/tc0034-0.html>]. Se prevé igualmente modificar el artículo 11 de este Estatuto, donde se establece que *«los Magistrados de la Corte desempeñarán sus cargos durante diez años y podrán ser reelectos»*, con el objetivo de reducir dicho período.

99. Estatuto de la Corte Centroamericana de Justicia, Art. 22.f. Paralelamente, los Presidentes Centroamericanos deciden *«fortalecer el papel de la Corte en ámbitos como el arbitraje comercial»*. SICANET: "Lineamientos para el Fortalecimiento..." [<http://www.sicanet.org.sv/RP/rp190002.html>], numeral 4.

100. "Lineamientos para el Fortalecimiento..." numeral 6.

101. Hasta el momento el ordenamiento jurídico básico del proceso de integración centroamericana lo conforman: el Tratado Constitutivo del Parlamento Centroamericano y Otras Instancias Políticas, la Alianza para el Desarrollo Sostenible (ALIDES), el Protocolo de Tegucigalpa, el Protocolo de Guatemala, el Convenio de Estatuto de la Corte Centroamericana de Justicia, el Tratado de Integración Social, el Tratado Marco de Seguridad Democrática, los Tratados o Convenios sobre Medio Ambiente, y los Tratados y Convenios sobre aspectos culturales.

102. En ese sentido, mientras la Comisión Política del Parlacen, admitiendo la escasa coordinación de éste con el resto de los órganos e instituciones del proceso, proponía *«opciones de cambio destinadas a elevar su poder»*, los sectores más cercanos a las organizaciones no gubernamentales sugerían desechar la existencia de diputados de tiempo completo y electos en forma directa, y transformar el Parlacen en *«un foro, para la discusión periódica entre los diputados de cada uno de los países de la región, alrededor de proyectos de convenios regionales»*, una opción, esta última que *«se traduciría en una reducción del gasto y reforzaría la participación de las asambleas nacionales en el proceso de la integración»*. Junto a ambas, la postura costarricense, basada en la armonización legislativa por medio de una acción nacional paralela puede entenderse como una tercera opción que tiene ya su expresión institucional en el Foro de Presidentes de Poderes Legislativos, el Instituto Centroamericano de Estudios Legislativos y la

Comisión Interparlamentaria Centroamericana de Ambiente y Desarrollo. [http: apc.nicarao.org.ni/pieca/contenidos/reg10-5.htm].

103. Con relación a la ampliación de sus facultades presupuestarias y legislativas, el Parlamento Europeo recomienda al Parlacen «la *intervención en el proceso de toma de decisiones del sistema de integración del área, por medio del reconocimiento de un derecho de consulta y, mínimamente, del derecho de información*», intentando, en una fase más avanzada, destacarse como el órgano que confiera legitimidad democrática a todo el proceso «*por medio de mecanismos legislativos nuevos*», citando como ejemplo la implementación del procedimiento de dictámenes. En cuanto al refuerzo de su capacidad de control político, por otro lado, el Parlamento Europeo propone «*garantizar la asistencia del Presidente del PARLACEN a las Reuniones de Presidentes Centroamericanos, realizar reuniones de grupos parlamentarios con anterioridad a la celebración de las reuniones de los presidentes del área*», así como «*participar, por medio de preguntas, en esas cumbres*», y «*reforzar sus facultades de presentar resoluciones y recomendaciones*». El Convenio es suscrito en Bruselas el 25 de junio de 1997. [http: apc.nicarao.org.ni/pieca/contenidos/reg12-1.htm].

104. La resolución justifica el mantenimiento del actual número de diputados en la necesidad de incorporar todas las corrientes ideológico-políticas, y sugiere la homologación electoral al entender que de esta manera se evitaría la superposición temporal de mandatos durante una misma legislatura. Por otro lado, exigen que el Parlacen sea dotado de una competencia presupuestaria para «*dar a los pueblos un vínculo directo del uso del presupuesto de la integración*», y argumentan la necesidad de ejercer «*supervisión y control democrático*» a través de la recepción de informes de otras instituciones, y mediante la aprobación de los informes anuales del Sistema de Integración Centroamericana (SICA). [http: apc.nicarao.org.ni/pieca/contenidos/reg21-3.htm]. La defensa del Parlamento Centroamericano, no obstante, había comenzado antes, en la última sesión que este órgano había celebrado en el mes de junio, donde se diseña un plan para dicha defensa. En el plan, los diputados se proponen «*convencer a los presidentes de la necesidad de fortalecer al PARLACEN*», dirigiendo, con tal fin, «*solicitudes de respaldo a los parlamentos Europeo, Andino y Latinoamericano, para que éstos se dirijan a los mandatarios del área recordándoles sus compromisos con el proceso de integración*». [http: apc.nicarao.org.ni/pieca/contenidos/reg13-4.htm].

105. Asimismo, en una entrevista concedida a Inforpress Centroamericana, el ex Vicepresidente de la Corte, Favio Pineda, indicaba que «*los acuerdos que han tomado los presidentes deberían revisarse para ver si realmente están dentro de las atribuciones que les corresponden*». Ver [www.ccj.org.ni/unidjust.htm] y [http: apc.nicarao.org.ni/pieca/contenidos/reg15-2.htm].

106. Con el objetivo de concretar los cambios de la Corte, sus magistrados fueron convocados por el vicescanciller salvadoreño a una reunión el 7 de noviembre pasado, dándose a conocer oficialmente que Guatemala y El Salvador son los países integrantes de la comisión encargada de elaborar el informe preliminar sobre su revisión, lo que provocó la primera reacción de desacuerdo de aquellos al entender que, desde el momento en que no ha ratificado su Estatuto, Guatemala no tiene potestad para participar en dicha revisión. Ver [http: apc.nicarao.org.ni/pieca/contenidos/reg19-1.htm] y [http: apc.nicarao.org.ni/pieca/contenidos/reg30.2.htm].

107. En la Declaración de Nicaragua, los Presidentes expresan también el convencimiento de que la Unión Centroamericana permitirá resultados «*más tangibles y beneficiosos para la población*»; garantizará «*el adecuado funcionamiento y el desarrollo regionalmente armónico de las instituciones democráticas*»; contribuirá al «*escrupuloso respeto de todos los derechos humanos, el fortalecimiento de la gobernabilidad y el Estado de Derecho, la consolidación del nuevo modelo de Seguridad Democrática que conlleva la supremacía del poder civil y la proscripción del uso de la fuerza para dirimir los conflictos que pudieran surgir en la Patria Centroamericana*», y hará posible una mejor vinculación de la subregión «*a los procesos de globalización*». SICANET: «Declaración de Nicaragua» [http://www.sicanet.org.sv/RP/rpni0001.html]. El inicio del proceso hacia la unión política centroamericana fue respaldado por todos los gobiernos del istmo; no obstante, a pesar de haber suscrito la Declaración de Nicaragua, Costa Rica ha exigido que antes de iniciar el camino a dicha unión se equipare económica y socialmente a los países de la subregión. En torno a dicha propuesta se desarrolló parte de la campaña electoral del país,

donde las dos fuerzas que competían por el poder —el Partido Liberación Nacional (PLN), y el Partido Unidad Social Cristiana (PUSC)— mostraron su disconformidad con la idea de unión política. [http: apc.nicarao.org.ni/pieca/contenidos/reg22-1.html].

108. En este proceso de constitución gradual y progresiva de la Unión Centroamericana deben participar, como afirman los Presidentes, *-amplios sectores de nuestros pueblos, cuya opinión será consultada y tenida en cuenta con el fin de propiciar el desarrollo de una cultura integracionista solidamente enraizada en la sociedad civil de la región-*. Asimismo, en la VI Conferencia Centroamericana de Partidos Políticos, la mesa de trabajo sobre Integración Política instó a los presidentes centroamericanos para que incluyesen al Parlacen en el Grupo de Alto Nivel. [http: apc.nicarao.org.ni/pieca/contenidos/reg24-4.html].

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BOSCHINI AGUILAR, F. (1988), "Los cimientos de la integración económica centroamericana", en *Cuadernos de la SIECA* n° 20, diciembre.
- BRECHER, M. (1987) "Système et crise en politique internationale", en B. Korany, *Analyses des relations internationales. Approches, concepts et données*. Montreal: Gaëtan Morin.
- BULMER THOMAS, V. (1989), *La economía política de Centroamérica desde 1920*. Tegucigalpa: Banco Centroamericano de Integración Económica.
- BUZAN, B., Ch. Jones y R. Little (1993), *The logic of anarchy. Neorealism to structural realism*. Nueva York: Columbia University Press.
- BUZAN, B. (1993), "The Level of Analysis Problem in International Relations Reconsidered", en K. Booth y S. Smith, *International Relations Theory Today*. Cambridge: Polity Press.
- CASTILLO, C. M. (1966), *Growth and Integration in Central America*. Nueva York: Praeger.
- CHAMORRO, E. y R.E. NÁJERA (1996), "Orígenes, evolución y perspectivas de la integración centroamericana", en AA.VV., *La integración como instrumento de desarrollo: sus perspectivas y desafíos para Centro América*. Guatemala: Instituto Centroamericano de Estudios Políticos (INCEP).
- COLLIARD, C. A. y A. Manin (1971), *Droit Internationale et Histoire Diplomatique. Tome Premier. Afrique-Amérique-Asie*. Paris: Editions Montchrestien.
- Comisión Económica para América Latina (1950), Documento E/CN.12/194. México: CEPAL, junio.
- Comisión Económica para América Latina (1951), *Desarrollo Económico en Centroamérica*. México: CEPAL, Doc. E/CN.12/275, junio.
- Comisión Económica para América Latina (1952a), *Integración y reciprocidad en Centroamérica*. México: CEPAL, Doc. E/CN.12/AC.17/3, agosto.
- Comisión Económica para América Latina (1952b), *Principios Generales de Integración Económica Centroamericana*. México: CEPAL, Doc. E/CN.12/AC.17/24, agosto.
- DADA HIREZI, H, y A. Guerra-Borges (1987), *La institucionalidad del Mercado Común Centroamericano*. Buenos Aires: Instituto para la Integración de América Latina (INTAL).
- FONSECA, G. y D. Ramírez (1970), "Los órganos del Tratado General de Integración Económica Centroamericana", en *Derecho de la Integración* n° 6, abril.
- FUENTES, J. A. (1989), *Desafíos de la integración centroamericana*. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)/Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP).

- GUERRA-BORGES, A. (1988), *Desarrollo e integración en Centroamérica: del pasado a las perspectivas*. México: CRIES/Instituto de Investigaciones Económicas de la Universidad Nacional Autónoma de México/Ediciones de Cultura Popular
- HOCKING, B. y M. Smith (1995), *World Politics. An Introduction to International Relations*, Hertfordshire, Prentice Hall/Harvester Wheatsheaf (2ª edición).
- Instituto Interamericano de Estudios Jurídicos Internacionales (1969), *Derecho de la Integración Latinoamericana*. Buenos Aires: Editorial Depalma.
- KEGLEY, Ch. W. y E. R. Wittkopf (1995), *World Politics. Trend and Transformation*, Nueva York, St. Martin's Press (5ª edición).
- KORANY, B. (1984), "La crise des relations internationales: vers un bilan", en *Études Internationales* vol. XV, nº 4.
- LEVIN, J. (1959), *The export economies, their pattern of development in historical perspective*, Harvard, Harvard University Press.
- MONTEFORTE TOLEDO, M. (1972), *Centroamérica. Subdesarrollo y dependencia*. México: Universidad Autónoma de México, 2 vols.
- Organización de las Naciones Unidas (1961), *Colección de Tratados* vol. 318, nº 5.494. Nueva York: ONU.
- Organización de las Naciones Unidas (1963a), *Colección de Tratados* vol. 454, nº 6.539. Nueva York: ONU.
- Organización de las Naciones Unidas (1963b), *Colección de Tratados* vol. 454, nº 6.542. Nueva York: ONU.
- Organización de las Naciones Unidas (1963c), *Colección de Tratados* vol. 454, nº 6.543. Nueva York: ONU.
- Organización de las Naciones Unidas (1966), *Colección de Tratados* vol. 552, nº 8.048. Nueva York: ONU.
- PELUPESSY, W. (ed.) (1989), *La economía agroexportadora en Centroamérica: crecimiento y diversidad*. San José: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).
- RUSSET, B. y H. Starr (1996), *World Politics. The Menu for Choice*. Nueva York: W. H. Freeman and Company (5ª edición).
- TORRES-RIVAS, E. (1982), *El desarrollo de la agricultura en Centroamérica*. San José: Consejo Superior Universitario Centroamericano (CSUCA).
- TORRES-RIVAS, E. (1989), *Interpretación del desarrollo social centroamericano*. San José, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).
- VERGARA ESCUDERO, E. (1969), *Bases institucionales y jurídicas del Mercado Común Centroamericano*. Santiago de Chile: Editorial Jurídica de Chile.
- ZELEDON, M. T. (1966), *La ODECA. Sus antecedentes históricos y su aporte al derecho internacional americano*. San José: Publicaciones del Colegio de Abogados.
- ZELEDON, M. T. (s.f): *La ODECA en la política centroamericana*. San Salvador: Organización de Estados Centroamericanos (ODECA).

6

El papel futuro del PARLACEN en la Unión Centroamericana. Una propuesta de fortalecimiento institucional a la luz de la experiencia del Parlamento Europeo

José Javier Fernández'

Introducción

A nuestro modo de ver, el futuro del Parlamento Centroamericano (PARLACEN) pasa inexorablemente por el fortalecimiento y la extensión de sus poderes actuales desde la triple óptica política, institucional y jurídica. Ahora bien, en su camino hacia el futuro el PARLACEN no está en absoluto condenado a transitar por sendas políticas inexploradas, ni a descubrir recónditos atajos jurídicos ni procelosos métodos institucionales. De hecho, y sin perjuicio de su propia singularidad, el PARLACEN puede contar y beneficiarse con las experiencias positivas del Parlamento Europeo y ahorrarse determinados errores y riesgos inherentes a todo proceso regional de integración. Las experiencias de éste último podrían, en efecto, revelarse sumamente útiles para el Parlamento Centroamericano ya que, además de su común carácter democrático y dejando de lado otras importantes diferencias, ambas instituciones comparten el privilegio exclusivo de ser los dos únicos Parlamentos regionales de naturaleza supranacional que disfrutan de la legitimidad democrática plena dimanante de la libre elección directa de sus miembros. En efecto, a pesar de sus mutuas imperfecciones, ambas instituciones pertenecen al mismo selecto grupo de asambleas parlamentarias directamente elegidas que están adscritas a organismos regionales de integración. De este limitadísimo grupo no forman parte, por cierto, otras distinguidas asambleas parlamentarias, cuya legitimidad democrática no se pone obviamente en cuestión, pero

que se caracterizan por insertarse únicamente en una óptica intergubernamental². Por ello, el presente capítulo incluye, en primer lugar, una referencia comparativa al papel evolutivo desempeñado por el Parlamento Europeo a lo largo del proceso de integración europea, a sus competencias actuales, y a la extensión de las mismas operada tras la firma, el día 2 de octubre de 1997, del Tratado de Amsterdam. Acto seguido, se incluyen una serie de referencias y comentarios imprescindibles sobre el marco institucional y político actual del Parlamento Centroamericano, sobre su naturaleza jurídica y sobre sus competencias actuales en el estadio actual del proceso de integración en Centroamérica. Por último, se formulan una serie de propuestas concretas que podrían ser útiles a la hora de plantearse el fortalecimiento institucional del PARLACEN con ocasión de la elaboración del nuevo Tratado de la Unión Centroamericana. En definitiva, lo que se persigue es que, dentro del límite de sus respectivas competencias, se reconozca a ambas instituciones en el plano regional el mismo papel que desempeñan los parlamentos nacionales en los Estados miembros de la Unión Europea y del proceso de integración centroamericana: a saber, la competencia presupuestaria, la función de control político y la competencia legislativa.

La institución parlamentaria en el proceso de integración europea

Siendo, pues, el objetivo del presente trabajo no el de impartir lecciones, sino el de transmitir experiencias a partir de lo vivido en el proceso de integración europea, nos parece indispensable comenzar haciendo una expresa referencia al papel de la institución parlamentaria en relación con dicho proceso. En este sentido, y como corresponde a cualquier institución parlamentaria digna de tal nombre, bueno es recordar que el Parlamento Europeo nunca ha aceptado que en el proceso de integración europea se haga abstracción de la división de poderes legada por Montesquieu, ni ha admitido tampoco la preponderancia del ejecutivo con relación al Parlamento y la atribución al Consejo de Ministros de lo esencial del poder legislativo. De hecho, las propuestas del Parlamento Europeo con vistas a la unión europea se han venido basando tradicionalmente en el principio de la doble legitimidad: la legitimidad del Consejo, y la legitimidad del Parlamento. Ahora bien, ello implica un reparto equitativo del poder legislativo entre el Consejo y el Parlamento que sea la expresión de una verdadera codecisión, equilibrada y organizada. En este sentido, y desde una perspectiva histórica, un breve resumen de los distintos hitos de la integración europea pone de relieve cómo las viejas demandas del Parlamento Europeo siguen estando de actualidad y cómo sólo a medias han ido siendo progresivamente satisfechas. Al igual que en el caso del PARLACEN, con este restrictivo enfoque inicial lo que ha pasado es que durante largo

tiempo se ha ido dejando al proyecto político común europeo, si no totalmente ayuno de legitimidad democrática, sí cuando menos aquejado de un innegable déficit democrático que, desde la óptica del Parlamento Europeo, sólo será totalmente superado el día en que esta institución haya sido investida de todas las competencias que asisten a cualquier parlamento democrático. Bueno es, pues, recordar también que el día 10 de septiembre de 1952, la Asamblea parlamentaria de la CECA —antecedente primero del Parlamento Europeo—, compuesta por 78 miembros, celebró su primera reunión. La inclusión de tal Asamblea entre las restantes instituciones de la Comunidad Europea era indicativa tanto del deseo de introducir un mínimo de control democrático de la naciente Comunidad, como de la aspiración de que ésta culminara en una forma más estrecha de unión o federación. Posteriormente, el fracaso de la Comunidad Europea de Defensa (CED) en 1954, hizo inútil la decisión de los Ministros de Asuntos Exteriores de los Seis de invitar a la Asamblea CECA a transformarse a sí misma en una asamblea “ad hoc” que redactara un proyecto de constitución para una Comunidad Política Europea. Sin embargo, muchas de las propuestas preparadas por la Asamblea sirvieron en las negociaciones del Tratado de la Comunidad Europea dos años más tarde. Por su parte, los Tratados CEE y CECA previeron de nuevo una Asamblea parlamentaria, que se reunió por primera vez el 19 de marzo de 1958, con 142 diputados. Con base jurídica en el art. 3 del Acta Única Europea, se produjo posteriormente el cambio de denominación de “Asamblea” a “Parlamento Europeo”, aunque ya el día 30 de marzo de 1962, la Asamblea parlamentaria había decidido darse a sí misma tal denominación. Tras la adopción por el Consejo del Acta que preveía la elección directa del Parlamento Europeo el día 20 de septiembre de 1976, las primera elecciones directas tuvieron lugar los días 7 a 10 de junio de 1979, las segundas se celebraron los días 14 a 17 de junio de 1984, y las terceras los días 15 a 18 de junio de 1989. La legislatura actual, la cuarta, se inició tras las elecciones de 9 a 12 de junio de 1994. En la actualidad, los poderes del Parlamento Europeo incluyen esencialmente tres categorías distintas: poderes legislativos, presupuestarios y de supervisión y control político. Lo que sucede es que dichos poderes, con ser notables, siguen siendo limitados en su conjunto, como pone de relieve una breve referencia cronológica a la evolución y naturaleza de los mismos que, tras las dos décadas de los años 50 y 60 en las que no hubo apenas desarrollos significativos, cabe agrupar en una serie de hitos:

1. *Tratados presupuestarios de 1970 y 1975.* A partir de dichos Tratados el Parlamento y el Consejo comparten la “autoridad presupuestaria”, dentro de la cual corresponde al Parlamento Europeo la facultad de enmendar el presupuesto comunitario, a su Presidente la de aprobarlo en su conjunto, y al propio Parlamento de nuevo la aprobación de la gestión del mismo. A través de dicha facultad, el Parlamento Europeo ha

contribuido a reorientar aquél, asignando recursos a otras áreas distintas de la agricultura, y configurando así nuevas políticas comunitarias en otros sectores. En su momento se trató sin duda de un progreso importante para el Parlamento Europeo, pero éste tiene sin embargo otras demandas pendientes, de entre las cuales no es la menor la eliminación de la distinción entre los gastos obligatorios y los no obligatorios, algo que por cierto no se ha podido lograr tampoco con el nuevo Tratado de Amsterdam.

2. *Procedimiento de conciliación.* Fue introducido en 1975 mediante una Declaración conjunta del Consejo y el Parlamento Europeo para ser aplicado a la legislación con implicaciones financieras notables, a fin de evitar posibles conflictos entre los poderes legislativos del Consejo y los presupuestarios del Parlamento Europeo. Según dicha Declaración, en los casos en los que el Consejo pretendiera apartarse de la opinión del Parlamento Europeo, se transferiría el asunto a un comité de conciliación compuesto por miembros del Consejo y un número igual de diputados del Parlamento, con vistas a obtener un acuerdo que evitara el conflicto. De hecho, aunque en su momento constituyó un avance importante, el Consejo seguía teniendo la última palabra al final de todo el proceso, que era por lo mismo insatisfactorio para el Parlamento Europeo.

3. *Procedimiento de consulta.* Tras la sentencia "Isoglucosa" del Tribunal de Justicia de 1980, el procedimiento de consulta establecido por los Tratados originarios recibió un espaldarazo importante. En efecto, el Parlamento vio reconocida la facultad explícita de aplazar de hecho el procedimiento, al establecer el Tribunal que en los casos en los que el Tratado ha previsto la consulta del Parlamento Europeo, el Consejo no puede tomar ninguna decisión legislativa sin consultar previamente a éste. Por tanto, la consulta regular del Parlamento en los casos previstos por los Tratados constituye una formalidad sustancial cuyo incumplimiento acarrea la nulidad del acto afectado. Además, aunque el Consejo no tiene por qué seguir el dictamen del Parlamento, habrá de justificar los motivos para alejarse de él. Tras el trasvase de numerosas competencias a los procedimientos de codecisión, cooperación y dictamen conforme, el procedimiento de consulta adquirió un carácter residual nada desdeñable, ya que en todos los supuestos en los que no se previera uno de los tres procedimientos citados el Parlamento sólo intervenía en la normativa comunitaria por la vía de la consulta, que continua siendo la regla general. De todos modos, ello no es suficiente para el Parlamento Europeo, que reclama en particular la codecisión para todos los actos legislativos.

4. *Acta Única Europea.* El Acta Única, que entró en vigor el 1 de julio de 1987, introdujo dos nuevos procedimientos legislativos:

4.1 *Procedimiento de cooperación.* Previsto para diez artículos del Tratado, éstos cubrían sobre todo la mayor parte de la legislación necesaria para la puesta en marcha del Mercado Interior, así como para los programas individuales de investigación y los fondos regionales. Este procedimiento

introduce únicamente una doble lectura en relación con el procedimiento de consulta antes aludido. En tales casos, la "posición común" del Consejo se reenvía al Parlamento, que dispone de tres meses para aprobarla, rechazarla (en cuyo caso el Consejo puede decidir por unanimidad en un plazo de tres meses), o presentar enmiendas, que en el caso de que sean retomadas por la Comisión pueden únicamente ser rechazadas por el Consejo por unanimidad, y eventualmente aprobadas por mayoría cualificada. Obviamente, se trataba en su momento de un cierto avance para el Parlamento Europeo en el ámbito legislativo, pero únicamente como situación transitoria, de modo que su eliminación por el nuevo Tratado de Amsterdam (excepto para la Unión Económica y Monetaria) ha sido un notable éxito.

4.2 *Dictamen conforme*. El Acta Única confirió también al Parlamento el derecho de otorgar su dictamen conforme en relación con la ratificación de la adhesión de nuevos Estados miembros y de los acuerdos de asociación. Por tanto, sin el acuerdo del Parlamento Europeo ninguno de tales eventos puede producirse, lo que le confiere un poder político y jurídico notabilísimos.

5. *El Tratado de Maastricht*. El presente del proyecto político común europeo tiene como elemento jurídico y político central a este Tratado, que entró en vigor el 1 de noviembre de 1993 y ha incrementado notablemente los poderes del Parlamento Europeo en las áreas siguientes:

5.1 *Procedimiento de codecisión*. Se trata de un nuevo procedimiento basado en el procedimiento de cooperación antes referido, conforme al cual, en los casos en los que tras la segunda lectura el Consejo no acepte todas las enmiendas del Parlamento Europeo, se convoca un "Comité de Conciliación" con vistas a obtener un compromiso. Si se alcanza tal compromiso, los términos del acuerdo deben ser aprobados por el Consejo y por el Parlamento necesariamente, si no la decisión legislativa no es adoptada. En caso de que no se obtenga un tal acuerdo, el Consejo puede decidir unilateralmente, pero en tal caso el Parlamento, en el plazo de seis semanas puede rechazar dicha decisión, con lo cual ésta decae y no llega a entrar en vigor. Este nuevo procedimiento se aplica a la mayor parte de la legislación a la que se aplicaba el procedimiento de cooperación introducido por el Acta Única Europea, así como a algunas otras áreas (orientaciones de las redes transeuropeas, etc.). Desde el punto de vista del Parlamento Europeo, el procedimiento de codecisión —simplificado y desde luego no redactado en términos tan defensivos como el actual—, debería convertirse en el procedimiento normal de adopción de normas jurídicas en el ámbito comunitario.

5.2 *Procedimiento de cooperación*. Conforme al Tratado de Maastricht, el procedimiento de cooperación antes descrito pasa a aplicarse a todos aquellos casos en los que el Consejo decide por mayoría cualificada. Dado que inicialmente se estableció sobre todo para la adopción de las disposiciones relativas a la creación del mercado interior que debería estar

concluido el 31 de diciembre de 1992, dicho procedimiento estaba a punto de perder su virtualidad práctica cuando se firmó el Tratado de la Unión Europea. Sin embargo, éste le dio una segunda vida al mantener el procedimiento en una serie de supuestos en los que todavía no se quería dar la codecisión al Parlamento. Este procedimiento supuso en su momento un progreso importante en la evolución de las facultades legislativas del Parlamento, del que éste hizo buen uso como muestra el creciente número de enmiendas que el Consejo ha adoptado en segunda lectura. Sin embargo, este procedimiento ha sido hoy claramente superado por la codecisión legislativa y ya no es aceptable para el Parlamento Europeo, por lo que ha sido eliminado en el nuevo Tratado de Amsterdam (con la citada excepción de la UEM).

5.3 *Procedimiento de dictamen conforme.* Con el Tratado de Maastricht, dicho procedimiento pasó a aplicarse a una categoría más amplia de acuerdos internacionales y a un cierto número de otras áreas: en concreto, a los demás acuerdos que creen un marco institucional específico al organizar procedimientos de cooperación; a los acuerdos que tengan implicaciones presupuestarias importantes para la Comunidad; a los acuerdos que impliquen una modificación de un acto aprobado con arreglo al procedimiento de codecisión; a un ámbito en principio extraño a las relaciones exteriores como es el de la determinación de las funciones, los objetivos prioritarios y la organización de los fondos estructurales, así como la creación de un fondo de cohesión en materia medioambiental y de las redes transeuropeas de infraestructura del transporte. Naturalmente, se trata aquí de una baza importante que para el Parlamento Europeo sólo es negociable contra obtención de mayores competencias por vía de la codecisión.

6. *Nombramiento de la Comisión.* En lo sucesivo, el Parlamento participa también en el nombramiento de la Comisión y de su Presidente. Además, el período de mandato de la Comisión pasa a coincidir con el del Parlamento Europeo.

7. *Poderes de control del Parlamento Europeo.* El Tratado de Maastricht ha reforzado también el poder de control, supervisión y participación del Parlamento Europeo en los nombramientos de ciertas instituciones europeas (Comisión, informaciones a recibir del Consejo, Instituto Monetario Europeo y Banca Central Europea, Tribunal de Cuentas, preguntas orales y escritas, etc.).

El futuro del Parlamento Europeo tras la firma del Tratado de Amsterdam

Todavía hoy, la posición del Parlamento Europeo a la hora de revisar los Tratados fundacionales de la Unión Europea y de las Comunidades Europeas no difiere sustancialmente del nulo papel asignado al PARLACEN

en relación con la redacción y revisión de los diversos Tratados de la Integración Centroamericana, como se ha puesto una vez más de relieve con ocasión de la reforma institucional decidida por los Presidentes centroamericanos en julio de 1997. Por su parte, el tenor literal del artículo N del Tratado de la Unión reserva al Parlamento Europeo únicamente la consulta previa sobre la conveniencia de que la Conferencia de los representantes de los gobiernos de los Estados miembros lleve a cabo los trabajos de revisión del Tratado. Sin embargo, el Parlamento Europeo ha hecho todo lo posible por participar activamente en las sucesivas Conferencias Intergubernamentales de revisión de los Tratados. Para ello, ha seguido de forma asidua y detallada la evolución de tales negociaciones, y ha manifestado al respecto sus puntos de vista en diversas tomas de posición política.

Por otra parte, a pesar del tiempo transcurrido no se ha accedido todavía a la vieja demanda del Parlamento Europeo de que le sea otorgada la facultad de emitir su dictamen conforme en los casos de revisión del Tratado. Sin embargo, el Parlamento ha reaccionado ante esta desairada situación haciendo uso de la baza política limitada pero nada desdeñable que supone pronunciarse en favor o en contra de los Proyectos acordados mediante diversas resoluciones específicas cuya importancia en términos políticos no cabe menospreciar. Por ejemplo, ciertos parlamentos nacionales vinculan la ratificación del Tratado revisado a su aprobación por el Parlamento Europeo, y el apoyo de éste es normalmente muy conveniente en vista del enrarecido ambiente en el que deben llevarse a cabo en ocasiones las diversas ratificaciones en ciertos países y ante ciertas opiniones públicas. Más aún, en casos como el de la última Conferencia Intergubernamental de 1996, tampoco hay que olvidar que, llevada a cabo la revisión en la perspectiva de las nuevas ampliaciones de la Unión, el actual artículo O del Tratado confiere al Parlamento Europeo la baza formidable del dictamen conforme, que previsiblemente dicha Institución no vacilaría en utilizar en el caso de que el proceso de profundización de la Unión y sus instituciones no se ajustara de manera razonable a sus aceptables y justificadas demandas.

Así las cosas, ¿cuáles son en realidad los resultados del nuevo Tratado de Amsterdam en relación con el Parlamento Europeo y cuál pues el futuro próximo de esta Institución? Por un lado, respecto de su organización y composición, se ha fijado en un máximo de 700 el número de miembros de dicha institución. Se trata precisamente del umbral máximo propuesto por el propio Parlamento Europeo, pero no ha sido posible en cambio el acuerdo sobre el número de escaños por país, dada la división de puntos de vista entre los Estados favorables al mantenimiento de la fórmula actual y los que desean un equilibrio escaño/población. En materia de procedimiento electoral uniforme, se ha decidido que el Parlamento Europeo deberá formular una propuesta encaminada a hacer posible su elección por sufragio universal según un procedimiento uniforme en todos los

Estados miembros o según principios comunes a todos ellos. Así pues, nada nuevo ha obtenido en este punto el Parlamento Europeo, que había pedido la codecisión para el procedimiento electoral uniforme, y al que lo único que se le ha reconocido nuevamente es una iniciativa de la que ya disponía. Eso sí, con mayores visos de prosperar al dejarse de lado la idea de establecimiento a ultranza de un procedimiento electoral uniforme basado exclusivamente en el sistema proporcional. Por otro lado, el Parlamento Europeo ha obtenido un importante éxito en relación con el estatuto de sus diputados, al decidirse en Amsterdam que el Parlamento Europeo deberá establecer el Estatuto y las condiciones generales de ejercicio de las funciones de sus miembros, previo dictamen de la Comisión y con la aprobación del Consejo, por unanimidad. Sobre todo, el Tratado de Amsterdam incluye nuevas disposiciones sobre los procedimientos legislativos y sobre la simplificación del procedimiento de codecisión. En cuanto a los procedimientos legislativos, se detallan, en primer lugar, los casos a los que se aplicará en lo sucesivo el procedimiento de dictamen conforme, que el nuevo Tratado extiende únicamente a las sanciones en el caso de una violación grave y persistente de los derechos fundamentales por parte de un Estado miembro. En la práctica, pues, se ha decidido el mantenimiento del statu quo, algo que no puede complacer al Parlamento Europeo que había pedido expresamente la ampliación del dictamen conforme para todos los acuerdos internacionales, en materia de recursos propios, en relación con el Artículo 235 del Tratado de la Comunidad Europea (TCE) (artículo 308 de la versión consolidada) y, sobre todo, para la revisión de los Tratados. Por otra parte, se extiende la aplicación del procedimiento de codecisión a veinticuatro nuevos casos. De ellos, ocho se refieren a nuevas disposiciones y otros dieciséis más a disposiciones ya existentes en el Tratado y a las que antes se aplicaban otros diversos procedimientos. De todos modos, en nuestra opinión, y a pesar de los logros obtenidos, para el Parlamento Europeo se trata en realidad de una victoria casi pírrica, puesto que pedía la codecisión para todos los actos legislativos con independencia del procedimiento de votación en el Consejo (unanimidad o votación por mayoría cualificada), y sólo se ha podido obtener para algunos de ellos, de los que sólo unos pocos son decisivos. Por este motivo, el Parlamento Europeo sigue demandando la extensión expresa del procedimiento de codecisión a las materias legislativas a las que aún no se aplica. Se trata, en concreto, de las políticas agrícola, de pesca, fiscal, de la competencia, estructural, de turismo, de recursos hidráulicos, de la aproximación de legislaciones del artículo 94 TCE (antiguo 100), y de los actos legislativos en el tercer pilar.

En cuanto a la simplificación del procedimiento de codecisión, aquí sí que ha existido una reforma de indudable envergadura. En efecto, el Tratado de Amsterdam ha modificado el artículo 189 B del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea (artículo 251 actual) a fin de aligerarlo

mediante la aprobación definitiva del texto al final de la primera lectura si el Consejo y el Parlamento Europeo están de acuerdo en un texto idéntico, mediante la simplificación de la segunda lectura y la supresión de la fase de intención de rechazo, y sobre todo mediante la eliminación de la tercera lectura. En la práctica, ello significa una simplificación notable de dicho procedimiento, y uno de los pocos logros verdaderamente decisivos para el Parlamento Europeo obtenidos durante la Conferencia Intergubernamental. Con ello, el Parlamento Europeo adquiere realmente la condición de co-legislador, en pie de igualdad con el Consejo.

Breve referencia a la creación y naturaleza jurídica del PARLACEN, a sus competencias actuales y a la reforma institucional de julio de 1997

En nuestra opinión, la creación del PARLACEN y el relanzamiento mismo del proceso integrador en Centroamérica presenta sorprendentes similitudes con la puesta en marcha del proceso de integración en Europa y la creación del Parlamento Europeo, tanto por lo que se refiere a su razón de ser primigenia (poner fin a guerras y crisis continuas entre Estados vecinos), como a los objetivos últimos perseguidos (integración política y económica) o al método de integración que la realidad política, social y económica impone (supranacional, a partir de un enfoque funcional más o menos declarado). Esta es, en efecto, la primera impresión derivada de la iniciativa del presidente guatemalteco Marco Vinicio Cerezo Arévalo, formulada el 14 de enero de 1986, que culminó en la creación del Parlamento Centroamericano decidida por los cinco presidentes de Centroamérica (Guatemala, El Salvador, Nicaragua, Costa Rica y Honduras) en la Declaración de Esquipulas de 25 de mayo de 1986, con ocasión de su primera reunión cumbre, y al tiempo que se decidía la institucionalización de estos encuentros al más alto nivel. El Tratado Constitutivo del Parlamento Centroamericano y Otras Instancias Políticas, que ha sido suscrito por los cinco países citados, entró en vigor —junto con su Primer Protocolo— el día 1 de mayo de 1990, una vez aprobado, ratificado y hecho depósito de los instrumentos correspondientes por cuatro de ellos, (y con la excepción de Costa Rica, cuya Asamblea Legislativa no ha dado todavía su aprobación). Por otra parte, con ocasión de la Reunión presidencial que tuvo lugar en Tegucigalpa en diciembre de 1991, se suscribió el Protocolo de Tegucigalpa a la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA). Mediante dicho Protocolo, se reajusta el marco jurídico de la ODECA y se establece y consolida el Sistema de Integración Centroamericana (SICA), encargado de seguir y ejecutar las decisiones adoptadas en las reuniones presidenciales. Este es, pues, por el momento, el marco jurídico, político e institucional en el que hay

que situar al PARLACEN, que quedó finalmente constituido el día 28 de octubre de 1991. La incorporación al mismo por parte de Panamá (que tiene actualmente el estatuto de observador) configuraría de forma definitiva el área de integración política y parlamentaria centroamericana. Por lo demás, es de esperar un refuerzo importante de sus poderes con ocasión de la puesta en práctica de la Unión Centroamericana proclamada ante la Asamblea General de Naciones Unidas en octubre de 1997, después de que en la Declaración de Nicaragua de 2 de septiembre anterior los Presidentes centroamericanos, considerando que Centroamérica es una Comunidad política, económica, social y cultural, propusieran el objetivo de la Unión Centroamericana, y decidieran iniciar el proceso gradual y progresivo de su constitución como "expresión superior de la asociación comunitaria estipulada en el Protocolo de Tegucigalpa de 1991".

Por tanto, a diferencia de la Unión Europea, en la que la aspiración federal no ha pasado de ser un deseo que no ha sido ni mucho menos unánimemente compartido, en América Central existen ya antecedentes concretos del carácter federal del proceso de integración en curso. Por un lado, sobre la base de elementos geográficos, históricos, económicos y culturales comunes (Capitanía General de Guatemala), un primer intento lo constituyó la frágil unión federal proclamada por el Acta de 1823 como "Provincias Unidas de Centroamérica", disuelta en 1838. Posteriormente se produjo el fracaso de otros diversos procesos federales y confederales, pero es de reseñar que sólo en los últimos cuarenta años se han firmado más de treinta tratados de integración entre los países del área, indicativos cuando menos de un ferviente deseo de avanzar en la integración política y económica del Istmo. Por otro lado, es cierto que han sido escasos los logros cosechados por la Organización de Estados Centroamericanos (O.D.E.C.A) tras la firma de su Carta constitutiva el 14 de octubre de 1951, reformada por la nueva Carta de 12 de diciembre de 1962. Sin embargo, la debilidad subsiguiente del proceso de integración política en América Central nunca pudo ocultar el hecho innegable de que el proceso de integración económica en curso se sigue supeditando en la realidad a la idea de la integración política. Prueba de ello es la inserción en la estructura de la ODECA de la mayor parte de los distintos organismos que han ido siendo creados sucesivamente por los diversos acuerdos de integración económica de la región (cfr. artículo transitorio del Tratado General de Integración Económica Centroamericana, por ejemplo), o en el contexto del nuevo proceso integrador (como en caso del Protocolo de Tegucigalpa en relación con el propio PARLACEN). Y es bueno recordar que el artículo 1 de la Carta de la ODECA incluye una inequívoca declaración de voluntad política al decir que "Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua son una comunidad económico-política que aspira a la integración de Centroamérica" y que "con tal propósito se ha constituido la

Organización de Estados Centroamericanos". Por otra parte, este marco institucional integrador se puede a su vez enmarcar en el contexto más amplio de la Organización de Estados Americanos, cuya Carta prevé en el artículo 3 que en la OEA "tendrá su lugar toda nueva entidad política que nazca de la Unión de varios de sus Estados miembros". En fin, aunque el PARLACEN no es todavía una Asamblea Parlamentaria supranacional en sentido estricto, es evidente que desde el primer momento ha sido concebida como el órgano parlamentario de una futura estructura política de los Estados centroamericanos, que podría incluso transformarse en su día en órgano constituyente. Más aún, este nos parece el camino por el que avanza actualmente el proceso de integración en Centroamérica tras la referida Declaración de Nicaragua de 2 de septiembre de 1997 con miras a crear la Unión Centroamericana.

En cuanto a la naturaleza del PARLACEN, éste se constituye según el artículo 1 de su Tratado Constitutivo como 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". Sus atribuciones incluyen, según el artículo 5 del Tratado Constitutivo: servir de foro deliberativo para el análisis de los asuntos políticos, económicos, sociales y culturales comunes y de seguridad del área centroamericana; impulsar y orientar los procesos de integración y la más amplia cooperación entre los países centroamericanos; elegir, nombrar o remover al funcionario ejecutivo de más alto rango de los organismos existentes o futuros de la integración centroamericana creados por los Estados Parte del Tratado Constitutivo; proponer proyectos de tratados y convenios a negociarse entre los países centroamericanos, que contribuyan a la satisfacción de las necesidades del área; propiciar la convivencia pacífica y la seguridad de Centroamérica; promover la consolidación del sistema democrático, pluralista y participativo en los países centroamericanos con estricto respeto al derecho Internacional; contribuir a fortalecer la plena vigencia del derecho internacional; recomendar a los gobiernos centroamericanos las soluciones más viables y efectivas en relación a los diferentes asuntos que dentro de sus atribuciones conozca; las demás compatibles con su naturaleza que se le asignen en el Tratado Constitutivo o en sus instrumentos complementarios. En resumen, el PARLACEN dispone actualmente de un conjunto de competencias que en nuestra opinión le confieren un escaso papel político (en cuanto foro político de discusión y proposición puramente deliberante), una limitadísima y embrionaria función de control político (con respecto al funcionario de mayor rango de los organismos de integración, y a la evaluación de las actividades de éstos), y una nula capacidad legislativa y presupuestaria.

En nuestra opinión, la situación no ha mejorado en absoluto tras la celebración de la XIX Cumbre de Presidentes Centroamericanos que tuvo lugar en Ciudad de Panamá el día 12 de julio de 1997. Y ello porque, aunque se proclama expresamente la común voluntad de crear un marco institucional que propicie una mayor integración y un ordenamiento comunitario con competencia regional, lo cierto es que las disposiciones concretas adoptadas se inscriben en una línea sumamente restrictiva por lo que se refiere precisamente a los dos organismos de mayor calado comunitario: la Corte Centroamericana de Justicia y el Parlamento Centroamericano. En relación con éste, por un lado, en la misma Declaración de Panamá II se proclama la necesidad de su fortalecimiento como órgano principal del proceso. En cambio, las medidas propuestas para ello van inconfundiblemente en la línea de un recorte de sus competencias y no de un refuerzo de éstas, so pretexto de obtener una racionalización de su funcionamiento práctico. Con ello, se pone en cuestión el pretendido objetivo de la adaptación de la Institución al momento integrador centroamericano que, paradójicamente, culminará apenas unos meses más tarde con la propuesta de Unión Centroamericana contenida en la Declaración de Nicaragua el 2 de septiembre de 1997. En efecto, tras Panamá II el PARLACEN no sólo sigue sin disponer de ninguna clase de competencia presupuestaria en relación con el Sistema de Integración Centroamericana, si no que su propio presupuesto ha sido integrado al del SICA por decisión unilateral de la Cumbre de Presidentes. Por si ello fuera poco, se ha decidido además la aprobación del presupuesto —que antes correspondía únicamente a la Asamblea Plenaria del PARLACEN— por los Estados parte. En nuestra opinión, todo ello entraña un claro desvío de la bien asentada práctica democrática que reserva a la institución parlamentaria la aprobación del presupuesto, así como la aprobación de la gestión y ejecución del mismo. Además, constituye un riesgo evidente de control del órgano parlamentario regional por parte de los parlamentos de los Estados miembros. Un paso en la buena dirección nos parece, en cambio, la homologación de la elección de los diputados del PARLACEN a la elección de los diputados nacionales, por las razones a las que se alude más adelante. En cambio, la limitación de los privilegios e inmunidades de los Diputados del PARLACEN únicamente a los establecidos en el Acuerdo Sede supone, en nuestra opinión, un recorte inaceptable en relación con los privilegios e inmunidades que deben asistir a todos los integrantes de no importa qué institución parlamentaria. Y ello aun aceptando que en ciertas ocasiones se ha producido un uso abusivo de tales privilegios e inmunidades, comportamiento que creemos que sólo cabe corregir por vía de la inserción de mecanismos adecuados y eficaces de levantamiento de la inmunidad parlamentaria. De hecho, lo menos que cabría esperar es que toda institución parlamentaria —y por tanto también el PARLACEN— fuera dotada de la posibilidad de fijar siquiera el Estatuto de sus miembros. En fin, las propuestas y modificaciones institucionales operadas en Panamá II nos

parecen más bien inspiradas en una absurda óptica burocrática y economista que en ningún momento tiene en cuenta el hecho de que, resultando normalmente costoso el mantenimiento y funcionamiento de las instituciones democráticas, mucho más lo es la ausencia de las mismas, ausencia que se paga en especie, con la falta de democracia, de justicia y de paz.

Algunos comentarios sobre las experiencias precedentes del PARLACEN

Reafirmación de la preeminencia del método supranacional sobre el intergubernamental

Como muestra la experiencia reciente del PARLACEN tras Panamá II y confirma también el proceso de integración europea tras el Consejo Europeo de Amsterdam, la posibilidad de que por la vía intergubernamental se pueda llegar a crear un verdadero proyecto político común es escasa. Tanto en la Unión Europea como en el proceso centroamericano de integración, el método intergubernamental ha dado ciertos frutos en el pasado, se ha convertido en un lastre en el presente, y ha agotado todas sus posibilidades cara al futuro. En no pequeña medida, ha contribuido a ello la voluble voluntad política de los Estados y sus cambiantes intereses, junto con la incapacidad e impotencia institucional innatas en un modelo que reposa "per se", y como regla general, sobre el mecanismo de la unanimidad en el proceso de toma de decisiones. De este modo, el método de la cooperación ha terminado por verse primero agotado y finalmente superado. Los últimos intentos efectuados en la Unión Europea tratan de reforzar la vía de la integración en lugar de la simple cooperación intergubernamental, si es preciso recurriendo a fórmulas transitorias de flexibilidad. En el plano institucional ello se traduce en la generalización del principio más democrático y eficaz del voto por mayoría cualificada. Sin embargo, las dificultades encontradas al respecto tanto con Panamá II como durante la última Conferencia Intergubernamental en Europa, ilustran bien acerca de las dificultades que cabe esperar a la hora de realizar el diseño político, institucional y jurídico de la nueva Unión Centroamericana.

Opción clara y decidida por un proceso supranacional de integración en Centroamérica

Si alguna lección puede sacarse de la evolución del proceso de integración en Centroamérica, y si algo corrobora la experiencia del proceso de integración europeo, es precisamente que la primera decisión que se impone a los países del SICA es la de establecer de forma clara y decidida

la naturaleza jurídica del proceso de integración regional que se quiere para la Unión Centroamericana. La opción es doble y ya conocida: o bien un modelo clásico y estrictamente intergubernamental de integración, o bien un enfoque supranacional novedoso similar al de la Unión Europea, y mucho más relacionado con los antecedentes históricos del proceso integrador en la propia Centroamérica. Y ello porque las consecuencias de esa decisión primera son decisivas desde el punto de vista político, jurídico, institucional y parlamentario.

Limitaciones parlamentarias del método de integración intergubernamental.

En efecto, en el ámbito estrictamente parlamentario, la experiencia del Parlamento Europeo muestra que de optarse por el método intergubernamental, el modelo de PARLACEN resultante nunca pasaría de ser una simple Asamblea parlamentaria internacional similar a tantas otras. Sus funciones estarían "per se" limitadas a las de un foro internacional de discusión más, con facultades puramente deliberantes —y ni siquiera consultivas—, pero sin fuerza alguna vinculante. En el plano jurídico, sus resoluciones tendrían únicamente un valor puramente declaratorio, adoptando la forma de recomendaciones o tomas de posición similares, pero sin estar dotadas de verdadera fuerza ejecutiva. En cambio, las competencias presupuestarias, legislativas y de control político —vitales para cualquier verdadero Parlamento— seguirían siendo desempeñadas por los Parlamentos nacionales en cuanto depositarios de la soberanía nacional. En tal caso, la experiencia muestra también que el papel real de esta clase de instituciones parlamentarias es en la práctica y en la mayor parte de los casos únicamente testimonial y residual, y una forma de preservar la soberanía estatal. Y ello no es contradicho por la existencia de otras Asambleas internacionales de carácter interestatal dotadas de competencias de armonización legislativa —como en el caso nórdico—, porque el fin perseguido sigue siendo únicamente la cooperación estatal y no la integración política.

Atribución al PARLACEN de las competencias propias de toda verdadera Asamblea Parlamentaria

En nuestra opinión, se trata de una necesidad apremiante si verdaderamente se quiere conferir legitimidad democrática al conjunto del proceso centroamericano de integración y a la naciente Unión Centroamericana. Como ilustra la experiencia del Parlamento Europeo —y no podría ser de otra manera tratándose de una institución parlamentaria—, las demandas del PARLACEN deberían referirse esencialmente al reconocimiento de

competencias legislativas, presupuestarias y de control político plenas, sobre la base de la legitimidad democrática indiscutible que siempre le ha asistido tras la elección directa de sus miembros. Para ello, el PARLACEN bien podría también —al igual que ha venido haciendo tradicionalmente el Parlamento Europeo— tratar en todo momento de mejorar su posición en el entramado institucional mediante la interpretación de los Tratados, mediante acuerdos interinstitucionales supletorios de los mismos y mediante compromisos con las otras instituciones del proceso de integración regional. De hecho, nos parece que el PARLACEN parte con ventaja a éstos efectos, puesto que entre sus atribuciones expresas figuran la de impulsar y orientar los procesos de integración en Centroamérica y, sobre todo, la de proponer proyectos de tratados y convenios a negociarse entre los países centroamericanos, que contribuyan a la satisfacción de las necesidades del área. Redacción que no excluye, si no al contrario, la presentación de proyectos de Tratado de naturaleza incluso constituyente.

Mayor coherencia a la hora de atribuir competencias al PARLACEN

En nuestra opinión, dada la elección directa de sus miembros y el estatus de éstos —que no son únicamente cooptados por los parlamentos nacionales como en el caso de las Asambleas interestatales tradicionales, incluida la Asamblea Parlamentaria de las Comunidades Europeas antes de 1979—, así como el hecho de su inserción en la estructura de una ODECA que persigue de forma declarada la integración política y económica de Centroamérica, el PARLACEN se sitúa de hecho en un ámbito supranacional mucho más próximo al del Parlamento Europeo actual, que al de las Asambleas Parlamentarias clásicas de naturaleza interestatal. Sin embargo, éste hecho no es tenido en cuenta a la hora de atribuirle facultades legislativas, presupuestarias y de control político suficientes. Y ello es así porque el objetivo final declarado de integración supranacional (política y económica) en Centroamérica va acompañado de métodos y mecanismos casi exclusivamente intergubernamentales de toma de decisiones, como se ha visto palmariamente con ocasión de la reforma institucional decidida en la XIX Cumbre de Presidentes centroamericanos celebrada en Ciudad de Panamá. En cambio, no se ha previsto en la medida necesaria ni la transferencia real a la Unión Centroamericana de las partes de la soberanía estatal que es preciso compartir para el logro del objetivo perseguido, ni la atribución al órgano parlamentario supranacional de las correspondientes competencias. De este modo, el concepto de soberanía estatal sigue pesando todavía de forma decisiva y excesiva sobre el proceso de integración centroamericana en curso.

Un procedimiento electoral uniforme, un proceso electoral simultáneo y un estatuto propio para los miembros del PARLACEN

A diferencia del PARLACEN, las elecciones al Parlamento Europeo se celebran simultáneamente en todos los Estados miembros de la Unión. Sin embargo, dado que no existe todavía un procedimiento electoral uniforme, no existe aún tampoco un estatuto uniforme para los Diputados. Dejando a salvo algunas importantes diferencias, ésta es también la situación en la que se encuentra el PARLACEN. Sin embargo, en lo que se refiere al Parlamento Europeo, el Acta de 20 de septiembre de 1976 estableció ciertos principios comunes (número de diputados por Estado miembro, duración del mandato, prohibición del mandato imperativo y determinación de los períodos de elección), aunque en materia de Estatuto personal de los diputados estableció únicamente una lista de incompatibilidades y reenvió al Protocolo sobre Privilegios e Inmunidades. Conforme a éste disfrutaban de las mismas inmunidades que los diputados de su país de origen cuando se encuentran en él. Cuando están en otros Estados miembros, gozan de inmunidad mientras viajen hacia y desde el Parlamento, salvo en caso de delito flagrante. Dicha inmunidad sólo puede ser levantada por el Parlamento Europeo tras petición de los Estados miembros. Con el nuevo Tratado de Amsterdam, sin embargo, las posibilidades de lograr un procedimiento electoral uniforme han aumentado notablemente, y además el Parlamento Europeo ha obtenido la inclusión en el Tratado de una disposición que le permite fijar el Estatuto de aquellos, tras dictamen de la Comisión y aprobación por mayoría cualificada por el Consejo. Pues bien, en nuestra opinión las lecciones aprendidas de todos estos avatares de la institución gemela europea podrían justificar la presentación de algunas sugerencias con miras a su eventual inclusión en el Tratado de la Unión Centroamericana:

1. En primer lugar, la confirmación de la celebración simultánea de elecciones al PARLACEN en todos los Estados parte en la forma decidida ya en la citada XIX Cumbre de Ciudad de Panamá. Se trata de poner fin a la poco aconsejable situación anterior de elecciones escalonadas mediante períodos de cumplimiento simultáneo muy largos. Ello provoca la superposición temporal de mandatos durante una misma legislatura y con ello una quiebra en su continuidad y eficacia, como consecuencia de la celebración en fechas distintas —y en ocasiones muy distantes— de las elecciones al PARLACEN en los distintos Estados miembros con el fin de hacerlas coincidir con las elecciones nacionales.

2. Además, nos parece recomendable el establecimiento de un procedimiento electoral uniforme en las elecciones al PARLACEN, que faculte además a ésta Institución, de acuerdo con la Reunión de Presidentes

Centroamericanos, a establecer un Estatuto uniforme y completo para sus miembros.

3. En fin, nos parece también indispensable por razones de transparencia democrática mínima la elección por la Asamblea Plenaria de los miembros de la Junta Directiva del PARLACEN (Presidente, Vicepresidentes y Secretarios), de entre los candidatos presentados por un grupo político o por un número mínimo de diputados, y con independencia de su nacionalidad.

Asociación de los Parlamentos nacionales al proceso de integración en Centroamérica

En nuestra opinión, otra de las carencias que aquejan al PARLACEN actual es la falta de un adecuado mecanismo de colaboración y asociación con los parlamentos nacionales, en el pleno respeto de las competencias de cada cual. Y sin embargo, consideramos perfectamente deseable, factible y aún indispensable esta asociación y colaboración entre órganos parlamentarios a lo largo del proceso de adopción de decisiones en el ámbito supranacional. A nuestro modo de ver, en tales casos la función primordial de control parlamentario por parte de los parlamentos nacionales se ejerce en el plano interno, a través del control político parlamentario de los actos y tomas de posición adoptados por el gobierno nacional, mediante la adopción de medidas legislativas de transposición o desarrollo de las normas supranacionales, y mediante una información adecuada, constante y suficiente de las actividades desarrolladas en el contexto supranacional que debe de ser facilitada por las instituciones y órganos comunes y por el ejecutivo nacional. En el plano supraestatal, puede ser recomendable el eventual recurso a foros flexibles de intercambio de experiencias e información similares a la actual COSAC (Conferencia de Órganos Especializados en los Asuntos Comunitarios) puesta en pie por los Parlamentos nacionales de la Unión Europea, pero sin llegar a la institucionalización de tales foros, y mucho menos a la constitución de segundas Cámaras que vaciarían de contenido al PARLACEN y complicarían terriblemente el proceso de toma de decisiones. Por éste motivo, desaconsejamos expresamente la concesión a las Asambleas nacionales de Centroamérica de un mayor protagonismo en el ámbito supraestatal del proceso de integración —incluido el recurso a fórmulas exclusivas de armonización legislativa—, protagonismo que operaría siempre en perjuicio del PARLACEN. En su lugar, los Parlamentos nacionales podrían ser asociados de forma clara y decidida al desarrollo del proceso de integración en el ámbito interno por vía de control, de transposición de medidas legislativas y de información a lo largo de todo el proceso de toma de decisiones.

Introducción de cláusulas de flexibilidad o de integración reforzada en el proceso de integración centroamericana como último recurso

Como ha puesto de relieve el reciente debate que ha tenido lugar con ocasión de la última revisión de los Tratados fundamentales de la Unión Europea, el recurso a éste tipo de cláusulas puede ser aceptable como último remedio en aquellos casos en los que el proceso de integración regional se vea sistemáticamente bloqueado por alguno de los Estados miembros que no desee o no pueda avanzar en el proceso ya iniciado de integración económica, política u otra. El Parlamento Europeo es partidario de la integración unitaria y contrario a los procesos de "integración a la carta". Sin embargo, se ha mostrado dispuesto a aceptar fórmulas pragmáticas de flexibilidad o integración reforzada con el fin de permitir que la mayoría de los Estados miembros que así lo deseen alcancen los objetivos de integración fijados. En su opinión, este tipo de solución debe constituir el último recurso y la excepción a la norma de progresión unitaria, y estar sujeta a principios y condiciones muy estrictas: entre ellas se incluyen el respeto del marco institucional —y la indivisibilidad del Parlamento en particular—; el mantenimiento y desarrollo del acervo comunitario; el respeto del principio de igualdad de todos los Estados; el carácter transitorio del sistema; y la garantía de los derechos e intereses de los no participantes incluso a participar posteriormente. Vistas las dificultades inevitables de todo proceso integrador, y a falta de otro elemento catalizador, de lo que se trataría en el contexto centroamericano actual es de determinar en qué medida la introducción en los Tratados de base de éste tipo de cláusulas de flexibilidad abiertas y transitorias podrían ayudar a avanzar en el proceso de integración, y a contrarrestar los efectos paralizantes de la no puesta en práctica de lo convenido en los Tratados internacionales clásicos, como ha venido sucediendo precisamente en relación con los Tratados de base del propio PARLACEN. De todos modos, se trata de un mecanismo profundamente perturbador, por lo que creemos también que el recurso al mismo debería hacerse sólo con carácter provisional y excepcional.

Una propuesta de reforzamiento progresivo del PARLACEN

El déficit democrático que aqueja en mayor o menor medida a los procesos regionales de integración regional hasta tanto la institución parlamentaria supranacional recupera de manos del ejecutivo los poderes transferidos por los parlamentos nacionales al ámbito supraestatal, se manifiesta también en relación con el proceso actual de integración política en Centroamérica, pero no es, ni mucho menos, un fenómeno privativo de ésta. Por ejemplo, éste fue el caso también en Europa, particularmente tras el fracaso de la Comunidad Europea Política y de Defensa en 1954 y la adopción del método funcional de integración. De hecho, este déficit democrático es

bien conocido del Parlamento Europeo, el cual ha ido tratando de colmarlo a base de extender sucesivamente sus poderes y competencias en un proceso largo y laborioso que aún no ha terminado. En vista de ello, no parece descabellado recomendar que el reforzamiento institucional del PARLACEN siga un proceso evolutivo similar, en el que el refuerzo paulatino de sus poderes se apoye en bases jurídicas precisas a introducir en el nuevo Tratado para la Unión Centroamericana. De forma transitoria, podría resultar también de diversos acuerdos interinstitucionales y de las revisiones de otros diversos Tratados de la integración centroamericana. En nuestra opinión, las líneas maestras de éste proyecto evolutivo deberían abarcar al menos las siguientes cuestiones:

Extensión de las facultades presupuestarias

Las competencias presupuestarias actuales del PARLACEN son inexistentes, abstracción hecha de la aprobación de su propio presupuesto, que corresponde a la Asamblea Plenaria, y que es financiado por los Estados Miembros en partes iguales. Ahora bien, las competencias presupuestarias han sido tradicionalmente el germen a partir del cual se han ido fortaleciendo las instituciones parlamentarias. Este ha sido también el caso del Parlamento Europeo, que aunque ni siquiera hoy dispone de competencias legislativas plenas, comparte sin embargo con el Consejo desde hace décadas la "autoridad presupuestaria" de la Unión. Por éste motivo, la concesión progresiva al PARLACEN por parte de la Reunión de Presidentes Centroamericanos de mayores competencias presupuestarias relacionadas con el proceso de integración en Centroamérica parece indispensable si se quiere de verdad que dicha Institución desempeñe su papel de Parlamento y sirva de órgano de apoyo a la integración regional y al sistema democrático en la región. Naturalmente, para ello es preciso que previamente se decida la asignación al proceso integrador en Centroamérica de un Presupuesto común y de un sistema de recursos propios afectados al cumplimiento de los objetivos comunes. En tal supuesto, el interés del PARLACEN radicaría en tener la última palabra en la aprobación del Presupuesto común, en la aprobación de la gestión del presupuesto realizada por el organismo competente y, en definitiva, en el control definitivo sobre la ejecución del presupuesto.

Extensión de las facultades legislativas

En nuestra opinión, el PARLACEN actual se encuentra en cierto modo en una situación similar a la que tenía la Asamblea CECA en sus orígenes, la cual disponía únicamente de las facultades de debatir las actividades de la Alta Autoridad (más tarde Comisión Europea). Sin embargo, los Tratados CEE

y EURATOM previeron posteriormente la consulta del Parlamento Europeo en ciertos casos, iniciando un proceso legislativo evolutivo que en términos generales ha sido considerado como satisfactorio, aunque todavía insuficiente. Por ello, no parece aventurado proponer un método de extensión de las facultades legislativas del PARLACEN, que podría agruparse en diversas fases:

1. En una primera fase, la intervención del PARLACEN en el proceso de toma de decisiones del sistema de integración centroamericano podría producirse mediante el reconocimiento al mismo como regla general de un derecho de consulta. Este derecho de consulta podría tener carácter no vinculante, pero en todo caso debería constituir una formalidad sustancial cuyo incumplimiento supondría la nulidad de la decisión adoptada. La experiencia del Parlamento Europeo muestra además que en tal caso sería también fundamental la necesidad de motivar el acto en los casos en los que el órgano decisorio se apartara del dictamen del PARLACEN. Por otra parte, en el reducido número de casos en los que la consulta al PARLACEN no fuera preceptiva, éste debería disponer al menos de un derecho de información.

2. En una fase posterior, y en la medida en que el proceso de integración en Centroamérica opte abiertamente por el método supranacional, y en consecuencia se dote paulatinamente de competencias exclusivas y compartidas con los Estados miembros, de un sistema institucional único, de un ordenamiento jurídico específico y de una jerarquía normativa clara, la extensión de las competencias legislativas del PARLACEN debería culminar en fórmulas propias de codecisión legislativa. Este sería, en efecto, el único modo de conferir legitimidad democrática directa a todo el proceso. De forma transitoria, sin embargo, el recurso a fórmulas de cooperación legislativa podría dar también buenos frutos, como muestra la experiencia del Parlamento Europeo.

3. Por otra parte, y con el fin de ir creando un ordenamiento jurídico propio del proceso integrador en Centroamérica y de delimitar el papel del PARLACEN dentro de él, parece también apropiado proponer con carácter no exhaustivo algunas otras iniciativas, como por ejemplo:

a) El establecimiento de un Programa Legislativo anual, que debería ser definido por las instituciones y organismos de la integración centroamericana con participación del PARLACEN.

b) La atribución al PARLACEN de iniciativa legislativa en relación con los temas de la integración centroamericana. La experiencia del Parlamento Europeo enseña que esta iniciativa podría ser compartida en un primer momento con otras instituciones y organismos del proceso de integración, pero a medio o largo plazo debería corresponder exclusivamente al PARLACEN.

4. Con independencia de lo anterior, la experiencia sumamente importante desde el punto de vista jurídico y político obtenida por el Parlamento

Europeo de la aplicación del procedimiento de dictamen conforme más arriba reseñado, hace aconsejable reclamar en favor del PARLACEN el derecho a emitir su opinión favorable —sobre la base de un informe de la comisión competente— como elemento “sine qua non” de validez sobre los acuerdos internacionales que sean realizados por los organismos presentes o futuros del proceso centroamericano de integración, así como sobre aquellas propuestas legislativas de carácter cuasi-constitucional que tengan relación con el mismo (revisión de los Tratados, etc).

Reforzamiento de las facultades de control político

También en éste ámbito el PARLACEN actual presenta ciertas similitudes con la Asamblea CECA en sus orígenes, la cual disponía únicamente de la facultad de adoptar, caso necesario, una moción de censura por mayoría de dos tercios que obligaría a la Alta Autoridad (Comisión Europea) a dimitir. En efecto, en materia de control político el PARLACEN dispone ya teóricamente de competencias limitadas, pero nada desdeñables. Una de ellas es la de elegir, nombrar o remover al funcionario ejecutivo de más alto rango de los organismos existentes o futuros de la integración centroamericana creados por los Estados Parte del Tratado Constitutivo. Otra se refiere a la facultad del PARLACEN de evaluar el informe anual emitido por los diferentes Organismos de la Integración Centroamericana y formular observaciones y recomendaciones en relación con el mismo. Sin embargo, en la práctica lo cierto es que según el artículo 4 del Primer Protocolo al Tratado Constitutivo, ambas atribuciones han quedado en suspenso en tanto se deposita el quinto instrumento de ratificación, y que el PARLACEN no dispone de cauces parlamentarios suficientes para las relaciones con las instituciones y organismos del SICA. Ahora bien, la experiencia del Parlamento Europeo demuestra que el reforzamiento de las facultades de control contribuye a garantizar el funcionamiento democrático de la estructura institucional de los procesos de integración. Por eso, de entre las diversas posibilidades existentes se propone:

1. Garantizar la asistencia del Presidente del Parlamento Centroamericano a las Reuniones de los Presidentes Centroamericanos. A este respecto, son de destacar los satisfactorios resultados obtenidos por el Parlamento Europeo tras el logro de su vieja pretensión de estar presente en las reuniones del Consejo Europeo. Una fórmula similar, que permitiera al Presidente del PARLACEN dirigirse a los Presidentes de la República de los Estados miembros al inicio de su reunión, conferiría un papel político importante al PARLACEN sin afectar por ello al transcurso normal de la Reunión cumbre.

2. Reunión de los Grupos Parlamentarios con anterioridad a la celebración de las Reuniones de los Presidentes Centroamericanos. Se trata de una práctica que el Parlamento Europeo ha venido realizando con buenos

resultados en vísperas de la celebración de los Consejos Europeos, y que le ha permitido, por un lado, reforzar políticamente el papel de su Presidente en su intervención ante el Consejo Europeo mismo, y, por otro, favorecer un mejor conocimiento de sus puntos de vista por parte de la opinión pública de los Estados miembros en las fechas clave del encuentro de los Jefes de Estado y de Gobierno, si es posible mediante la organización de éste tipo de encuentros en el mismo país en el que tiene lugar el encuentro. El PARLACEN podría pues servirse también de esta experiencia, que por otro lado puede resolver exclusivamente mediante el recurso a su Reglamento interno.

3. Introducción de preguntas orales y escritas a las Reuniones de Presidentes y Vicepresidentes Centroamericanos y a los Organismos de la Integración Centroamericana. Aunque perfectible, el sistema actual de preguntas del Parlamento Europeo al Consejo y a la Comisión se ha revelado un mecanismo sumamente útil de control democrático de las actividades de las instituciones más importantes de la Unión Europea. Por su parte, el PARLACEN dispone sólo del limitado derecho previsto en el artículo 49 de su Reglamento a formular preguntas orales al interior de la propia Institución: Junta Directiva, Comisiones y Grupos Parlamentarios. Obviamente, se trata de una facultad excesivamente limitada, y cuya extensión parece imprescindible en buena lógica democrática. Ello es posible, por una lado, mediante la introducción de preguntas orales a las instancias señaladas, a petición de una comisión parlamentaria, de un grupo político o de un número mínimo de diputados. Tras su inclusión en el orden del día del PARLACEN, y en la sesión apropiada, deberían ser contestadas por un miembro del organismo interesado. Además, sería también sumamente recomendable prever en cada período mensual de sesiones turnos de preguntas a los organismos e instituciones citadas, reconociendo a cada diputado el derecho a formular al menos una pregunta. Una vez aceptadas éstas por la Presidencia del PARLACEN y según un procedimiento a establecer, deberían ser también contestadas por un miembro de la instancia interpelada. Por último, parece también fundamental otorgar al PARLACEN la facultad de dirigir preguntas escritas a dichos organismos e instituciones, con sencillez de respuesta escrita dentro de un plazo aceptable.

4. Refuerzo de las facultades del PARLACEN en materia de nombramientos. Como elemento esencial de las relaciones del PARLACEN con las demás instituciones y organismos de la integración centroamericana, es preciso en primer lugar que el PARLACEN pueda desempeñar sin límites las atribuciones más arriba citadas que le han sido conferidas por los artículos 5 c) y 29 de su Tratado Constitutivo y que están en suspenso a la espera de que sea depositado el quinto instrumento de ratificación. Pero además, y vista las experiencias y las demandas del Parlamento Europeo al respecto, nos parece también que sería recomendable extender la posibilidad del PARLACEN de elegir, nombrar o remover no sólo al funcionario ejecutivo de más alto rango de los organismos existentes o futuros de la integración centroamericana, sino también al conjunto de sus integrantes cuando se trate de órganos colegiados,

siguiendo para ello un procedimiento aceptable para todas las partes en presencia.

5. Extensión de la facultad del PARLACEN de presentar resoluciones y recomendaciones. En el momento actual, esta posibilidad aparece reconocida en términos sumamente restrictivos en el Tratado Constitutivo y en el Reglamento del PARLACEN, y ello tanto por lo que se refiere al alcance general de la misma como en cuanto a los derechos de los Diputados. La experiencia diaria del Parlamento Europeo muestra, sin embargo, que existen otras posibilidades muy útiles y susceptibles de mejorar cualitativamente el diálogo y las relaciones del PARLACEN con los restantes Organismos de la Integración Centroamericana:

a) Una de ellas sería la extensión del derecho de los diputados del PARLACEN a presentar iniciativas, derecho que en la actualidad se limita a los temas de la Agenda aprobada, según el artículo 51 del Reglamento. Se trataría de reconocer a todo Diputado del PARLACEN el derecho a presentar propuestas de resolución y de recomendación sobre cualquier asunto que tenga que ver con la actividad de las instituciones y organismos de la integración centroamericana, y no sólo con los temas de la Agenda aprobada como actualmente.

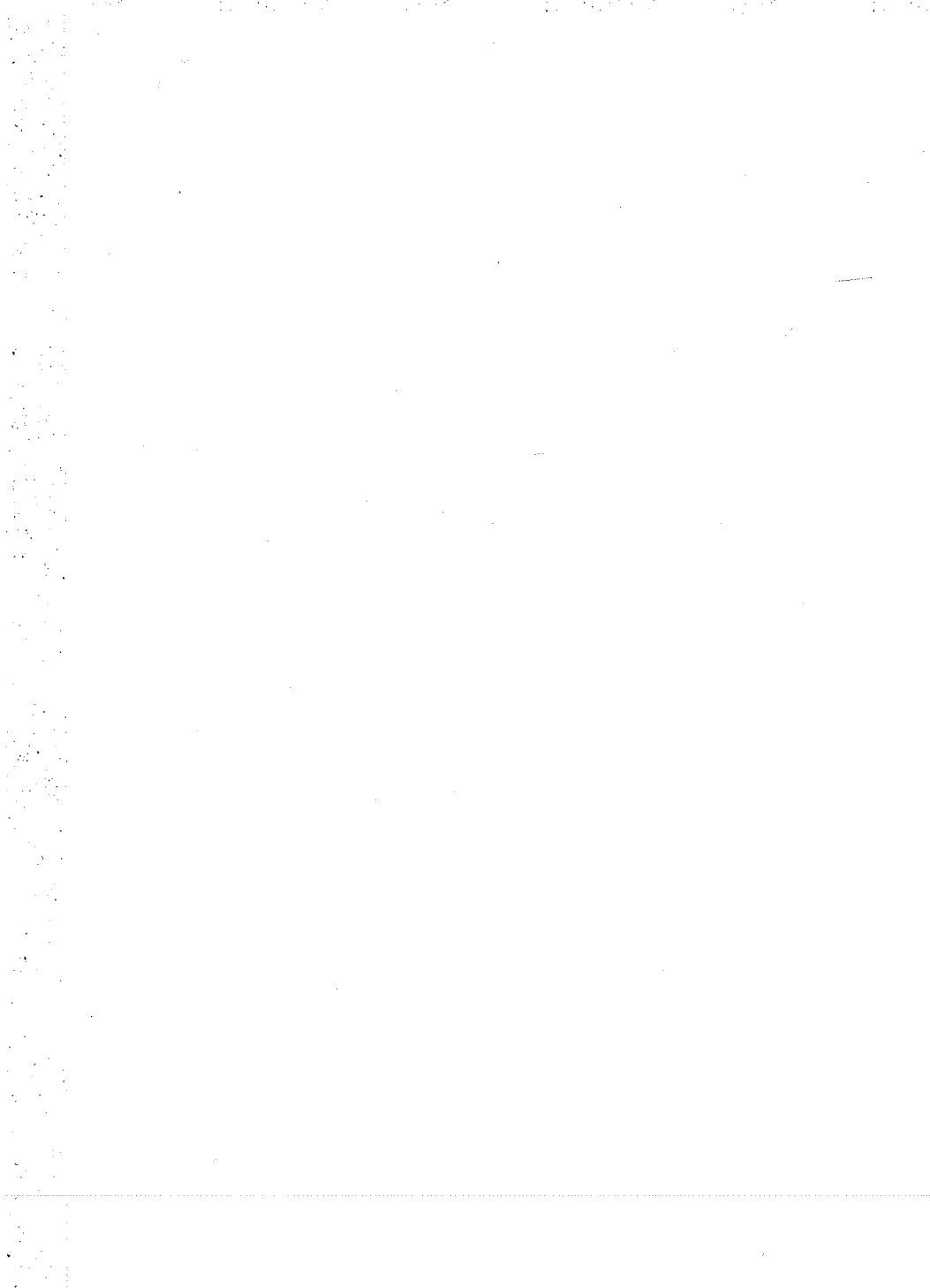
b) Otra posibilidad sería el reconocimiento a todos los diputados del PARLACEN del derecho a presentar declaraciones por escrito sobre cualquier asunto relacionado con la actividad de las instituciones y organismos de la integración centroamericana. Estas declaraciones, de una extensión limitada, y una vez suscritas por al menos la mitad de los Diputados del PARLACEN se transmitirían a las instituciones u órganos a los que la hubiera dirigido su autor.

c) Es especialmente recomendable la organización por el PARLACEN de debates sobre problemas de actualidad, urgencia y especial importancia, a solicitud de un grupo parlamentario o de un número mínimo de diputados, y sobre la base de una propuesta de resolución. Al final de este tipo de debates, cuyo número sería limitado por el orden del día, se produciría la votación final. Más aún, con la unanimidad de los presidentes de todos los grupos parlamentarios podría incluso decidirse someter a votación sin debate una propuesta de resolución.

NOTAS

1. Funcionario de la División de Asuntos Políticos e Institucionales del Parlamento Europeo. El presente artículo representa únicamente los puntos de vista de su autor, y no compromete al Parlamento Europeo en cuanto Institución.

2. Este es, por ejemplo, el caso de las Asambleas Parlamentarias del Consejo de Europa y del Consejo Nórdicos a los que remitía el en este punto desafortunado Informe de la CEPAL sobre la institucionalidad regional centroamericana del 20 de mayo de 1997, p. 11



La sociedad civil y el laberinto regional en Centroamérica

Abelardo Morales Gamboa

Durante la última década de este siglo, se posesionaron sobre el territorio centroamericano un conjunto de nuevas situaciones que manifiestan, entre un sinnúmero de resultados, la reconfiguración del Istmo geográfico como región. Aludimos a esa dinámica bajo el término de "construcción regional"¹, para denominar a una serie de factores tales como la pacificación y democratización de los sistemas políticos, la reestructuración económica, el rediseño de instituciones regionales y, finalmente, la conformación de nuevos movimientos intrarregionales de carácter transfronterizo. En dicho marco y como parte de ese regionalismo emergente, surgieron y evolucionaron nuevos actores, con nuevas prácticas y formas de articulación e interrelación².

Nuestro análisis coincide en tal punto con una llamativa afirmación del cientista social mexicano Pablo Fernández Christlieb, ante el reciente despertar de nuevos sujetos en la historia señalaba: *«Al parecer, la sociedad civil ya se levantó para no quedarse dormida en este fin de siglo; afortunadamente hoy se levantó de buena gana, con ganas democráticas»*³. Ese despertar en Centroamérica de nuevos movimientos civiles, algunos de ellos de importancia regional, fue propiciado por dos situaciones que rubricaron la historia centroamericana durante las últimas dos décadas, primero, la crisis bélica de los ochenta y, luego, la reconstrucción regional, bajo dos expresiones: la democratización de los sistemas políticos locales y la reestructuración o reforma económica de los sistemas productivos nacionales.

Los intentos previos de regionalización, bajo la égida del Mercado Común Centroamericano e inclusive antes con la República Federal y otras tentativas de unidad política, han sido constantes de una región marcada por continuidades territoriales y paralelismos históricos y culturales. Tales empresas han sido también constantemente interrumpidas por un recurrente intervencionismo externo en los procesos económicos y en los políticos.

Pero también, en el pasado reciente, la guerra y la crisis económica estamparon huellas indelebles sobre la dinámica regional. Cualquiera de

los esfuerzos emprendidos desde adentro, o bien desde fuera de la región, frente a la crisis bélica, partió siempre de una cierta perspectiva regional de la misma⁴. Una historia social compartida se imprime sobre las particularidades de cada sociedad encerrada en sus propias fronteras naturales o artificiales.

El carácter regional del Istmo también es un factor que ha estado presente de manera constante en la dinámica interna y en las relaciones externas de Centroamérica. Por esa misma razón, el nuevo regionalismo centroamericano se acompaña de la conformación de movimientos sociales y dinámicas civiles transnacionalizadas. El estudio de esa dimensión civil de la construcción regional de Centroamérica, es uno de los múltiples temas de una rica biografía política y social de los pueblos que conforman ese territorio geográfico. Se enmarca en una dinámica coherente con un cierto patrón territorial y sujeta a una serie de continuidades sociales, que han caracterizado entre sí a cada una de las sociedades centroamericanas.

También este tema vislumbra un nuevo regionalismo global de Centroamérica. Primero, porque abarca relaciones que se establecen entre actores centroamericanos asentados en diversos territorios nacionales de la misma región, es decir se trata de un nuevo fenómeno de interdependencia social a nivel intrarregional. En segundo lugar, es un fenómeno que se gesta con la acción concurrente de actores extrarregionales, que tienen un fuerte influjo sobre la conformación de movimientos regionales como actores colectivos de diversos procesos regionales en esta última década.

Por otra parte, si se quiere, es también un acontecimiento que testimonia la presencia poco atisbada de América Central en los procesos globales, y que encuentra en movimientos sociales de nuevo tipo una reacción desde la sociedad a las democracias de mercado que se han ritualizado en la región, que como sistemas políticos subordinados a la apertura económica, importan del mercado el criterio de la competencia como supuesto mecanismo para asegurar el buen funcionamiento del sistema político.

Pero antes también habría que reconocer que Centroamérica es una región por muy diversas razones, y no todas coincidentes entre sí. El factor geoestratégico, de acuerdo con diversos autores, le confiere una cierta unidad basada en la ubicación territorial del Istmo entre las dos masas continentales que conforman a la América del Norte y la América del Sur. Carlos Granados ha argumentado que el carácter de región de Centroamérica se deriva del factor estratégico que le ha conferido una importancia geográfica a nivel global. Pero también en sus investigaciones posteriores, si no es que mal interpreto las ideas que le he escuchado y que no han sido todavía publicadas, se refuerza esta afirmación con el argumento de que su carácter de puente biológico y cultural están a la base del desarrollo de un conjunto de potenciales endógenos que determinarían una cierta especificidad de este conjunto geográfico frente a otras regiones del mundo y del mismo hemisferio⁵.

Desde otras perspectivas geográficas y ecológicas encierra una gran diversidad. Por otra parte, existe un pasado común y un conjunto de identidades culturales que combinadas en un pequeño espacio territorial, producen desde afuera la impresión de una homogeneidad regional. Pero, como dice Robert Carmack (1993), citando a varios estudiosos de la geografía centroamericana, *«pocos lugares en el mundo, de tamaño equivalente, varían tanto como la región centroamericana en la forma de terreno, el clima, la flora, la fauna, los suelos y la vegetación»*.

Regionalismo postbélico en Centroamérica

Desde inicios de la década de los noventa se perfilan en el Istmo centroamericano procesos de construcción regional que coinciden a nivel externo con la distensión ideológica global, la conformación de entidades supraestatales en otros ámbitos geográficos y el establecimiento de bloques de mercados transnacionales. Internamente esos procesos se elaboran a partir de factores tales como, primero, la distensión político militar y la consolidación de una etapa de paz regional; segundo, la democratización de los sistemas políticos y la apertura de espacios para la participación civil y la concertación social, y por último el replanteamiento de los problemas del desarrollo económico y social, de la inserción económica externa y del proceso, estructura y dinámicas de integración intra centroamericana.

Los impulsos de la globalización han creado instancias para la conformación de nuevas formas de vinculación extrarregionales, así como para la creación y desarrollo de movimientos sociales y dinámicas organizativas de carácter transnacional. La experiencia de la guerra, luego la paz y los esfuerzos para el desarrollo económico crearon condiciones para la difusión de visiones del mundo, conductas y prácticas regionales compartidas entre distintos sujetos sociales. De esa manera, se establecieron las bases económicas, políticas y sociales para la constitución de fuerzas sociales regionales, entre el empresariado local, diversos segmentos de la sociedad civil, como ONG, organizaciones campesinas, indígenas, de derechos humanos, etc., dándole origen a un fenómeno semejante a lo que R. Cox denominara como “multilateralismo desde abajo” y también bajo el término de “multilateralismo social”⁶.

Esa evolución regional del Istmo no es una casualidad histórica. Como ya hemos señalado, la unidad geográfica y las similitudes culturales han propiciado una serie de intentos previos de integración económica y política, que han sido a su vez interrumpidas por las constantes intervenciones de potencias extra regionales, desde la ocupación colonial europea hasta la dominación geopolítica de los Estados Unidos, cuya definición de Centroamérica como región, está subordinada a su delimitación como parte de su esfera de influencia casi natural.

Han existido diversos intentos de construcción de instituciones regionales, tanto económicas como políticas. El caso más reciente giró en torno al Mercado Común Centroamericano. Pero también la crisis económica y la inestabilidad político militar de la década de los ochenta, marcaron huellas imborrables sobre un nuevo desarrollo regional. No es casualidad entonces que la búsqueda de la paz y de la estabilidad democrática fueran los primeros movimientos hacia una nueva reconfiguración regional de América Central.

Así entonces, la construcción de una región transfronteriza o supranacional, como la centroamericana, resulta ser una aventura política, que combina la creación de instituciones regionales con la formación de procesos económicos y sociales guiados por un cierto sentido de identidad regional. Pero en ningún sentido se observa que en las circunstancias actuales se haya estatuido un proyecto de construcción regional que cohesione las diversas realidades y dinámicas en las que desembocó la posguerra de las sociedades centroamericanas.

Este experimento de regionalismo muestra con frecuencia una separación esquizofrénica entre las iniciativas y declaraciones políticas con los demás procesos de la integración real. A ese respecto, Álvaro de la Ossa ha señalado que: *«Todo el andamiaje está basado en declaraciones políticas, en principios y objetivos muy generales y en compromisos tan vagos, que los gobiernos se han quedado con la capacidad de decidir lo que quieran hacer, en función de sus intereses políticos —usualmente de corto plazo— y no sobre la base de compromisos y esfuerzos concretos que efectivamente transformen estas sociedades y las conduzcan a una unidad sustantiva»*.

En el fondo puede resultar válida la hipótesis de que no existe un proyecto político que pueda conducir con meridiana lucidez los procesos regionales hacia un conjunto de metas comunes, claras e integrales. Por el contrario, el proyecto social dominante de integración regional sin mostrar realizaciones mínimas relevantes, se muestra también incapaz tanto de corregir su actual rumbo como de incorporar las dinámicas más profundas de un regionalismo emergente que, tan solo en los escenarios transfronterizos, pueden marcarle un derrotero muy distinto al desarrollo de la región y dejar desfasados los actuales esquemas formales⁸.

En concreto, la realidad pone en evidencia que en Centroamérica se entremezclan diversas visiones y prácticas de construcción regional. La integración palaciega, aunque en realidad la integración oficial se ha fraguado en balnearios y hoteles de playa, es solo una forma particular y, en consecuencia, no la única de construcción regional. En sentido estricto corresponde al proyecto dominante, bajo la rúbrica de los grupos en el poder que se han adherido al llamado globalismo neoliberal como proyecto que homogeneiza los planes de gobierno nacionales, reducidos al ajuste estructural, la integración comercial y una pretendida inserción comercial y financiera externa mediante acuerdos de libre comercio hemisféricos.

El involucramiento de fuerzas sociales regionales, bajo sus particulares expresiones civiles, no resulta ser un hecho ajeno a esas particularidades del regionalismo oficial. Aparte del vacío institucional sobre el que también repercute la ausencia de representación de la sociedad civil y, por ende, la falta de participación civil en los procesos de decisión⁹, esas mismas organizaciones enfrentan una serie de deficiencias organizativas e institucionales que debilitan aún más las escasas posibilidades de las fuerzas populares organizadas de incidir sobre el proceso y dinámica de construcción oficial.

La sociedad civil en su propio laberinto

La presencia de organizaciones civiles en el nuevo regionalismo centroamericano expresa una mayor disposición a la cooperación y una conciencia regional embrionaria que concita, a su vez, una nueva cultura política y organizativa, así como nuevas agendas de acción, el desarrollo de nuevos mecanismos de comunicación, la búsqueda de una integración desde lo popular y una voluntad también de concertación con otros sectores sociales y gubernamentales.

Sin embargo, el regionalismo civil encuentra su propio tope en una fuerza organizativa que sigue siendo débil nacionalmente, que se reduce todavía a procesos de organización sectorial y que, en general, resulta ideológicamente frágil frente al regionalismo neoliberal y sus expresiones nacionales. Eso mismo se traduce en la práctica en una reducida capacidad propositiva a nivel político y técnico y, sobre todo, en una serie de limitaciones que se arrastran en las pretendidas acciones de incidencia tanto en los planos regionales como en los nacionales.

En el estudio regional antes citado y conducido conjuntamente con Martha I. Cranshaw a finales de 1996, notábamos que una serie de organizaciones regionales analizadas se habían establecido como metas¹⁰: a) la incidencia sobre la integración regional, la cooperación externa y las políticas oficiales y multilaterales dirigidas a Centroamérica; b) el fortalecimiento de la participación y la capacidad institucional de las redes, coordinaciones y organizaciones miembros; c) el intercambio de experiencias, la información y capacitación horizontal. Sin embargo, los resultados en esos diversos aspectos mostraban una serie de desbalances: logros en algunos, ausencia de resultados en otros y dificultades para lograr repercusiones importantes en el regionalismo oficial. En general existía un mayor activismo en la búsqueda de incidencia externa, con un vacío de participación a nivel de base para el fortalecimiento de las capacidades endógenas mediante acciones de formación, intercambio e información.

Paralelo a otros cambios regionales, en los primeros tres años de la década se experimentó el auge organizativo y la exploración de prácticas de concertación entre redes de organizaciones como ONG, agrupaciones campesinas y otros movimientos sociales en torno a una agenda regional.

Algunas de esas organizaciones habían sido fundadas en la década anterior. Sin embargo, en los cuatro años más recientes se han producido una serie de reacomodos que han derivado en una reducción del perfil regional de algunas de esas organizaciones, sacudidas algunas de ellas por crisis internas y, todavía más recientemente, la búsqueda de ciertas reorientaciones institucionales que han derivado en resultados muy disímiles.

Redes ligadas a movimientos sociales, como los pequeños y medianos productores, vivieron en ese período una fase de ascenso en su trabajo regional, pero entraron posteriormente en una fase de estremecimientos organizativos similares a otras organizaciones regionales. Aunque no se incluyó dentro de ese análisis a otro tipo de organizaciones regionales, como las representativas del sindicalismo o el regionalismo cooperativista, se tuvo acceso a información que demostraba el aglutinamiento del sindicalismo bajo viejas corrientes laborales que inhibían la formulación de una plataforma común de acción regional para los trabajadores¹¹. Por otra parte, el movimiento sindical dividido en dos corrientes, una socialdemócrata y la otra socialcristiana, se pertrechaban en diferentes foros de incidencia regional poniendo al desnudo las debilidades de una concertación popular por razones estrictamente doctrinarias. Mientras tanto el cooperativismo, un poco más autónomo y cohesionado en virtud de su relativamente mayor autonomía financiera y distanciamiento de luchas de poder, presentaba un mayor perfil regional pero sin capacidad de trascender el ámbito del cabildeo sectorial para aglutinar los intereses de otro tipo de sectores a nivel regional.

Institucionalmente entre las organizaciones analizadas, se vive una nueva etapa en su evolución como instancias civiles, y tal etapa apunta hacia una situación caracterizada por: a) la necesidad de reordenamiento de la vida interna de cada frente; b) la reelaboración de agendas en consonancia con las nuevas realidades de la región; c) la reprogramación estratégica para apuntar hacia un proyecto regional coherente; d) la rearticulación con los organismos nacionales constitutivos y sus bases; e) la redefinición de los términos de las relaciones hacia afuera, y; f) el replanteamiento de los espacios comunes y de las acciones conjuntas en el plano regional.

Ese proceso tiene una dirección positiva que apunta hacia la construcción de un regionalismo emergente, con integración popular y una nueva capacidad de concertación civil entre diferentes fuerzas sociales. Estructuralmente eso se explica porque Centroamérica ha cambiado, pero en esos cambios influyen su historia y su lugar en la geografía y dinámica mundial. Entre los cambios globales y regionales, se han transformado dinámicas importantes como la del conflicto armado para dar lugar a nuevas formas de acción y participación que se suponen son propias de la democracia. Entonces han emergido sociedades distintas, nuevos actores nacionales y regionales, con nuevas articulaciones, modalidades de

acción y organización. Los escenarios nacionales son ahora escenarios abiertos e interdependientes: los acontecimientos internos están impactados por lo externo, pero también lo local es cada vez más interdependiente con lo regional y lo global¹².

En la actualidad lo regional tiene un significado diferente al que tuvo incluso durante los momentos de auge del mercado común y, por supuesto, también un sentido diferente a las características que tuvo Centroamérica durante los años de guerra. Hoy en día, forma parte de un proceso de reconstrucción de sistemas económicos impactados por la guerra, pero también sometidos a las políticas de ajuste; de procesos de democratización enfrentados a las secuelas del autoritarismo, caudillismo y la falta de justicia e igualdad social; y finalmente, de la emergencia de nuevos actores con una presencia territorial más amplia y con demandas nuevas, de igualdad de género, étnica, cultural, lingüística o etárea.

Sin embargo, este regionalismo civil si bien en algunos momentos se ha mostrado organizativamente fuerte, continúa siendo ideológicamente débil porque no hay una visión de región sustentada en un proyecto de transformación, sino acciones regionales de las organizaciones que hasta ahora han respondido a coyunturas muy propias, a necesidades sectoriales y a dinámicas regionales subordinadas a una agenda ofrecida por las instancias oficiales y no por aspiraciones genuinas.

Sin embargo, la debilidad más importante de los esfuerzos de integración popular radica en que la construcción regional desde la sociedad civil no tiene el efecto de movilización que tenían en la década pasada otros movimientos sociales. Ese problema encubre cuatro debilidades manifiestas en el desarrollo de las redes civiles:

Una debilidad organizativa en la base de las estructuras regionales.

En cuanto a dicha debilidad, esa es una limitación propia del tipo de liderazgo de las organizaciones para incidir sobre los espacios locales y sobre la vida interna de las instancias regionales. Pero también era evidente una ausencia de acciones en el otro sentido: desde el interior de las organizaciones no emergían acciones que tuvieran repercusiones regionales significativas. Se tenía presencia regional, pero no se habían creado los espacios de pensamiento y de opinión sobre las cuestiones regionales en torno a las cuales se trabajaba. Había poca información y los mecanismos de información no funcionaban adecuadamente. La dimensión regional no estaba incorporada en contenidos de la capacitación, y ésta en términos generales era limitada. No existían espacios de debate sobre asuntos regionales, ni animados por los gobiernos ni por los movimientos sociales porque habían perdido capacidad de iniciativa ideológica en ese campo.

Una capacidad limitada de incidencia en los espacios de acción pública, tanto gubernamental como intergubernamental

Esos espacios de acción regional estaban ocupados de manera limitada por las organizaciones regionales y dicha acción se limitaba a la "diplomacia palaciega". Los resultados de los esfuerzos de incidencia se veían aminorados por una serie de obstáculos y restricciones a la participación civil dentro de foros intergubernamentales e instituciones de integración.

La ausencia de las organizaciones regionales y locales en la reconfiguración de la vida pública¹⁵

Las estrategias de comunicación de las organizaciones regionales, se conformaban básicamente de medios escritos y muy escasamente del uso de medios electrónicos. Por efecto de la difusión tecnológica y la diseminación de aparatos, se han roto las distancias entre la vida privada de las personas y las colectividades sociales por otros medios. El espacio de lo público ha sido redefinido por los medios de comunicación, especialmente por la televisión. La acción pública de las organizaciones regionales permanecía muy ajena al espacio de los medios audiovisuales, no solo por la concentración monopolista de la propiedad de los mismos, sino el costo de mantener espacios propios. Sin embargo, la televisión no ha podido desplazar la cultura radiofónica y la importancia que ésta tiene todavía en la vida cotidiana de los hogares.

Una relación inversa entre la búsqueda de incidencia regional y el impacto social de las políticas económicas a nivel local

La estrategia de incidencia de las expresiones populares de la sociedad civil presentaba una cierta paradoja, pues las transformaciones fundamentales de los países centroamericanos ni entonces ni en este momento se originan en la dimensión regional sino dentro de procesos que siguen siendo nacionales pero articulados a corrientes extrarregionales. Mientras tanto, esas organizaciones regionales han estado invirtiendo tiempo, recursos y energías humanas y materiales en perseguir objetivos en los procesos regionales.

Una crisis de estilos democráticos que produce desajustes entre las demandas de participación y las aperturas reales en el resto de la sociedad

Las insuficiencias democráticas que se presentaban obedecían a pugnas entre fuerzas políticas y luchas de poder, pero también a la influencia

de las agencias de cooperación y de fuerzas externas sobre las agendas de las organizaciones, interfiriendo negativamente en la construcción de una plataforma más endógena de acción. Mientras se planteaba una exigencia de democratización y apertura de los sistemas políticos, algunas organizaciones se habían caracterizado por un cierto déficit democrático que se materializaba en la imposición de una macrocefalia regional, frente a estructuras nacionales y locales donde la participación real se tornaba cada vez más restringida.

*Finalmente, una estrategia de incidencia con poca claridad de objetivos y escasa capacidad de propuesta técnica y política*¹⁴

La ausencia de un planteamiento regional más claro, incidía sobre una escasa capacidad propositiva, en una incidencia limitada y en un esfuerzo regional que parecía requerir más maduración. Esa situación, sin embargo, no era generalizable porque existían organizaciones que sectorialmente habían avanzado en la construcción de su agenda regional, pero aun así su capacidad de incidencia sectorial en áreas vitales para los grupos que representan no alcanzaba a consolidarse.

Después de que una serie de esfuerzos sectoriales de incidencia se mantuvieron a la deriva frente a la maraña de órganos de la integración oficial, entre 1992 y 1994 diversas organizaciones comenzaron a converger en torno a una serie de tentativas de concertación intersectorial para intentar ejercer influencia sobre las decisiones regionales. Primero se constituyó el Comité Centroamericano de Coordinación Intersectorial (CACI), por parte de un conjunto de expresiones regionales de la sociedad civil que comenzaron a plantear en el seno de las instituciones regionales la creación de un foro de consulta de la sociedad civil¹⁵. Pero ese grupo no alcanzó a convertirse en una instancia consultiva del SICA, debido a que otras expresiones regionales de la sociedad civil no las consideraban representativas de sus respectivos sectores, incluso se evidenciaban abiertas disputas entre organizaciones de ramos similares y, desde las redes regionales más radicales, se originaba una fuerte desconfianza por el papel del núcleo empresarial y de la representación del solidarismo dentro del CACI.

En mayo de 1994 se constituyó formalmente la Iniciativa Civil para la Integración Centroamericana (ICIC), bajo una plataforma un tanto más homogénea que la del CACI, con el objetivo de hacer la defensa de los intereses de las mayorías populares dentro del proceso de construcción regional¹⁶. Esa instancia constituyó el primer foro orientado a promover la participación popular en el nuevo regionalismo centroamericano, pero pese a un intenso cabildeo intersectorial no logró arribar a una plataforma regional integral. El intento más sólido de incidencia se registró en 1995 cuando se propuso un documento de "Bases técnicas para preparar una Carta Social Centroamericana" a una comisión intergubernamental encargada de

preparar el documento del Tratado de la Integración Social Centroamericana. Ante el desdén de los tecnócratas oficiales, así como el poco interés de los presidentes mismo para concertar el contenido de dicho tratado con los representantes de la sociedad civil, la ICIC redujo el perfil de sus acciones de incidencia, para poner más atención al trabajo intersectorial.

Pese a los intercambios y acercamientos entre el CACI y la ICIC, no se ha producido una verdadera avanzada desde las instancias de coordinación formal de la sociedad civil sobre el proceso regional. Por el contrario, la opinión de esos grupos ha pesado cada vez menos en las decisiones más trascendentales que se han tomado en los niveles oficiales. Pero por otra parte, esa poca influencia en los procesos de decisión intergubernamentales está condicionada por las limitaciones orgánicas, ideológicas y los vacíos democráticos que las organizaciones regionales mismas reflejan en sus dinámicas internas y en la construcción de sus agendas regionales. A las carencias internas se agregan los obstáculos institucionales a la participación real de la sociedad civil en el nuevo regionalismo.

El laberinto para la participación civil

Después de 1990, al agregarse un conjunto diverso y heterogéneo de entidades de perfil regional, y de acuerdo con Álvaro de la Ossa¹⁷, sin una definición precisa de sus funciones sino más bien con una duplicidad de ellas frente a otras instancias institucionales, la participación de los sectores sociales no gubernamentales quedó reducida a la de simples espectadores de un proceso de integración que se tejía, bajo una trama gubernamental, en consonancia con los mecanismos de influencia de oficio de los sectores empresariales y del capital transnacional.

Las limitaciones a la participación se multiplicaban en todas las instancias donde se pudiera adivinar que una sociedad civil organizada pudiera tener iniciativa. En las Cumbres de Presidentes y Foros Ministeriales, no existía un ordenamiento claro de los procedimientos burocráticos de decisión, entendidos como dinámicas institucionalizadas, que debieran seguirse para alcanzar un objetivo determinado. Frente a esa dispersión institucional no resultaba fácil para las organizaciones preparar plataformas de incidencia, pues las agendas podían ser variadas y los espacios de consulta, al no estar definidos a nivel institucional, quedaban sin efecto. Cuando dicha consulta se ejercía, respondía a decisiones espontáneas o a iniciativas individuales, pero el criterio de las organizaciones finalmente tenía muy poco o ningún peso en las deliberaciones de los presidentes.

A veces el acercamiento directo con el funcionario de cada gobierno que participaba en el equipo técnico de preparación de la cumbre podía tener mejores resultados, que invertir en toda una movilización hacia la cumbre cuando las "declaraciones" y acuerdos ya habían sido preparados

previamente. Sin embargo esa forma de cabildeo reducía las estrategias de incidencia a mecanismos meramente informales. Si algún sector no tenía acceso a ese tipo de contactos, acababa haciendo de “convidado de piedra”. La misma situación se presentaba con los equipos técnicos de los gabinetes económicos y otros foros ministeriales.

Otro problema, era una producción de acuerdos que desbordaba a una capacidad de ejecución muy limitada por parte de los estados nacionales y de los organismos regionales. Al responderse a una dinámica con tales características, el proceso regional oficial terminó volviéndose un ceremonial cada vez más declarativo y menos operativo. Entre tanto avanzaba un proceso constituido por la “integración de hecho”, bajo el movimiento de los capitales y la reestructuración de los mercados; sin la incorporación del componente de participación civil e integración social. A esta tendencia contribuyó la inexistencia de una visión centroamericana comprensiva del proceso y de las etapas de la integración regional, desde la sociedad civil.

Falta voluntad política en los foros presidenciales y ministeriales para tomar en cuenta la consulta y la opinión de la sociedad civil. Dado el esquema presidencialista de los sistemas políticos de la región, predominaba un comportamiento vertical y caudillesco en el ejercicio del poder al máximo nivel de decisiones regionales, donde a veces se tomaban acuerdos que tenían una naturaleza supranacional. Las organizaciones civiles manifestaban una gran debilidad para lograr abrir espacios legítimos e institucionalizados de interlocución; a veces los espacios que se lograban sólo correspondían a aperturas encaminadas a cooptar la participación.

El Parlamento Centroamericano ha llegado a alcanzar un desarrollo institucional más propicio para el cabildeo entre las diferentes corrientes políticas de la región, desde las más conservadoras de derecha hasta la izquierda que tuvo raíces guerrilleras. También ha dado cobertura institucional a un incipiente parlamentarismo de sectores de la sociedad civil, como mujeres, indígenas, sindicalistas, sin embargo han sido instancias de debate limitadas, sin mayor incidencia ni en la política regional, ni en el rol político del PARLACEN dentro del sistema de integración. El trabajo de incidencia ante el PARLACEN es limitado precisamente por el escaso peso de esa institución sobre los procesos de decisión regional. La incidencia en este foro debía verse más bien como una acción de más largo plazo, pero encaminada al diálogo con los partidos políticos para construir espacios de opinión pública regional.

La Secretaría General del SICA: existieron dos vías de incidencia; una más informal por medio del contacto con el Secretario Ejecutivo, sin embargo pareciera ser que los efectos multiplicadores de esa relación eran limitados porque la figura del Secretario Ejecutivo no sólo pesaba poco y su capacidad de influencia era limitada, sino porque siempre estuvo subordinada a la figura de los presidentes. La otra vía era el Consejo Consultivo que se había constituido más institucionalmente, había logrado un

avanzado nivel de participación pese a su poca edad; pero también sus resoluciones no tenían ningún peso significativo en el proceso institucional, sus opiniones no eran escuchadas y siempre estuvo amenazado por la imagen de la maniobra de la consulta formal a la sociedad civil por parte de los gobiernos solo con fines de exportación.

Otras instancias de consulta, como el Consejo Consultivo de la SIECA, era una especie de grupo consultivo "ad hoc" de la Secretaría Técnica de la Integración Social, luego el Consejo Consultivo del Consejo de Procuradores también existía aunque informalmente. Esos eran grupos más especializados, pero en algunos casos también limitados y sólo existieron formalmente como el caso del Consejo de la SIECA que estuvo abierto a empresarios y sindicalistas, pero sin ninguna relevancia en la vida institucional. Los otros dos han sido constituidos de oficio por personalidades que actúan a título individual, independientemente de que representen o no a algún sector.

A pesar de la pretendida integralidad de las propuestas para la reforma de la institucionalidad regional y de su diagnóstico de base¹⁸, los acuerdos adoptados en esta materia no solo no resolvieron el abismo que existía entre las autoridades gubernamentales y los actores de la sociedad civil en el proceso de construcción regional, sino que no señala y no resuelve nada al respecto. Ajenos a toda corriente de renovación de las fuentes del multilateralismo regional y de su apertura a nuevos actores, no gubernamentales, se impuso una visión tecnocrática que restringió la pretendida reforma a una serie de ajustes institucionales para suprimir duplicidades y convertir el sistema de la integración simplemente en un aparato administrable.

Pese a un discurso que preconizaba la consulta a la sociedad civil como uno de los más notorios atributos de la diplomacia palaciega oficial, la arquitectura regional no ha respondido a un proceso de concertación entre estados y sociedad civil y mucho menos de carácter intersectorial. Por otra parte, a pesar de que el artículo 12 del Protocolo de Tegucigalpa a la Carta Constitutiva de la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA), creaba el Consejo Consultivo del Sistema de Integración Centroamericana, éste nunca alcanzó el perfil de un verdadero órgano de consulta de la opinión de los sectores organizados por parte de los presidentes centroamericanos y de los demás organismos oficiales regionales.

Así entonces, a la arteriosclerosis institucional se agrega el funcionamiento, en la práctica de un sistema cerrado de decisiones donde se ha oficializado un mecanismo de consulta ceremonial a la "opinión de la sociedad civil", la que a veces también tiene bastante poco que decir, y aparentando que se les escucha, después se termina decidiendo lo que de antemano estaba proyectado¹⁹. Ese vacío democrático del sistema de la integración, no sólo no fue resuelto por la rutilante reforma del aparato institucional del SICA, sino que la reforma misma se convirtió en un acto en donde las organizaciones civiles regionales no

tuvieron ningún peso en las deliberaciones, ni en el diseño de las recomendaciones y mucho menos en la consagración de los resultados de la reforma bajo la Declaración Presidencial de Panamá.

En resumen, la construcción regional de Centroamérica no ha desembocado en un proceso democrático y participación de integración desde los pueblos. Por el contrario, el regionalismo oficial perpetúa la tendencia observable en los ámbitos nacionales de catapultar la senda del desarrollo en consonancia con los ajustes estructurales excluyentes e impulsores de la desigualdad, mientras que otros procesos de integración reales siguen su curso ajenos a una arquitectura institucional enmarañada e inoperante. La exclusión real, la que se testifica en el diario trajinar en búsqueda de la reproducción y la sobrevivencia, tiene su paralelo en el déficit de democracia con que se intenta construir una nueva regionalidad desde ámbitos intergubernamentales. Por eso, ese tipo de ingeniería resulta distante de las preocupaciones de los pueblos y sus gentes. Pero como también diría, Fernández Christlieb, antes citado, «*el ascenso de la sociedad civil consiste en que la gente tomó la ciudad en sus manos*»²⁰, parafraseando su texto diríamos que la gente está tomando la región de una manera precisa, «*la está tomando por las calles*» y, mientras eso ocurra, habrá esperanza para salir del laberinto con un verdadero regionalismo desde abajo.

NOTAS

1. Esa construcción regional se va instituyendo tanto en la economía como en la esfera de la política, por una parte, en torno a la restitución de viejos componentes del mercado común y de las instituciones políticas regionales y, por otra, con un pujante involucramiento de nuevos actores sociales regionales, entre ellos sectores organizados de la sociedad civil. Véase Morales, 1997b, pp.108-109.

2. Este tema lo hemos desarrollado con más amplitud en el trabajo conjunto con Martha I. Cranshaw sobre redes de la sociedad civil y la integración centroamericana. Véase Morales y Cranshaw 1997.

3. Fernández Christlieb 1991, pág. 9.

4. Esa perspectiva regional había quedado patentizada en las gestiones diplomáticas emprendidas por el Grupo de Contadora desde 1983 y, posteriormente, por los Acuerdos de Esquipulas II, bajo el Plan Arias para la Paz en Centroamérica. El Grupo de Contadora fue una iniciativa diplomática impulsada, en enero de 1983, por los Ministros de Relaciones Exteriores de Panamá, México, Venezuela y Colombia, para interponer sus oficios en la búsqueda de una solución no militar a la crisis centroamericana de los años ochenta. Se conoce como los Acuerdos de Esquipulas II al documento firmado por los presidentes de Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Costa Rica, mediante el cual se comprometen a impulsar la democratización de sus países, a respetar los derechos humanos, promover negociaciones con las fuerzas insurgentes para finalizar los conflictos armados e impulsar la cooperación entre los estados centroamericanos.

5. Granados 1985, pp. 59-78. Véase además a otros autores que también han aportado interpretaciones muy interesantes sobre el regionalismo centroamericano: Carmack 1993, Fonseca 1996, y Hall 1985, pp. 5-24.

6. Véase Cox 1992, Morales 1997b y Morales y Cranshaw 1997.

7. Ossa 1997, p. 92.

8. Argumentando específicamente sobre las nuevas realidades de espacios transfronterizos, es fácil constatar que los instrumentos jurídicos propios de las relaciones interestatales tradicionales, resultan insuficientes y anacrónicos para intentar al menos regularizar los intensos flujos sociales que se desarrollan en dichos espacios. Véase Morales 1997a.

9. Argumentado ya previamente por Ossa 1997.

10. En ese estudio se analizó la dinámica regional de siete redes centroamericanas: la Asociación de Pequeños y Medianos Productores Agropecuarios para la Cooperación y el Desarrollo (ASOCODE), la Concertación Centroamericana de Organizaciones de Desarrollo (Concertación Centroamericana), la Comisión para la Defensa de los Derechos Humanos de Centroamérica (CODEHUCA), la Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES), la Asociación Latinoamericana de Organismos de Promoción (ALOP), el Programa Coordinado de Educación Popular (ALFORJA), así como la Iniciativa Civil para la Integración Centroamericana (ICIC).

11. Véase Arriola y Aguilar 1995.

12. Esa interconexión entre lo global, lo regional y lo local, la hemos desarrollado en un reciente artículo que está por ser publicado bajo el título "Migraciones y tejidos territoriales entre Nicaragua y Costa Rica", en la serie Cuaderno de Ciencias Sociales, No. 104.

13. Eso es visiblemente mayor en los espacios nacionales donde la vida pública está siendo comandada por los medios de comunicación electrónicos, mientras que a nivel regional se operan también otros mecanismos de socialización como las migraciones y las redes transfronterizas. Entre las organizaciones se nota una ventaja tecnológica para enfrentar de manera eficaz la ofensiva ideológica del neoliberalismo, pues mientras que nuevas identidades sociales se constituyen en torno a la televisión y otras, sobre todo en el medio rural, se refuerzan en torno a las ondas de la radio, en el quehacer de las organizaciones predomina una práctica revista y boletín por encima de esos otros medios que capturan mejor a los públicos.

14. Sobre este punto en particular Manuel Rojas ha señalado que «la mayoría de las organizaciones no solamente carece de equipos técnicos capaces de convertir las demandas en propuestas de política pública, sino que también tienen dificultades de información y comprensión sobre lo que sucede en el nivel regional», en Rojas 1997, p. 207.

15. En dicha iniciativa participaban un sector empresarial representado por FEDEPRICAP, la corriente sindical ligada a la Confederación Centroamericana de Trabajadores, afiliada a la CLAT y de orientación socialcristiana, una Asociación de Universidades Privadas de Centroamérica (AUPRICA), las universidades públicas representadas por el CSUCA, el sector cooperativo dentro de la CCC-CA, también la Federación Centroamericana de Transportes, la Confederación Centroamericana de Trabajadores de la Cultura y la Educación, el Consejo Mundial de Pueblos Indígenas, el Consejo Interamericano de Solidarismo y el Consejo Centroamericano Campesino. Véase Rojas 1997, pp. 194-195.

16. La ICIC se constituyó como foro de consulta entre organizaciones civiles de la región, entre ellas ASOCODE, CCC-CA, COCENTRA, CONCAPE, CONCERTACIÓN CENTROAMERICANA, CODEHUCA, UPROCAFE, Frente Continental de Organizaciones Comunes (FECOC), la Confederación de Trabajadores de Centroamérica ligada a la ORIT (socialdemócrata) y el Consejo Indígena Centroamericano (CICA).

17. Rojas 1997.

18. Véase CEPAL 1997a.

19. Sobre este procedimiento véase Ossa 1997 y Rojas 1997, quienes ilustran con información concreta el funcionamiento de ese mecanismo de ritualización de procesos consultivos que no tienen ninguna repercusión en las decisiones tomadas.

20. Fernández C. 1991, p. 9.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARRIOLA, Joaquín y José V. Aguilar (1995): *El movimiento sindical ante la integración centroamericana. De la frágil participación a la propuesta de Tratado de Integración Social*, San José, Friedrich Ebert Stiftung.

- CARMACK, Robert (1993): *Historia General de Centroamérica. Historia antigua*; Madrid, Ediciones Siruela.
- CEPAL (1997a), *Diagnóstico de la Institucionalidad Regional Centroamericana*, LR/Mex/R.581/Rev.1, 25 de febrero.
- CEPAL (1997b), *Propuesta para el fortalecimiento y la racionalización de la institucionalidad regional centroamericana*, 22 de mayo.
- COX, Robert W. (1992), "Multilateralism and World Order", en *Review of International Studies* vol. 18, nº 2, abril, pp. 161-180.
- FERNÁNDEZ CHRISTLIEB, Pablo (1991): *El espíritu de la calle. Psicología política de la cultura cotidiana*; Guadalajara, Universidad de Guadalajara.
- FONSECA, Elizabeth (1996): *Centroamérica. Su Historia*; San José, FLACSO/EDUCA
- GRANADOS, Carlos (1985): "Hacia una definición de Centroamérica", en *Anuario de Estudios Centroamericanos*; Vol. 11, Fascículo 1, San José.
- HALL, Carolyn (1985); "América Central como región geográfica", en *Anuario de Estudios Centroamericanos*; Vol. 11, Fascículo 2, San José.
- MORALES, Abelardo (1997a); *Los territorios del cuajipal. Frontera y sociedad entre Nicaragua y Costa Rica*, San José, FLACSO Costa Rica.
- MORALES, Abelardo (1997b), *Multilateralismo social. Las ONG y la cooperación externa en la transición del conflicto bélico y la crisis a la construcción regional de Centroamérica*; Heredia, Universidad Nacional.
- MORALES, Abelardo y Martha I. Cranshaw (1997), *Regionalismo emergente: redes de la sociedad civil e integración centroamericana*, San José, FLACSO Costa Rica & Ibis Dinamarca.
- OSSA, Álvaro de la (1997), "La revisión oficial de la institucionalidad de la Integración: ¿Otro paso más en el ajuste neo-liberal?, en Carlos Sojo (comp.); *Centroamérica: La Integración que no cesa*, Cuaderno de Ciencias Sociales, nº 103, San José, FLACSO Costa Rica.
- ROJAS, Manuel (1997), "Sociedad civil en incidencia en el ámbito de la Integración Regional", en Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano, *Diagnóstico sobre la Incidencia en Centroamérica*, San José, Fundación Arias.



La agenda de la sociedad civil

Celina de Monterrosa

Introducción

Hacer un repaso histórico del proceso de integración Centroamericana permite contemplar los innumerables y variados esfuerzos que han impulsado los gobiernos de la región, sus experiencias fallidas y el diferente énfasis que se le ha otorgado al proceso en las distintas épocas de una historia regional de integración¹. Una historia que comenzó en 1825, con la instalación del Primer Congreso Federal, con el objetivo de consolidar la independencia de Centroamérica y establecer un Estado único². Esta experiencia, como muchas otras posteriores, fracasó debido principalmente a intereses de índole económica o política de los sectores que ostentaban el poder y manipulaban a la misma opinión pública en aras de mantener privilegios particulares.

En este trabajo pretendemos presentar una visión de la integración regional desde el punto de vista de las organizaciones de la sociedad civil, examinando sus propuestas y la forma en la que el proceso da respuesta a las necesidades y a las prioridades expresadas por dichas organizaciones.

Contextualización del proceso

A partir de 1990 se inicia una nueva etapa en el proceso de integración centroamericana. Durante los años ochenta el esfuerzo se centró en la democratización y la solución de los conflictos armados en la región. Pero en los últimos años los esfuerzos se han dirigido a crear los mecanismos tendientes a desarrollar aquellos aspectos económicos fundamentales con los que Centroamérica habrá de enfrentarse a los procesos de regionalización que se vislumbran a nivel mundial.

Las Reuniones de Presidentes se han convertido en el espacio fundamental para la discusión y aprobación de las nuevas directrices para la integración. En la reunión de Antigua Guatemala en Junio de 1990 se establece una comisión económica y financiera y se adopta el Plan de Acción Económico para Centroamérica (PAECA). En 1991, con el protocolo de Tegucigalpa, se crea un nuevo marco institucional, el definido por el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA). En 1993 se define el

marco normativo de la integración económica con el Protocolo de Guatemala. En 1994, ante las limitaciones de una integración esencialmente económica, se establece en Guácimo (Costa Rica) un programa de acciones enmarcado en la "Alianza para el Desarrollo Sostenible" (ALIDES). Posteriormente se firma en El Salvador en 1995 el Tratado de Integración Social Centroamericana. En 1996 los países del istmo acuerdan un esquema de convergencia hacia un arancel externo común revisado y más bajo, buscando que para el 2000 todos los países tendrán un arancel de 0 a 15% dependiendo de la naturaleza del producto. Finalmente, entre julio y septiembre de 1997 hemos presenciado la adopción de dos importantes acuerdos para la modernización del SICA. Estos acuerdos pretenden adecuar la institucionalidad regional a las nuevas exigencias regionales y extrarregionales, y anuncian la profundización de la integración política. La "Declaración de Nicaragua", firmada el dos de Septiembre de 1997, dice textualmente:

«Nuestro Istmo constituye una unidad geográfica y ecológica indivisible, cuyos pueblos y naciones representan una extraordinaria diversidad cultural y étnica, con una lengua e historia común. Compartimos en el Istmo un patrimonio colectivo cuyo aprovechamiento, en el siglo venidero, estará condicionado por desafíos extraordinarios que solo podrán ser exitosamente enfrentados de manera conjunta, en un espíritu de confraternidad y solidaridad. Aspiramos a una patria grande, democrática y equitativa, próspera y tolerante, competitiva y solidaria, cuyo desarrollo supone la expresión de una voluntad política permanente».

En la Declaración de Nicaragua los presidentes se comprometieron a iniciar y culminar un proceso "gradual y progresivo" para alcanzar la Unión Centroamericana, y para ello designaron una comisión de alto nivel para que determinara las etapas y plazos mediante los cuales se concretará este acuerdo.

Los objetivos buscados en esta nueva etapa tratan de responder a los nuevos retos que imponen los cambios que operan en el escenario internacional, en el que se están registrando procesos simultáneos de globalización y de formación de bloques comerciales mediante tratados de libre comercio. Estos procesos imponen la adopción de políticas para adecuarse al nuevo contexto de la internacionalización de la producción y el capital. El enfoque centroamericano se orienta fundamentalmente hacia la apertura externa a fin de favorecer una participación más decidida de los países del istmo en el comercio mundial con objeto de asegurar un crecimiento sostenido. La reestructuración y reactivación de la integración centroamericana responde precisamente a este interés: fortalecer un bloque comercial para una inserción exitosa en la economía mundial, y transformar las estructuras productivas a fin de obtener una reinserción eficiente y dinámica en el mercado internacional.

Ciertamente, el mercado centroamericano, con sus 30 millones de habitantes, no es desdeñable. Según datos de CEPAL, el valor de las exportaciones intrarregionales en relación al valor de las exportaciones totales de Centroamérica aumentó en los últimos años, pasando del 16,5% de las exportaciones totales en 1990 al 23,6% en 1993. Para algunos países de la región, como El Salvador y Guatemala, el mercado centroamericano representa el 44% y el 33% respectivamente de sus exportaciones totales. Para los países de la región en su conjunto, en 1991 el mercado de los Estados Unidos representó más del 40% de sus exportaciones; la Comunidad Europea más del 20%, y México tan sólo un 2,1%. Si atendemos a las importaciones, en ese mismo año el 41% procedió de Estados Unidos, el 6,7% de México, el 11,7% de la Comunidad Europea y un 11,4% de Sudamérica.

El limitado contenido social del proceso

El Sistema de Integración centroamericano (SICA) constituye el marco institucional del proceso de integración. En el SICA se expresa la voluntad de los gobiernos de ratificar y poner en vigencia en la región el Protocolo de Tegucigalpa, que persigue como objetivo central convertir a Centroamérica en "una región de paz, libertad, democracia y desarrollo". En los diferentes acuerdos y declaraciones presidenciales se expresa como una condición importante del proceso lograr la participación democrática de todos los sectores sociales, reafirmando así el principio planteado en la Declaración de Antigua de 1990: *«La solución de los problemas del desarrollo es responsabilidad primaria de los pueblos y gobiernos Centroamericanos; comprometidos de su compromiso de consolidar la paz y la democracia y de forjar individual y colectivamente un mejor destino económico y social para Centroamérica»*³.

En la declaración final emanada de la Reunión de Presidentes de Guárico (Costa Rica) de 1995, en la cual se firmó la Alianza Para el Desarrollo Sostenible (ALIDES), los Presidentes expresaron que *«(...) retomamos el camino iniciado en la Cumbre de Tegucigalpa hacia el desarrollo humano de la Sociedad Centroamericana desde una perspectiva integral dirigida a satisfacer las necesidades básicas de la población y superar la pobreza crítica, dando así una renovada visión social a los esfuerzos de integración Centroamericana, sobre la base de la estrategia de desarrollo sostenible que privilegie la inversión en el campo social»*⁴.

A pesar de las acciones desarrolladas en los últimos años, los acuerdos alcanzados en materia política y social conducen primordialmente a fortalecer la apertura comercial y a facilitar la circulación de mercancías y de capitales, y se ha avanzado poco en materia de desarrollo social, mas allá de las declaraciones y de las buenas intenciones plasmadas en las declaraciones y los acuerdos presidenciales. También son patentes las carencias en materia de políticas de ciencia y tecnología —un factor clave para

impulsar la transformación productiva— y de medio ambiente, en aras de la sostenibilidad ecológica del proceso de desarrollo. Por ello puede decirse que la integración centroamericana es en la actualidad básicamente un esquema comercial y financiero orientado a favorecer los grandes capitales regionales y extrarregionales.

Los problemas sociales de Centroamérica, debido a sus grandes dimensiones, exigen acciones decididas para superarlos si se desea alcanzar la estabilidad social y política necesaria para enfrentar los retos del desarrollo y la inserción externa. Según datos brindados por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en su informe anual sobre desarrollo humano, la pobreza alcanza a más del 40% de la población de la región. En 1997 cinco países de la región Centroamericana presentan todavía una renta per cápita inferior a la que se alcanzó diez años atrás. Durante el período 1960-1993 ningún país de la región tuvo un crecimiento anual de la renta per cápita superior al 3%⁵. Los datos macroeconómicos reflejan con nitidez el crecimiento experimentado en los últimos años por las economías centroamericanas, pero este crecimiento ha estado desigualmente repartido y no ha impedido que siga aumentando en la región la brecha entre pobres y ricos. Según el informe del PNUD de 1997, *«en América Latina y el Caribe la pobreza de ingreso es más generalizada que la pobreza humana, afecta a unos 110 millones de personas y sigue creciendo»*⁶.

Cabe añadir que los salarios reales sufrieron un fuerte descenso, especialmente después de la oleada de programas de estabilización y ajuste que se produjo a partir de 1981 a causa de la crisis de la deuda. Aun con importantes diferencias entre países, las políticas de ajuste aplicadas a lo largo de los años ochenta y los noventa se han traducido en una significativa disminución del empleo público. En Honduras, por ejemplo, se ha despedido en los últimos años a 13.500 trabajadores estatales; en Nicaragua a 29.500, y en Panamá a 700. En el Salvador el plan de retiro voluntario suprimió 19.000 empleos públicos. A ello se le añaden los efectos de la crisis económica y la pronunciada expansión del sector informal a lo largo de los años ochenta. El resultado son elevados índices de subempleo y desempleo. En Guatemala ascienden al 47,2%, y en Nicaragua llegan al 70% de la población activa. La permanente crisis de gobernabilidad que enfrenta Nicaragua, por ejemplo, no puede ser explicada sin referirse a las condiciones de extrema pobreza que sufre la mayoría de la población del país.

Frente a las graves carencias sociales que presenta la región, el nivel de gasto social sigue siendo extremadamente bajo. El gasto público en salud y educación en El Salvador y Guatemala es inferior al 5% del producto interno bruto. Costa Rica es una excepción significativa, ya que destina cerca del 12% del PIB a servicios sociales básicos. La consecuencia inmediata es una cobertura limitada de los servicios, y como consecuencia de ello la persistencia de altos niveles de analfabetismo de la población, tasas

de mortalidad infantil en menores de cinco años superiores a 60 por mil en todos los países de la región salvo Costa Rica y Panamá⁷.

El Tratado de Integración Social Centroamericana (Tratado de San Salvador), permite configurar el marco institucional para enfrentar la problemática social, pero no existen mecanismos claros de participación de los distintos sectores de la región en las decisiones fundamentales que afectan a este ámbito, ya que la creación de un Comité Consultivo, tanto del Sistema de la Integración en su conjunto (SICA) como del subsistema de la integración social, ha mostrado no tener aún una incidencia real en el diseño y la ejecución de las políticas por parte de la sociedad civil de la región.

Hasta ahora, el proceso de integración centroamericano no ha considerado efectivamente el impacto que tendrá la apertura externa sobre las condiciones laborales y sobre la distribución de la renta y de los activos productivos, y no ha promovido decididamente la participación de los sectores sociales de la región en la toma de decisiones que afectan a estas cuestiones. Las organizaciones de la sociedad civil centroamericana son conscientes de que la región debe dar pasos firmes para adecuarse a la realidad de la globalización de las economías y de los procesos de integración de mercados regionales, pero también consideran que debido a las repercusiones que pueden tener en los sectores populares los cambios y reajustes asociados a los procesos de globalización y regionalización, es de una importancia primordial que se establezcan verdaderos mecanismos de participación de la Sociedad Civil Centroamericana.

Es necesario resaltar que el espacio abierto en el Comité Consultivo del SICA es muy importante para las organizaciones de la Sociedad Civil⁸. Su margen de acción, sin embargo, es indudablemente muy reducido debido al limitado papel que se le asigna en el proceso de toma de decisiones. Según el artículo 12 del protocolo de Tegucigalpa su función es "asesorar a la Secretaría General sobre la política de la organización en el desarrollo de los programas que lleva a cabo". Dado el reducido papel del Comité Consultivo y la dinámica de la toma de decisiones en el proceso de integración centroamericana, la participación de la sociedad civil aún es una apariencia. Se pierde así un importante activo para el proceso de integración, ya que las organizaciones de la sociedad civil se han caracterizado por un elevado nivel propositivo. A la postre, la importancia que han tenido y tienen estas organizaciones en la realidad centroamericana las convierten en un elemento clave para sustentar el proceso a largo plazo y darle un contenido popular y democrático.

Principales sectores de la sociedad civil y su papel en el proceso de integración

En este artículo me referiré como sociedad civil a los sectores organizados de forma regional, que representan intereses gremiales o sectoriales

de cara al proceso de integración, y que pretenden incidir en él de manera sistemática. Esta precisión es importante ya que el término “sociedad civil” ha sido utilizado de manera muy amplia para definir todo lo que no es “Estado”, y por tanto puede llegar a comprender al conjunto de la población de un país o región. Este término ha sido considerado por algunos autores como una “ficción o artificio metodológico” ya que lo que existen son sociedades nacionales que no forman por agregación una totalidad⁹.

En el Comité Consultivo del SICA —la instancia regional reconocida en el Protocolo de Tegucigalpa— convergen 22 organizaciones de la sociedad civil (ver cuadro 1).

Cuadro 1
**Organizaciones integrantes del Comité Consultivo
del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA)**

ASOCODE	Asociación de Organizaciones Campesinas Centroamericanas para la Cooperación y el Desarrollo.
AUPRICA	Asociación de Universidades Privadas de Centroamérica y Panamá.
CCC-CA	Confederación de Cooperativas del Caribe y de Centroamérica.
CCT	Confederación Centroamericana de Trabajadores.
CCOD	Concertación Centroamericana de Organismos de Desarrollo.
CMPI	Consejo Mundial de Pueblos Indígenas.
COCEMI	Comité Coordinador de Empresarios de la Microempresa de la Región Central de América.
COCENTRA	Coordinadora Centroamericana de Trabajadores.
CODEHUCA	Comisión para la Defensa de los Derechos Humanos de Centroamérica.
CONCAPE	Confederación Centroamericana y del Caribe de la Pequeña y la Mediana Empresa.
CONCATEC	Consejo Centroamericano de Trabajadores de la Educación y la Cultura.
CSUCA	Confederación Superior Universitaria Centroamericana.
CTCA	Confederación de Trabajadores de Centroamérica.
FCOC	Frente Continental de Organizaciones Comunales.
FECAEXCA	Federación de Cámaras y Asociaciones de Exportadores de Centroamérica y el Caribe.
FECAICA	Federación de Cámaras y Asociaciones Industriales de Centroamérica.
FECAMCO	Federación de Cámaras de Comercio del Istmo Centroamericano.
FECATRANS	Federación Centroamericana de Transportes.
FEDEPRICAP	Federación de Entidades Privadas de Centroamérica y Panamá.
FEMICA	Federación de Municipios del Istmo Centroamericano.
FORO	Foro de Mujeres para la Integración Centroamericana.
UPROCAFE	Unión de Pequeños y Medianos Productores de Café de México, Centroamérica y el Caribe.

Fuente: SG-SICA

Esta instancia, dentro de sus objetivos, persigue formular recomendaciones y proponer iniciativas a las instancias correspondientes, propiciar la conciliación de intereses entre los diferentes sectores de Centroamérica a fin de afianzar la democratización y la integración "real", y mantener canales de información y comunicación con las organizaciones nacionales de la sociedad civil. La falta de voluntad de los gobiernos centroamericanos, sin embargo, hace irrelevante para el proceso de integración esta instancia de participación y consulta, a pesar de la diversidad de organizaciones presentes y su representatividad.

Propuestas de la sociedad civil en el marco del proceso de integración

La falta de participación a la que nos venimos refiriendo se encuentra entre los principales cuestionamientos que expresan las organizaciones de la sociedad civil. Como consecuencia de ello, en los debates y en el diseño de las estrategias regionales no se hacen presentes los intereses de los grandes sectores hasta ahora excluidos de los beneficios del proceso. Las organizaciones representadas en el Comité Consultivo reclaman que las instancias de decisión del proceso de integración tengan una orientación claramente democrática; esto es, que generen espacios de participación y organización para la población de la región. Como se ha indicado, esto ha sido abordado en diferentes acuerdos presidenciales, que quedan reducidos a declaraciones retóricas cuando los instrumentos con los que se dota la política de integración son limitados en su alcance. La lógica actual de la integración, por ello, queda reducida a una actuación sobre precios y tarifas incapaz de inducir o favorecer una verdadera articulación productiva e institucional de la región. También se destaca la importancia del diálogo social a nivel nacional, a través de mecanismos de concertación. Ello implica que la integración debe construirse desde abajo, o sea, a partir de lo que la población y sus necesidades expresa.

Las propuestas y demandas se centran, en segundo lugar, en las implicaciones sociales del proceso. En este sentido las organizaciones de la sociedad civil sostienen que es primordial que al diseñarse el proceso de integración no se olvide la importancia del factor humano y su desarrollo, y que por lo tanto tome en cuenta la importancia que tiene la planificación del acceso al trabajo, la educación, la vivienda y la salud como factores de integración social. Las organizaciones de la sociedad civil han reafirmado que no habrá una integración real si sus objetivos fundamentales no se orientan al mejoramiento de las condiciones de vida de la población y a la conservación, preservación y regeneración de un ecosistema y unos recursos naturales indispensables para garantizar el desarrollo de las futuras generaciones.

Revisando las propuestas sectoriales

Es muy importante contemplar con claridad las propuestas de cada sector para percibir el énfasis y la responsabilidad con la que cada uno de ellos se aproxima al proceso, la amplitud e integralidad de las demandas sociales, y en suma el carácter endógeno que se reclama para una integración regional que busque superar las diferencias del modelo que en la actualidad impulsan los gobiernos.

Sector comunal: los sectores comunales están representados regionalmente a través del capítulo Centroamericano del Frente Continental de Organizaciones Comunales (FCOC). Con presencia en todos los países de la región, esta organización representa a una población altamente vulnerable. En su pliego de propuestas resaltan la necesidad de debatir temas estratégicos como el desarrollo equilibrado y sostenido de las ciudades de la región; el ordenamiento territorial, el acceso a la vivienda digna y adecuada, su sistema de financiamiento, y los servicios públicos. Para ello, las organizaciones comunitarias deben participar en el Estado y en otras instancias de la sociedad civil; se deben impulsar políticas de descentralización que permitan que el diseño de las normas y las políticas relacionadas con lo urbano combinen la acción del gobierno central con la de los gobiernos locales. Destinando los recursos necesarios para un buen desarrollo urbano, el ordenamiento territorial debe incorporar no sólo criterios técnicos; también sociales, ofreciendo oportunidades para todos sus habitantes. Esto se traduce en el acceso generalizado a los servicios básicos. En determinados ámbitos ello implica un minucioso y meditado proceso de privatización, de tal manera que cuando se habla de aumento de calidad y eficiencia de los servicios, también se hable de aumento de la cobertura.

En relación a la disponibilidad del suelo, FCOC reclama la regulación de la tenencia y la propiedad del suelo con criterios de integralidad, tratando de que no se perpetúen las condiciones de vida de los tugurios. Ello supone contar con un mercado de tierras urbanas sano, sin comportamientos especulativos, y accesible a los distintos agentes promotores y ejecutores de una política de vivienda. Lograr que los sistemas de financiamiento dejen atrás las condiciones que los han hecho excluyentes supone impulsar reformas a las instituciones provisionales para que éstas puedan ampliar sus carteras y su rango de usuarios, y a los sistemas fiscales que permitan hacer llegar recursos para el financiamiento de la vivienda popular, y en concreto apoyo, promoción y facilidades a los sistemas financieros populares que orientan su actividad crediticia a este sector.

Sector campesino: dentro del Comité Consultivo, el sector campesino está representado a través de la Asociación de Organizaciones Campesinas Centroamericanas para la Cooperación y el Desarrollo (ASOCODE). Esta organización ha desempeñado un importante papel en el proceso de integración centroamericana articulando a nivel regional las propuestas de un

importante sector de la población centroamericana, y coadyuvando al proceso mismo de organización del conjunto de la sociedad civil regional. ASOCODE reclama el establecimiento de mecanismos y procedimientos claros para que los gobiernos y los productores trabajen en forma conjunta a través del CAC (Consejo Agropecuario Centroamericano). En un contexto de ajuste en el que se ha restringido el crédito campesino, reclama también acceso al crédito y desarrollo de sistemas nacionales y fuentes de financiación adaptados a las necesidades de la pequeña y mediana producción, y dar debido tratamiento a la deuda campesina con la banca pública. También se demanda apoyo técnico y financiero para programas de investigación y de transferencia de tecnología apropiada, como los programas "Campesino a campesino" y los que lleva a cabo la Coordinadora Indígena Campesina de Agroforestería (sic) Comunitaria (CICAFOC).

La comercialización de la producción de los pequeños y medianos campesinos es uno de los temas prioritarios de ASOCODE. En un contexto de apertura comercial regional y global, ASOCODE demanda espacios de incidencia en la definición e implementación de las políticas comerciales de cara a un mayor control de la comercialización por los sectores campesinos, lo que incluye mecanismos de control sobre la formación de precios, el desarrollo de nuevos canales de exportación, promover la densificación y el acceso a nuevos mercados. Se demanda, en concreto, que los gobiernos apoyen de una forma más decidida los esfuerzos de verticalización de la agricultura campesina para lograr que los productos obtengan el nivel de competitividad y productividad necesaria para competir en los mercados internos y asegurar la autosuficiencia alimentaria. ASOCODE, finalmente, reclama que los fondos de cooperación no reembolsable dirigidos al agro se destinen a fortalecer las capacidades institucionales de los sistemas financieros no convencionales, y promuevan la seguridad alimentaria de la región, participar en la reorientación y regulación de los impuestos y en la regulación de las donaciones externas de productos alimentarios hacia la región, y definir conjuntamente con los gobiernos las metas establecidas en torno a la cumbre mundial sobre la alimentación.

Sector sindical: este importante sector está representado a través de la Confederación de Trabajadores de Centroamérica (CTCA) y la Coordinadora Centroamericana de Trabajadores (COCENTRA) y ha hecho esfuerzos importantes en torno a la temática de la integración regional. Las propuestas vinculadas a este sector aparecen en una serie de "cuadernos sindicales" elaborados a través de amplios procesos de consulta, y editados por el Centro de Estudios del Trabajo (CENTRA).

Según estas organizaciones, la integración debe producirse en el marco de una estrategia de desarrollo económico y social nacional que asegure un mayor crecimiento, la creación de empleo y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población. Este modelo, además, deberá ser compatible con la salvaguarda de los derechos humanos, con especial

referencia al respeto a la vida, a los derechos y libertades de los trabajadores y sus organizaciones, al trabajo humano y a la dignidad del trabajador. Ello implica la adhesión y plena aplicación de los convenios internacionales de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Esto permitiría lograr mejores condiciones salariales de empleo y negociación colectiva a nivel nacional, estimulando un avance en las condiciones de trabajo. A tal efecto es importante fortalecer los Ministerios de Trabajo de la región y los mecanismos de inspección y de sanción incorporando la participación activa de los trabajadores, establecer mecanismos jurídicos que garanticen la igualdad social de la mujer trabajadora y normativas expresas contra el hostigamiento y el acoso sexual, que podrían adoptar la forma de normas regionales, y exigir el respeto a las normas establecidas en la declaración tripartita de la OIT sobre empresas multinacionales y política social.

En el marco del proceso de integración, los sindicatos reclaman la creación de un Consejo Económico y Social Centroamericano de naturaleza tripartita, 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.

En su estrategia regional los sindicatos parten del convencimiento de que la educación, la calificación de la fuerza de trabajo y la renovación tecnológica son los factores que deben contribuir a la creación de empleos dignos, basados en una mayor productividad. No es aceptable que la generación de empleos atente contra la dignidad y derechos de los trabajadores, tal y como ocurre en los empleos de bajos salarios y baja calificación de las maquilas. En este ámbito existe una responsabilidad gubernamental ineludible. A tal fin se demanda el establecimiento de sistemas de cofinanciación con la iniciativa privada en proyectos productivos generadores de empleo.

Pequeños y medianos empresarios: las organizaciones regionales que representan a este dinámico sector de la economía de los países de la región son el Comité Coordinador de Empresarios de la Microempresa de la Región Central de América (COCEMI) y la Confederación Centroamericana y del Caribe de la Pequeña y la Mediana Empresa (CONCAPE). Para estas organizaciones, la liberalización comercial comporta oportunidades para las empresas, pero también amenazas. Es posible aumentar las ventas, pero ello implica un aumento de la calidad y de competencia-precio. Esto requiere, a su vez, un proceso de reconversión productiva que permita mejorar los métodos de producción para lograr mayores niveles de eficiencia. La creación de un clima favorable para la reconversión productiva requiere tiempo y un financiamiento adecuado, siendo necesario disponer de un fondo de reconversión.

Estos sectores contemplan con preocupación la posibilidad de que se produzca una apertura muy rápida, ya que generaría más problemas que

beneficios. Para evitarlos, proponen una reducción gradual y selectiva de los aranceles, de tal manera que dé tiempo a la reconversión. Este proceso debería comenzar con una reducción de aranceles y la eliminación de otras restricciones a la importación de productos centroamericanos. Recuerdan que la negociación comercial no sustituye —es más, hace necesaria— la reconversión productiva. La entrada de capitales a las economías centroamericanas, de igual forma, debería posibilitarse siempre que se obtengan beneficios en términos de financiamiento, de transferencia de tecnología y de apertura de nuevos mercados. No se debe permitir el ingreso de capital que venga a eliminar indiscriminadamente al empresario nacional, y en particular al micro-pequeño productor.

Organizaciones no Gubernamentales de Desarrollo (ONG): este sector esta representado a través de la Concertación Centroamericana de Organismos de Desarrollo (CCOD), y se ha destacado por su aporte y dinamismo en torno a la participación de las organizaciones sociales en el proceso de integración y a su contribución en apoyo a los sectores vulnerables de la región. Estas organizaciones consideran importante que se pase del enunciado de los acuerdos y los tratados a buscar la elevación del nivel de vida de la población a través de una acción concreta que conciba el desarrollo humano como el centro de las políticas. Con este objetivo, el esfuerzo debe ser de todos y no solo del gobierno y los partidos políticos, especialmente porque los cambios que se han producido en las condiciones del mercado mundial han reducido de forma significativa el grado de autonomía de los gobiernos en la definición de las políticas nacionales de crecimiento y desarrollo. En este contexto, los fondos de la cooperación externa deben orientarse a combatir la pobreza, desarrollando para ello programas coordinados con las organizaciones de la sociedad civil.

Otro aspecto importante para estas organizaciones es el impulso de una política real de participación de los sectores sociales, lo que exige voluntad política por parte de los gobiernos, y que la Sociedad Civil haga esfuerzos por elevar su nivel de organización y propuesta.

Gran empresa: este sector está representado por varias organizaciones, dentro de las que destacan la Federación de Entidades Privadas de Centroamérica y Panamá (FEDPRICAP), la Federación de Cámaras de Comercio del Istmo Centroamericano (FECAMCO), la Federación de Cámaras y Asociaciones Industriales de Centroamérica (FECAICA) y la Federación de Cámaras y Asociaciones de Exportadores de Centroamérica y el Caribe (FECAEXCA). Estas entidades se caracterizan por jugar un papel muy dinámico y por su cercanía a los gobiernos elevando propuestas en los procesos regionales de negociación.

La gran empresa pretende formular junto con los gobiernos una estrategia global de desarrollo económico y social para la región, cuyo eje de crecimiento serían las exportaciones, particularmente las “no tradicionales”. Para ello impulsan programas que conduzcan al libre intercambio de

bienes y servicios y a la libre movilidad de los factores, incluyendo el trabajo y el capital, y a la convergencia aduanera hacia el arancel externo común. Al igual que los pequeños y medianos empresarios, apoyan la apertura, pero aplicando un ritmo gradual con el objetivo de evitar la recesión y el descalabro de muchos sectores productivos, y sin olvidarse de la necesidad de la modernización y reconversión de esos sectores. Abogan también por la coordinación de las políticas económicas en torno a las metas de los programas de ajuste estructural, en lo que se refiere a políticas comerciales, monetarias, crediticias, cambiarias y fiscales. Estos sectores, por último, también se han pronunciado a favor de desarrollar programas regionales para apoyar los programas nacionales orientados a resolver los problemas de la pobreza extrema.

Reflexiones finales

Parece fuera de toda duda que los actuales procesos de integración presentan rasgos y tendencias diferentes a los que se vivieron hace varias décadas. Las tendencias actuales, vinculadas a la apertura comercial y el libre comercio en su visión más clásica, a menudo se contraponen a la preocupación por conformar un modelo orientado a articular las economías y a generar los cambios productivos sociales y medioambientales necesarios para garantizar el desarrollo sostenible de la región centroamericana. Ello implicaría aplicar modelos alternativos al neoliberal, que como ya hemos podido comprobar los propios centroamericanos, profundiza las desigualdades.

Es evidente que los países centroamericanos —tanto los gobiernos como la sociedad civil— están atravesando una etapa en la que deben enfrentarse a los retos del proceso de integración con una gran responsabilidad, con objeto de superar los errores del pasado y construir un modelo que contribuya a la superación de problemas que cada país, como ya se ha puesto de manifiesto, no ha podido abordar de manera individual.

En ese sentido es 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. Indudablemente, ello permitiría una mejor y mayor participación de los centroamericanos en el mismo. Elaborar esa agenda implica escuchar los planteamientos de la sociedad civil y diseñar políticas de desarrollo sostenible de alcance regional, acordes al concepto y principios plasmados en la Alianza para el Desarrollo Sostenible (ALIDES)¹⁰. Esto constituye una condición indispensable para que la participación de la sociedad civil sea una realidad, y para que como región aspiremos a un desarrollo humano que permita superar nuestras actuales dificultades y diferencias.

NOTAS

1. Aunque el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) está formado por seis estados del Istmo centroamericano (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá) en 1997 también se han iniciado relaciones para la incorporación de la República Dominicana. Belice participa en algunas instancias de coordinación gubernamental regional, pero no tiene el estatus de miembro de pleno derecho del SICA.

2. Hernández 1994.

3. Secretaría General del SICA 1996.

4. Declaración de Guácimo, Alianza Para el Desarrollo Sostenible (ALIDES).

5. CEPAL (1992).

6. PNUD 1997, p. 5.

7. Para una discusión más extensa de la situación social centroamericana, ver CEPAL 1994.

8. El Comité Consultivo es un órgano del SICA en el que está representada la sociedad civil a través de organizaciones cuya característica principal es su carácter regional, definida a partir de su presencia en por lo menos cuatro de los seis países de la región.

9. Rojas 1996.

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

BIBLIOGRAFÍA CITADA

CEPAL (1994), *Salud, equidad y capital humano en Centroamérica*. San José: FLACSO.

HERNÁNDEZ, Alcides (1994), *La integración de Centroamérica desde la Federación hasta nuestros días*. San José: Departamento Ecuménico de Investigaciones.

PNUD (1997), *Informe desarrollo humano 1997*. Madrid: PNUD/Mundi-Prensa.

ROJAS, Manuel (1996), *La integración Centroamericana a fines de 1996: dónde estamos*.

Secretaría General del SICA (1996), *El libro de Centroamérica. Un instrumento cívico de los pueblos*. San Salvador: SG-SICA/CSUCA.

9

La integración económica centroamericana en el escenario de la mundialización: nuevas agendas para nuevos desafíos

Edgar José Chamorro Marín¹

Introducción

El objetivo primordial de este trabajo es proporcionar una visión global de las realidades económicas internacionales actuales que impactan a los países centroamericanos y condicionan su agenda de integración económica. Para ello, analizaremos en primer término el entorno internacional, con sus procesos de internacionalización de las economías y sus efectos sobre el proceso de integración económica y su agenda actual. A continuación se harán algunas consideraciones sobre el sector externo de las economías centroamericanas, finalizando con el tema central de la agenda externa: el proceso de negociaciones comerciales internacionales de la región, tanto con países en particular como dentro de la Asociación para el Libre Comercio de Las Américas (ALCA). Por último, se presentan algunas conclusiones sobre los principales desafíos que enfrenta Centroamérica para el cumplimiento de sus estrategias económicas en materia de integración y comercio, como una plataforma para impulsar su desarrollo como región. La meta perseguida fue presentar este análisis, a pesar de su amplitud y complejidad, en el limitado espacio de estas páginas.

El entorno internacional: los procesos de internacionalización (globalización y regionalización)

Pecando de excesiva simplicidad ante la compleja naturaleza de este fenómeno, podríamos caracterizar la globalización económica como un proceso que tiene su origen en un cambio tecnológico de grandes magnitudes, especialmente en la telemática y en otras tecnologías de punta, acompañado de una estrategia de internacionalización de la producción

no sólo en el campo de la tecnología, sino del comercio, los servicios y los flujos financieros. Dentro de este marco, se dice que el proceso de globalización persigue el desarrollo de políticas que faciliten la apertura de las economías, coadyuvando así a la inserción de éstas en las nuevas corrientes comerciales, financieras y de servicios internacionales².

Por otra parte, los procesos de regionalización son resultado de la necesidad de conformación de grandes bloques económicos, no sólo por razones propias de hegemonía, sino para obtener mejores posiciones competitivas en el comercio mundial. En este sentido, se procuran integrar economías que pertenecen a un determinado espacio geoeconómico, como lo es el caso del Tratado de Libre Comercio de Norteamérica (TLCNA), de la Unión Europea y su Mercado Único (con posibilidades de ampliarse con otros países europeos en el mediano plazo). Dentro de este orden, los países —especialmente países en desarrollo— buscan también una presencia en el mercado mundial, lo que en parte explica a su vez el resurgimiento de los procesos regionales de integración.

En ambos fenómenos, el comercio y la inversión constituyen los elementos comunes que orientan el desarrollo de la política económica. La liberalización comercial, el aumento de la oferta exportable, la eliminación de barreras comerciales y otras medidas conexas, son instrumentos de política económica de uso frecuente para alcanzar una mayor modernización de las economías y una eficiente reinserción en los mercados internacionales, requiriéndose para ello que las economías y las empresas sean más eficientes y competitivas.

La globalización trae aparejados otros procesos básicos. El primero es la *globalización financiera* con la transnacionalización de los flujos de capital e inversiones; el segundo lo constituye el propio *cambio tecnológico*, teniendo a la informática como hilo conductor, y el tercero el *cambio productivo* en donde hay procedimientos más flexibles de producción, transnacionalizables, y nuevas formas de comercialización internacional. Tiene las siguientes características económicas más importantes: i) la *intensificación del comercio internacional*, con dos palabras explicativas: *liberalización y apertura comercial (bienes y servicios)*; ii) la producción y comercialización orientada hacia la obtención de mayores niveles de *competitividad*³, para lo cual existen también dos palabras claves: *eficiencia y productividad*, agregándose *especialización* para el caso de la fabricación de bienes de tecnología de punta; y iii) el fenómeno de la *transnacionalización*, en donde las empresas transnacionales se constituyen como los agentes económicos por excelencia al poseer tecnologías más dinámicas, un sistema internacional de producción integrada (subcontratación) y capacidad para operar mercados en forma simultánea.

Los desequilibrios económicos entre países no sólo permanecen, sino que parecerían profundizarse. En este sentido, importantes inquietudes de los países en desarrollo tienen que ver con la desigualdad (brecha) en las

oportunidades internacionales frente a los países desarrollados, especialmente en materia de acceso a los mercados de bienes, de servicios y de capitales, así como por la permanencia de sensibles desequilibrios comerciales mundiales y la persistencia, encubierta o no, de medidas proteccionistas, con el riesgo de que la conformación de agrupaciones de países pueda conducir a bloques cerrados. Y es por eso mismo, por esas señales de mercado, que los procesos de integración económica y de cooperación en el ámbito comercial han ganado un nuevo espacio, una nueva importancia, lo cual es evidente en el caso de los países de Centroamérica.

De hecho, en esta región la integración económica comienza a verse como un instrumento básico para lograr una inserción externa exitosa, en una relación de doble vía, en la cual la apertura comercial favorece la integración económica y ésta posibilita y fortalece a su vez la inserción internacional. Bajo esta perspectiva «(...) *la integración regional es funcional con el desarrollo de la oferta exportable, ya sea como parte de un proceso mayor que estimula la incorporación de los países al proceso de globalización dentro de una economía mundial más abierta y competitiva; o desde el punto de vista de los agentes económicos, como un mecanismo para diversificar los riesgos en una economía internacional y mercados globales no ajenos a la incertidumbre y a esquemas proteccionistas (...)*»⁴. Es en este sentido en el que se definió el concepto de *regionalismo abierto*, como un proceso en el cual *se concilia la interdependencia nacida de acuerdos especiales de carácter preferencial y aquella impulsada básicamente por las señales del mercado resultante de la liberalización comercial en general*⁵.

Agenda actual del proceso de integración económica centroamericano

Los desafíos del entorno internacional son evidentes para la región centroamericana, presentando riesgos pero también oportunidades. Aunque ser una economía pequeña no necesariamente significa una desventaja económica, la tarea en Centroamérica no es fácil. En este sentido, los nuevos paradigmas son difíciles de manejar en una región cuya gran parte de la población tiene niveles severos de pobreza y no está adiestrada ni capacitada para enfrentar sostenidamente el cambio tecnológico y la competencia externa. Por otra parte, ser una economía pequeña limita las opciones políticas, los recursos con que cuentan los formuladores de políticas y la capacidad de respuesta a fluctuaciones y *shocks* externos, ya de por sí bastante limitada por la pronunciada subordinación al comercio exterior (poca diversificación de la oferta exportable, dificultades de acceso a los mercados internacionales y creciente dependencia en las importaciones de bienes y servicios ante una estructura económica débil y limitada en su accionar productivo).

En este orden de pensamiento, son muchas las tareas inmediatas en la agenda económica regional. Dentro de éstas, tienen especial importancia aquellas orientadas a facilitar la incorporación, gestión e innovación científica y tecnológica en el sector productivo; a propiciar un sistema productivo sobre la base de la libre competencia de mercados; a fortalecer la capacidad competitiva de la región ampliando y diversificando su oferta exportable; a fortalecer la infraestructura y los servicios para apoyar la competitividad de los sectores productivos; a promover una mayor coordinación y convergencia de las políticas macroeconómicas; a facilitar la integración financiera de los países; a aprovechar los recursos naturales preservando los equilibrios ecológicos; a mejorar y redimensionar la capacidad de negociación de los países para fortalecer su participación en la economía internacional; y seguramente la más importante: a desarrollar los recursos humanos de la región.

No puede abordarse la agenda de la integración económica, sin traer a colación el Protocolo de Guatemala, suscrito en ese país el 29 de octubre de 1993, y vigente actualmente para todos los países⁶. Con este protocolo, que sustituye al Tratado General en todo aquello que no lo contradice, el proceso de integración económica centroamericana entró en una nueva etapa institucional. El Protocolo concibe las etapas de la integración económica en el sentido ortodoxo que parte de la zona de libre comercio y tiende a evolucionar, pasando por una unión aduanera y un mercado común, hacia una unión económica con políticas homogéneas. El protocolo señala también cuáles son las actividades a realizar para:

- el *perfeccionamiento de la zona de libre comercio*: eliminación de las barreras arancelarias y no arancelarias, el tratamiento nacional de las mercancías originarias de la región, la reglamentación uniforme de las medidas sanitarias, el trato nacional en materia de normas técnicas y la uniformización de estas normas, la proscripción homogénea del *dumping* y del comercio desleal y la libertad y estabilidad cambiarias;
- el *desarrollo del comercio exterior*: el perfeccionamiento del arancel externo común, la adopción de una política comercial externa conjunta con terceros y la armonización de sus políticas de promoción de exportaciones. Para el caso de las negociaciones con terceros los países se comprometen a seguir normas comunes de comercio; aunque existe libertad para llevar adelante negociaciones bilaterales, se establece el compromiso de informar y coordinarse con los demás países y a aceptar la vigilancia del Comité Ejecutivo. Así mismo, los países se comprometen, en sus negociaciones con terceros, a mantener la cláusula centroamericana de excepción y la preferencia centroamericana; y
- la evolución hacia una *unión aduanera*: y el establecimiento de un servicio aduanero común.

Además, se fijan metas en los siguientes campos⁸:

i) la creación de condiciones para la *integración monetaria y financiera*: compromisos para mantener libertad de pagos y medios de pago, promover el uso de monedas nacionales en los pagos intrarregionales, facilitar la libre transferencia de capitales y el fortalecimiento del mercado regional de capitales, promover la integración financiera y de mercados de capitales, prevenir y contrarrestar la especulación financiera, coordinarse para las relaciones monetarias internacionales y fomentar la cooperación financiera;

ii) la evolución hacia *políticas sectoriales comunes* en las siguientes líneas: turismo, agrícola (política regional, sistema de precios agrícolas de mercado, competencia desleal), industrial (modernización, promoción de la competitividad), comercial (evitar los monopolios y promover libre competencia), uniformización de normas (técnicas, sanitarias, ambientales, de seguridad y de calidad), derechos del consumidor, desarrollo de infraestructura y servicios (incluyendo participación de la inversión privada), legislación financiera y bancaria, ejercicio de profesiones universitarias, y

iii) el mejoramiento de la *productividad*: compromisos para adoptar estrategias de promoción de la competitividad (educación, recursos naturales y ciencia y tecnología).

Para ello, la SIECA considera que: «(...)impulsar la integración de la región centroamericana implica la consideración de una serie de factores, siendo los más importantes:

- 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 arancel externo común.
- La modernización de las aduanas.
- La infraestructura
- Las inversiones.
- El financiamiento.
- La coordinación, armonización y ejecución de una política conjunta de las relaciones comerciales externas (...)⁹.

En síntesis, la agenda económica actual del proceso de integración persigue, por una parte, facilitar e impulsar la apertura externa y, por la otra, profundizar en el proceso hacia adentro, preservando los logros alcanzados especialmente en materia de comercio, a través del perfeccionamiento de la zona de libre comercio, lo cual «(...) se refleja en la eliminación de la mayoría de los obstáculos al comercio intrarregional; se ha reducido los productos sujetos a regímenes de excepción al libre comercio a únicamente cinco productos; y se ha incrementado el comercio intracentroamericano de 650 millones de dólares en 1990 a 1.600 millones de dólares en 1996 (...)¹⁰.

El sector externo de las economías centroamericanas y las negociaciones con terceros

El comercio exterior de Centroamérica

De acuerdo a la más reciente información estadística disponible, en 1996 las exportaciones de Centroamérica registraron un valor de 7.443,3 millones de dólares y las importaciones de 12.295,0 millones de dólares, lo que resultó en una balanza comercial deficitaria de 4.851,8 millones, equivalente a poco más del 11% del Producto Interno Bruto regional a precios de mercado. Invariablemente a lo largo de muchos años el saldo de la balanza comercial de Centroamérica ha sido deficitario. En buena medida este desequilibrio se explica por la política comercial, que en los últimos años ha tendido a una liberalización de las barreras arancelarias y no arancelarias. Si bien se ha observado este desequilibrio permanente, también es del caso señalar que los mercados se encuentran ampliamente abastecidos con insumos y materias primas para la producción, bienes de consumo y bienes de capital. Usualmente este déficit ha sido cubierto con otros ingresos en moneda extranjera como remesas familiares, donaciones oficiales y financiamiento externo ya sea oficial o privado.

Cuadro 1
Centroamérica: exportaciones, importaciones y balanza comercial, 1991-96 (Millones de dólares)

Años	Exportaciones (FOB)	Importaciones (CIF)	Balanza comercial
1991	4,153.7	6,896.1	-2,742.5
1992	4,576.4	8,608.8	-4,032.3
1993	5,067.8	9,578.7	-4,510.8
1994	5,506.5	10,235.8	-4,729.2
1995	6,806.6	12,016.4	-5,209.7
1996	7,443.3	12,295.1	-4,851.8

Fuente: SIECA.

La participación de cada país en las exportaciones es de alrededor de 40% para Costa Rica, 28% Guatemala, El Salvador 14%, Honduras 11% y Nicaragua 7%.

En el Cuadro número 2 se muestran los principales mercados de exportación de Centroamérica para el período 1994-96. En orden de importancia éstos son: Estados Unidos de América, con un promedio del 36,1% durante el período; la Unión Europea con 24,9% y el propio Mercado Común Centroamericano (MCCA) con 21,5%. Estos tres mercados conforman el 82,5% de las exportaciones totales de Centroamérica.

En términos de negociaciones comerciales, el orden de importancia en el comercio (en este caso como destinatarios de las exportaciones centro-americanas), no determina necesariamente la prioridad de negociación. De hecho, existen otros factores, especialmente de índole política, que tienen un peso considerable en las decisiones para fortalecer los vínculos comerciales de Centroamérica con otros países, tal el caso de México, que recibe apenas el 1,8% del total de las exportaciones del área, Panamá (2,1%) y República Dominicana (0,6%).

Cuadro 2
Centroamérica: valor de las exportaciones según bloques económicos, 1994-1996 (En millones de dólares)

Regiones y países	1994	1995	1996
AMÉRICA	3.935,4	4.455,6	5.207,5
MCCA	1.233,8	1.456,1	1.552,9
CARICOM	41,0	46,4	71,3
ALADI	278,0	280,2	337,6
Grupo Andino	111,7	146,5	128,7
GRUPO DE LOS 3	191,9	177,4	228,6
TLCNA	2.249,3	2.465,4	3.051,1
Canadá	64,0	85,8	109,6
Estados Unidos	2.061,8	2.298,9	2.782,4
México	123,5	80,7	159,2
Otros países de América	256,7	288,2	353,7
Panamá	118,5	134,2	172,1
República Dominicana	33,3	43,1	46,8
Resto de países	104,9	110,9	134,8
UNIÓN EUROPEA	1.285,9	1.831,5	1.841,5
JAPÓN	90,8	146,9	110,9
REP. DE CHINA (Taiwan)	5,9	56,5	4,6
COREA DEL SUR	13,4	24,7	18,7
RESTO DEL MUNDO	222,7	291,5	260,1
TOTAL	5.554,1	6.806,7	7.443,3

Nota: México, Colombia y Venezuela se han tomado una sola vez.

**Centroamérica: valor de las exportaciones según bloques
económicos, 1994-1996 (En porcentaje)**

Regiones y países	1994	1995	1996
AMÉRICA	70,9	65,5	70,0
MCCA	22,2	21,4	20,9
CARICOM	0,7	0,7	1,0
ALADI (Excl. Méx)	2,8	2,9	2,4
Grupo Andino	2,0	2,6	2,3
GRUPO DE LOS 3 (info.)	3,5	2,6	3,1
TLCNA	40,5	36,2	41,0
Canadá	1,2	1,3	1,5
Estados Unidos	37,1	33,8	37,4
México	2,2	1,2	2,1
Otros países de América	4,6	4,2	4,8
Panamá	2,1	2,0	2,3
Rep. Dominicana	0,6	0,6	0,6
Resto de países	1,9	1,6	1,8
UNION EUROPEA	23,2	26,9	24,7
JAPON	1,6	2,2	1,5
REP. DE CHINA (Taiwan)	0,1	0,8	0,1
COREA DEL SUR	0,2	0,4	0,3
RESTO DEL MUNDO	4,0	4,3	3,5
TOTAL	100,0	100,0	100,0

Fuente: SIECA

La producción y exportación de los países centroamericanos continúa asentada en gran medida en el sector agropecuario y, dentro de éste, en pocos productos. No obstante, las políticas de reforma estructural orientadas al fomento de las exportaciones, en función de un estilo de crecimiento hacia fuera, vienen incidiendo positivamente en la diversificación de la producción y por ende en las ventas a mercados externos.

En todo caso, los productos tradicionales del sector agropecuario siguen configurando las principales exportaciones de la región. En 1996, las exportaciones de café en diferentes formas registraron un valor de 1.554,9 millones de dólares que representaron el 29,8% del total. En su orden le siguieron los bananos frescos con valor de 945,4 millones de dólares (18,2%) y luego caña de azúcar con 318,3 millones (6,1%) del total. La importancia relativa de estos tres productos fue de 54,1% del total de las exportaciones en ese año.

Negociaciones comerciales en curso (regionales y bilaterales)

Ante los procesos de internacionalización y como parte de su agenda regional, los países Centroamericanos vienen realizando negociaciones

comerciales externas con bloques y países, haciéndolo incluso de forma simultánea. A continuación se comentan brevemente relaciones con Estados Unidos y algunas de las negociaciones que se vienen realizando, especialmente las correspondientes al Área de Libre Comercio de Las Américas (ALCA) y en forma bilateral con México, Panamá y la República Dominicana.

En primer lugar, es necesario recordar que los *Estados Unidos de América* constituyen el primer socio comercial de Centroamérica. No menos del 50% de las corrientes de exportación e importación de bienes están vinculadas a ese gran mercado. Esta dependencia se vuelve más crítica al agregar otras corrientes económicas tales como servicios, inversiones, y fuentes de financiamiento. También «(...) *para Estados Unidos, Centroamérica reviste importancia especial ya que tiene un mayor peso comercial que otros países de América Latina de mayor tamaño. De acuerdo a cifras del Departamento de Comercio de Estados Unidos, en 1995 ese país exportó bienes a Centroamérica por un valor total de 6.000 millones de dólares, con lo que esta región pasa a ocupar el tercer lugar entre los países de América Latina, después de México y Brasil y superior a Colombia, Argentina y Chile, entre otros. Si se excluye a México, que tiene mayor comercio como parte del NAFTA, la región ocupa el segundo lugar después de Brasil. Por el lado de las importaciones estadounidenses, Centroamérica ocupa el tercer lugar de América Latina (excluyendo a México) solamente por debajo de Brasil y de Venezuela (de este último país del grueso de la importaciones corresponde a petróleo). Dentro de estas exportaciones hay que destacar textiles, vestuario y azúcar. En este último rubro, Centroamérica es el segundo proveedor de América Latina a los Estados Unidos, únicamente por debajo de Brasil. Para la región este rubro es el segundo en importancia en cuanto a ingreso de divisas. Otro hecho a destacar es el resultado favorable para los Estados Unidos en sus relaciones comerciales con Centroamérica. Para el período 1992 a 1995, la balanza comercial ha sido superavitaria para Estados Unidos en un total acumulado de 1.800 millones de dólares, aunque con una clara tendencia a reducirse, al pasar el superávit de 500 millones de dólares en 1992 a 300 millones de dólares en 1995*»¹¹.

En el marco multilateral, la política comercial de los Estados Unidos ha sido hacia la apertura¹², aún cuando hay que tomar en cuenta que pueden existir barreras no arancelarias que dificultan el acceso de los bienes centroamericanos a ese mercado. La política comercial de EE UU hacia los países centroamericanos se ha enfocado regionalmente dentro del tratamiento a los países que comprenden la Cuenca del Caribe e instrumentado en términos formales mediante el Sistema Generalizado de Preferencias (SGP), la Ley de Recuperación Económica de la Cuenca del Caribe (ICC), acuerdos bilaterales y a través del esquema de maquila (producción compartida), conocido como Régimen 807¹³. Los bienes no contemplados en

estos regímenes están sujetos al pago de los derechos arancelarios correspondientes.

A raíz de la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de Norte América (TLCNA o NAFTA en inglés), en enero de 1994, los países de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe, entre ellos los centroamericanos, soportan un efecto negativo a consecuencia del desvío de comercio e inversión hacia México, donde las inversiones pueden competir con ventaja dadas las mejores condiciones de acceso al mercado de Estados Unidos. En un intento de nivelar campo de competencia entre México y los países beneficiarios de la ICC, algunos Congresistas de los Estados Unidos han venido impulsado una iniciativa para equiparar los beneficios obtenidos por México con los de la ICC. No obstante, la propuesta de ley, introducida al debate legislativo en enero de 1995, no ha reportado a la fecha los resultados esperados. Inclusive, a mediados de 1997 la propuesta de Paridad con el TLCNA fue desechada por amplio margen en la Cámara de Representantes de ese país.

El acontecimiento de mayor impacto en materia de la política comercial de los Estados Unidos en estos últimos meses, tanto dentro del mismo país como del Hemisferio Occidental en general y de Centroamérica en particular, ha sido el retiro del Congreso de los Estados Unidos del proyecto bajo discusión de la ley del *fast-track* o autorización para negociar acuerdos comerciales por la vía rápida, presentado para su aprobación por la Administración Clinton¹⁴. La preocupación por esta decisión de la administración norteamericana se ha dejado sentir también a nivel multilateral por parte de la Organización Mundial de Comercio (OMC), en vista que podría ensombrecer las perspectivas de futuras negociaciones comerciales globales.

Sobre el *Área de Libre Comercio para Las Américas (ALCA)*, cabe inicialmente traer a cuenta la Cumbre de las Américas (Miami, diciembre de 1994), en la que los Jefes de Estado decidieron crear una zona de libre comercio a nivel continental. En su parte pertinente, la Declaración de Principios emanada de la Cumbre dice: «(...) decidimos iniciar de inmediato el establecimiento del Área de Libre Comercio de las Américas, en la que se eliminarán progresivamente las barreras al comercio y la inversión. Asimismo, resolvemos concluir las negociaciones del 'Área de Libre Comercio de las Américas' a más tardar en el año 2005, y convenimos en alcanzar avances concretos hacia el logro de este objetivo para el final de este siglo».

En seguimiento a esta Resolución, los Ministros Responsables del Comercio Exterior del Hemisferio, se reunieron por primera vez en Denver (Colorado, EUA, junio de 1995), creando los siguientes siete grupos de trabajo: acceso a mercados (coordinado por El Salvador); procedimientos aduaneros y reglas de origen; inversión (coordinado por Costa Rica); normas y barreras técnicas al comercio; medidas sanitarias y fitosanitarias;

subsidios, antidumping y derechos compensatorios, y economías más pequeñas. Posteriormente, en su segunda reunión (Cartagena, Colombia, marzo de 1996), los Ministros crearon cuatro nuevos grupos de trabajo, referidos a compras gubernamentales, derechos de propiedad intelectual (coordinado por Honduras), servicios y política de competencia. Su tercera reunión la sostuvieron en Belo Horizonte (Brasil, mayo de 1997), ocasión en que acordaron establecer el duodécimo grupo de trabajo: solución de diferencias. Esta reunión fue de particular importancia para los países centroamericanos, puesto que en ella se reconoció, para fines de construcción del ALCA, la marcada diferencia existente en el nivel de desarrollo y en el tamaño de las diferentes economías del hemisferio. Se acordó además que las negociaciones deberán ser iniciadas en Santiago de Chile, en marzo de 1998, fijando que:

- i) el consenso constituye el principio fundamental en la toma de decisiones de este proceso;
- ii) que el resultado de las negociaciones constituirá un compromiso único comprensivo (*single undertaking*) que incorpora los derechos y obligaciones que se acuerden mutuamente;
- iii) que el ALCA puede coexistir con acuerdos bilaterales y subregionales, en la medida que los derechos y obligaciones de tales acuerdos no estén cubiertos o excedan los derechos y obligaciones del ALCA;
- iv) congruencia del ALCA con los acuerdos de la OMC;
- v) capacidad de negociar y adherirse al ALCA individualmente o como miembros de un grupo de integración subregional que negocie como una unidad;
- vi) especial atención a las necesidades, condiciones económicas y oportunidades de las economías más pequeñas, a fin de asegurar su plena participación en el proceso del ALCA;
- vii) necesidad de establecer una Secretaría administrativa temporal a fin de apoyar las negociaciones y
- viii) fijar a más tardar el año 2005 como fecha para la conclusión de las mismas.

En relación a *México*, las negociaciones comerciales recibieron un fuerte impulso en la Reunión Presidencial de Tuxtla II (febrero de 1996), cuando en el Plan de Acción adoptado se acordó reanudar las negociaciones de un Tratado de Libre Comercio e Inversión entre México y los tres países del norte de Centroamérica (El Salvador, Guatemala y Honduras), y a concluir las negociaciones del Tratado de Libre Comercio entre México y Nicaragua, agregando que una vez concluidos estos procesos, se iniciarán las negociaciones para lograr la suscripción de un solo tratado entre Centroamérica y México¹⁵.

En el primer caso (Guatemala, El Salvador y Honduras), las negociaciones aún están en curso. Ambas partes han aprobado el Marco General para las Negociaciones, el cual contiene los objetivos de la negociación,

los principios generales, las bases para la negociación, los temas de negociación y la metodología de trabajo. Los temas de negociación que se definieron son los siguientes: i) acceso a mercados (desgravación arancelaria, reglas de origen y procedimientos aduaneros, normas técnicas y medidas sanitarias y fitosanitarias; ii) normativa comercial (prácticas desleales de comercio, salvaguardias y solución de diferencias); iii) otros temas (servicios, inversiones, derechos de propiedad intelectual y compras del sector público). Por otra parte, la negociación comprende básicamente dos grandes etapas: la de textos y la de anexos. Los avances alcanzados al presente son significativos en lo referente a los textos de los acuerdos, estimándose un avance de alrededor del 85 por ciento. Probablemente lo más difícil será la negociación de los anexos correspondientes a los programas de desgravación arancelaria de bienes y las normas de origen específicas, ya que allí se conjuntan las posiciones que responden a intereses sectoriales.

El TLC Costa Rica-México tiene ya tres años de funcionamiento. Durante su vigencia, el resultado del comercio ha sido desfavorable para Costa Rica, aumentando el déficit de la balanza comercial de Costa Rica con México de 114,6 millones de dólares en 1994 a 160,3 millones en 1995, y a 202,7 millones en 1996. No obstante, este creciente desequilibrio se debe en parte a la crisis del peso mexicano, que sufrió una devaluación de más de 100%, pero también al mayor potencial y competitividad exportadora de México ante mercados recíprocamente liberalizados.

Por otra parte, las negociaciones del TLC entre Nicaragua y México, que habían sido objeto de un compás de espera (no se había alcanzado un acuerdo satisfactorio para Nicaragua en las condiciones de acceso al mercado mexicano de productos agropecuarios en los que cuenta con un elevado grado de competitividad), fueron rápidamente reactivadas y el TLC fue suscrito el 18 de diciembre de 1997, esperándose que por el proceso de ratificación por las instancias legislativas de ambos países, entre en vigor el uno de julio de 1998. El TLC incluye bienes, servicios, inversiones y propiedad intelectual. En materia de acceso a mercados de bienes industriales, los aranceles se reducirán en forma gradual y progresiva mediante cuatro etapas de desgravación (inmediata, cinco, diez y quince años). El acceso inmediato comprenderá el 76% de las exportaciones de Nicaragua hacia México, iniciándose la desgravación para el resto de productos en 1998 partir de un arancel máximo del 5% para reflejar el menor grado de desarrollo relativo de Nicaragua. Por su parte, Nicaragua comenzará la desgravación en el año 2000.

Hacia finales de 1996, Panamá propuso a los países del MCCA iniciar acciones para negociar la suscripción de un TLC de mayor alcance y cobertura que los convenios bilaterales existentes con cada uno de los países. Posteriormente, en la XIX Cumbre de Presidentes Centroamericanos (Panamá, julio de 1997), los Presidentes (incluido el de Panamá), instruyeron

a los Ministros de comercio exterior para iniciar negociaciones de un TLC con el fin de construir una zona de libre comercio entre los países de Centroamérica y Panamá. En esa misma ocasión, los Ministros de Economía y Comercio aprobaron el "Marco general para las negociaciones de un Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y Panamá" en las que los cinco países centroamericanos actuarán como una sola parte negociadora. Las negociaciones propiamente dichas iniciarán hasta en 1998.

También con la República Dominicana las negociaciones están pendientes de ser iniciadas. La decisión de estrechar las relaciones entre ese país y los centroamericanos, fue adoptada con ocasión de la Cumbre Extraordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno de Centroamérica, Panamá, República Dominicana y Belice (Santo Domingo, noviembre de 1997). Entre los aspectos sustantivos de la Declaración de Santo Domingo, relacionados con la integración y comercio, destacan: a) la creación de un espacio de integración en la zona del Mar Caribe que unirá a los países en un asociación integral; b) las acciones que se adopten permitirán en forma gradual la incorporación de la República Dominicana al proceso de integración centroamericana; c) el interés de conformar una zona de libre comercio entre Centroamérica y República Dominicana, acorde a los principios, derechos y obligaciones de la OMC; y d) la instrucción girada a los Ministros encargados de las negociaciones comerciales de Centroamérica y a la Comisión Nacional de Negociaciones Comerciales de la República Dominicana para iniciar las negociaciones tendientes a la pronta suscripción de un TLC. No obstante que las relaciones comerciales entre ambas partes son modestas, las relaciones económicas y comerciales de Centroamérica con la República Dominicana podrían revestir un carácter estratégico desde la perspectiva de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe, ya que su comercio conjunto con los Estados Unidos sería el de mayor nivel dentro de la misma, siendo probable que los esfuerzos conjuntos para negociar con Estados Unidos puedan producir resultados favorables.

Algunas conclusiones

En adición a los comentarios que se han hecho a lo largo de estas páginas, y una vez que hemos estudiado el entorno internacional, la agenda de la integración económica, las corrientes de comercio, su balance y los esfuerzos negociadores para consolidar la estrategia de inserción externa, podemos deducir algunos de los desafíos que tiene Centroamérica por delante.

En primer lugar, los compromisos adquiridos por cada uno de los países centroamericanos ante la Organización Mundial de Comercio (OMC), su participación para la creación del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), sus negociaciones en curso o por iniciarse con algunos países del Hemisferio, todo dentro de una estrategia de profundización y ampliación

del MCCA e inserción en la economía mundial, representan un considerable reto para la región centroamericana en su conjunto. Si bien los países han avanzado en lo referente a la reforma estructural y la estabilización macroeconómica, que son elementos fundamentales para la liberalización comercial, deben todavía realizar sostenidos esfuerzos para fortalecer su base productiva interna y la correspondiente oferta exportable de bienes y servicios; dicho de otra manera, tienen la tarea impostergable de conciliar la inserción externa con la profundización de la integración y la atención a su producción local para el mercado doméstico. Una de las opciones de que se dispone es avanzar hacia otros estadios de integración económica en que se alcance la libre movilidad de los diferentes factores productivos, lo cual redundará en una ampliación del mercado regional. No obstante, un dilema está presente en la integración económica centroamericana: la conveniencia o no de profundizar y perfeccionar el proceso antes de ampliarlo.

En materia de comercio (negociaciones), hay que considerar dos situaciones: i) la primera, a menor plazo, que constituye el hecho de que aún en conjunto la economía de los países de la región es considerada como "pequeña", lo cual debe entonces reflejarse en una permanente contabilidad regional de los costos y beneficios para cada esquema de negociación, así como un continuado ejercicio de escenarios futuros; y ii) a mayor plazo, el problema que la plantea la propia administración de los acuerdos y tratados frente a recursos financieros y humanos limitados de los países centroamericanos. Las condiciones de adhesión para economías pequeñas a esquemas de comercio e inversión con economías más grandes, tal como sucedió en el TLCNA y sucederá en el ALCA, tienen que ver generalmente con la estabilidad macroeconómica, mercados financieros sin regulaciones, disciplina fiscal y monetaria, libre convertibilidad cambiaria y tipo de cambio de equilibrio, régimen abierto de inversión extranjera, protección a las mismas y a la propiedad intelectual, y reformas al sector público (desregulación y privatización), entre otras de no menor importancia.

Es por ello que en las negociaciones del ALCA, las economías pequeñas vienen analizando y proponiendo las siguientes medidas para facilitar su participación en este esquema hemisférico: calendarios diferenciados para cumplir con los compromisos; umbrales cuantitativos para el recurso a instrumentos correctivos; mayor flexibilidad en el tratamiento de los bienes, tales como el contenido regional para determinar el origen; disposiciones que permitan a las economías más pequeñas poner en efecto los compromisos a nivel subregional a fin de combinar recursos y especialización técnica, como en el caso de derechos de propiedad intelectual; y asistencia técnica y medidas de cooperación para respaldar las acciones en el ámbito nacional encaminadas a elaborar las leyes y reglamentos, desarrollar la infraestructura administrativa y la capacidad de los recursos humanos.

Por último, frente a la gran cantidad de compromisos comerciales y compromisos integradores que se vienen multiplicando en la región, se plantea el desafío de cómo conciliarlos. Repitiendo lo que dijimos de otra manera en párrafos anteriores: ¿Cómo conciliar, cómo compatibilizar el regionalismo con el multilateralismo? ¿Y éstos con las agendas internas de cada país sin provocar mayores distorsiones en los sectores productivos? Esta seguramente es una de las grandes tareas en el futuro de Centroamérica.

NOTAS

1. Las opiniones aquí vertidas son de carácter estrictamente personal. El autor agradece al Licenciado Heriberto Bonilla, economista salvadoreño, por sus comentarios y sugerencias al presente texto, así como por su participación en la elaboración del acápite sobre las relaciones comerciales externas de Centroamérica.

2. Pero la Globalización tiene otras dimensiones. En materia política, un renovado papel del Estado y de la sociedad civil en el desarrollo. Se tiene además una dimensión cultural asociada a la revolución en las telecomunicaciones, con efectos tales como la padronización de consumo y pérdidas de rasgos y patrones de identidad. En materia político-social existen nuevas presiones sobre el Estado. Surge una sociedad civil transnacionalizada que establece interrelaciones en problemas globales compartidos, buscando nuevas formas de participación política y mayor control sobre las decisiones que las afectan (autogestión). También surgen nuevos conceptos en materia de seguridad, hablándose ahora de seguridad humana a través del mejoramiento de la calidad de vida.

3. En la actualidad, las condiciones de competitividad son más complejas para los países en desarrollo, puesto que en este orden económico que se comienza a configurar, se pierden paulatinamente ventajas competitivas prevalecientes en el pasado, tal como la abundancia de mano de obra barata, que constituía para estos países un recurso fundamental para estimular el crecimiento económico. Por otra parte, existe ahora —especialmente con la creación de la Organización Mundial de Comercio (OMC)—, una nueva normativa que regula el comercio internacional, con reglas más precisas de participación y supervisión.

4. CEPAL 1994.

5. CEPAL 1994

6. Los depósitos de este instrumento fueron realizados en las fechas siguientes: El Salvador, Honduras y Nicaragua el 8 de agosto de 1995; Guatemala el 6 de mayo de 1996 y Costa Rica el 19 de mayo de 1997.

7. Ver Chamorro y Nájera 1996.

8. Chamorro y Nájera 1996

9. Rodas 1997.

10. Rodas 1997. Cifras preliminares señalan que este intercambio se elevó a 1.800 millones de dólares durante 1997. (N.A)

11. Rodas 1997.

12. Rodas 1997. En 1994 el valor total de las mercancías importadas de Centroamérica por los Estados Unidos fue de 4.746,9 millones de dólares. De este total el 47% ingresó libre de gravámenes de importación por estar comprendidos dentro del Tratamiento de Nación más Favorecida (NMF) o la Iniciativa de la Cuenca del Caribe (ICC) o por ser productos que tienen arancel cero.

13. Al entrar en vigencia en Estados Unidos el Sistema Armonizado (USHTS) en 1989, el régimen paso a clasificarse dentro del Capítulo 98, bajo la posición arancelaria 9802.00.80 que identifica el tratamiento para textiles y vestuario.

14. Introducida al Congreso como "Ley de 1997 para la Expansión de Exportaciones y Tratados Comerciales Recíprocos".

15. Costa Rica fue el primer país de la región que negoció un TLC con México, entrando en vigor el 1 de enero de 1995.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- CEPAL (1994), *El Regionalismo Abierto en América Latina y el Caribe. La integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad*. Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina (CEPAL).
- CHAMORRO, Edgar J. Y Rubén Nájera Contreras (1996), "Orígenes, evolución y perspectivas de la integración centroamericana", en Instituto Centroamericano de Estudios Políticos (INCEP), *La integración como instrumento de desarrollo: perspectivas y desafíos para Centroamérica*, Guatemala: INCEP, noviembre-diciembre.
- RODAS MELGAR, Haroldo (1997), *Integración Económica y Relaciones Comerciales en Centroamérica*. (Ponencia presentada en el II Foro de Comercio e Inversión Estados Unidos-Centroamérica). Guatemala, 12-13 de marzo.

10

La Unión Europea y la integración centroamericana: unas relaciones en revisión

José Ángel Sotillo Lorenzo

Introducción

Las relaciones entre la Unión Europea y América Central hay que situarlas en el contexto de los intereses y prioridades que ambas regiones han tenido en común, pero también en el ámbito del distanciamiento que por distintas circunstancias —internas y externas— ha afectado a esas relaciones.

Cuando lo político primaba las relaciones eran más intensas; hoy que prevalece lo económico el diálogo se mantiene, pero ha bajado enormemente el interés mutuo. De ahí el título con el que comienza este artículo, ya que a nuestro juicio, esas relaciones están hoy en proceso de revisión: se ha consolidado el diálogo institucionalizado, pero ha perdido fuerza e intensidad la relación.

La primacía que concede hoy la Unión Europea al establecimiento de acuerdos de libre comercio con países o asociaciones regionales que destacan por su crecimiento económico y la ausencia de una real política exterior y de seguridad, son factores que juegan en contra de la intensificación de las relaciones con América Central, dado que no es una zona económica emergente en comparación con otras de América Latina, ni requiere —afortunadamente— una participación tan activa en favor de la paz y del proceso de democratización.

El diálogo político, principal baza de las relaciones, se ha normalizado y, en cierta medida, "tecnificado" a la búsqueda de instrumentos y mecanismos que pongan en práctica los grandes objetivos fijados en etapas anteriores. Un repaso general a las Cumbres de San José (ver cuadro anexo al final de este capítulo) permite comprobar el cambio no sólo cuantitativo sino también cualitativo que se ha producido en el discurso de ese diálogo, común en lo político, pero que tiene su alternativa en el campo de las relaciones comerciales, donde América Central se ve perjudicada en comparación con otras regiones.

Aun así, la Unión Europea ocupa un lugar importante en asuntos como la cooperación para el desarrollo, donde es el principal donante de la región, y de forma destacada el apoyo al proceso de integración centroamericana.

El examen de las reuniones ministeriales celebradas hasta la fecha — principal exponente del diálogo institucionalizado—, permite constatar por un lado la normalización de las relaciones, pero también que los centroamericanos ya no tienen tanta vinculación con Europa, ni desde la Unión Europea se presta tanta atención a los asuntos del istmo.

Además, la propia región centroamericana está viviendo una revitalización de su proceso de integración, que tiene su exponente último en la cumbre presidencial que tuvo lugar en Managua, el pasado dos de septiembre, donde se decidió poner en marcha la Unión Centroamericana.

Sin duda a la Unión Europea le corresponde una tarea activa en favor de ese proceso, como ya está haciendo en la actualidad, en particular apoyando la institucionalización, especialmente la del Parlamento Centroamericano.

Orígenes y evolución de las relaciones euro-centroamericanas durante los años ochenta

La política de la Europa comunitaria hacia América Central se enmarca en el proceso que ambas regiones vivían a comienzos de la década de los ochenta. La confluencia de una serie de factores explican el por qué de la participación activa de la Comunidad en los asuntos centroamericanos. El primero es la situación conflictiva en la que estaban sumidos la mayor parte de los países centroamericanos, que desbordaba el marco nacional para transformarse en un conflicto de dimensiones regionales. A su vez, la crisis centroamericana se inscribe en el marco de la "segunda guerra fría", donde la Administración de Estados Unidos tenía una participación directa y amenazaba con la intervención militar, especialmente en la Nicaragua sandinista. Desde la percepción europea, la internacionalización del conflicto centroamericano podía afectar a la propia seguridad europea y occidental que también vivía momentos de tensión, traducida en la instalación de misiles por los dos bloques militares y por tanto era una amenaza a la paz, la estabilidad y la seguridad global.

Estando de acuerdo en la gravedad del problema, lo que diferencia a la Administración Reagan, partidaria del enfoque geoestratégico, de las iniciativas europeas son el análisis de sus causas y las soluciones propuestas. Para los Estados europeos, que canalizan sus acciones por medio de la Comunidad, el conflicto no obedece sólo a la lógica Este-Oeste, sino que hunde sus raíces en causas estructurales vinculadas tanto a la falta de democracia como a las injusticias sociales que vive la región. Desde esa perspectiva, se apoyará el proceso regional para lograr una paz negociada

al margen de la dinámica de bloques. Deben darse, pues, soluciones centroamericanas a los problemas de la región, contando con apoyo exterior. Es la expresión del llamado "enfoque europeo", fruto del consenso de socialdemócratas, liberales, democristianos y sectores sociales solidarios con la revolución sandinista, con los grupos guerrilleros y los movimientos populares, que parte de una percepción de los problemas de la región basada en causas internas como la falta de democracia y las injusticias sociales.

Para los Estados europeos y para la propia Comunidad, la participación en la crisis centroamericana supone la primera actuación conjunta en el exterior, en lo que podemos calificar como la expresión de una política exterior común. Además, se realiza en una región donde los intereses de Estados Unidos son muy importantes, y donde podía estorbar esa manifestación de autonomía europea; de hecho, el Departamento de Estado desaconsejó abiertamente la celebración de la primera conferencia San José en 1984.

Según Fernando Morán, aunque Europa no tenía intereses vitales estratégicos en Centroamérica, lo que sucediera en esa región le afectaba directamente por tres motivos: *«En primer lugar, Europa es parte de Occidente y ni en Centroamérica ni en ninguna otra parte del mundo pueden los Estados Unidos arrogarse la representación exclusiva de los intereses occidentales (...) En segundo lugar, Europa está afectada porque el despliegue militar, naval, terrestre y aéreo que se ha llevado a cabo en Centroamérica, especialmente en los últimos dos años, puede afectar la capacidad defensiva occidental en otros frentes, como el europeo o el del Golfo Pérsico. Es una hipótesis suficientemente inquietante como para que los países europeos estén preocupados. Y finalmente, Europa se ve afectada porque a pesar de algunas declaraciones solemnes en sentido contrario, la lógica de la política norteamericana hace pensar que si los métodos utilizados hasta ahora no dan el resultado apetecido —si no se contiene a la guerra en El Salvador, si el aislamiento de Nicaragua desemboca en un acercamiento cada vez más sólido a Cuba y a la URSS— quizá se llegaría a una intervención militar en gran escala».*

La primera Conferencia reunió en San José, el 28 y 29 de septiembre de 1984, a los ministros de Asuntos Exteriores de la Comunidad y sus Estados miembros—más los de Portugal y España—, de los Estados de América Central, y de los Estados del Grupo Contadora (Colombia, México, Panamá y Venezuela). El objetivo era reforzar los esfuerzos desarrollados por los países de la región para acabar con la violencia y promover la justicia social, el desarrollo económico y el respeto de los derechos del hombre y de las libertades democráticas.

En la siguiente reunión, celebrada en Luxemburgo (11 y 12 de noviembre de 1985) se procedió a la institucionalización del diálogo político y a la firma del primer Acuerdo Marco de Cooperación. Se reafirma el pleno

apoyo a Contadora para lograr una solución pacífica, regional, global y negociada. Lógicamente no se ignora el papel trascendental que pueden jugar las dos superpotencias en la solución del conflicto, por lo que en la declaración se considera que *«es necesario que todos los países con vínculos e intereses en la región contribuyan eficazmente a crear las condiciones propicias para concluir las negociaciones a fin de que pueda suscribirse el Acta de Contadora y posteriormente cooperen al logro del objetivo y fin de dicha Acta»*.

Desde las instituciones europeas, esa experiencia fue muy beneficiosa. El propio Parlamento Europeo consideró, en una Resolución adoptada el 16 de enero de 1997, que *«los logros alcanzados en el marco del diálogo ministerial de San José entre la Unión Europea y Centroamérica iniciado en septiembre de 1984 constituyen uno de los mayores éxitos cosechados hasta el momento por la política exterior común de la Unión Europea»*.

Si hay un elemento común a todo el proceso que viven las reuniones San José es el consenso en el diálogo político que mantienen ambas partes. Como hemos afirmado, los procesos de Contadora y de Esquipulas se han beneficiado de la credibilidad internacional y de los espacios de acción que ha proporcionado el apoyo europeo, y han sido el principal contenido de las reuniones, junto con los procesos de democratización y el respeto de los derechos humanos. La primera etapa del diálogo —entre San José I (1984) y San José III (1987)— se subordinó al proceso de Contadora. En esta fase se institucionalizó el diálogo y se firmó el primer Acuerdo de Cooperación. A partir de la firma del Plan de Paz de Esquipulas el diálogo entró en una fase mucho más activa —de San José IV (1988) a San José VI (1990)— y la ayuda comunitaria, impulsada por la entrada en vigor del Acuerdo de Cooperación, se orientó a apoyar el proceso de paz. A tenor de los resultados del Plan de Paz de Esquipulas, cabe afirmar que es en el ámbito político en el que el diálogo ha cosechado sus mejores frutos, facilitando la paz negociada y evitando un conflicto generalizado en la región. Luis Guillermo Solís, uno de los artífices del “Plan Arias” desde la cancillería costarricense, ha reconocido que sin la participación de actores externos, entre ellos la Unión Europea, *«(...) la voluntad de paz de Centroamérica se habría desvanecido»*¹.

Los cambios que vive el sistema internacional desde finales de los ochenta afectan directamente a las relaciones birregionales, que intentan adaptarse a las exigencias del nuevo escenario de la posguerra fría y la globalización económica, a la nueva situación centroamericana (avances en el proceso de paz, democratización e integración) y a las nuevas prioridades de la política exterior de la Unión Europea y de sus Estados miembros. Los nuevos factores hacen mella en el contenido del diálogo, perdiendo fuerza las motivaciones iniciales, por lo que es necesario buscar una nueva racionalidad, una nueva estructura y unos nuevos objetivos, complementarios a los que impulsaron el diálogo (paz, democracia, desarrollo).

Las nuevas circunstancias dan lugar a un cierto distanciamiento, ya que cada región debe dar respuesta a necesidades que se dan en un marco distinto al de los ochenta. En especial, el fin de los conflictos armados disminuye la función mediadora que tuvo la Comunidad Europea. Aumentar los márgenes de autonomía regional para negociar en mejores términos con el Tratado Libre Comercio —nuevo objetivo prioritario de la región— depende de la política de Estados Unidos y del propio proceso de integración más que de una relación privilegiada con la Unión Europea, que además tiene que acudir a otros frentes (Europa Central y Oriental, el Mediterráneo). Además, en términos de costes y beneficios la ayuda al desarrollo de la Comisión no compensa las pérdidas ocasionadas por el establecimiento del mercado interior en términos económicos, ni es tan importante al recuperarse el crecimiento económico y al mejorar los equilibrios macroeconómicos de muchos países de la región. En términos políticos, la ayuda tampoco compensaría la fiscalización europea de temas sensibles como los derechos humanos, considerados un “asunto interno” por los centroamericanos.

Ese conjunto de hechos parece destinar a la Unión Europea a un lugar secundario detrás de Estados Unidos, que debe ejercer su liderazgo y hegemonía en Centroamérica, cuyo destino estaría vinculado a una gran área económica del Norte del Continente. Además, el fin de la guerra fría da lugar a una cada vez mayor coincidencia entre las percepciones de la Unión Europea y de Estados Unidos respecto a la situación que vive la región, tanto en lo político como en lo económico y social. La participación europea como contrapeso, a diferencia de los ochenta, ya no se considera necesaria.

Los cambios en las relaciones durante los años noventa.

Las relaciones eurolatinoamericanas —y en particular con América Central— en los años noventa vienen condicionadas por varios hechos. El Tratado de la Unión Europea, firmado en Maastricht el 7 de febrero de 1992, concede a la Unión nuevas formas de acción en su dimensión exterior; nace la política de cooperación para el desarrollo como política comunitaria (Título XVII del Tratado CE) y la política exterior y de seguridad común (Art. J) como política de la Unión. En ese contexto, la Unión define sus nuevos objetivos hacia América Latina.

El 31 de octubre de 1994, el Consejo de Ministros aprueba el “Documento básico sobre las relaciones de la Unión Europea con América Latina”, en el que se propone fortalecer el diálogo político desde el compromiso mutuo con la democracia y el respeto a los derechos humanos, y establecer nuevas relaciones de cooperación a partir de los acuerdos de tercera generación o de nuevos acuerdos comerciales firmados con los países y las agrupaciones regionales existentes, constatando

que la recuperación económica, en el marco de la integración regional, ha reactivado los intercambios comerciales y el interés de los inversores europeos. Quizá el aspecto más significativo del Documento es la afirmación del Consejo de que *«el fomento del comercio y las inversiones seguirá siendo la piedra angular de nuestras relaciones con nuestros asociados de América Latina y el Caribe»*. En el marco de la nueva política de cooperación para el desarrollo, el Documento plantea que la ayuda *«debería beneficiar, sobre todo, a los grupos sociales más desfavorecidos, incluidas las poblaciones indígenas, e incrementar su capacidad para preservar su identidad cultural y mejorar su situación económica y social»*.

Como ya señalamos, *«de lo anterior se deduce que existe el riesgo de que se esté gestando un modelo de dos velocidades en las relaciones con América Latina, siendo el atractivo comercial e inversor y los intereses económicos los únicos factores que, a la postre, determinen el alcance y la intensidad de las relaciones y la importancia relativa que se otorgue al diálogo político. Para aquellos países de mayor interés comercial e inversor —Mercosur, Chile, México— se estaría proponiendo un nuevo modelo de relación, denominado 'Asociación', basado en el diálogo político y el establecimiento de acuerdos de libre comercio. Para aquellos países de menor importancia —América Central y los del área andina— la relación seguiría estando dominada por la ayuda, según lo aplicado hasta ahora a los países no asociados»*².

El 23 de octubre de 1995, la Comisión presenta el Documento "Unión Europea-América Latina. Actualidad y perspectivas del fortalecimiento de la asociación 1996-2000". Para la Comisión, esta política debe estar basada en tres grandes estrategias:

a) el estrechamiento de los vínculos políticos, reforzando los mecanismos de diálogo. Son cuestiones fundamentales la paz, la democratización y los derechos humanos, pero el diálogo debe extenderse a temas nuevos, no estrictamente latinoamericanos, con el fin de promover la participación de América Latina en los asuntos internacionales.

b) el apoyo al libre comercio y la integración regional; se debe promover una integración auténtica, basada en los principios del regionalismo abierto, que incluya la liberalización comercial pero también fomente la cohesión social y la sostenibilidad ambiental.

c) la cooperación debe ser más coherente, flexible y eficaz, y debe concentrarse en un número limitado de objetivos y sectores para tener mayor impacto y visibilidad. Para la Comisión hay tres ejes prioritarios y tres temas transversales de interés común. Los tres ejes son: i) la consolidación democrática, que supone el fortalecimiento del poder legislativo y el judicial, el estímulo del buen gobierno, la reforma del Estado y la descentralización; ii) la lucha contra la pobreza y la exclusión, integrando a la población en la economía de mercado, promoviendo el respeto de los

derechos fundamentales de los trabajadores y el apoyo a políticas sociales; iii) el apoyo a las reformas económicas y a la mejora de la competitividad internacional en el marco de los programas del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional. La cooperación comunitaria deberá apoyar el desarrollo del sector privado y fomentará el comercio y la inversión, vinculando la cooperación científica y técnica y el desarrollo industrial.

Los temas transversales comunes son: i) el apoyo a la integración regional; ii) la educación y la formación; iii) la gestión de las interdependencias norte-sur: el medio ambiente, la energía y la lucha contra la producción, tráfico y consumo de drogas ilegales.

Las reuniones de San José ven reflejadas esas nuevas circunstancias que afectan a ambas regiones. Durante el período 1990-1996 la paz y la consolidación democrática siguen figurando en la agenda, pero adquieren mayor importancia los temas económicos y comerciales. La preocupación por el mercado interno, el desarrollo rural, la seguridad alimentaria y las necesidades básicas, que habían sido el núcleo de la política de cooperación en años anteriores, quedan en un segundo lugar. Con el fin de promocionar las exportaciones de productos no tradicionales, la Comunidad accede a las demandas de apertura de la región y otorga, en 1992, preferencias arancelarias extraordinarias a una serie de productos, en un esquema similar al concedido a los países andinos en el marco de la lucha contra el narcotráfico. A pesar de ello, la Comunidad siguió dejando fuera del diálogo la delicada cuestión del acceso al mercado europeo, desviando al GATT las demandas centroamericanas. A la larga, la evolución del diálogo revela que los intereses económicos son divergentes, como demostrará la guerra del plátano, y que el compromiso europeo con la paz, la democracia y el desarrollo necesita adaptarse a las nuevas demandas de reconstrucción y consolidación democrática de la región, y concentrarse en nuevos instrumentos y prioridades de cooperación, entre las que destaca la integración regional.

La reunión de San José IX (San Salvador, 1993), demuestra los contrastes que existen en la relación. Fruto del consenso, se firma el 22 de febrero el nuevo Acuerdo de Cooperación, de tercera generación, que sustituye al de 1984. El objetivo común es fortalecer y diversificar las relaciones de cooperación en todos los ámbitos de interés común, especialmente en las áreas económica, financiera, comercial, social, científico-técnica y de medio ambiente, y promover el fortalecimiento y la consolidación del Sistema de Integración Centroamericana. El Acuerdo incluye la cláusula democrática y una cláusula evolutiva.

Sin embargo, el propio Parlamento Europeo, destacando la importancia del acuerdo, señalaba en el Informe presentado el 2 de julio de 1993 algunas carencias y objeciones. Para la Comisión de Asuntos Exteriores y de Seguridad, *«La idea determinante parece ser integrar a estos países en*

un sistema multilateral abierto. Lógicamente el éxito de esta nueva política de cooperación comercial dependerá en gran medida de que la Comunidad, firme defensor del libre comercio, lo sea realmente para aquellos productos en los que estos países sean competitivos, esto es, mejores y más baratos que los de la Comunidad». Añade que «no puede dejar de señalarse que, ni entonces [se refiere al Acuerdo de 1985, n. del a.] ni ahora, se incluye el diálogo político en tales acuerdos, desperdiciándose la oportunidad de incorporar el Proceso de San José a los mismos, y de proporcionarles una base institucional sólida. En definitiva, el acuerdo es positivo, si bien, como ya hemos indicado, se ha perdido la oportunidad de dotarlo de un verdadero diálogo político o de establecer unos términos de libre comercio que verdaderamente impulsaran el crecimiento de estos países».

Para la Comisión de Desarrollo y Cooperación, «la situación económica y social de estos países pone de manifiesto la relación existente entre desarrollo sostenido y democracia duradera. Las situaciones de pobreza e injusticia social desembocan muchas veces en añoranzas dictatoriales. Es evidente que la consecución de la democracia debe apoyarse mediante compromisos financieros. Los fondos comunitarios destinados a América Central han ido en constante aumento en los últimos años. Este apoyo financiero está más que justificado cuando contemplamos los efectos desastrosos que han producido, por un lado, los conflictos armados centroamericanos y, por otro, las graves consecuencias sociales de los Programas de Ajuste Estructural». El texto anterior evidencia el interés comunitario por la región, pero también los límites de sus acciones tanto en lo político, en lo comercial, en lo institucional y en la cooperación para el desarrollo.

Por otro lado, la reunión San José XI estuvo dominada por un agrio enfrentamiento en torno a la cuestión de los derechos humanos —el ministro salvadoreño vetó una propuesta europea para incluir una declaración sobre la “Comisión de la Verdad”— y el comercio del plátano.

La necesidad de adaptar el diálogo a los nuevos tiempos fue decidida en la Conferencia San José XII, celebrada en Florencia el 21 de marzo de 1996. Se propone la reestructuración de la cooperación conforme a las prioridades y políticas definidas en el documento “Fortalecimiento de la Asociación 1996-2000” y las nuevas demandas centroamericanas: apoyo al fortalecimiento del Estado de derecho, apoyo a las políticas sociales, apoyo al proceso de integración y a la inserción de América Central en la economía internacional. También se define una nueva estructura institucional acorde al desarrollo de la PESC: conferencias ministeriales cada dos años, y los años alternos reuniones de los cancilleres centroamericanos con la “troika” comunitaria.

La siguiente reunión, San José XIII se celebró en La Haya los días 25 y 26 de febrero de 1997, conforme al nuevo formato definido en Florencia. La nueva agenda queda recogida en la Declaración final: fortalecimiento de la administración de justicia y el poder legislativo, apoyo a los procesos

electorales, descentralización y apoyo a gobiernos y comunidades locales, vigencia de los derechos humanos, reformas de las políticas de salud y educación, apoyo a la reforma fiscal para fortalecer las capacidades del Estado y promover la equidad, formación de recursos humanos, lucha contra la pobreza y acceso a la tierra.

La formación de la policía civil y, en particular el establecimiento del Instituto Centroamericano de Estudios Superiores de Policía, y el apoyo al desarme de las poblaciones civiles fueron otros de los temas abordados en la reunión.

Asimismo, los ministros resaltaron la importancia de la cooperación privada para apoyar la inversión, que se ha concretado en la instalación de Eurocentros, el programa europeo AL-Invest de apoyo a las inversiones en Latinoamérica y por los préstamos del Banco Europeo de Inversiones.

En el marco de la cooperación interinstitucional, se inscribe la Declaración conjunta sobre la cooperación entre la Delegación para las relaciones con los países de América Central y México del Parlamento Europeo (representada por su Presidente, José Ignacio Salafranca), y el Parlamento Centroamericano (representado por su Presidente, Ernesto Lima Mena), firmada el 25 de junio de 1997, con el objetivo de crear mecanismos que permitan profundizar el diálogo político parlamentario entre ambas Partes, basado en el principio del respeto y el fortalecimiento de la democracia como forma de gobierno y la defensa de los derechos humanos, económicos y sociales, y del pluralismo político.

La nueva agenda de las relaciones Unión Europea-América Central

Destacando el hecho de que sólo un ministro de asuntos exteriores de la "troika" comunitaria (compuesta por Jacques Poos, ministro de Asuntos Exteriores de Luxemburgo, que ejercía la presidencia, Michiel Patijn, secretario de estado holandés de Asuntos Exteriores y Brian O'Shea, secretario de estado irlandés) se presentó a la reunión de La Haya, Stevens afirma que *«la fórmula de troika no representaba una solución al problema. Solamente si se otorgaba más contenido geopolítico a este foro, tanto en cuestiones como en preparación, los ministros europeos, de por sí con ingentes tareas, considerarían que vale la pena participar en mayor número. Los tiempos cambian. Una vez resueltos los conflictos en Nicaragua, El Salvador y Guatemala, para América Central, a nivel internacional resultó negativo el dividendo de la paz. En los últimos años, el Istmo ha perdido en gran parte su encanto geopolítico. Reconocer lo anterior requiere modestia y conocimiento»*.

La XIV Conferencia se celebró en la capital de Costa Rica, los días 10 y 11 de febrero de 1998. Considerada como muestra de la consolidación

del nuevo diálogo entre ambas regiones, en la reunión se abordaron las siguientes cuestiones: el proceso de integración centroamericano (teniendo en cuenta la reunión de Managua); la extensión a los productos industriales centroamericanos del régimen especial del Sistema de Preferencias Generalizadas; las relaciones económicas y comerciales; la cuestión de los plátanos; y la futura cumbre Unión Europea-América Latina. Además se trataron otras cuestiones como la cooperación en materia de consolidación del Estado de derecho y de seguridad de los ciudadanos, los derechos humanos y el respeto de los derechos fundamentales de los trabajadores, la lucha contra el tráfico de drogas y el crimen organizado, y la lucha contra las minas antipersonas. Con el aval que supone el constante apoyo a la integración centroamericana y ser el principal donante de ayuda al desarrollo —el 62% del total— el vicepresidente de la Comisión Europea, Manuel Marín, pasó revista al estado actual de ese proceso y destacó las líneas fundamentales de la acción europea. Si hace veinte años el objetivo fundamental era poner fin a la guerra, *«ahora el principal condicionante para la concesión de ayudas es la gobernabilidad del país. Justicia, policía, políticas fiscales y aduaneras, parlamentarismo (...).»* Marín insiste constantemente en que Europa tiene sus propias exigencias, que le importa poco el color político de los Gobiernos mientras provengan de un proceso democrático y pide la regionalización para no quedar solos ante la aipsonadora de la economía global³.

En San José XIV reaparecen el encuentro político y el desencuentro económico. Junto al reconocimiento, por un lado, de los esfuerzos centroamericanos en favor de la democratización y el desarrollo, y por otro, del apoyo europeo a esas iniciativas, algunos puntos del Comunicado conjunto desvelan las dificultades que permanecen constantes: *«Las Partes se felicitaron por el impacto positivo del régimen de las preferencias generalizadas especiales para los productos agrícolas, otorgado a Centroamérica por la Unión Europea desde el 1 de enero de 1997, el cual ha contribuido a una mayor integración de Centroamérica en la economía mundial, ampliando sus exportaciones e importaciones en proporción a su producción, lográndose una mejor posición en algunos sectores de la producción agrícola no tradicional y mejorando las condiciones de vida de amplios grupos sociales mediante la creación de nuevas fuentes de empleo, entre otros para las mujeres y los indígenas. Asimismo, la parte centroamericana reiteró su petición de que se aplique un régimen para los productos industriales similar al otorgado a los países de la Comunidad Andina, a fin de consolidar el esfuerzo centroamericano para integrarse en el nuevo espacio económico global. Esto generaría ventajas importantes para las empresas europeas abastecedoras de bienes de capital y tecnología destinados a la modernización de las industrias centroamericanas. La Unión Europea tomó nota de la petición centroamericana de que se adopte un régimen de preferencias especiales para los productos industriales. La*

Comisión Europea examinará esta cuestión a la luz de los criterios pertinentes al elaborar la propuesta de renovación del sistema de preferencias generalizadas previstas para este año. Vemos como las demandas centroamericanas chocan contra el entramado de intereses comunitarios —incluidos los de los Estados miembros— y que, por tanto las espadas siguen en alto en lo que se refiere a las cuestiones comerciales.

Según la crónica publicada en *Europe*⁴, la Unión Europea está dispuesta a realizar un esfuerzo para apoyar la integración regional en Centroamérica, aunque resulta imprescindible que los centroamericanos decidan ellos mismos si desean o no integrarse y según qué modelo, declaró el vicepresidente Manuel Marín al comienzo de la Conferencia, quien se preguntaba *«¿puede sobrevivir una América Central dividida en pequeñas economías, con pequeñas poblaciones, con un sistema económico compartimentado...? Es difícil, muy difícil, por no decir imposible.* Es la propia región quien debe encontrar el mecanismo que le permita pasar a una economía capaz de desempeñar una función en las negociaciones de la zona de librecambio de las Américas y en las negociaciones con la Unión Europea. Por su parte, Ignacio Salafranca, propuso un estudio del coste de la no integración, similar al elaborado por Cecchini sobre el coste de la no Europa, ya que podría ofrecer el impulso político necesario a la integración.

Pasando revista a las relaciones entre ambas regiones, Stevens ha puesto de relieve el interés que América Central tiene en su diálogo político con la Unión Europea: *«¿No es cierto que ésta otorga el 58% de toda la ayuda exterior que recibe el Istmo, absorbe el 19% de toda su exportación y se mantiene desde hace años como el primer comprador de bananas y café proveniente de esta región? El Istmo considera sus relaciones con la Unión Europea como alternativa útil (quizá se pueda incluso recurrir al término de instrumento de presión) para disminuir su alta dependencia respecto de Estados Unidos con vistas a ampliar su margen de negociaciones en Washington. Por lo demás, la UE ha demostrado ser su socio más cooperativo cuando se trata de defender la democracia, los derechos humanos y la integración regional.* Sobre esa base, el diálogo sólo recuperará su atractivo cuando la agenda aborde cuestiones que tengan un valor geopolítico común y específico (el problema de las drogas, la cuestión del medio ambiente, el acceso al mercado y la cooperación económica y política en la región) o implique importantes 'valores blandos' (la democracia, los derechos humanos, el desarme civil, el problema de las minas antipersonas, el tráfico internacional de armas). Stevens señala algunas de las carencias actuales del proceso de San José: *«Los Estados miembros de la UE como los países de América Central tienden a reprocharse mutuamente no preparar suficientemente los debates, adoptar una posición demasiado teórica, no desviarse de los discursos preparados para confrontarse en un diálogo abierto y espontáneo y no presentar propuestas concretas de acción.*

Es necesario, por tanto, dar un nuevo impulso a las relaciones con América Central, desde el reconocimiento a la importante tarea que ha desempeñado la Unión Europea, pero buscando nuevos vínculos e intereses comunes. Juegan en contra la propia dinámica integracionista que viven ambas regiones, lo que da lugar a priorizar las cuestiones internas (ampliación, financiación, fondos estructurales, unión económica y monetaria, y otras en el caso europeo; puesta en práctica de la Declaración de Managua, participación en los procesos regionales y hemisféricos, entre otros, para América Central) y el papel decreciente que Centroamérica ocupa en la agenda exterior de la Unión Europea, en la que se incluyen la revisión de Lomé, las relaciones con otros países europeos, la política mediterránea y, para América Latina, las relaciones con Mercosur, Chile y México.

Para el Parlamento Europeo, consciente de la importancia que han tenido y tienen las relaciones con América Central, la política de la Unión hacia la región para por su intensificación y reorientación; por ello, *«demanda la elaboración de una Programa de Acción Global de la PESC para América Central, bien concreto y definido, y dotado de medios presupuestarios suficientes; además, pide que la Comisión le presente un plan detallado de su programa plurianual en favor de Centroamérica y de las medidas conexas que garanticen un mejor uso de los recursos disponibles y un control financiero y técnico eficaz»*⁵.

El compromiso europeo con América Central debe hacer frente a la paradoja que supone que, a pesar de los objetivos alcanzados tanto en lo político como en lo económico, sigan existiendo situaciones, fundamentalmente bolsas de pobreza, marginación y exclusión social, que suponen una amenaza para la paz y la democracia. Dicho con otras palabras, cómo resolver el dilema que supone, por un lado, la presión para que esas economías se liberalicen sobre la base de poner en práctica programas de ajuste estructural, al mismo tiempo que se proclama como objetivo prioritario la lucha contra la pobreza. Sin resolver la cuestión de la deuda social es difícil que se culminen los objetivos de democratización, desmilitarización progresiva de la sociedad y mejora sustancial de los derechos humanos.

Sin duda alguna los gobiernos han cumplido y deben cumplir una tarea esencial en esos ámbitos, pero es necesario también abrir espacios (o consolidarlos en algunos casos) para que los ciudadanos de esos países se sientan no sólo objeto de algunas decisiones, sino que puedan participar más directamente en ellas. El proceso de integración europea, aunque con sus deficiencias, está realizado no sólo para los europeos, sino con los europeos; una forma de apoyar los procesos de integración es acercarlos a los ciudadanos, para que se sientan partícipes de él. De ese modo no sólo se conseguirán éxitos económicos, sino también políticos y sociales.

La convocatoria de la cumbre entre la Unión Europea y América Latina, prevista para el primer trimestre de 1999, abre nuevas expectativas para

las relaciones entre ambas regiones. Será una buena ocasión para celebrar los éxitos conseguidos, pero también para repasar lo que queda por hacer. No cabe duda de que, desde el lado europeo, a España le cabe una responsabilidad mayor en cuanto a la definición de objetivos y a la consecución de resultados. Confiemos en que el gobierno español, recordando la responsabilidad y el compromiso que tiene con el proceso de paz y democracia en América Central, asuma no sólo ser quien ha liderado la convocatoria, sino quien se comprometerá, junto con sus socios europeos, en la consecución de los objetivos, especialmente aquellos que afectan a la paz y la democracia.

Las Conferencias ministeriales Unión Europea-Centroamérica (El "diálogo de San José")⁶

Conferencia	Principales contenidos
San José I 28-29 de septiembre de 1984 San José (Costa Rica)	Apoyo al Proceso de Contadora. Peticiónes centroamericanas: respaldo político, ayuda al desarrollo, reducción de deuda y apertura comercial. Compromiso de la CE de mayor apoyo económico.
San José II 11-12 de noviembre de 1985 Luxemburgo	Institucionalización del diálogo político. Firma del primer Acuerdo Marco de Cooperación (de "segunda generación").
San José III 9-10 de febrero de 1987 Ciudad de Guatemala	Apoyo al proceso de Esquipulas, al Grupo de Contadora y al Grupo de Apoyo. Entra en vigor el Acuerdo de Cooperación (1 de marzo). I reunión de la Comisión Mixta CE-Centroamérica (Bruselas, 17-18-VI). Compromiso comunitario de apoyo a integración regional y al Parlamen. El Consejo Europeo (Luxemburgo, 22-VI) aprueba las Conclusiones sobre el Desarrollo de Relaciones con América Central, declarando su apoyo al Plan de Paz del Presidente Arias.
San José IV 29 de febrero - 1 de marzo de 1988 Hamburgo (Alemania)	Apoyo al proceso de paz y democratización en América Central a través del Acuerdo De Esquipulas II. Apoyo al Plan de Acción Inmediata (PAI) con ayuda alimentaria, ayuda a refugiados, apoyo a SIECA y BCIE.

Las Conferencias ministeriales Unión Europea-Centroamérica
(El "diálogo de San José") (Continuación)

Conferencia	Principales contenidos
	<p>II reunión de la Comisión Mixta (Managua, 23-24-VI). La cooperación comunitaria supera los 100 millones de ECU.</p>
<p>San José V 27-28 de febrero de 1989 San Pedro Sula (Honduras)</p>	<p>Apoyo a los acuerdos de desmovilización de la "contra" y realización de elecciones en Nicaragua.</p> <p>Apoyo a la Conferencia Internacional sobre Refugiados en Centroamérica (CIREFCA) y al Plan Especial para Centroamérica (PEC) de Naciones Unidas.</p> <p>III reunión de la Comisión Mixta (Bruselas, 30-VI).</p>
<p>San José VI 9-10 de abril de 1990 Dublín (Irlanda)</p>	<p>Apoyo a las conversaciones de paz en El Salvador.</p> <p>Apoyo a la reactivación del MCCA a través del Sistema Regional de Pagos y el fondo de apoyo a las exportaciones de Honduras y Nicaragua. "Programa de desmantelamiento de obstáculos al comercio intrarregional". Preocupación centroamericana por posibles efectos negativos del Mercado Único Europeo.</p> <p>Apoyo al Parlacen, a CIREFCA y al BCIE. Programas para PYMES (PAPIC) Nuevos mecanismos de cooperación en materia de lucha contra las drogas ilegales, medio ambiente o creación de <i>joint-ventures</i> (ECIP)</p> <p>IV reunión de la Comisión Mixta (Tegucigalpa, 17-18-VI). La cooperación comunitaria alcanza 117 millones de ECU.</p>
<p>San José VII 18-19 de marzo de 1991 Managua (Nicaragua)</p>	<p>Se reafirma el apoyo de la CE al PEC, al Parlacen, a la integración regional conforme al PAECA, y se anuncia un nuevo programa de derechos humanos impulsado por el Parlamento Europeo.</p> <p>Petición centroamericana de un régimen comercial preferencial similar al concedido a países andinos.</p> <p>Preocupación centroamericana por el impacto del MUE en las exportaciones, especialmente plátanos.</p>

Las Conferencias ministeriales Unión Europea-Centroamérica
(El "diálogo de San José") *(Continuación)*

Conferencia	Principales contenidos
	V reunión de la Comisión Mixta (Bruselas, 25-26-XI). La cooperación comunitaria en 1991 asciende a 124 millones de ECU.
<p>San José VIII 24-25 de febrero de 1992 Lisboa (Portugal)</p>	<p>Apoyo al Acuerdo de Paz de Chapultepec y al Programa de Reconstrucción de El Salvador.</p> <p>Entra en vigor (1-I-92) el régimen de preferencias comerciales "especiales y temporales" para la mayor parte de las exportaciones agrícolas y pesqueras de Centroamérica, excepto el plátano.</p> <p>Compromiso comunitario de apoyo al proceso de integración conforme al "Protocolo de Tegucigalpa".</p> <p>Comienza el "Programa plurianual de promoción de los derechos humanos en América Central".</p> <p>Se plantea la necesidad de un nuevo Acuerdo de cooperación "de tercera generación".</p> <p>La cooperación comunitaria asciende a 143 millones de ECU, de los que 60 millones se destinaron a la reconstrucción de El Salvador.</p>
<p>San José IX 22-23 de febrero de 1993 San Salvador (El Salvador)</p>	<p>Firma del Acuerdo de cooperación "de tercera generación", sustituyendo al anterior. El acuerdo incluye la "cláusula democrática" y la "cláusula evolutiva" de este tipo de acuerdos.</p> <p>Adopción de la nueva organización Común del Mercado del plátano, rechazada por los Presidentes de Costa Rica, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá, quienes anuncian que elevarán el caso ante el GATT</p> <p>La comunidad aprueba la extensión de actividades del Banco Europeo de Inversiones (BEI) a América Latina.</p> <p>VI reunión de la Comisión Mixta (Guatemala, 7-8-X). La cooperación comunitaria alcanza 150 millones de ECU.</p>
<p>San José X 28-29 de marzo de 1994 Atenas (Grecia)</p>	<p>X aniversario del "diálogo de San José".</p> <p>Apoyo al proceso de paz en Guatemala y a la nueva etapa de la integración económica delineada en el "Protocolo de Guatemala".</p>

Las Conferencias ministeriales Unión Europea-Centroamérica
(El "diálogo de San José") *(Continuación)*

Conferencia	Principales contenidos
	<p>La cooperación comunitaria alcanza 170 millones de ECU en 1994 y un volumen acumulado superior a 1.000 millones.</p>
<p>San José XI 23-24 de febrero de 1995 Ciudad de Panamá</p>	<p>La cooperación comunitaria apoyará algunos de los objetivos prioritarios de la ALIDES: democratización, promoción de los derechos humanos, reforma del Estado, acceso de la población a servicios sociales, lucha contra las drogas ilegales, apoyo a nuevos cuerpos de policía civil. Se extienden por un año más las preferencias arancelarias temporales y extraordinarias. Los gobiernos centroamericanos solicitan la extensión por diez años y la equiparación de las preferencias a las de los países andinos, incluyendo los productos industriales.</p> <p>I Reunión del Foro de Comercio (Bruselas, 26-X).</p> <p>Se inicia proceso de reflexión sobre el diálogo de San José. Comunicación de la Comisión con propuestas sobre contenidos y estructura del diálogo y la cooperación.</p>
<p>San José XII 21 de marzo de 1996 Florencia (Italia)</p>	<p>Aprobación de la "Declaración Solemne" sobre la renovación del Diálogo de San José. Nuevo formato del diálogo: reuniones a nivel ministerial cada dos años, reuniones con la "Troika" el otro año. Refuerzo del papel de la Comisión Mixta.</p> <p>Prioridades cooperación: consolidación del Estado de Derecho, reforma del Estado, políticas sociales, integración regional e inserción en la economía mundial.</p> <p>Renovación del Programa Plurianual para la promoción de los derechos humanos.</p>
<p>San José XIII 25-26 de febrero de 1997 La Haya (Holanda)</p>	<p>Apoyo político y económico al acuerdo de paz en Guatemala.</p> <p>Primera reunión con la "Troika" de la UE.</p> <p>Nuevas prioridades para la cooperación: fortalecimiento Estado de derecho, reforma sistema judicial, sectores sociales y lucha contra</p>

Las Conferencias ministeriales Unión Europea-Centroamérica
(El "diálogo de San José") *(Continuación)*

Conferencia	Principales contenidos
San José XIV 10 de febrero de 1998 San José (Costa Rica)	<p>la pobreza, reforma fiscal, acceso a la tierra, fortalecimiento integración regional.</p> <p>Con fecha 1 de enero de 1997 se otorgan preferencias arancelarias a los productos agrícolas similares a las concedidas a los países andinos. Centroamérica solicita tratamiento similar a bienes industriales.</p> <hr/> <p>Reconocimiento del trascendental papel jugado por el Proceso de San José iniciado en el año 1984. La Unión Europea reafirma su voluntad de continuar contribuyendo a la consolidación del desarrollo regional de América Central.</p> <p>Satisfacción de la Unión Europea por el inicio del proceso gradual y progresivo hacia la Unión Centroamericana, recogida en la Declaración de Managua, adoptada el 2 de septiembre de 1997.</p> <p>La Unión Europea se compromete a reforzar la consolidación del Estado de Derecho, especialmente en lo que se refiere a la modernización y descentralización de la administración pública y al fortalecimiento de la administración de justicia y la aplicación de la ley, así como a la formación policial.</p> <p>Compromiso conjunto para intensificar la coordinación y cooperación en la lucha contra las drogas.</p> <p>Satisfacción por el impacto positivo del régimen de preferencias generalizadas especiales para los productos agrícolas, otorgado a América Central desde el 1 de enero de 1997. Solicitud centroamericana para que se aplique un régimen para los productos industriales, de la que la delegación europea toma nota.</p> <p>Ambas partes se congratulan por la celebración, en 1999, de la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Europea y América Latina y el Caribe.</p>

NOTAS

1. Sanahuja y Sotillo 1997, p. 58.
2. Sanahuja y Sotillo 1997, pp. 63-64.
3. Declaraciones de Manuel Marín recogidas en *El País* (edición internacional), 11 de febrero de 1998.
4. *Europe* nº 4120, 12 de febrero de 1998.
5. "Resolución sobre la Comunicación de la Comisión al Consejo relativa a la renovación del Diálogo de San José entre la Unión Europea y Centroamérica", 16 de enero de 1997. DOCE C 33, 3-II-97, pp. 91-94.
6. Elaborado por José A. Sanahuja y José A. Sotillo a partir de los Comunicados de las reuniones y otras fuentes oficiales.

BIBLIOGRAFÍA

- ARENAL, Celestino del (1997): "Los acuerdos de cooperación entre la Unión Europea y América Latina (1971-1997): evolución, balance y perspectivas", *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, nº 1, otoño/invierno, Madrid, pp. 111-138.
- MARÍN, Manuel (1998): "La política de desarrollo de la Unión Europea hacia los países en vías de desarrollo de Asia, América Latina y el Mediterráneo", *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, nº 2, primavera / verano.
- MORÁN, Fernando (1985): "El papel de Europa en Centroamérica", n. 7, *Tiempo de Paz*, otoño, Madrid, pp. 76-97.
- IRELA (1994): *Diez años del Proceso de San José. Un balance la cooperación Unión Europea - América Central*, Madrid.
- SANAHUJA, José Antonio (1996): *Renovando el diálogo de San José. El futuro de las relaciones entre América Central y la Unión Europea*, Londres: Catholic Institute of International Relations.
- SANAHUJA, José Antonio y José Ángel Sotillo (1997): *El Parlamento Europeo y el proceso de integración centroamericana*, Parlamento Europeo (Dirección General de Estudios), Luxemburgo.
- STEVENS, Wylly J. (1998): "El proceso de San José", *Política Exterior*, 61, XII, enero/febrero, Madrid, pp. 143-157.

Apéndice

Las cumbres presidenciales y el proceso de integración regional en Centroamérica (1986-1997)¹

Cumbre	Lugar y fecha	Principales contenidos y acuerdos	Tratados y convenios suscritos ²
I	Esquipulas (Guatemala) 25-26 de mayo de 1986	<ul style="list-style-type: none"> - Formaliza las reuniones presidenciales con el objetivo de lograr una solución pacífica y negociada a los conflictos de la región. - Acuerdo para la creación del Parlamento Centroamericano (Parlacen) 	
II	Ciudad de Guatemala (Guatemala) 6-7 de agosto de 1987	<ul style="list-style-type: none"> - Acuerdo de Paz de Esquipulas II ("Plan Arias"). Creación de las Comisiones Nacionales de Reconciliación 	<ul style="list-style-type: none"> - Tratado Constitutivo del Parlamento Centroamericano y otras Instancias Políticas, aprobado el 2 de octubre de 1987, firmado entre el 8 y el 16 de octubre de ese año. En vigor el 1 de mayo de 1990.
III	Alajuela (Costa Rica) 17 y 18 de enero de 1988	<ul style="list-style-type: none"> - Reitera los compromisos del Acuerdo de Paz de Esquipulas - "Plan de Acción Inmediata" (PAI), que sienta las bases de la recuperación económica regional, incluyendo la reactivación del sistema regional de pagos 	
IV	Costa del Sol (El Salvador) 14 y 15 de febrero de 1989	<ul style="list-style-type: none"> - Acuerdo para elaborar un plan conjunto para la desmovilización de la "Contra". Compromiso, por parte de Nicaragua, de celebrar elecciones en febrero de 1990 	

Las cumbres presidenciales y el proceso de integración regional en Centroamérica (1986-1997) (Continuación)

Cumbre	Lugar y fecha	Principales contenidos y acuerdos	Tratados y convenios suscritos
		<ul style="list-style-type: none"> - Apoyo a la convocatoria de la Conferencia Internacional sobre los Refugiados en Centroamérica (CIREFCA) y creación de la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (CCAD) 	
V	Tela (Honduras) 5 a 7 de agosto de 1989	<ul style="list-style-type: none"> - Plan de Desmovilización de la "contra" nicaragüense. Creación de la Comisión Internacional de Asistencia y Verificación (CIAV). - Solicita la creación del Grupo de Observadores de Naciones Unidas para Centroamérica (ONUCA). 	
VI	San Isidro de Coronado (Costa Rica), 11 y 12 de diciembre de 1989	<ul style="list-style-type: none"> - Reitera compromisos del Plan de Desmovilización y apoya esfuerzos para alcanzar la paz en El Salvador. 	<ul style="list-style-type: none"> - Convenio Constitutivo de la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (CCAD), suscrito el 12 de diciembre de 1989, en vigor el 27 de noviembre de 1992.
VII	Montelimar (Nicaragua) 3 y 4 de abril de 1990	<ul style="list-style-type: none"> - Reitera necesidad de cumplimiento del Plan de Desmovilización de la "contra" tras las elecciones nicaragüenses y apoya el proceso de negociación de El Salvador y Honduras. - Acuerda dedicar la siguiente "cumbre" a temas económicos y al relanzamiento de la integración regional. 	

Las cumbres presidenciales y el proceso de integración regional en Centroamérica (1986-1997) (Continuación)

Cumbre	Lugar y fecha	Principales contenidos y acuerdos	Tratados y convenios suscritos
VIII	Antigua (Guatemala) 17 y 18 de junio de 1990	<ul style="list-style-type: none"> - Aprueba el Plan de Acción Económico para Centroamérica (PAECA), que incluye la renovación del marco jurídico, del proceso de la integración centroamericana, la reactivación del comercio intrarregional y del Sistema Regional de Pagos, el "Programa de Desmantelamiento de Obstáculos al Comercio Intracentroamericano" acordado con la Comunidad Europea, la coordinación de las negociaciones comerciales con terceros, diversas políticas sectoriales, y la reactivación de la Comisión de Seguridad regional. 	
IX	Puntarenas (Costa Rica) 15 a 17 de diciembre de 1990	<ul style="list-style-type: none"> - Seguimiento de los procesos de paz de El Salvador y Guatemala y de los compromisos del PAECA. - Creación de la Comisión Centroamericana Permanente para la Erradicación de la Producción, Consumo, Tráfico, Uso indebido de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas y delitos conexos. - Acuerdos en materia arancelaria, aduanera, migratoria, agropecuaria, de ciencia y tecnología. 	

Las cumbres presidenciales y el proceso de integración regional en Centroamérica (1986-1997) (Continuación)

Cumbre	Lugar y fecha	Principales contenidos y acuerdos	Tratados y convenios suscritos
X	San Salvador (El Salvador) 15 a 17 de julio de 1991	<ul style="list-style-type: none"> - Acuerdo para reformar la ODECA como marco político-institucional regional. - Aprobación parámetros negociación de la reducción arancelaria (AEC entre 5 y 20% con listas excepciones, aplicable desde 31-XII 1992); Plan de Acción Agrícola: acuerdos para la liberalización del sector, adoptando sistema de "banda de precios"; impulsa el proyecto de "Sistema de Interconexión Eléctrica de los Países de América Central" (SIEPAC). - Creación de instancias de coordinación en materia de salud, agricultura y vivienda. - Creación de la Comisión Regional de Asuntos Sociales (CRAS), integrada por las "Primeras Damas" de la Región. 	<ul style="list-style-type: none"> - Acuerdo Multilateral Transitorio de Libre Comercio entre Honduras y Costa Rica, El Salvador, Guatemala y Nicaragua, en vigor el 7 de febrero de 1992. - Protocolo al Tratado Constitutivo del PARLACEN.
XI	Tegucigalpa (Honduras) 12 y 13 de diciembre de 1991	<ul style="list-style-type: none"> - Creación de un nuevo marco jurídico-institucional de la integración: el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) a través del "Protocolo de Tegucigalpa". - Adopta el "Compromiso de Tegucigalpa": una estrategia de desarrollo humano con énfasis en la infancia y la juventud. 	<ul style="list-style-type: none"> - Protocolo de Tegucigalpa a la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos, suscrito el 13 de diciembre de 1991. En vigor el 23 de julio de 1992.
XII	Managua (Nicaragua) 4 y 5 de junio de 1992	<ul style="list-style-type: none"> - Seguimiento de los procesos de paz y de democratización en Centroamérica. 	<ul style="list-style-type: none"> - Convenio para la Conservación de la Biodiversidad y la Protección de Áreas Silvestres

Las cumbres presidenciales y el proceso de integración regional en Centroamérica (1986-1997) (Continuación)

Cumbre	Lugar y fecha	Principales contenidos y acuerdos	Tratados y convenios suscritos
		<ul style="list-style-type: none"> - Adopción de diversos acuerdos en materia de medio ambiente, productos básicos (café y banana) y entrada en funcionamiento del SICA. - Conclusión negociaciones sobre el nuevo Arancel Uniforme Centroamericano; aprobación del reglamento de origen Centroamericano. Propuestas para facilitar movilidad de personas (eliminación visados, formato común de pasaporte...). 	<p>Prioritarias de América Central, suscrito el 5 de junio de 1992. En vigor el 20 de diciembre de 1994.</p>
XIII	Ciudad de Panamá (Panamá) 9 a 11 de diciembre de 1992	<ul style="list-style-type: none"> - "Compromiso Agropecuario de Panamá": estrategia para revitalizar el sector. Creación de un Fondo Regional para la Modernización y Reconversión del Sector Agropecuario. - Acuerdo para la entrada en funcionamiento del SICA el 1 de enero de 1993 y nombramiento del Secretario General. - Aprobación de las Bases para un nuevo tratado de integración económica. 	<ul style="list-style-type: none"> - Convenio de los Estatutos de la Corte Centroamericana de Justicia, suscrito el 10 de diciembre de 1992, en vigor desde el 2 de febrero de 1994. - Acuerdo regional sobre movimiento transfronterizo de desechos peligrosos, suscrito el 11 de diciembre de 1992, en vigor desde el 28 de febrero de 1994. - Protocolo de Modificación al Código Aduanero Uniforme Centroamericano (CAU-CAII), suscrito el 7 de enero de 1993, en vigor el 1 de julio de 1996.
XIV	Ciudad de Guatemala (Guatemala) 29 de octubre de 1993	<ul style="list-style-type: none"> - Renovación del marco jurídico institucional de la integración económica a través del "Protocolo de Guatemala" al Tratado General. 	<ul style="list-style-type: none"> - Protocolo al Tratado General de Integración Económica Centroamericana (Protocolo de Guatemala), suscrito el 29 de octubre de 1993, en vigor el 17 de agosto de 1995.

Las cumbres presidenciales y el proceso de integración regional en Centroamérica (1986-1997) (Continuación)

Cumbre	Lugar y fecha	Principales contenidos y acuerdos	Tratados y convenios suscritos
		<ul style="list-style-type: none"> - Acuerdo para elaborar un tratado de integración social y creación del Fondo Centroamericano de Inversión Social contra la Pobreza en el seno del BCIE. - Aprobación del Programa de Armonización Tributaria en Centroamérica. 	<ul style="list-style-type: none"> - Tratado de Asistencia Legal Mutua en Asuntos Penales, suscrito el 29 de octubre de 1993 (aún no vigente). - Convenio Regional sobre Cambios Climáticos, suscrito el 29 de octubre de 1993. En vigor el 28 de julio de 1994. - Convenio Regional para el Manejo y Conservación de los Ecosistemas Naturales Forestales y el Desarrollo de Plantaciones Forestales, suscrito el 29 de octubre de 1993. En vigor el 6 de marzo de 1996. - Convenio Constitutivo del Centro de Coordinación para la Prevención de Desastres Naturales en América Central (CEPREDE-NAC), suscrito el 29 de octubre de 1993, en vigor el 17 de mayo de 1995. - Convenio Constitutivo de la Comisión Centroamericana Permanente para la Erradicación de la Producción, Tráfico, Consumo y Uso Ilícitos de Estupefacientes y Substancias Psicotrópicas (CCP), suscrito el 29 de octubre de 1993. En vigor desde el 7 de febrero de 1996.
XV	Guácimo (Costa Rica) 20 de agosto de 1994	- Acuerdo para formular una estrategia regional de desarrollo sostenible, que se definirá en las dos siguientes reuniones presidenciales extraordinarias.	- Tercer Protocolo al Tratado Constitutivo del Parlamento Centroamericano y Otras Instancias Políticas, suscrito el 20 de agosto de 1994. Aún no vigente. Entrará en vigor

Las cumbres presidenciales y el proceso de integración regional en Centroamérica (1986-1997) (Continuación)

Cumbre	Lugar y fecha	Principales contenidos y acuerdos	Tratados y convenios suscritos
			cuando sea depositado el tercer instrumento de ratificación.
	Cumbre Ecológica Centroamericana. Masaya (Nicaragua) 13 de octubre de 1994	<ul style="list-style-type: none"> – Adopción de la “Alianza para el Desarrollo Sostenible” (ALIDES) como estrategia de desarrollo del proceso de integración regional, inspirada en la “Agenda 21” de la Cumbre de Río de Janeiro. Creación del Consejo Centroamericano para el Desarrollo Sostenible. – Acuerdo para la creación del “Corredor Biológico Centroamericano”, la formulación del inventario de biodiversidad y diversas políticas de gestión de los recursos naturales y control de la contaminación. 	
	Conferencia Internacional sobre Paz y Desarrollo en Centroamérica Tegucigalpa (Honduras) 24 y 25 de octubre de 1996	– Reafirmación de los objetivos de la ALIDES a través del “Compromiso de Paz y Desarrollo de Tegucigalpa”.	
XVI	San Salvador/Cerro Verde (El Salvador) 30 de marzo de 1995	– “Declaración de San Salvador II”: compromiso regional para impulsar el desarrollo social en el marco de la ALIDES y de los acuerdos de la “Cumbre Social” de Copenhague. Acuerdo para establecer una política social regional, abarcando las políticas de lucha	– Tratado de Integración Social Centroamericana (Tratado de San Salvador), suscrito el 30 de marzo de 1995. En vigor el 15 de mayo de 1996.

Las cumbres presidenciales y el proceso de integración regional en Centroamérica (1986-1997) (Continuación)

Cumbre	Lugar y fecha	Principales contenidos y acuerdos	Tratados y convenios suscritos
		<p>contra la pobreza, las políticas de infancia, mujer, salud, educación e inversión en recursos humanos, empleo, formación profesional y apoyo a la microempresa.</p> <p>- Firma del Tratado de Integración Social.</p>	
XVII	San Pedro Sula (Honduras) 13 a 15 de diciembre de 1995	<p>- Adopción del Plan de Acción de la II etapa de la ALIDES, con diversas prioridades en el plano político, económico, social y ambiental.</p> <p>- Acuerdos para fortalecer el sistema institucional regional: propuesta de creación de un mecanismo de financiación automática de los organismos regionales.</p> <p>- Constitución del Comité Consultivo del SICA.</p> <p>- Propuesta de creación de un Instituto Centroamericano de Estudios Superiores de Policía, con sede en San Salvador.</p>	<p>- Tratado Marco de Seguridad Democrática Centroamericana, suscrito el 15 de diciembre de 1995. Entrará en vigor una semana después del depósito del tercer instrumento de ratificación. Falta un depósito para su vigencia.</p> <p>- Tratado Centroamericano sobre la Recuperación y Devolución de Vehículos Hurta-dos, Robados, Apropiados o Retenidos Indebida o Ilícitamente, suscrito el 15 de diciembre de 1995.</p>
XVIII	Montelimar (Nicaragua) 8 y 9 de mayo de 1996	<p>- Adopción del Programa de Acciones para el Desarrollo del Turismo en los Países de Centroamérica.</p> <p>- Apoyo al Programa de Armonización Fiscal en Centroamérica.</p>	<p>- Convenio Constitutivo del Instituto Centroamericano de Estudios Superiores de Policía, suscrito el 8 de julio de 1996.</p> <p>- Tratado Marco del Mercado Eléctrico de América Central, suscrito el 30 de diciembre de 1996.</p>

Las cumbres presidenciales y el proceso de integración regional en Centroamérica (1986-1997) (Continuación)

Cumbre	Lugar y fecha	Principales contenidos y acuerdos	Tratados y convenios suscritos
XIX	Ciudad de Panamá (Panamá) 12 de julio de 1997	<ul style="list-style-type: none"> - Revisión del sistema institucional de la integración según lo definido en el documento "Lineamientos para el Fortalecimiento y Racionalización de la Institucionalidad Regional", preparado con apoyo del BID y CEPAL. Dicha revisión incluye: <ul style="list-style-type: none"> a) La unificación de todas las secretarías. b) Carácter no permanente de las sesiones de la Corte Centroamericana de Justicia (CCJ) c) Reformas al Parlacen: procedimiento de elección homologado a elecciones nacionales, reducción del presupuesto, revisión privilegios e inmunidades. - Acuerdo para sustituir los acuerdos comerciales bilaterales vigentes con Panamá por un Acuerdo de Libre Comercio Multilateral CA-Panamá, y aprobación de un "Marco de negociación". - Creación del "Corredor Biológico Mesoamericano". 	<ul style="list-style-type: none"> - Convenio Centroamericano para la Prevención y la Represión de los Delitos de Lavado de Dinero y Activos, relacionados con el Tráfico Ilícito de Drogas y Delitos Conexos, firmado en Panamá el 11 de julio de 1997. - Protocolo al Tratado Marco del Mercado Eléctrico de América Central, firmado en Panamá el 11 de julio de 1997.
	Reunión extraordinaria Managua (Nicaragua) 2 de septiembre de 1997	<ul style="list-style-type: none"> - "Declaración de Nicaragua", anunciando la decisión de establecer la "Unión Centroamericana" a través de un nuevo Tratado que "establecerá sus etapas y plazos", de 	

Las cumbres presidenciales y el proceso de integración regional en Centroamérica (1986-1997) (Continuación)

Cumbre	Lugar y fecha	Principales contenidos y acuerdos	Tratados y convenios suscritos
		cuya redacción se ocupará un "Grupo de Alto Nivel" nombrado por los gobiernos.	
	Reunión Presidencial Centroamérica-Taiwán 13 de septiembre de 1997	<ul style="list-style-type: none"> - Acuerdo para fortalecer las relaciones comerciales y de cooperación. - Apoyo centroamericano a Taiwán en su posición ante la República Popular China y Naciones Unidas. 	- Acuerdo de Complementación económica entre las Repúblicas de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua con la República de China, firmado el 13 de noviembre de 1997.
	Reunión extraordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno de Santo Domingo (República Dominicana) 5-7 de noviembre de 1997	<ul style="list-style-type: none"> - "Declaración de Santo Domingo": incorporación "gradual" de República Dominicana a la integración centroamericana, con vistas a crear un "espacio de integración" en el Caribe. - Acuerdo para iniciar negociaciones de libre comercio en el primer trimestre de 1998. - Diversos acuerdos en materias de cooperación turística, comercial, aduanera y de transporte aéreo. 	<ul style="list-style-type: none"> - Acuerdo Marco de Cooperación entre los Gobiernos de Centroamérica, Belice y República Dominicana. firmado el 7 de noviembre de 1997. - Convenio entre Centroamérica y República Dominicana para la Prevención y la Represión de los Delitos de Lavado de Dinero y Activos, relacionados con el tráfico ilícito de drogas y delitos conexos, firmado el 6 de noviembre de 1997.

NOTAS

1. Esquema elaborado por José A. Sanahuja a partir de documentos oficiales de las cumbres y de información proporcionada por la Secretaría General del SICA (SG-SICA). Actualizado a 31 de marzo de 1998. Una versión anterior fue publicada en José A. Sanahuja y José A. Sotillo (1997), El Parlamento Europeo y el Proceso de Integración Centroamericana. Luxemburgo: Parlamento Europeo, Dirección General de Estudios, Serie política, W-29 (ES). Se reproduce con autorización.

2. Se incluyen tanto los tratados firmados en las reuniones presidenciales como los adoptados en fechas cercanas en otras instancias, como las reuniones de gabinetes económicos o la Comisión Centroamericana de Medio Ambiente y Desarrollo (CCAD).

Glosario

AEC	Arancel Externo Común.
AEC	Asociación de Estados del Caribe.
ALADI	Asociación Latinoamericana de Integración.
ALCAN	Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte.
ALIDES	Alianza para el Desarrollo Sostenible.
APEC	Conferencia Económica Asia-Pacífico.
ASOCODE	Asociación de Organizaciones Campesinas Centroamericanas para la Cooperación y el Desarrollo.
AUPRICA	Asociación de Universidades Privadas de Centroamérica y Panamá.
BCIE	Banco Centroamericano de Integración Económica.
BID	Banco Interamericano de Desarrollo.
CACI	Comité Centroamericano de Coordinación Intersectorial.
CADESCA	Comité de Apoyo al Desarrollo Económico y Social de Centroamérica.
CAN	Comité de Alto Nivel para el Perfeccionamiento del Mercado Común Centroamericano.
CARICOM	Mercado Común del Caribe.
CAUCA	Código Aduanero Uniforme Centroamericano.
CCAD	Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo.
CCC	Cámara de Compensación Centroamericana.
CCC-CA	Confederación de Cooperativas del Caribe y de Centroamérica.
CCIE	Comité Consultivo de Integración Económica.
CCIS	Comité Consultivo de Integración Social.
CCJ	Corte Centroamericana de Justicia.
CCOD	Concertación Centroamericana de Organismos de Desarrollo.
CCP	Comisión Centroamericana Permanente para la Erradicación de la Producción, Tráfico, Consumo y Uso Ilícitos de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas.
CCT	Confederación Centroamericana de Trabajadores.
CECA	Comunidad Europea del Carbón y el Acero.
CEE	Comunidad Económica Europea.
CEIE	Comité Ejecutivo de Integración Económica.
CENTRA	Centro de Estudios del Trabajo.
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

CEPREDENAC	Centro de Coordinación para la Prevención de Desastres Naturales en América Central.
CICAD	Comisión Interparlamentaria Centroamericana de Ambiente y Desarrollo.
CICAFOC	Coordinadora Indígena Campesina de Agroforestería (sic) Comunitaria.
CIREFCA	Conferencia Internacional sobre los Refugiados y Desplazados en Centroamérica.
CMCA	Consejo Monetario Centroamericano.
CMPI	Consejo Mundial de Pueblos Indígenas.
COCEMI	Comité Coordinador de Empresarios de la Microempresa de la Región Central de América.
COCENTRA	Coordinadora Centroamericana de Trabajadores.
COCESNA	Corporación Centroamericana de Servicios de Navegación Aérea.
CODEHUCA	Comisión para la Defensa de los Derechos Humanos en Centroamérica.
COMTELCA	Comisión Técnica Regional de Telecomunicaciones.
CONCAPE	Confederación Centroamericana y del Caribe de la Pequeña y la Mediana Empresa.
CONCATEC	Consejo Centroamericano de Trabajadores de la Educación y la Cultura.
CONDECA	Consejo de Defensa Centroamericano.
CRAS	Comisión Regional de Asuntos Sociales.
CSUCA	Consejo Superior Universitario de Centroamérica.
CTCA	Confederación de Trabajadores de Centroamérica.
DOCE	Diario Oficial de las Comunidades Europeas.
ECIP	<i>European Community Investment Partners.</i>
EFTA	<i>European Free Trade Association</i> , Asociación Europea de Libre Comercio.
FECAEXCA	Federación de Cámaras y Asociaciones de Exportadores de Centroamérica y el Caribe.
FECAICA	Federación de Cámaras y Asociaciones Industriales de Centroamérica.
FECAMCO	Federación de Cámaras de Comercio del Istmo Centroamericano.
FECATRANS	Federación Centroamericana de Transportes.
FCOC	Frente Continental de Organizaciones Comunales.
FEDEPRICAP	Federación de Entidades Privadas de Centroamérica y Panamá.
FEMICA	Federación de Municipios del Istmo Centroamericano.
FMI	Fondo Monetario Internacional.
FORO	Foro de Mujeres para la Integración Centroamericana.
G-3	Grupo de los Tres (Venezuela, Colombia y México).

GAL	<i>Guaranteed Access Level</i> , Nivel de Acceso Garantizado.
GATT	<i>General Agreement on Tariffs and Trade</i> , Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio.
ICAITI	Instituto Centroamericano de Investigación y Tecnología Industrial.
ICAP	Instituto Centroamericano de Administración Pública.
ICIC	Iniciativa Civil para la Integración Centroamericana.
INCAP	Instituto de Nutrición de Centroamérica y Panamá.
IRELA	Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas.
MCCA	Mercado Común Centroamericano.
MERCOSUR	Mercado Común del Sur.
NAFTA	<i>North American Free Trade Agreement</i> , Acuerdo de Libre Comercio de Norteamérica.
NAUCA	Nomenclatura Aduanera Centroamericana.
ODECA	Organización de Estados Centroamericanos.
OEA	Organización de Estados Americanos.
OIRSA	Organismo Internacional Regional de Sanidad Agropecuaria.
OMC	Organización Mundial de Comercio.
ONG	Organización no Gubernamental.
ONGD	Organización no Gubernamental de Desarrollo.
ORIT	Organización Internacional Regional del Trabajo.
PAECA	Plan de Acción Económico para Centroamérica.
PAFT	Plan de Acción Forestal Tropical para Centroamérica.
PAI	Plan de Acción Inmediata.
PARLACEN	Parlamento Centroamericano.
PE	Parlamento Europeo.
PESC	Política Exterior y de Seguridad Común.
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
PRADIC	Programa de Apoyo al Desarrollo y la Integración Centroamericana (BID).
SAC	Sistema Arancelario Centroamericano.
SCAC	Secretaría del Consejo Agropecuario Centroamericano.
SCMCA	Secretaría del Consejo Monetario Centroamericano.
SELA	Sistema Económico Latinoamericano.
SG-SICA	Secretaría General del Sistema de la Integración Centroamericana.
SICA	Sistema de la Integración Centroamericana.
SIECA	Secretaría Permanente del Tratado General de Integración Económica Centroamericana.
SIEPAC	Sistema de Interconexión Eléctrica para los Países de América Central.
SITCA	Secretaría de la Integración Turística Centroamericana.
SIS	Secretaría de la Integración Social Centroamericana.

SPG	Sistema de Preferencias Generalizadas.
TCE	Tratado de la Comunidad Europea.
TGIE	Tratado General de Integración Económica.
TLC	Tratado de Libre Comercio.
TLCNA	Tratado de Libre Comercio de Norteamérica.
UE	Unión Europea.
UEM	Unión Económica y Monetaria.
UPROCAFE	Unión de Pequeños y Medianos Productores de Café de México, Centroamérica y el Caribe.
URNG	Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca.
USAID	<i>United States Agency for International Development</i> , Agencia para el Desarrollo Internacional de Estados Unidos.

Acerca de los autores

Víctor Bulmer-Thomas es catedrático de la Universidad de Londres y director del Instituto de Estudios Latinoamericanos de dicha Universidad. También es editor (con Laurence Whitehead) de la revista *Journal of Latin American Studies*. Ha escrito un gran número de trabajos sobre la economía de América Latina en general y de América Central en particular. Entre sus libros se incluyen *The Political Economy of Central America since 1920* (1987); *The Economic History of Latin America since Independence* (1994); (editor) *The New Economic Model in Latin America and its Impact on Income Distribution and Poverty* (1996); y *Reflexiones sobre la Integración Centroamericana* (1997).

Pedro Caldentey del Pozo es profesor de Economía Aplicada en ETEA, Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de la Universidad de Córdoba (España). Participa en la gestión de los convenios de cooperación académica que ETEA desarrolla desde 1989 con varias Universidades Centroamericanas y la Universidad de La Habana (Cuba). Su trabajo de investigación se centra en las implicaciones de la participación en la Unión Europea para la política económica en España y en el proceso centroamericano de integración regional. Su trabajo de tesis doctoral, *El desarrollo económico de Centroamérica en el marco de la integración regional*, será publicado próximamente por la Universidad Centroamericana (UCA) de Nicaragua.

Edgar José Chamorro Marín, economista nicaragüense, es director general de la Dirección de Estudios de Integración y Cooperación Internacional de la Secretaría de Integración Económica Centroamericana (SIECA). Tiene estudios de economía en Brasil e Italia, un postgrado en desarrollo económico y especialidades en Integración Económica, Cooperación y Relaciones Internacionales. Ha sido catedrático titular en las Universidades Rafael Landívar y Francisco Marroquín en Guatemala, profesor en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) y profesor visitante en el Instituto Centroamericano de Administración de Empresas (INCAE). Conferencista, consultor internacional y autor de diversas obras. Entre sus últimas publicaciones se encuentran "Orígenes, evolución y perspectivas de la integración centroamericana" (1996), con Rubén Nájera Contreras, capítulo de *La integración como instrumento de desarrollo: perspectivas y desafíos para Centroamérica*, editado por el Instituto Centroamericano de Estudios Políticos (INCEP) de Guatemala; "Desafíos externos y potencial económico del proceso de integración" (1997), separata de la revista *Concertando* n° 31, San Salvador; "La integración económica en

Centroamérica, el Tratado de Libre Comercio de Norteamérica y el Área de Libre Comercio de las Américas" (1998), con Rubén Nájera, en *Integración Regional en Centroamérica*, Victor Bulmer-Thomas (ed.), FLACSO Costa Rica/Social Science Research Council (SSRC), Nueva York.

José Javier Fernández Fernández es funcionario de la División de Asuntos Políticos e Institucionales de la Dirección General de Estudios del Parlamento Europeo. Dentro de la Dirección General es el responsable de los temas políticos e institucionales relativos a América Latina, así como de las cuestiones relativas a la seguridad y defensa europea y a la ampliación de la Unión. Además, fue secretario y coordinador del Grupo de Trabajo (*Task-Force*) del Parlamento Europeo para la Conferencia Intergubernamental (CIG) durante toda la duración de ésta. En la actualidad, es también coordinador del Grupo de Trabajo de dicha institución sobre la Ampliación de la Unión Europea. Es autor y/o responsable de numerosas publicaciones sobre estas materias.

Celina de Monterrosa es salvadoreña; licenciada en Trabajo Social, cuenta con una larga experiencia de trabajo con organizaciones no gubernamentales de desarrollo y de educación cívica. En la década de los ochenta fue dirigente de un amplio movimiento de la sociedad civil, el Comité Permanente del Debate Nacional (CPDN), que promovió una salida negociada para el conflicto armado. Ha sido secretaria ejecutiva de la Concertación Centroamericana de Organismos de Desarrollo (CCOD), una instancia de coordinación regional que promueve la participación de la sociedad civil en el proceso de integración regional. Con una larga trayectoria de militancia política en el FMLN, actualmente es miembro electo de la Convención Nacional y de la Comisión Política del mismo, y dirige la Gerencia de Proyección Social de la Alcaldía Municipal de San Salvador.

Abelardo Morales es periodista y sociólogo, especializado en Relaciones Internacionales. Trabaja como investigador para la Sede Costa Rica de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), y también enseña en la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional. Ha sido consultor de diversos organismos regionales ligados a la sociedad civil centroamericana. Entre sus recientes publicaciones se encuentran *Los Territorios del Cuajipal: Frontera y Sociedad entre Nicaragua y Costa Rica* (FLACSO Costa Rica, 1997); *Regionalismo Emergente: Redes de la Sociedad Civil e Integración Centroamericana* (Ibis Dinamarca y FLACSO Costa Rica, 1997) y *Oficios de Paz y Posguerra en Centroamérica* (FLACSO Costa Rica, 1995).

Álvaro de la Ossa es costarricense; ex-profesor universitario en varias universidades de América Latina, y ex-funcionario jubilado de la ONU; trabajó para la CEPAL, el PNUD y la UNCTAD, tanto en varios países latinoamericanos (México, Guatemala, Colombia y Costa Rica) como en África (Togo) y Europa (Ginebra). Actualmente es presidente de la Fundación Centroamericana por la Integración (FCI) e imparte conferencias y cursos

en varias universidades de la región centroamericana. Lleva a cabo trabajos de investigación para instituciones centroamericanas (SIECA, ICAP) y latinoamericanas (BID), así como a organizaciones no gubernamentales y organizaciones populares de la sociedad civil de la región, especialmente en el ámbito de la integración, y los conflictos y políticas sociales. Entre sus publicaciones más recientes se encuentra un ensayo sobre la sostenibilidad del trabajo humano, solicitado por el Instituto Centroamericano de Asesoría Laboral (ICAL) con apoyo de la Confederación de Trabajadores de Holanda, y una propuesta para adoptar un comportamiento de resistencia en Centroamérica frente al fundamentalismo económico.

Irene Rodríguez-Manzano es doctora en Ciencias Políticas por la Universidad Complutense de Madrid, con la tesis *El Proceso de Integración Centroamericana: entre el agotamiento y la revitalización*. Ha realizado estudios en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), con sede en Costa Rica y en el Colegio de México. En la actualidad es profesora titular interina de Relaciones Internacionales en el Área de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales de la Universidad de Santiago de Compostela. Ha investigado y publicado diversos trabajos sobre teoría de las relaciones internacionales, el proceso de integración centroamericana, actores internacionales, derechos humanos y globalización.

José Antonio Sanahuja es profesor asociado de Relaciones Internacionales de la Universidad Complutense y consultor e investigador independiente. Ha trabajado en proyectos de investigación y de cooperación al desarrollo en Centroamérica en varios periodos, residiendo en Costa Rica y en Guatemala. También ha realizado estudios e investigaciones para diversas organizaciones internacionales, centros de estudios y ONG, entre ellos la Comisión y el Parlamento Europeo, el Instituto para las Relaciones Europeo-Latinoamericanas (IRELA), el Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación (IUDC) de la Universidad Complutense y el Centro de Investigación para la Paz (CIP), ambos en Madrid; el Catholic Institute of International Relations (CIIR) de Londres; el Transnational Institute (TNI) de Amsterdam, y la Federación Internacional de Cruz Roja en Ginebra. Es autor de diversos trabajos en el ámbito de la economía política internacional, la cooperación al desarrollo y las relaciones entre la Unión Europea y Latinoamérica.

José Ángel Sotillo es profesor titular de Relaciones Internacionales en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad Complutense de Madrid. Imparte docencia en el Departamento de Estudios Internacionales de esa Facultad sobre Unión Europea y, en los últimos años, sobre Relaciones Internacionales de Iberoamérica y Relaciones Regionales y Procesos de Integración en Iberoamérica. Viene realizando, tanto en la UCM como en la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED) un curso de doctorado sobre "Las relaciones de la Unión

Europea con América Latina”, especialmente centrado en la cooperación entre ambas regiones. Ha publicado diversos estudios e investigaciones sobre esa materia y sobre la política de cooperación para el desarrollo de la Unión Europea. En la actualidad es Director del Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación (IUDC-UM); en él dirige, junto con Alfonso Gamó, la *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*.



INSTITUTO UNIVERSITARIO DE DESARROLLO Y COOPERACION UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID

El Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación (IUDC) es un centro de enseñanza superior, investigación científica y asistencia técnica adscrito a la Universidad Complutense de Madrid, establecido con el objeto de promover la actividad docente e investigadora en el campo del desarrollo y la cooperación internacional. Se trata del primer Instituto de este tipo establecido en el sistema universitario español.

El IUDC se fundó en 1992 como iniciativa de un equipo pluridisciplinar de profesionales, profesores e investigadores comprometidos con los problemas del desarrollo y las relaciones Norte-Sur, que desde el año 1987 estaba implicado en actividades de formación e investigación en el ámbito de la cooperación internacional y el desarrollo local. La creación del Instituto respondió a tres grandes objetivos: vincular el mundo universitario y profesional desde la perspectiva de la investigación aplicada, insertar en el sistema universitario los cursos de cooperación que se venían llevando a cabo en años anteriores, y contribuir desde la reflexión y el análisis científico a la mejora de las políticas, las estrategias y las metodologías aplicadas en el campo de la cooperación al desarrollo.

Desde sus comienzos el Instituto organiza **cursos de postgrado en cooperación internacional** que pretenden satisfacer las crecientes necesidades de formación especializada de los profesionales y voluntarios que actúan en el campo de la cooperación internacional al desarrollo. La propuesta formativa del IUDC se dirige a entidades públicas y privadas, empresas, organizaciones no gubernamentales (ONG) y organismos internacionales. También pretende dar respuesta a las necesidades de formación de postgrado del ámbito académico y de investigación. Los cursos del IUDC se inscriben en la normativa académica de estudios de postgrado de la Universidad Complutense, y conducen a la obtención de los títulos propios que otorga dicha Universidad. Enraizado en la realidad española y europea, pero con vocación internacional, los docentes, los investigadores y los estudiantes del IUDC proceden de diversos países y entornos culturales.

A través de sus **investigaciones**, el IUDC pretende ser un punto de referencia para la reflexión, la consulta y la documentación sobre las actividades de la cooperación española, sea gubernamental, descentralizada o no gubernamental. El seguimiento, el análisis y la elaboración de propuestas sobre la política de cooperación de otros donantes bilaterales, de la Unión Europea y de los organismos internacionales también es un punto focal de la actividad de investigación del Instituto.

En el ámbito de la **asistencia técnica**, el IUDC pretende vincular al mundo universitario y a los actores directos de la cooperación internacional al desarrollo, aprovechando las potencialidades de ambos, con el objeto de mejorar la calidad de las acciones de cooperación y desarrollo. Un rasgo característico de la actividad del Instituto es la búsqueda de sinergias positivas entre la investigación, la formación y las actividades de asesoría.

Por último, el Instituto también convoca **seminarios y jornadas de reflexión y diálogo** sobre las políticas de cooperación internacional y las relaciones Norte-Sur, y ha iniciado una línea de publicaciones con el objeto de difundir el resultado de sus investigaciones, dar a conocer otros estudios relevantes, y proporcionar materiales actualizados para la formación. Es precisamente con este objetivo que se ha preparado la Serie "Desarrollo y Cooperación", dentro de esta Colección de Los Libros de la Catarata.

Desde su espíritu universitario, el Instituto quiere brindar **un espacio abierto y plural** a quienes desean contribuir, desde el rigor y la calidad científica, al enriquecimiento del debate y la elaboración de propuestas innovadoras sobre el desarrollo y la cooperación internacional.

Cómo contactar con el IUDC-UCM:

INSTITUTO UNIVERSITARIO DE DESARROLLO Y COOPERACIÓN.
UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID. (IUDC-UCM)

Donoso Cortés, 65 - Sexto.
28015 Madrid

Teléfonos: (+34) 91 394 64 09 / 18. Facsímil: (+34) 91 394 64 14

Correo electrónico: iudcucm@eucmax.sim.ucm.es

URL: <http://www.ucm.es/info/IUDC>

José Antonio Sanahuja
José Ángel Sotillo (coords.)
**Integración y desarrollo
en Centroamérica**
Más allá del libre comercio

Diez años después del Acuerdo de Paz de Esquipulas, Centroamérica parece estar dejando atrás la guerra y el conflicto político-militar, y se plantea desafíos como el desarrollo económico, la superación de la pobreza, la consolidación de la democracia y una inserción eficiente y dinámica en la economía mundial. La integración regional se ha convertido en un instrumento de gran importancia para conseguir estos objetivos. En 1990 los presidentes de la región acordaron reactivar el moribundo Mercado Común Centroamericano (MCCA) creado en los sesenta, y constituir el "Sistema de la Integración Centroamericana" (SICA). A lo largo de este volumen un distinguido grupo de especialistas centroamericanos y europeos examina críticamente esta etapa del modelo y el posterior relanzamiento del proceso que, con la creación de la "Unión Centroamericana", impulsaron los mismos presidentes centroamericanos. Asimismo se discuten las posibilidades de que la integración regional contribuya realmente a una Centroamérica más próspera, justa y democrática.

José Antonio Sanahuja Perales y José Ángel Sotillo Lorenzo son profesores de Relaciones Internacionales de la Universidad Complutense. Ambos se han especializado en el estudio de la cooperación al desarrollo, campo en el que han publicado diversos trabajos.



9 788483 190302

serie

DESARROLLO
y
COOPERACIÓN