

## Centroamérica:

*la integración regional y los desafíos  
de sus relaciones internacionales*



Luis Guillermo Solís Rivera

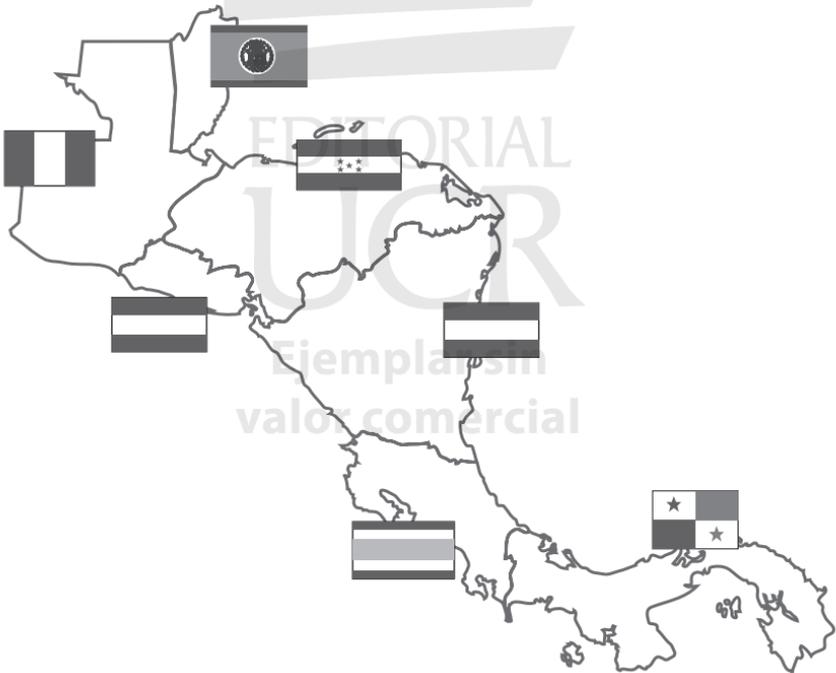
12



Serie Cuadernos de Historia de la Cultura

## **Centroamérica:**

*la integración regional y los desafíos  
de sus relaciones internacionales*





#QuedateEnCasa



EDITORIAL  
UCR

**Ejemplar sin  
valor comercial**

Universidad de Costa Rica  
Escuela de Estudios Generales  
Sección de Historia de la Cultura

Consejo Editorial de Cuadernos de Historia de la Cultura

M. Sc. David Díaz Arias  
Dra. Carmen Fallas Santana  
M. Sc. Luis Enrique Gamboa Umaña  
Dr. Roberto Marín Guzmán

**Universidad de Costa Rica  
Escuela de Estudios Generales  
Sección de Historia de la Cultura**



**Centroamérica:**

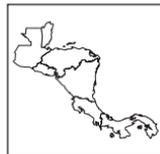
*la integración regional y los desafíos  
de sus relaciones internacionales*

**Luis Guillermo Solís Rivera**

**Ejemplar sin  
valor comercial**

**12**

**Serie Cuadernos de Historia de la Cultura**





EDITORIAL  
UCR

337.728  
S687c

Solís Rivera, Luis Guillermo, 1958-

Centroamérica: la integración regional y los desafíos de sus relaciones internacionales / Luis Guillermo Solís Rivera. – 1. ed., 2a. reimpr. – San José, C.R.: Edit. UCR, 2011. 96 p. – (Cuadernos de Historia de la Cultura; 12)

A la cabeza de la port.: Universidad de Costa Rica. Escuela de Estudios Generales. Sección de Historia de la Cultura.

ISBN 978-9977-67-882-5

1. AMÉRICA CENTRAL – INTEGRACIÓN ECONÓMICA. 2. AMÉRICA CENTRAL – POLÍTICA ECONÓMICA. 3. COOPERACIÓN INTERNACIONAL. 4. PROYECTOS DE DESARROLLO ECONÓMICO. 5. ECONOMÍA INTERNACIONAL. I. Título. II. Serie.

CIP/2193  
CC/SIBDI.UCR

Edición aprobada por la Comisión Editorial de la Universidad de Costa Rica

Primera edición: 2004

Segunda reimpresión: 2011

Montaje de portada: *Everlyn Sanabria*.

© Editorial Universidad de Costa Rica, Ciudad Universitaria Rodrigo Facio, Costa Rica.  
Apdo. 11501-2060 • Tel.: 2511 5310 • Fax: 2511 5257 • administracion.siedin@ucr.ac.cr  
www.editorial.ucr.ac.cr

Prohibida la reproducción total o parcial. Todos los derechos reservados. Hecho el depósito de ley.

## ÍNDICE

1.	Introducción .....	1
2.	Parámetros para el desarrollo de la agenda “real” de la integración .....	4
2.1	Las dimensiones de la agenda regional .....	8
2.2	Los temas de la agenda de la integración regional: hacia una ampliación de los márgenes de Centroamérica frente a la comunidad internacional .....	14
3.	La cooperación internacional: su papel como inductora de integración .....	16
4.	La reforma del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) .....	27
4.1	Obstáculos para la reforma del SICA .....	29
5.	La integración centroamericana frente a los bloques económicos y políticos del mundo .....	32
5.1	Mercado Común Centroamericano y Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) .....	33
5.2	Centroamérica y el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA O TLCAN) .....	34
5.3	El TLC CA-EE UU: ¿oportunidad o anexión? ..	36
5.4	Centroamérica y la Unión Europea .....	40
6.	Centroamérica y los Estados Unidos: del abandono a la recomposición hegemónica .....	44
6.1	De CONCA-USA a la “agenda negativa” .....	47
6.2	La corriente cambia de dirección .....	48

6.3	La hegemonía reconstituida: Centroamérica como nueva frontera de seguridad .....	52
6.4	Hacia una agenda constructiva: una mirada al futuro (no tan próximo) .....	56
7.	La integración centroamericana: algunas premisas indispensables para su éxito .....	59
8.	Conclusión .....	65
	Acerca del autor .....	75



## PRESENTACIÓN

El 24 de abril de 2002 –día en el cual se conmemora una fecha gloriosa en la historia de la Universidad de Costa Rica– la Sección de Historia de la Cultura acordó elaborar una serie editorial en coordinación con el Sistema Editorial y Difusión Científica de la Investigación (SIEDIN). Dicha serie recibió el nombre de **Cuadernos de Historia de la Cultura** y se concibió como un proyecto que se nutriría con el aporte de las investigaciones realizadas por los profesores de la Sección de Historia de la Cultura para fortalecer el quehacer docente.

La primera edición de esta serie constó de seis textos que se refieren a temáticas básicas del programa de Historia de la Cultura: nacionalismo, islamismo, tratados de libre comercio, migraciones forzosas de africanos, política latinoamericana. Todos los temas son acompañados de una amplia bibliografía que puede conducir a los estudiantes y profesores a profundizar en los aspectos tratados.

La Sección de Historia de la Cultura de la Escuela de Estudios Generales propone –siguiendo a Arnold Toynbee– que *“nuestro principal objetivo debe ser conocernos mejor, y este es el primer paso para ganar la confianza y el afecto de los unos para con los otros. Por otra parte, no podemos pretender conocer a un ser humano solo por lo que vemos de él en un momento determinado; lo importante es saber cómo ha llegado a ser lo que es. Y lo que sucede con los individuos, ocurre también con las naciones, civilizaciones y religiones, y para comprenderlas en su más íntimo significado, debemos compenetrarnos de su pasado histórico al igual que de su presente”*. Este afán de conocernos y de conocer a los otros, a los que consideramos diferentes, alimenta los escritos de esta serie. Por ello, se invita a los lectores a un encuentro (o reencuentro) con los otros y con ello se procura

hacer realidad un ideal humanístico: adquirir una visión universal que supere los aislacionismos aldeanos.

Uno de los principales objetivos de la Historia es el cuestionamiento de los mitos. Por ello, se pretende reconstruir el pasado, sobre todo aquel que interroga y que sacude prejuicios. Se busca que las experiencias del pasado, como insiste Witold Kula, adviertan *“lo que no hay que hacer y no lo que debe hacerse. Casi siempre permiten prever las dificultades, en lugar de ofrecer los medios preventivos. ¿Esto es poco?, siempre es mejor que nada. Y sin la historia, la sociedad humana nada sabría de sí misma”*. Entonces, pasado y presente se acercan y reducen las distancias entre los seres humanos y entre las regiones geográficas. ¿Puede decirse que se está lejos de África, del Medio Oriente o del Lejano Oriente? Podría ser. Pero también está al lado, y, en muchas ocasiones en la misma sangre, en el inobjetable mestizaje genético según los recientes estudios de historiadores, antropólogos y biólogos.

Finalmente, un agradecimiento a los otros integrantes del Consejo Editorial de la serie: Dra. Carmen María Fallas Santana, Dr. Roberto Marín Guzmán y M. Sc. David Díaz Arias. La tarea de lectura y crítica de documentos fue ardua y se procuró que las críticas sirviesen para mejorar los textos. Además, se quiere expresar un agradecimiento a la Dra. Annie Hayling Fonseca, directora de la Escuela de Estudios Generales, por su apoyo al proyecto. Del mismo modo, se reconoce la contribución de todos los personeros del SIEDIN por su profesionalismo y compromiso en la tarea de iniciar este proyecto. No se puede dejar de reconocer el entusiasmo de los profesores de la Sección de Historia de la Cultura, quienes asumieron el reto de sistematizar sus investigaciones y someterlas al proceso de aprobación del Consejo Editorial.

Se integran ahora a esta Serie nuevos títulos, a los que seguirán otros, como una contribución al proyecto humanístico asumido por la Universidad de Costa Rica y cuyo inicio se encarga a la Escuela de Estudios Generales.

*Máster Luis Enrique Gamboa Umaña*

Coordinador de la Comisión Editorial

y de la Sección de Historia de la Cultura (2001-2002)

Ciudad Universitaria Rodrigo Facio, 11 de diciembre de 2003

# **CENTROAMÉRICA: LA INTEGRACIÓN REGIONAL Y LOS DESAFÍOS DE SUS RELACIONES INTERNACIONALES**

*Luis Guillermo Solís Rivera*

## **1. INTRODUCCIÓN**

Los años noventa fueron, para Centroamérica, los de la transición democrática y la normalización de las relaciones económicas, comerciales y políticas consigo misma y con el mundo. Después de más de una década de violencia, la región fue capaz de establecer las condiciones para alcanzar la paz (Esquipulas II, 1987), iniciar y concluir exitosamente procesos nacionales de cese de hostilidades, reconciliación y desarme (Nicaragua, 1988; Panamá, 1990; El Salvador, 1992; Guatemala, 1996) y, por primera vez en su historia, contar en todos los países del área con gobiernos civiles sucesivos, electos en comicios libres, transparentes e internacionalmente supervisados.<sup>1</sup>

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

establecimiento de relaciones regionales preferenciales con Canadá, Chile, Corea, Japón y México.

En este mismo sentido, en los años noventa, la región centroamericana estableció un acuerdo marco sin precedentes con los Estados Unidos, la Declaración Conjunta Centroamérica/USA –CONCAUSA– (Miami, 1994) e inició un proceso de renovación de la agenda y mecanismos operativos del Diálogo de San José con la Unión Europea (Panamá/Nueva York, 1995; Florencia, 1996; Bruselas/La Haya, 1997). La decisión de los presidentes centroamericanos de avanzar hacia una reforma del SICA, adoptada en Guácimo (1994) y ratificada en Panamá (1997), constituyó el inicio de un proceso de profundización y perfeccionamiento de los mecanismos de integración regionales cuyo objetivo final será la constitución de la Unión Centroamericana (Managua, 1997).<sup>2</sup>

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

Lejos de haber mejorado, la situación de pobreza y exclusión social en Centroamérica después de terminados los conflictos armados continúa siendo dramática. Más del 70 por ciento de los habitantes del Istmo viven por debajo de la línea de la pobreza; el analfabetismo regional promedio todavía supera el 50 por ciento, y los niveles de mortalidad infantil y maternal no han mejorado. Cuatro de los siete países de la región (El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua) se encuentran entre los más pobres del Hemisferio según los datos del Informe de Desarrollo Humano de las Naciones Unidas, situación que explica los continuos flujos migratorios que desde la década de 1980 se han intensificado tanto hacia el norte (principalmente a los Estados Unidos) como hacia el sur y noreste (Costa Rica y Belice). Esta coyuntura se agudizó con la destrucción ocasionada en 1998 por el huracán Mitch en los dos países más pobres de Centroamérica, lo que se agravó aún más con las hambrunas

y terremotos que azolaron Guatemala, Nicaragua y El Salvador entre el año 2000 y 2001.<sup>3</sup>

Desafortunadamente, esta situación se produce en momentos en que Centroamérica ha perdido visibilidad en la agenda internacional. Pese al resurgimiento de apoyo masivo para Honduras y Nicaragua debido a los destrozos ocasionados por Mitch y los demás fenómenos naturales, la región centroamericana en su conjunto y los países del área considerados de manera individual, han experimentado niveles decrecientes y sostenidos de recursos provenientes de la cooperación internacional para el desarrollo, desde finales de la década de los años ochenta. Esta tendencia no se revertirá en el futuro predecible y más bien podría agudizarse una vez que los principales países donantes deban enfrentar, como lo harán una Unión Europea en expansión hacia el este o unos Estados Unidos todavía ensimismados en la ilusión óptica del síndrome del *trade, not aid*, los desafíos de un nuevo milenio donde África y Asia, no Centroamérica, serán las regiones prioritarias para el mundo desarrollado.<sup>4</sup>

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

es posible: la sociedad civil.<sup>5</sup> Es necesario por lo tanto, discutir a profundidad las jurisdicciones que tanto los Estados como los intereses privados han de tener en los procesos de integración.

Ello es especialmente urgente debido al impacto que sobre la integración regional han tenido las negociaciones de un tratado de libre comercio (TLC) entre Centroamérica y los EE UU. Este fenómeno, como se verá más adelante, podría producir más integración (por medio de una profundización de la unión aduanera regional ya en marcha) o más bien suplantarlo al SICA, sustituyéndole no en lo jurídico pero sí en la práctica, debido a su enorme fuerza económica.

## **2. PARÁMETROS PARA EL DESARROLLO DE LA AGENDA “REAL” DE LA INTEGRACIÓN**

La integración no es una opción —es imprescindible— para el futuro de Centroamérica. No es concebible que Centroamérica pueda ser exitosa en el nuevo siglo si carece de unidad. Esta unidad debe calificarse y en todo caso obtenerse como parte de un proceso “gradual y progresivo” que no implique, como temen algunos, una integración “política” repentina que termine por lesionar los intereses de los países del área.<sup>6</sup> Sin embargo, independientemente de cuánto y cómo se matice, el hecho incontrovertible permanece: Centroamérica debe integrarse como bloque regional si quiere aprovechar con ventaja las oportunidades de la globalización de los mercados y sobrevivir en un mundo de creciente competencia geopolítica. En ese contexto, la propuesta de Björne Hettne al abogar por un “nuevo regionalismo” tiene mucho sentido si se aplica a Centroamérica.<sup>7</sup>

Al repensar la integración en la perspectiva de las primeras décadas del siglo XXI, es necesario aceptar la premisa de que dicha integración futura tendrá perfiles muy diferentes a los que dominaron la de los últimos cuarenta años. En efecto, si bien en un sentido económico la integración regional centroamericana

desde 1962 podría calificarse como exitosa o, en todo caso, más exitosa que deficitaria, durante todo el período anterior a 1991 la experiencia regional estuvo muy limitada por un factor preponderante: la ausencia de gobiernos democráticos en la mayoría de los países miembros del Mercado Común Centroamericano.<sup>8</sup>

El advenimiento democrático ha cambiado de manera decisiva la naturaleza de la integración regional precisamente porque, por primera vez en su historia, gobiernan en todos los países del área mandatarios civiles, elegidos popularmente en comicios periódicos, libres, limpios y supervisados a nivel internacional. Esta nueva circunstancia permite a la integración regional constituirse en un marco de normalidad nacional sin precedentes. Su refundación medio del Protocolo de Tegucigalpa en 1991, es la mejor prueba de ello.<sup>9</sup>

Llama la atención, sin embargo, que habiendo sido la experiencia integracionista por lo general exitosa en Centroamérica, la voluntad política para profundizarla siga siendo escasa en la región. ¿Por qué no han sido los empresarios centroamericanos, tan influyentes en la política de los países del área, capaces de concitar un mayor entusiasmo por un proceso que los ha beneficiado tanto, al menos en apariencia?<sup>10</sup>

Una primera explicación, la que quizá es más obvia para el historiador, es que el beneficio económico de la integración no ha llegado en proporción apreciable sino a un grupo empresarial –los industriales– cuyo poder e influencia relativas en el conjunto de las élites políticas y económicas de los países de la región es, todavía en la actualidad, limitada. Esta situación podría estar cambiando en los años noventa a medida que el sector financiero siente la necesidad de integrarse regionalmente para aprovechar mejor la apertura de los mercados de capitales y competir con un poco más de márgenes frente a la banca internacional. Sin embargo, es claro que antes de 1990 la integración era más bien mirada con recelo por los grupos económicos más tradicionales, cuyos ancestros, los conservadores, fueron los enemigos históricos de la Federación Centroamericana y el unionismo morazanico desde principios del siglo XIX.<sup>11</sup>

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

Si esta hipótesis fuera cierta, los avances, retrocesos y estancamientos de la integración centroamericana tanto en un sentido general como en la actitud de los distintos países miembros del Mercado Común en coyunturas específicas, tendrían como explicación el predominio o no de esos distintos grupos de la élite económica en el poder. Claramente, en los años sesentas y setentas, en el momento de mayor expansión del Mercado Común, los grupos modernizantes eran más influyentes, ya fuera por haberse producido en ese período una diversificación económica y generacional al interior de las élites tradicionales en los países del Norte de Centroamérica, o bien por la llegada de sectores nuevos, principalmente pequeña burguesía urbana, a la vida política; en el caso de Costa Rica, con la modernización impulsada por el Partido Liberación Nacional (PLN).<sup>12</sup>

En los años noventas y a inicios del siglo XXI, por el contrario, el péndulo empezó a favorecer nuevamente a los sectores más tradicionales, muchos de cuyos principales exponentes, a diferencia de la actitud que habían asumido históricamente sus antepasados, incluso accedieron de manera directa y personal las más altas posiciones políticas en los poderes Ejecutivo y Legislativo en Guatemala y El Salvador. Ello con el fin de restaurar el

equilibrio del sistema político, por décadas dejado por las élites en manos de los estamentos militares cuyo interés en la integración nunca estuvo por encima de las conveniencias estratégicas impuestas por el enfrentamiento armado interno.

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

En este caso las justificaciones económicas tendrían menos peso que otras de naturaleza política, cultural y hasta ideológica, pues habría países y bloques económicos y sociales que opondrían resistencia a la integración, porque la verían más como una limitación a sus expectativas de vinculación con el mundo que como una oportunidad para el desarrollo de sus intereses económicos. Tales serían los casos de Costa Rica y Panamá, donde los sectores dominantes podrían percibir a la integración centroamericana como una amenaza política o incluso como un paso ya innecesario habida cuenta de los avances logrados en el marco del libre comercio mundial.<sup>13</sup>

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

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

## ***2.1 Las dimensiones de la agenda regional***

Más allá de las renuencias políticas o de las oportunidades económicas que ofrece la integración regional a los pueblos de Centroamérica, los años noventa han descubierto al menos tres realidades que condicionan de manera determinante la vinculación del Istmo con el resto del mundo. La primera es que la agenda regional ha cambiado mucho, y que los factores que la conforman son de una complejidad tal que ya no pueden ser abordados desde posiciones unitemáticas, como fue el caso durante la primera etapa del proceso en los años sesenta donde el predominio de los temas económicos fue contundente. Esto es cierto incluso en momentos en que la agenda comercial y las negociaciones de tratados de libre comercio dominan ampliamente la agenda de prioridades regionales. La segunda es que, independientemente de las enormes críticas que ha recibido y seguirá recibiendo el SICA, este no se puede descartar ni por razones prácticas ni por razones políticas. Valga decir, casi cincuenta años de Mercado Común no pueden ser obviados: la integración centroamericana quizá no avance, pero tampoco desaparecerá como punto importante de la realidad del Istmo;

una realidad fundada no solo en visiones utópicas, sino en un complejo entramado jurídico y diplomático cuya validez, desde el punto de vista del Derecho Internacional Público, no puede ser puesta en duda. Finalmente, la agenda regional solo puede abordarse a partir de una aproximación multidimensional y simultánea, es decir, abarca al mismo tiempo tanto los factores sustantivos como los factores institucionales, jurídicos, financieros y de procedimiento.

a. Dimensión burocrática/institucional

Las instituciones de la integración se quedaron rezagadas con respecto a las condiciones cambiantes de la región y del mundo desde los años noventa. Pese a las reformas introducidas en el Protocolo de Tegucigalpa en 1991, el marco conceptual en que dichas reformas se basaron fue prácticamente el mismo utilizado en el Tratado de San Salvador: uno de claro predominio de los Estados sobre la Secretaría General Sistema y sus órganos especializados, los cuales, adicionalmente, no fueron dotados de recursos suficientes para cumplir a cabalidad sus funciones.

Lo más negativo de este proceso fue que, debido a la inercia burocrática con que funcionó el sistema de integración entre 1969 y 1991, se produjo un gran desorden en el crecimiento de las instituciones regionales. Ello tuvo como resultado innumerables ineficiencias y duplicaciones funcionales que volvieron al sistema no solo muy caro desde el punto de vista de sus costos de operación, sino también muy incapaz para enfrentar los nuevos desafíos de una región que, en 1990, despertaba a la democracia y al desarrollo sostenible por primera vez en su historia.

Sumisa ante los Estados nacionales, desfinanciada, institucionalmente anquilosada y sin disponer de un personal verdaderamente especializado en las funciones de integración (con la posible excepción de la Secretaría de Integración Económica –SIECA–, la cual siempre se mantuvo en la punta del proceso), la Secretaría General del SICA y los órganos del sistema pronto

se vieron superados por la realidad. De allí que pese a la reforma, el SICA no mejorara y se volviera imperativo adaptarlo a los nuevos tiempos y al nuevo marco conceptual de la agenda regional: la ALIDES.

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

#### b. *Dimensión financiera*

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

La agenda financiera de la integración también es importante porque conlleva una discusión sobre la eficiencia del sistema en su conjunto y de las instituciones particulares que lo conforman. Hasta hoy nadie sabe a ciencia cierta cuánto cuesta la integración centroamericana a los países miembros. El cálculo más aproximado, según el Informe del BID CEPAL recibido por los presidentes de Centroamérica en setiembre de 1997, es de 15 millones de dólares anuales, valga decir, un promedio de 3 millones de dólares por país.<sup>14</sup>

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

Hay, sin embargo, un ámbito adicional en donde un adecuado financiamiento del SICA es crucial. Se trata del establecimiento de mecanismos regionales de compensación capaces de corregir (o al menos disminuir) las grandes asimetrías entre los miembros del Sistema. Estos fondos de compensación, que en el caso de la Unión Europea permitieron la incorporación, en condiciones de mayor equidad, de los países socios con menor desarrollo relativo (España, Grecia, Italia, Portugal e Irlanda), son indispensables para armonizar a un conjunto de naciones con economías de muy desigual evolución. De ello dependerá en buena parte el éxito del SICA en el mediano y largo plazos, razón por la cual la concepción de dichos fondos es fundamental.

*c. Dimensión política*<sup>15</sup>

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

Durante la reunión presidencial de Managua en julio de 1997, y las discusiones públicas posteriores a la declaración de la Unión Centroamericana, se revelaron la multiplicidad de tendencias en el debate contemporáneo. Es interesante constatar cómo, más allá de la posición de un mandatario que, a pocos días de abandonar la presidencia de su país, hizo una profesión de fe morazánica que ninguno de sus otros colegas más compartía, ninguna de estas tendencias abogó por un modelo de integración regional plena el cual, cuando se mencionó, solo lo fue como una aspiración de largo aliento; algo que sonaba más a utopía política más que a una “(...) fase superior de la asociación comunitaria contenida en el Protocolo de Tegucigalpa”.<sup>16</sup>

La imposibilidad de contar con una visión común de integración regional de largo plazo como la que tuvo Europa a finales de la década de los años cincuenta, y principalmente la renuencia de los Estados centroamericanos de construirla como prioridad para el desarrollo del Istmo en el siglo XXI, genera problemas para las relaciones externas de Centroamérica. Es posible manejar un discurso integracionista que no tiene sustento en la realidad como instrumento de política exterior de corto plazo. Centroamérica así lo ha hecho principalmente de cara a la comunidad donante en búsqueda de recursos de la cooperación internacional. Esta estrategia, sin embargo, no es sostenible, especialmente una vez que

los socios extrarregionales –motivados por ese discurso– demandan un tratamiento conjunto de negociaciones en materia comercial, agrícola, ambiental o de seguridad.

*d. Dimensión económica y comercial*

Ante un contexto como el descrito, la posición que han adoptado muchos gobiernos y especialistas de Centroamérica es avanzar en los temas económicos y comerciales en donde todas las partes, incluso aquellas más renuentes a la integración política, parecieran estar más dispuestas a hacer concesiones. La lógica económica de la integración, dominante desde los orígenes del proceso en los años sesenta, sigue siendo, en la actualidad, la única que pareciera concitar un poco más de entusiasmo en las élites dirigentes de Centroamérica a las que se han unido, coyunturalmente, intereses extrarregionales, especialmente de los EE UU.<sup>17</sup>

Es indudable que la mayor parte de los logros de la integración centroamericana se han dado en el ámbito económico. Este ámbito también resulta clave para lo que se ha dado en llamar la “inserción inteligente de Centroamérica en el sistema internacional”, y es el que ha experimentado un dinamismo mayor tanto en el desarrollo institucional, como en su peso específico en los equilibrios internos del SICA.<sup>18</sup>

No obstante ello, incluso los logros en materia económica son en el mejor de los casos insuficientes, pues hay clara conciencia, tanto en el sector público como en el empresarial, de que Centroamérica todavía está lejos de contar con las condiciones óptimas para responder a los desafíos de la economía globalizada del nuevo siglo.<sup>19</sup> Esto se vería agravado, en opinión de Víctor Bulmer-Thomas, por al menos cuatro problemas fundamentales: el limitado volumen del comercio intrarregional en relación con los intercambios bilaterales; la poca prioridad del comercio intrarregional en relación con el comercio extrarregional; la imposibilidad de reconciliar todos los esquemas de integración abiertos a cada país y la insuficiencia de las instituciones regionales. En

síntesis, para Bulmer-Thomas y otros especialistas, “(...) no es probable que el mercado común... llegue a ser algo más que una mera área de libre comercio”.<sup>20</sup>

Resultará fundamental para Centroamérica, por lo tanto, resolver la dimensión económica y comercial de la integración regional como prioridad de sus relaciones externas en las primeras décadas del siglo XXI. Hay coincidencia entre los analistas en cuanto a que en buena medida, la visibilidad de Centroamérica como región en el sistema internacional, así como la profundización del proceso regional en mucho dependerá de la capacidad del Istmo de desarrollar sus economías, lo que pasa al menos por la creación de una unión aduanera como primer paso de un proceso de mayor aliento.

## ***2.2 Los temas de la agenda de la integración regional: hacia una ampliación de los márgenes de Centroamérica frente a la comunidad internacional***

Tal y como ya se indicó, las tendencias internacionales hicieron “desaparecer” gradualmente a Centroamérica de la agenda internacional después del fin de la Guerra Fría. Pareciera que esta continuará siendo una característica dominante durante las próximas décadas.<sup>21</sup>

Es difícil, ciertamente, saber si los espacios de Centroamérica en el sistema internacional van a ampliarse ya sea debido a un esfuerzo propio, o como consecuencia de acontecimientos globales fuera de su control. En cualquier caso la agenda centroamericana, muy compleja desde la adopción de la ALIDES en 1994, deberá ser atendida por los países del Istmo por un imperativo histórico, pues ninguno de sus principales temas puede ser resuelto de manera permanente y completa sin una aproximación regional.<sup>22</sup>

Para los efectos de este trabajo y siguiendo la sugerencia metodológica de W. Stevens de dividir la agenda en dos tipos de temas (“blandos” o de ética global y “duros”),<sup>23</sup> se podría sugerir

la siguiente propuesta ajustada a las decisiones presidenciales adoptadas en las cumbres de 1998 y 1999:

- a. *Principios y valores permanentes*: la inserción de Centroamérica debe darse a partir de ciertos valores y principios derivados de la experiencia de la región en la Posguerra Fría. Estos valores están recogidos en la ALIDES, pero también en las declaraciones de los gobiernos desde el Plan de Esquipulas: democracia; respeto a todos los derechos humanos; preeminencia de las instituciones civiles y del Estado de Derecho; desarrollo sostenible.
- b. *Temas “estratégicos”*: seguridad pública (lucha contra el crimen organizado); administración de justicia y transparencia; desarrollo social (armonización de políticas públicas en salud, educación y vivienda); medio ambiente (áreas protegidas, biodiversidad, reforestación; vulnerabilidad y prevención de desastres); reforma del Estado (administración tributaria y control fiscal, descentralización, desconcentración); desarme (control de armas convencionales –armas en manos de civiles–, limitación expresa de las FFAA para la compra de nuevo equipo de alta tecnología), desminado; lucha contra el terrorismo; desarrollo e integración económica; inserción en la economía mundial (corredor tecnológico centroamericano).

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

como referente una aproximación comparativa a procesos exitosos en otras partes del mundo (*benchmarking*).<sup>24</sup>

La aproximación del proyecto INCAE Harvard, seguido muy de cerca por dos conocidos economistas de fama internacional –Michael Porter y Jeffrey Sachs– busca racionalizar la agenda a partir de un análisis que privilegia aquellas áreas en que Centroamérica puede ser competitiva (servicios, transporte, turismo y medio ambiente). De esta manera se maximizan las potencialidades de la región al tiempo que se evita que los gobiernos asuman temas de la agenda considerados propios de la jurisdicción de los Estados nacionales y por lo tanto no susceptibles a un tratamiento regional conjunto (seguridad, educación, salud, vivienda, política comercial, legislación laboral, aranceles, y otros).

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

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

### **3. LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL: SU PAPEL COMO INDUCTORA DE INTEGRACIÓN**

Cualquier discusión provocativa sobre las tendencias futuras para la cooperación internacional en Centroamérica, debe partir

de algunas hipótesis básicas que podrían afectarla de manera directa. Dichas hipótesis parten del supuesto, no necesariamente constatado por las actuales condiciones regionales, de que la Centroamérica de las primeras décadas del siglo XXI continuará desarrollándose en un marco de estabilidad y gobernabilidad democráticas que incluso podría ser de mejor calidad que el actual. Por razones obvias, semejante escenario no conllevaría como característica obligatoria a la eliminación de la pobreza extrema y a la exclusión social, o a altos índices de desarrollo humano sostenible y crecimiento económico; sin embargo, sí implicaría la existencia de sistemas políticos relativamente legítimos y representativos, y la existencia de instituciones y políticas públicas garantizadas por un Estado de Derecho funcional en todos los países del área.

Esta presunción “optimista” del futuro de Centroamérica no es antojadiza. Cualquier escenario que ubique a la región en un marco de turbulencia como (o similar a) el del pasado, obligaría a imaginar unas tendencias de la cooperación internacional nuevamente orientadas hacia la acción humanitaria y de emergencia que hoy solo son deseables en casos de grandes cataclismos naturales. Semejante posibilidad, si bien no debe descartarse por completo, debería más bien sustituirse por una visión de cooperación propositiva, más orientada hacia el desarrollo de economías productivas y eficientes, la construcción de Estados fuertes pero crecientemente descentralizados, y la promoción de sociedades civiles más autónomas y participativas. Todo ello, potenciado por entendimientos de integración regional modernos, dinámicos y cada vez más perfectos.

A este respecto, la primera hipótesis es que la integración centroamericana es un proceso histórico que, como ya se dijo, los gobiernos de la región habrán de aceptar como ineludible. Se podrá, sin duda, dejar abierta la discusión sobre las formas en que tal integración habrá de concretarse así como los ámbitos sustantivos que aborde la agenda regional que de ella se derive. Sin embargo, es indispensable reconocer que la viabilidad de los países de Centroamérica en el siglo XXI estará decidida y

directamente condicionada por su capacidad de armonizar sus políticas en todos los frentes.

El aceptar la “integración inevitable” tendrá que ver, por supuesto, con lo propenso del sistema internacional de inclinarse hacia esquemas cada vez más globales de producción, articulados gracias a tecnologías cibernéticas y de telecomunicaciones de alta velocidad ante las cuales Centroamérica difícilmente podrá resistirse, sin embargo, también, será fruto de condiciones surgidas de la propia región, en particular, la necesidad de las economías del Istmo de ser más competitivas y eficientes frente a mercados muy complejos y exigentes.

La segunda hipótesis es que la “integración inevitable” solo tiene sentido si es traducida, con pragmatismo, en una “integración posible”. Dicha integración posible solo lo será si los Estados centroamericanos conceden a la institucionalidad de la integración grados relativamente altos, crecientes y duraderos de capacidad supranacional. En otras palabras, la integración centroamericana no puede reducirse, como lo sugieren algunas propuestas posmodernas, a una cadena de acciones conjuntas limitadas a aquellos temas donde la región posee “ventajas comparativas” evidentes. Esto significa también que no es razonable plantearse una integración dedicada exclusiva o casi exclusivamente a los aspectos económicos y comerciales, sin instituciones propias como las necesarias para gestionar de manera eficiente y sostenible los recursos de la cooperación internacional.

La implicación de esta hipótesis es que, a nivel regional tanto como en el marco de las políticas domésticas, también es válido promover el desarrollo institucional y el fortalecimiento de los instrumentos supranacionales del Derecho Comunitario centroamericano. Ello conlleva no solo a un alejamiento doctrinal y conceptual del “modelo MERCOSUR” y la puesta en marcha de instituciones regionales muy bien delimitadas y autofinanciadas; también significa el respeto a los acuerdos históricos de la integración, cuya vigencia es incuestionable pero que podrían venir muy a menos en el marco de las nuevas regulaciones que impondrá el TLC entre Centroamérica y los EE UU.

La tercera hipótesis –que siendo obvia se olvida con facilidad– es que el perfeccionamiento y desarrollo de un verdadero proceso de integración regional no significa la eliminación de las agendas e iniciativas nacionales, valga decir, la instalación de una “Patria Grande” como la que ampulosamente proclamaron alguna vez los morazanistas. Es posible y aún deseable la preservación y potenciación de la diversidad que caracteriza a la región centroamericana. La pretensión de eliminar las agendas nacionales como parte del esfuerzo integrador no solo es inútil, sino también peligroso. En este sentido, más que homogenizar agendas, el objetivo mayor de la integración debería ser la búsqueda de espacios regionales de cooperación y la reducción de las asimetrías económicas y sociales entre los países del área.

Por último, conviene proponer como hipótesis una realidad ya constatada por los cooperantes en Centroamérica: los gobiernos no son, en esta etapa histórica, los únicos articuladores de las sociedades nacionales del Istmo. Los gobiernos más bien han pasado de ser los poseedores “monopólicos” de la representación nacional, a ser puntos de referencia fundamentales pero no únicos de dicha representación, cuya capacidad de gestión, articulación y ejecución de programas y proyectos de la cooperación internacional es insuficiente y cada vez más simbólica frente a las fuerzas de la sociedad civil organizada.

Esto no quiere decir ni pretende insinuar que se debe hacer caso omiso de los gobiernos y sus directrices; en especial porque estos, a diferencia de otros en el pasado, han surgido de procesos electorales libres, limpios e internacionalmente supervisados. Muy por el contrario, como se propuso antes, dichos gobiernos y los Estados de los que forman parte, deben fortalecerse y ampliarse como contrapesos que garanticen el bien común frente a las inexorables fuerzas del mercado. Sí significa, sin embargo, que las demás fuerzas que colectivamente se denominan “sociedad civil” deben entenderse hoy como actrices de primer orden en los procesos de toma de decisiones y de formación y ejecución de proyectos de desarrollo. Lograr un adecuado equilibrio entre

el respeto a las instituciones estatales y el reconocimiento de la fuerza creativa y legitimidad creciente de la sociedad civil organizada, constituye uno de los principales retos de la Centroamérica de nuestros días.

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

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

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

Es dudoso que las buenas intenciones de los donantes pudieran ser concretadas, tanto debido a razones de tipo práctico como político, no obstante, aunque los montos de la cooperación internacional hacia Centroamérica continúen disminuyendo progresivamente en las próximas décadas, es importante resaltar la

necesidad de adoptar criterios más estrictos para el desembolso de dichos recursos, incluidos los destinados a las organizaciones de la sociedad civil. Los criterios que podrían utilizarse para ello deberían estar en consonancia con los principios y valores definidos por los propios Estados centroamericanos y que se han denominado “suaves” en la sección anterior.

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

La primera es que ni siquiera una tragedia de esta magnitud es capaz de generar integración si los países y los distintos estamentos de la sociedad civil de la región, adolecen de la voluntad para alcanzarla. En otras palabras, la única manera de garantizar que se aproveche de manera adecuada la ayuda de la cooperación internacional, es establecer mecanismos institucionales para diseñar, negociar, administrar y evaluar esa cooperación y definir las prioridades regionales que la orienten, por medio de un proceso colectivo de concertación. Esta tarea es complicada por dos razones. Por una parte los gobiernos centroamericanos, debido a las grandes necesidades que aquejan a sus países, todavía se resisten a “conceder” los potenciales beneficios individuales que la cooperación internacional les deparará en aras de un planteamiento conjunto, donde la distribución se realice a partir de estrategias verdaderamente regionales. Ello también ocurre al interior de la sociedad civil regional cuyas organizaciones, mucho más comprometidas con la integración en su praxis política que los propios gobiernos que la tutelan, han sido no obstante también víctimas del canibalismo intersectorial y gremial. Un fenómeno que, adicionalmente, no ha estado exento de enfrentamientos de tipo nacionalista.

Por otra parte, Centroamérica no cuenta con entidades técnicas regionales capaces de realizar esa tarea. Estos mecanismos, que no existen aún debido a la oposición de los gobiernos, deberían ser instancias fuertes, bien dispuestas para dirigir de manera permanente –tomar decisiones de carácter vinculante,

bajo la dirección política de la Secretaría General y en consulta con los Estados miembros del SICA y el Comité Consultivo de la sociedad civil— los proyectos regionales de cooperación. También deberían tener suficiente versatilidad como para activarse rápidamente en caso de emergencias antropogénicas o de contingencias naturales. Esto en asocio con la organización regional de desastres (CEPREDENAC) y con el fin de coordinar las labores de mitigación y reconstrucción que se requieran.

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

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

En cuarto lugar, la imagen de Centroamérica como suma de cinco, seis o siete menesterosas “banana republics” ratificada tras

Mitch, es también muy problemática en varios sentidos. Además de lo ya apuntado en términos de pérdida de márgenes de manobra para canalizar la cooperación externa hacia aquellas áreas verdaderamente prioritarias, la región también se inhibe de poder construir, debido a su gestión de una agenda “minimalista”, asociaciones o alianzas estratégicas más maduras; oportunidades que le permitirían en el mediano y largo plazo, aumentar las inversiones y fomentar el desarrollo de actividades productivas más sofisticadas, con crecientes grados de transferencia de tecnología y, en consecuencia, de mayor valor agregado.

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

Para que esta oportunidad se produzca, sin embargo, es indispensable que los propios gobiernos tomen la iniciativa de incorporar cada vez de manera más frecuente y significativa, a las organizaciones de la sociedad civil en los procesos de toma de decisiones. De lo contrario, lo que se produce es el establecimiento de canales separados y mutuamente excluyentes para dirigir la cooperación al desarrollo, los cuales terminan por perjudicar tanto al donante (debido a que el impacto de los recursos se diluye) como a los beneficiarios (cuyos objetivos solo se alcanzan de manera parcial debido a que los montos que se otorgan son insuficientes).

A futuro, lo anterior podría evitarse por medio de negociaciones tripartitas en las que participen los donantes, los gobiernos centroamericanos y las organizaciones de la sociedad civil regional, en el entendimiento de que tanto los gobiernos como la sociedad civil convergerían en un programa mínimo de cooperación al desarrollo. Dichas negociaciones, cuando involucren

programas regionales, deberían ser convocadas por la Secretaría General del SICA y dirigidas por la instancia que dentro de esta se cree con el fin de coordinar los esfuerzos conjuntos de los países del Istmo.

Sumado a lo anterior, sin embargo, es necesario también proponer una discusión sobre las metodologías aplicadas por la propia cooperación internacional a sus programas en Centroamérica. Con frecuencia, tales metodologías, aunadas a los problemas estructurales ya reseñados, han contribuido a que la asistencia otorgada no haya tenido un impacto óptimo en la región.

Evidentemente, los recursos provistos por la cooperación internacional se otorgan con un fuerte sesgo político-partidista originado al interior de los países donantes. Esta característica, que ni es nueva ni es secreta, ha adquirido una relevancia inédita a medida que las organizaciones no gubernamentales y de la sociedad civil organizada, en esos países, se fortalecen y se constituyen en factor principal y hasta determinante de la política local. El impacto negativo de este fenómeno en los países receptores de la ayuda se produce cuando las premuras domésticas, dominadas por consideraciones de tipo electoral, producen dos fenómenos distintos pero claramente vinculados entre sí: la proliferación desordenada de proyectos en ámbitos idénticos de trabajo (duplicación de iniciativas); y la inadecuada evaluación y seguimiento de dichos proyectos, cuyo impacto se mide más en la fuente de los recursos (como solución a las presiones políticas de grupos de interés en el país donante) que en el destino de estos, es decir, Centroamérica.

Ante la imposibilidad de eliminar el sesgo mencionado cabría la posibilidad de crear mecanismos más eficientes de cooperación de donantes ya sea de tipo institucional (como el modelo Grupo Consultivo dirigido por el BID) o bien de tipo político (por medio de diálogos periódicos *ad hoc* en el marco de encuentros regionales). Esto al menos permitiría el intercambio informativo entre las fuentes de cooperación y los receptores de esta en ciertos temas prioritarios. También permitiría

afinar los procedimientos internos de rendición de cuentas, al trasladar parte de las responsabilidades en esta materia a las fuentes mismas de la cooperación.

La tendencia creciente de los donantes de asignar recursos de la cooperación directamente a organizaciones no gubernamentales en Centroamérica, sin que se informe siquiera a los gobiernos de los países receptores de los montos, ámbitos de acción o condición de las organizaciones receptoras de dichos fondos, constituye un desafío que amerita una reflexión cuidadosa.

Es indudable que la decisión de patrocinar de manera directa y sin mediación gubernamental a organizaciones de la sociedad civil no solo es legítima en un contexto democrático como el que gradualmente se asienta en Centroamérica; también es privativa de los países donantes, los cuales presumiblemente poseen información fehaciente y confiable sobre la capacidad de las organizaciones no gubernamentales seleccionadas para llevar a buen término los proyectos que se les asignen. Por otra parte, frente a gobiernos no siempre dispuestos a rendir cuentas de manera oportuna y adecuada, o bien poco eficientes en la tramitación y ejecución de proyectos de desarrollo, la opción de canalizarlos por medio de actores sociales organizados no es descabellada. Incluso en algunos casos, dicha práctica podría servir de mecanismo inductor de conductas muy deseables de respeto a los derechos humanos o de defensa del Estado de Derecho, valga decir, como sutil recordatorio de ciertos valores, principios y prácticas que en Centroamérica no siempre fueron garantizados por los gobiernos de turno.

No obstante, lo anterior, no deja de ser problemático que los gobiernos no sean adecuadamente informados sobre los alcances de estos proyectos de asistencia no gubernamental directa, especialmente en momentos en que se están reduciendo los montos globales de asistencia oficial al desarrollo en Centroamérica. Más aún, habida cuenta de la enorme cantidad de organizaciones no gubernamentales que han surgido en la región después de 1990, muchas de las cuales carecen de las fortalezas necesarias

para garantizar la exitosa gestión de los recursos de la cooperación internacional.

Mejorar la eficiencia en el uso de los recursos de la cooperación internacional en Centroamérica constituye un desafío estratégico para toda la región, pero en especial para los países de menor desarrollo relativo, cuyas necesidades se incrementaron exponencialmente tras el fin de los conflictos armados internos de los años ochenta.

Este mejoramiento debe producirse como parte de un proceso de doble vía, que involucra tanto a los receptores de los recursos, como a los donantes mismos. Los primeros, por cuanto son los principales beneficiarios y por lo tanto han de ser responsables de la adecuada utilización de estos; los segundos debido a que en última instancia son los donantes los más interesados en garantizar el correcto y eficiente uso de los recursos aportados, lo cual solo puede hacerse por medio de la aplicación de mecanismos de control, seguimiento y evaluación de proyectos.

La experiencia en Centroamérica es apenas satisfactoria debido, principal aunque no únicamente, a problemas que se producen en el destino final de los recursos. Estos problemas tienen que ver con al menos cuatro factores: la **gestión de los recursos** (falta de planificación nacional; ausencia de mecanismos de coordinación entre los gobiernos; ausencia de diálogo entre los gobiernos y los actores sociales que reciben fondos de la cooperación); **administración de los recursos** (procedimientos de distribución; criterios de selección de entidades ejecutoras y ejecución de los propios proyectos; seguimiento); **control** (transparencia; contraloría ciudadana; auditorajes externos) y **evaluación** (tanto durante la ejecución del proyecto como a su término para valorar el impacto obtenido).

Un planteamiento de cooperación regionalizada pareciera requerir, como condición indispensable para su éxito, de instancias colectivas de toma de decisiones en la materia. En este sentido, la ausencia de un espacio de concertación regional –que debería formar parte de la Secretaría General del SICA– constituye

un serio impedimento para la articulación de propuestas conjuntas. También produce la continuación de prácticas inconvenientes de gestión de recursos tanto de la propia Secretaría, como de los gobiernos centroamericanos, cuyas demandas individuales siempre terminan imponiéndose a las prioridades regionales.

Por último, así como los países receptores deben ser los principales responsables de decidir las áreas prioritarias en que se ubicarán los recursos de la cooperación internacional, los países y agencias donantes pueden y deben jugar un papel inductor aún más decidido y claro en cuanto a las condiciones para el otorgamiento y control de los recursos que aportan. Ello redundaría de manera positiva en la creación de espacios verdaderamente transparentes y democráticos, en los cuales la asistencia internacional pueda gestionarse e implementarse con el máximo impacto posible y con grados adecuados de eficiencia. Esa tarea, sin excepciones, debería hacerse con la participación de los gobiernos, las instituciones regionales y las organizaciones de la sociedad civil organizada regionalmente.

#### **4. LA REFORMA DEL SISTEMA DE LA INTEGRACIÓN CENTROAMERICANA (SICA)<sup>25</sup>**

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

Por ser la Alianza una iniciativa de políticas, programas y acciones a corto, mediano y largo plazo, las instituciones regionales deben trabajar conjuntamente con los gobiernos en su ejecución,

partiendo de las cinco grandes áreas que la fundamentan: la política, la económica, la social, la cultural y la ambiental. Para ello se requiere de una mayor coordinación entre las mismas instituciones con la Secretaría General del SICA.

La creación de las instituciones regionales no previó ni la articulación entre ellas mismas, ni entre estas y las que ya existían. Tampoco se definió una estrategia ordenada dirigida hacia objetivos integracionistas predeterminados. Ello generó, a lo largo de los últimos treinta años, una gran duplicidad de funciones y un gasto excesivo de recursos para los Estados miembros del SICA. La aparición de una especie de “soberanía institucional” en el Sistema hizo que sus instituciones adoptaran esquemas de trabajo cada vez más autónomos y fragmentados. Esto devino en elevados niveles de descoordinación, alentados por la proliferación de agendas individuales basadas en programas y proyectos que perseguían fines e intereses particulares, al margen de las prioridades regionales definidas por los Estados miembros y por la propia Secretaría General del SICA.

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

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

La reforma planteada en julio de 1997 por los presidentes centroamericanos se basa en un reordenamiento de las instituciones regionales, del Parlamento Centroamericano y de la Corte

Centroamericana de Justicia. Sus objetivos principales están centrados en reducir la dispersión de instituciones y funciones del SICA; mejorar la coordinación, seguimiento, ejecución y evaluación de las decisiones presidenciales y ministeriales; fortalecer la capacidad técnica y administrativa del Sistema; armonizar las acciones que se adoptan en el marco regional con las acciones que se ejecutan a nivel nacional y, en priorizar los acuerdos e iniciativas gubernamentales con el fin de maximizar su impacto.

Con el propósito de iniciar la reforma se crearon tres grupos de trabajo, para el Parlamento, la Corte y para elaborar un Tratado Único, sustitutivo de la normativa vigente desde 1959. Todos ellos con la participación de representantes de los gobiernos y de los órganos comunitarios según fuera el caso.<sup>26</sup>

#### **4.1 Obstáculos para la reforma del SICA**

Los grupos de trabajo iniciaron sus trabajos en octubre de ese mismo año y los concluyeron aproximadamente a mitad del año 1998; sin embargo, pese al interés manifiesto por los presidentes en aquella oportunidad, así como al esfuerzo de los diferentes grupos técnicos creados para realizar los trabajos encomendados, la reforma no se ha concretado y es casi un hecho que la propuesta original no será factible. De hecho, tanto el Proyecto de Tratado Único que recoge los lineamientos para el fortalecimiento y racionalización de la institucionalidad regional –acordados en la XIX Cumbre de Presidentes Centroamericanos– como los proyectos de protocolo para la reforma del Parlamento Centroamericano y la Corte Centroamericana de Justicia, han sido archivados.

Esta situación puede explicarse por al menos tres hechos principales:

- a. La resistencia de las instituciones principales del Sistema (en particular la Secretaría de Integración Económica –SIECA– con sede en Guatemala), de someterse institucional y políticamente a la autoridad de un Secretario General fuerte y con

capacidad de decisión y a una Secretaría General centralizada en una sola sede regional en la ciudad de San Salvador.

- b. El advenimiento de gobiernos claramente opuestos a una integración rápida en varios países del área y el predominio de las agendas nacionales sobre las regionales, fruto de cambios en las prioridades programáticas de dichos gobiernos.
- c. La tragedia ocasionada por el huracán Mitch en la mayoría de los países, en el mes de octubre de 1998, y la consiguiente fragmentación experimentada por Centroamérica en la búsqueda de fondos de la cooperación internacional.

Es fundamental tomar en cuenta varios aspectos de los cuales depende la reforma de la institucionalidad centroamericana:

- a. *Voluntad política de los gobernantes:* los presidentes centroamericanos deben estar de acuerdo en llevar a cabo la reforma de la institucionalidad regional. En Centroamérica los acuerdos se adoptan mediante la regla del consenso, por lo cual la existencia de una base común de entendimiento para la reforma en el órgano superior del Sistema es esencial e insustituible. Es difícil que este consenso mínimo pueda alcanzarse en los próximos diez años, debido al predominio de sectores de las burguesías nacionales claramente opuestos a los modelos integracionistas, algo que ya se comentó en extenso anteriormente.
- b. *Sumisión de las instituciones regionales:* las instituciones regionales deben someterse a la decisión de los gobiernos y acatar cualesquiera disposiciones que estos adopten en materia de reforma del Sistema. En particular, las instituciones deben entender que no son entidades autónomas con capacidad de decisión propia y que, debido a su dependencia financiera y política, están en última instancia determinadas

por los Estados miembros. En lo que respecta a la Secretaría General, resultaría absurdo que las instituciones especializadas del Sistema no le estuviesen sometidas funcional y administrativamente.

- c. *Desarraigo de los funcionarios de las instituciones:* en caso de que se aprobara una reforma que contemple una sede para las instituciones, diferente de la que tienen actualmente, es necesario que los funcionarios que laboran en ellas y que se mantendrán en la institución estén dispuestos a aceptar el cambio sin objeción alguna. Estos funcionarios deben estar conscientes de que trabajan para una institución regional, no nacional, por lo que no deben oponer resistencia a trasladarse a otra sede.
- d. *Desarrollo conjunto y armónico:* es importante que exista claridad en todas las instancias inherentes al proceso de integración, de que este solo podrá ser exitoso y beneficioso para todas las partes, en el tanto todas las partes estén conscientes de la necesidad de desarrollar un trabajo armonioso, que tenga los objetivos conjuntos y que se dirija hacia fines definidos colectivamente.
- e. *Racionalización en el uso de los recursos disponibles:* resulta imperativo que las instituciones del Sistema racionalicen sus costos de operación, eviten la dispersión y la duplicidad de tareas y pongan fin al abuso de los privilegios e inmunidades que a lo largo de los años sus funcionarios fueron concentrando.
- f. *Aprovechamiento de la cooperación internacional:* debe existir una planificación más puntual y coordinada de los recursos provenientes de la cooperación internacional.
- g. *Pago de cuotas:* los Estados deben cumplir a cabalidad con el pago de las cuotas para el sostenimiento de las instituciones

regionales. El no pago desestabiliza, ocasiona lentitud en los programas que se desarrollan y mal funcionamiento de estos. Asimismo debe desarrollarse un mecanismo para el pago de las cuotas que los países tienen pendientes, esto es prioritario porque de ello dependerá en parte el cierre de algunas instituciones o la modernización y reestructuración de otras.

## **5. LA INTEGRACIÓN CENTROAMERICANA FRENTE A LOS BLOQUES ECONÓMICOS Y POLÍTICOS DEL MUNDO**

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

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

Impulsar la integración de la región centroamericana implica la consideración de varios factores, de los cuales vale recalcar por su importancia: la estabilización macroeconómica de cada país (buscando la convergencia regional de las políticas macroeconómicas y sectoriales), el perfeccionamiento de una zona de libre comercio centroamericana, el establecimiento de un arancel externo común, la modernización de las aduanas, el mejoramiento de la infraestructura regional, las inversiones, el financiamiento y la coordinación, armonización y ejecución de una política conjunta de las relaciones comerciales externas.<sup>27</sup>

En ese sentido los nuevos compromisos centroamericanos en materia de integración económica se encuentran plasmados

en el Protocolo de Guatemala al Tratado General de Integración Económica Centroamericana, suscrito durante la XIV Cumbre de Presidentes Centroamericanos realizada en Guatemala los días 28 y 29 de octubre de 1993.

### **5.1 Mercado Común Centroamericano y Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA)<sup>28</sup>**

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

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

Por otro lado, existen diferentes perspectivas en torno a si la convergencia de los grupos regionales de comercio deba ser necesariamente precedida por una fase de consolidación. En ese sentido Brasil ha señalado que un periodo de consolidación de los grupos regionales es un prerrequisito para el libre comercio hemisférico; sin embargo, Estados Unidos ha declarado firmemente que el ALCA no puede esperar a que se consoliden los grupos regionales y más bien ha promovido la negociación de tratados de libre comercio con países y regiones, en un esfuerzo por “estandarizar” las reglas del comercio hemisférico bajo sus propios términos.<sup>29</sup>

En el marco del ALCA, tanto Centroamérica como el CARICOM sostienen que las economías más pequeñas deberían tener períodos de adaptación más largos y plazos de gracia, que les permitan superar las asimetrías de sus economías en relación con las de los países de mayor desarrollo relativo. Además, demandan recibir la asistencia técnica y financiera necesaria para que sus sistemas productivos tengan la capacidad de aprovechar con alguna equidad los beneficios del área de libre comercio.

En este sentido para Centroamérica resulta fundamental definir las estrategias que la guíen hacia la incorporación del ALCA. Si se ratificase el Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y los EE UU (TLC CA-EE UU), los países centroamericanos centrarían sus esfuerzos por utilizar al ALCA como un mecanismo de ampliación de oportunidades comerciales con el área Andina y el MERCOSUR.<sup>30</sup>

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

## ***5.2 Centroamérica y el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA o TLCAN)***

Los países centroamericanos han mostrado en los últimos años un gran interés por profundizar sus relaciones con EE UU, su principal socio comercial. Desde inicios de 1992 cuando el NAFTA estaba aún en proceso de negociación, los países centroamericanos y del Caribe empezaron a expresar su preocupación a EE UU por el eventual impacto que este acuerdo podría tener en dos áreas fundamentales: sus condiciones de acceso al mercado de ese país y la desviación de inversiones, especialmente en el sector textil y de la confección hacia México.<sup>31</sup> En diversas ocasiones, los países de la región le manifestaron dicha preocupación, inclusive al más alto nivel, recibiendo siempre un compromiso no muy entusiasta de la Administración Clinton de apoyar la paridad con el NAFTA para los países de la región. Ello incluso ante el riesgo inminente de que Centroamérica pudiese perder eventualmente el acceso privilegiado de sus productos al mercado norteamericano por medio de la Iniciativa para la Cuenca del Caribe,

originalmente establecida como mecanismo de apoyo regional en 1984 por la Administración Reagan.<sup>32</sup>

La renuencia con la que los diferentes gobiernos norteamericanos asumieron la petición de Centroamérica de lograr la “paridad NAFTA” o su alternativa más ambiciosa, la negociación de un Tratado de Libre Comercio, hizo que los países del Istmo adoptaran una estrategia de aproximaciones graduales –y no necesariamente conjuntas– hacia los mercados del bloque norteamericano. Costa Rica tomó la delantera al negociar, suscribir y ratificar un TLC con México que entró en vigencia en 1995. Este camino sería seguido casi de inmediato por todos los demás países con miras a complementar el Diálogo Político de Tuxtla con un mecanismo comercial. Las negociaciones entre México y los demás países centroamericanos se concretaron en dos acuerdos adicionales, uno con Nicaragua y otro con los países del llamado “Triángulo del Norte” (Guatemala, El Salvador y Honduras). Estos acuerdos han sido el eje principal en torno al cual se construyó –a partir del año 2001– el mecanismo principal de vinculación entre Centroamérica y el México “post-PRI” de Vicente Fox: el Plan Puebla-Panamá.

Por otra parte, Centroamérica propuso –también en 1995 pero de manera conjunta– la negociación de un TLC al otro socio NAFTA: Canadá. Acogida la propuesta con gran entusiasmo en el marco de lo que se presentó como un proceso de acercamiento sin precedentes entre los países centroamericanos y Canadá (que incluyó visitas recíprocas de los Presidentes del Istmo y el Primer Ministro canadiense a Guatemala y Ottawa), sus resultados, sin embargo, no fueron homogéneos. Al igual que lo ocurrido con el TLC con México, Costa Rica suscribió el Tratado con Canadá antes que los demás países del Istmo, los cuales optaron por una negociación de “cuatro” que hoy, nueve años más tarde, aún no ha concluido. Tampoco continuaron los diálogos políticos de alto nivel, y más bien el proceso se estancó.

Podrían señalarse tres factores que explican este estado de cosas: a) la disrupción del proceso de integración centroamericana después de 1998 ya comentado (Huracán Mitch, desaveniencias

fronterizas, crisis domésticas); b) los cambios en las prioridades de Canadá y México, fruto de cambios importantes tanto en sus contextos domésticos como internacionales; y la más determinante de todas c) la voluntad de la Administración Bush de disponer de un TLC con Centroamérica en funcionamiento antes de la entrada en vigencia del ALCA el año 2005. En este escenario, la ratificación del TLC CA-EE UU lo convertiría de hecho en un “NAFTA plus” y por lo tanto, en una extensión de este hacia la Cuenca del Caribe.

### 5.3 El TLC CA-EE UU: ¿oportunidad o anexión?

José Manuel Salazar-Xirinach ha descrito con elocuencia las asimetrías que separan a Centroamérica y los EE UU. Centroamérica tiene una población que no supera los 35 millones de habitantes, el 12 por ciento de la norteamericana; el territorio centroamericano, de medio millón de kilómetros cuadrados en tierra, representa apenas el 4.5 por ciento del de los EE UU, y su PIB regional, de escasos 57 000 millones de dólares, equivale apenas al 0.5 por ciento del norteamericano. Mientras que los EE UU tienen un ingreso per cápita de 35 000 dólares anuales, veinte veces el centroamericano de escasos 1800 dólares. En comercio, el 50 por ciento de las exportaciones de Centroamérica y el 45 por ciento de sus importaciones tienen como destino y origen los EE UU, mientras que Centroamérica solo representa el 1 por ciento del comercio total norteamericano. En promedio en el Istmo un 38 por ciento de la fuerza laboral está vinculada a labores agrícolas, en los EEUU solo un 2 por ciento. En el Índice de Competitividad del Foro Económico Mundial (2002), los EE UU ocupan el primer lugar, Costa Rica el 43, El Salvador el 57 y los demás miembros del Mercado Común puestos que van del 70° al 75° lugar. En el Índice de Desarrollo Humano, los EE UU están en el sexto lugar, el país de Centroamérica que más se le aproxima es Costa Rica, en el 47.<sup>33</sup>

Frente a semejante disparidad cabe preguntarse cómo podría Centroamérica evitar ser engullida por el mercado norteamericano o, en su defecto, caso de que eso ocurriera, cómo mitigar los impactos sociales de un virtual *anschluss* (anexión) económico.

Desde un punto de vista político, el impacto mayor de estas asimetrías tiene que ver con los estándares de calidad de vida en Centroamérica. ¿Se verán aumentados dichos estándares con el TLC o más bien se deteriorarán aún más? La respuesta a esa pregunta dependerá de la capacidad de los Estados centroamericanos de poner en práctica las reformas institucionales que reviertan la condición actual. En esa tarea no pueden dejar de colaborar los EE UU, principales beneficiarios de una Centroamérica socialmente estable y democrática. Esa es una de las principales constataciones de la experiencia europea, donde gracias a los fondos de compensación y a una exitosa planificación conducida nacionalmente pero apoyada por el conjunto de la Unión, fue posible revertir las seculares asimetrías de los países mediterráneos e Irlanda, en menos de veinticinco años.

En la actual coyuntura, nada pareciera indicar que en Centroamérica se están tomando las previsiones para adoptar una segunda generación de reformas políticas (ya no las propias de la democracia formal, sino aquellas vinculadas con el mejoramiento de las instituciones vinculadas con los ámbitos contenidos en el TLC), como tampoco para aumentar los escuálidos niveles de inversión social que siguen imperando en el Istmo. Es lamentable, a este respecto, tener que concluir que en la negociación de un TLC con Centroamérica los esquemas de cooperación para la superación de las asimetrías son casi inexistentes y, en todo caso, insuficientes.

Ello es todavía más grave en el tanto todos los países centroamericanos experimentan un régimen fiscal deficitario e inequitativo, del cual dependen casi la totalidad de los ingresos fiscales. Este es un aspecto clave del cual dependerá en buena medida la capacidad –hasta hoy muy limitada– de los gobiernos de avanzar hacia niveles adecuados de inversión social.<sup>34</sup>

Aunque solo referida a la situación en Costa Rica, Nowalski (2003) ha demostrado que existe una correlación directa entre pobreza y precariedad laboral. Esta conclusión no debería ser sorprendente, pero sí absolutamente clave para entender la importancia que tiene para la gobernabilidad democrática, un TLC que genere empleos de buena calidad en Centroamérica.

Un TLC que se construye sobre una competitividad lograda con base en salarios decrecientes o, peor aún, de mano de obra barata y mal capacitada, será incapaz de romper el círculo perverso de la pobreza y, en ese tanto, no tendrá un impacto positivo en el mejoramiento de los estándares sociales.

La experiencia mexicana, otra vez no necesariamente relevante para el futuro de Centroamérica, indica que la mejoría social atribuida al TLCAN no es perceptible, pues si bien el empleo aumentó en las maquiladoras (algo que sí podría ocurrir en Centroamérica debido a la importancia del sector textil), no ha sido así en el caso del sector fomal de la economía. Esto significa que en México los salarios reales no han mejorado de manera significativa y más bien, al menos en el período 1993 a 1998, disminuyeron en términos reales un 27.1 por ciento. En lo que respecta a la brecha salarial entre México y los EE UU, mientras que en 1980 los salarios por hora en México significaban el 22 por ciento de los que se pagaban en los EE UU, en el año 2001 la diferencia solo alcanzaba el 9.6 por ciento de aquellos.<sup>35</sup>

Si en Centroamérica se replicara una situación similar, las implicaciones políticas podrían ser de consecuencias significativas.

El tema del empleo impacta de manera diferente a las distintas regiones y países del área. Aunque la PEA del sector agrícola ha disminuído, en promedio la mitad de los trabajadores rurales centroamericanos están involucrados en el sector agrícola. En este sector se encuentran los más altos niveles de pobreza del Istmo. En este ámbito los números son escalofrantes: mientras que en Costa Rica el porcentaje de la población rural por debajo de la línea de pobreza alcanzaba en el 2001 un 28.5 por ciento, en El Salvador el número se elevaba a casi el 60 por ciento, llegando al 74.5 por ciento en Guatemala y a un 76.6 por ciento en Honduras.<sup>36</sup>

La precariedad laboral también impacta las zonas urbano marginales de las regiones metropolitanas de toda la región, en las cuales se detecta un aumento muy significativo de jóvenes laborando en el sector informal, así como un abandono temprano del ciclo escolar. El nivel educativo de tres cuartas partes de la

población centroamericana entre los 15 y los 64 años de edad, tiene como máximo educación básica completa.

Resulta importante recordar a propósito de estos datos, el fenómeno de las migraciones campo-ciudad que tanto determinaron el curso de la crisis regional centroamericana en la década de los años 1970. Estos procesos de desplazamiento interno, que no se han detenido, constituyen factores de inestabilidad al aumentar el hacinamiento y el deterioro de los servicios en las zonas urbano marginales, las cuales adicionalmente, son áreas particularmente vulnerables a los eventos naturales.

Es importante señalar que los estudios más recientes han constatado que es posible establecer una segunda correlación perversa, esta vez entre marginalidad y escolaridad. En todos los países centroamericanos los pobres tienen menor nivel educativo que los no pobres. Ya se ha mencionado la dimensión económica de este fenómeno, pero ¿cuál es la implicancia en la gobernabilidad, en la calidad de los regímenes democráticos de Centroamérica?

Rodríguez y Madrigal han concluido, tras un exhaustivo estudio del comportamiento de los jóvenes centroamericanos frente a la cultura política democrática, que en el Istmo los niveles de apoyo al sistema democrático no es lo alto que podría desearse. Aunque la democracia continúa siendo la forma de gobierno preferida por los jóvenes, esta preferencia es bastante mayor en los adultos. Interesantemente existe una correlación entre mayor apoyo a la democracia y mayor escolaridad.<sup>37</sup>

Otras conclusiones relevantes de este estudio es que siendo la juventud centroamericana mayoritariamente democrática, existe en los jóvenes una gran tensión derivada de la discrepancia entre la democracia ideal y la democracia real que experimentan cotidianamente. Esto es agravado por el hecho de que la mayoría de los jóvenes centroamericanos posee un capital social bajo. Frente a este escenario, se abren espacios para los liderazgos poco democráticos que un porcentaje importante de jóvenes avalarían, especialmente en los sectores urbanos del Istmo. También se muestran índices preocupantes de intolerancia hacia la diversidad social, que abonan en el sentido autoritario de la política ya señalado.

### ***5.4 Centroamérica y la Unión Europea***<sup>38</sup>

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

Se han señalado otras razones que debilitan las posibilidades de acceso de la producción centroamericana al mercado europeo. Aparte de las dificultades de transporte y poco conocimiento del mercado, se encuentran disposiciones y exigencias técnicas y fitosanitarias que obligan a la adopción de una serie de transformaciones tecnológicas por parte de los países del área ante las cuales todavía no están preparados.

Centroamérica y la UE constituyeron una asociación formal con la fundación del Foro de San José en octubre de 1984. El foro, en el que también participan como observadores los países miembros del antiguo Grupo de Contadora, se ha celebrado de manera ininterrumpida desde entonces con una periodicidad anual y le ha proporcionado a la UE la ocasión de contribuir a la solución pacífica de los conflictos en el Istmo y de propiciar la democracia y la integración en la región.<sup>39</sup>

En lo que respecta al comercio, en diciembre de 1991, la UE extendió al MCCA preferencias similares a aquellas concedidas previamente a los países andinos. Estos privilegios que otorgan acceso libre a casi todos los productos agrícolas y pesqueros centroamericanos (con excepción del banano), se han constituido un medio para ampliar el acceso a este gran mercado. También con la creación del Mercado Único Europeo en 1992, se ha logrado

armonizar todos los procesos de importación, lo que permite tener un acceso al conjunto del mercado europeo mucho más fácil que en el pasado; además, se redujeron en un 38 por ciento los aranceles para los productos agrícolas.<sup>40</sup>

En consecuencia, la UE ha apoyado la apertura económica y la diversificación de las exportaciones centroamericanas hacia productos “no tradicionales”, sin embargo, ha mantenido en lo esencial su proteccionismo. Las medidas adoptadas para un mejor uso del Sistema de Preferencias Generalizadas (SPG) y las concesiones otorgadas en 1992 a productos no tradicionales, han tenido efectos escasos y en todo caso no tienen comparación con las preferencias más amplias otorgadas por Estados Unidos en el marco de la ICC.

En suma, hasta hace poco tiempo la UE ofrecía tan solo el tradicional modelo de cooperación de ayuda sin comercio (*aid, not trade*) frente al “comercio y ayuda” (*trade and aid*) concedido a otros países, o el “comercio, no ayuda” (*trade, not aid*) tradicionalmente demandado por los países de la región.<sup>41</sup> En ausencia de concesiones comerciales y de soluciones para la deuda, la ayuda al desarrollo ha sido casi el único medio utilizado para dar un respaldo económico real al diálogo político.

Durante la III Reunión Europa-América Latina celebrada en la ciudad de Guadalajara, Jalisco, en mayo de 2004, la UE precisó la propuesta presentada por la presidencia española del Consejo en julio del 2003. Básicamente la UE definió que ninguna negociación con Centroamérica sería emprendida fuera del marco multilateral, valga decir, al margen del sistema de integración regional. Esta decisión puso fin a la pretensión de algunos países como El Salvador o Guatemala de avanzar con más rapidez que otros, como Costa Rica, que se mostró renuente a iniciar negociaciones con Europa antes de que se consolidaran ciertos procesos regionales o se finiquitara la ratificación del TLC con los EE UU. El tradicional escepticismo costarricense frente a la integración regional, al que se suma en este caso una manifiesta preferencia de las élites nacionales por privilegiar los vínculos con los EE UU aún a costa de perder márgenes de maniobra

en un mundo de mercados volátiles y peligrosas fluctuaciones financieras, se manifestó también en el rechazo del país a la propuesta de Unión Aduanera ya suscrita por los demás miembros del Mercado Común.

En la práctica la decisión de la UE significa que la negociación de un TLC con Centroamérica se retrasará de manera significativa. Ello por cuanto las condiciones objetivas del SICA impedirán que Centroamérica articule propuestas comerciales armónicas en el corto o mediano plazos. Ciertamente el escepticismo de Costa Rica, al que probablemente se suma Panamá en su momento, constituye un serio obstáculo para dicha negociación. Sin embargo también lo es la deplorable condición de las instituciones del Sistema así como la manifiesta falta de voluntad política de los Estados miembros de reformarlas y reorientarlas a partir de una agenda replanteada.

Con respecto a la región centroamericana, la UE parece percibir que su papel en la región es secundario a principios del siglo XXI, debido a que es Estados Unidos el que sigue ejerciendo su liderazgo e influencia y debido a que el destino de la región pareciera estar inevitablemente vinculado a su eventual integración al gran área económica del norte del Continente. La recomposición hegemónica norteamericana a partir del año 1995, sumada a las nuevas prioridades de la UE con la incorporación de más Estados miembros, constituyen el contexto que explicaría el fin de la presencia activa de la UE en una región que, en los años 1980, le permitió por primera vez en su historia reciente aplicar su política exterior común (PEXC).

Por otro lado, aunque no se prevé que el Diálogo o Foro de San José desaparezca en el corto o mediano plazo, existen condiciones que atentan contra su efectividad, en particular el cambio en las prioridades de la política exterior común europea, el ingreso de nuevos socios comunitarios que carecen de vínculos históricos con América Latina, el ascenso del MERCOSUR y la paulatina pero progresiva normalización de la situación política y social en el Istmo. Lo anterior torna necesario fortalecerlo e inclusive ampliar la agenda para incluir temas de interés para la región centroamericana, por ejemplo el comercial, e inyectarle así dinámica y significancia a este mecanismo.

En este sentido, la propuesta centroamericana realizada en el marco de la XIV Reunión del Foro de San José, en febrero de 1998, viene a dar ese paso para incluir en la agenda los temas regionales prioritarios en la actualidad, tales como apertura comercial, el narcotráfico, el fortalecimiento de la institucionalidad regional, la educación y el medio ambiente. No cabe duda que la incorporación de estos temas podría devolverle al Diálogo de San José el dinamismo perdido.<sup>42</sup>

Para Centroamérica profundizar el diálogo con la Unión Europea es vital, especialmente ante la perspectiva de la ratificación de un TLC con los EE UU. Para el Istmo, Europa aparece como la única opción para lograr, simultáneamente, dos objetivos estratégicos que disminuirían grandemente su vulnerabilidad en el sistema internacional globalizado: la diversificación de sus mercados, y la ampliación de sus márgenes de autonomía relativa frente a los EE UU.

En efecto, Centroamérica no debe quedarse sin opciones en un contexto regional de predominio creciente de los EE UU. Este contexto, que será descrito de manera mucho más detallada en el próximo apartado, podría convertirse en un callejón sin salida para el Istmo habida cuenta de las recurrentes crisis financieras de los mercados en Norteamérica, y de la lenta recuperación que experimentan una vez que las mismas han sido neutralizadas. En este escenario, Centroamérica gana al diversificar –como lo ha hecho Chile– sus exportaciones, y difícilmente ello podría lograrse en mejores condiciones que las que ofrece el mercado europeo, en especial si el acceso a este pudiera garantizarse por medio de un tratado de libre comercio como el que se ha anunciado en la Cumbre de Guadalajara a finales de mayo de 2004.

La relación de Centroamérica con Europa también es importante en la perspectiva de la profundización y mejoramiento de la integración regional y de la institucionalidad del SICA. Europa quiere que el diálogo con Centroamérica se produzca de región a región; valga decir, basado en un entendimiento de buena calidad que facilite una asociación entre bloques políticos y comerciales con altos grados de integración. Esta demanda, que no podría satisfacerse en estos momentos debido a las profundas debilidades que ahora experimenta el SICA y sus Estados miembros, es no obstante una aspiración que no debe postergarse.

## 6. CENTROAMÉRICA Y LOS EE UU: DEL ABANDONO A LA RECOMPOSICIÓN HEGEMÓNICA

La historia de las relaciones entre los Estados Unidos y América Central ha estado dominada por ciclos recurrentes de intervención y olvido. Estos ciclos, caracterizados por momentos de aguda presencia norteamericana en el área que son sucedidos de fases más o menos prolongadas de desinterés por parte de la potencia, han inhibido el desarrollo de una vinculación equilibrada, basada en objetivos compartidos de mediano y largo plazo.<sup>43</sup>

**TABLA 1**  
**Ciclos de intervención y olvido (1856-2001)**

Período	Tipo de relación	Hechos relevantes
1821-1880	Olvido	Fase formativa de los EE UU. Actividades comerciales y mineras. Primeros planes para canal en Nicaragua. Invasión filibustera de W. Walker sin apoyo “oficial” del gobierno EE UU.
1880-1933	Intervención	Desarrollo de la actividad bananera. Corolario Roosevelt (Gran Garrote); diplomacia del dólar. Ocupación militar Honduras y Nicaragua. Guerra de Liberación de Sandino.
1933-1954	Olvido	Efectos de Gran Depresión y Segunda Guerra Mundial. Gobiernos reformistas en CA permiten alianzas con los partidos comunistas.

1954-1989	Intervención	Guerra Fría. Golpe a reforma en Guatemala (1954). Apoyo a dictaduras militares y aplicación de la Doctrina de Seguridad Nacional. Intervención en El Salvador y Nicaragua (“contras”).
1990-2001	Olvido	Firma del Plan de Paz (Esquipulas). Acuerdos de Paz en Nicaragua, El Salvador y Guatemala. Fin de la Guerra Fría. 2001-(?) Intervención. Patrullajes conjuntos. Plan Colombia. Lucha antiterrorista. TLC. Plan Puebla-Panamá.

Fuente: *Luis Guillermo Solís Rivera (2003)*, elaboración propia.

Durante los años de la Guerra Fría (1947-1990), Centroamérica experimentó una de las fases de mayor intervencionismo norteamericano. Hacia finales de la década de 1980, empero, este intervencionismo se vio gradualmente neutralizado por el fin del enfrentamiento bipolar. En efecto, el fin de la era Reagan y el advenimiento de la Administración Bush permitió el afianzamiento de la paz de Esquipulas II (1987) y facilitó el éxito de las negociaciones que pusieron fin a las guerras civiles en Nicaragua (1988-1990), El Salvador (1989-1992) y eventualmente, Guatemala (1994-1996). También marcó el inicio del paulatino “abandono” de la región, la cual dejó de tener prioridad en la lectura estratégica de los Estados Unidos, en ese momento centrada en los turbulentos escenarios del Medio Oriente y Europa Central.

La llegada de la Administración Clinton a la Casa Blanca en 1992 subrayó esta tendencia, la cual se vio profundizada por la alta prioridad atribuida por los demócratas a los temas de política económica interna. Este regreso al aislacionismo histórico y la proclamación de la nueva doctrina del “comercio

sin asistencialismo” (*trade not aid*) afectó decisivamente a Centroamérica, la cual casi desapareció de las prioridades del Departamento de Estado durante los primeros dos años de la presidencia Clinton. No fue sino hasta finales de 1994 cuando la Casa Blanca asumió el liderazgo en la organización de la Cumbre de las Américas, la primera iniciativa de importancia dirigida al Hemisferio emprendida por el nuevo gobierno norteamericano.<sup>44</sup>

Fue en ese marco (Miami, diciembre 1994) que se firmó la Declaración Conjunta Centroamérica-USA (*Joint Declaration Central America-USA* o CONCA-USA). Este nuevo espacio de cooperación y diálogo fue el primero en la historia en el que los Estados Unidos ha tenido a ocho democracias como interlocutoras en el Istmo, pues incluyó, además de los cinco miembros históricos del Mercado Común Centroamericano, a Panamá, Belice y la República Dominicana.<sup>45</sup>

La Declaración CONCA-USA, pese a sus limitaciones temáticas y de alcance político, creó un marco propicio para el diálogo entre los mandatarios de Centroamérica y la República Dominicana con el presidente Clinton. También sentó las bases de lo que sería (entre 1997 y 1999) la más intensa relación entre el gobernante de los EE UU y sus homólogos de cualquier región del hemisferio. En efecto, los presidentes y jefes de gobierno del área se reunieron con Clinton conjuntamente en al menos tres ocasiones en ese bienio (también lo hicieron de manera bilateral en la II Cumbre de las Américas en Santiago de Chile, en 1998). Más significativo aún, en dos de esas oportunidades Clinton visitó Centroamérica, la primera como parte de su gira latinoamericana (San José, 1997) y la segunda para constatar el devastador paso del huracán Mitch por la región (Managua y Tegucigalpa, 1999). En el año 2000, la Administración de George W. Bush, sucesor de Clinton, ratificó y renovó los términos de estos acuerdos mediante la firma de la Declaración CONCA-USA II en Washington, D.C.

## 6.1 De CONCA-USA a la “agenda negativa”

La Declaración CONCA-USA definió al medio ambiente como el punto focal de las relaciones entre los EE UU y Centroamérica para el nuevo siglo. Si bien demasiado acotada, semejante decisión permitía el desarrollo de una estrategia regional proactiva, basada en una visión compartida de futuro. Ello hizo posible, por ejemplo, la suscripción del primer acuerdo hemisférico sobre *implementación conjunta (joint implementation)* entre la Agencia para la Protección Ambiental de los EE UU (EPA) y los ministerios del ambiente de Centroamérica. También permitió el inicio de un esfuerzo sin precedentes por la reducción del “efecto invernadero” que colocó a Centroamérica a la cabeza del Tercer Mundo e incluso de muchos países desarrollados durante la conferencia de Kyoto, en 1998.

Estos logros innegables, sin embargo, no trascendieron a dos ámbitos a los que los gobiernos del Istmo atribuían una importancia fundamental: el del libre comercio y el de los inmigrantes centroamericanos en los EE UU. Tampoco resolvieron las preocupaciones norteamericanas en torno a lo que podría denominarse una “agenda negativa” que, desde principios de los años noventa había estado dominada por temas tales como la narcoactividad, las expropiaciones y extradiciones, y las violaciones a los derechos de autor y los derechos laborales de los trabajadores los cuales, sumados al *dumping* ambiental, fueron recurrentemente señalados como inaceptables en la discusión sobre exportaciones agropecuarias (bananos, carne) y de manufacturas centroamericanas (especialmente textiles producidos en maquiladoras) hacia los EE UU.

La frustración de Centroamérica en el tema comercial se produjo principalmente debido a la renuencia de los EE UU de otorgar a la región lo que se denominó “paridad NAFTA”; valga decir, un estatus que hubiese permitido a los productos centroamericanos ingresar al mercado de los EE UU bajo un sistema preferencial al menos similar al disfrutado por México y Canadá a tenor de su tratado de libre comercio. Todas las propuestas de Centroamérica a ese respecto, incluida la oferta de suscribir un TLC propio con los

EE UU, fueron rechazadas. No fue sino bien entrado 1999 que se logró una ampliación de los términos de la Iniciativa para la Cuenca del Caribe (*CBI enhancement*). Si bien esta concesión unilateral aplacó momentáneamente a los centroamericanos, no ha resuelto su principal preocupación de mediano y largo plazo: la incontrastable competencia de México como foco para las inversiones que en su momento llegaron a Centroamérica y que ahora se han desplazado hacia el norte buscando condiciones más favorables para la exportación de sus bienes y servicios.

El desencuentro, no obstante, se agudizó debido a la frecuencia con que los temas de la agenda terminaron vinculándose con problemas domésticos en los propios EEUU. Esto fue particularmente evidente cuando empresas o ciudadanos norteamericanos recurrieron a sus representantes en el Congreso y el Senado en busca de apoyo a sus reivindicaciones en materia comercial o judicial frente a lo que consideraban abusos por parte de los gobiernos de Centroamérica. La intervención de la rama legislativa y de los grupos de presión y de interés sobre las acciones del Departamento de Estado y de la Casa Blanca, terminaron por generar grandes tensiones y nuevas imposiciones en temas tan sensibles como las manufacturas textiles, las exportaciones de bananos y atún, las expropiaciones, la propiedad intelectual y las concesiones en telecomunicaciones, todos los cuales desembocaron en crisis diplomáticas de diversa magnitud.

## **6.2 La corriente cambia de dirección**

En octubre de 1998 el huracán Mitch devastó a Honduras y Nicaragua y produjo serios destrozos en El Salvador y Guatemala. Las pérdidas materiales casi alcanzaron los 1000 millones de dólares; el total de muertos superó las 10.000 personas. El desastre acabó con el 70 por ciento de la infraestructura vial de Honduras y con el 60 por ciento de la de Nicaragua. Esta fue, sin duda, una de las peores catástrofes naturales y sociales experimentadas por Centroamérica en los últimos veinticinco años.

La respuesta de los Estados Unidos a esta tragedia fue inmediata, y se caracterizó por una combinación de generosidad material y alto simbolismo político. Aunque con el tiempo el impacto inicial de la política administrativa se diluyó, su formulación e implementación marcaron el inicio de una nueva etapa interventiva de los EE UU en el área.

Apenas dos semanas después de haberse producido el huracán, en noviembre de 1998, el presidente Clinton propició y apoyó la visita del expresidente George Bush a Honduras, con el fin de valorar los daños ocasionados por Mitch.<sup>46</sup>

El 11 de diciembre de 1998, cuando los mandatarios centroamericanos se entrevistaron con el presidente Clinton en Washington, la Administración había resuelto aportar 300 millones de dólares para ayudar en emergencia a la región, los cuales incluían, prioritariamente, 150 millones de dólares del Departamento de Defensa, 87 millones de dólares de la Agencia para la Cooperación Internacional (USAID) y 63 millones de dólares del Departamento de Agricultura.<sup>47</sup>

El presidente Clinton también anunció en esa oportunidad la decisión de otorgar un permiso especial (*waiver*) con el fin de evitar la deportación a sus países de origen de los nacionales de Honduras, Nicaragua y El Salvador que se encontraran ilegalmente en los Estados Unidos, hasta el 31 de enero de 1999. Dicho permiso fue extendido eventualmente hasta marzo de ese año, fecha en que se revocó.<sup>48</sup>

Finalmente, durante su viaje a Centroamérica en marzo de 1999, el mandatario norteamericano hizo pública la intención de su gobierno de solicitar al Congreso un paquete de ayuda extraordinaria para el Istmo que en ese momento se dijo alcanzaría un monto cercano a 700 millones de dólares, lo que de materializarse convertía a los EE UU, junto con la Unión Europea, en los principales donantes en el área.<sup>49</sup>

Desde un punto de vista de formulación de políticas públicas, la respuesta de la Administración Clinton también fue positiva. En efecto, para finales de enero de 1999, el presidente había

integrado una “fuerza de tarea” (*task force*) dirigida por el Departamento de Estado y la USAID para coordinar la totalidad de las acciones de los Estados Unidos en la región. La responsable de llevar adelante esta tarea, embajadora Wendy Sherman, sintetizó así los objetivos que los Estados Unidos perseguían al sumarse a la recuperación de Centroamérica:<sup>50</sup>

- a. Apoyar la estabilidad democrática en todo el Istmo.
- b. Revitalizar las economías nacionales de los países afectados.
- c. Prevenir la emigración masiva de centroamericanos hacia los Estados Unidos.
- d. Revertir la degradación ambiental en la región.

Quizá lo más novedoso de esta situación fue que, a diferencia de otros momentos en la historia de las relaciones bilaterales, en esta oportunidad los Estados Unidos sí lograron valorar la realidad centroamericana con una visión que trascendía el mero esfuerzo humanitario. Por una parte, reconocieron la necesidad de responder a las vulnerabilidades regionales de manera integral y de largo plazo. En segundo lugar, propusieron trasladar la mayor cantidad posible de asistencia y recursos para el desarrollo, por medio de las organizaciones locales y comunales incluidas las municipalidades y los ayuntamientos. Finalmente, lograron vincular los eventos en Centroamérica de manera explícita con su potencial impacto doméstico en los Estados Unidos.

Desde el punto de vista del mensaje político, el manejo de la crisis humanitaria dejada por Mitch y sus secuelas fue igualmente notable pues constituyó un poderoso indicador del compromiso preferencial de Washington por sus vecinos centroamericanos. Ese compromiso permitió, entre otros aspectos, que los EE UU reconstruyeran sus asociaciones con las fuerzas armadas centroamericanas, a las cuales otorgaron un papel de primer orden en las tareas de mitigación del desastre. Gracias a ello, por ejemplo, los EE UU lograron establecer un nuevo vínculo de cooperación con el Ejército de Nicaragua, entidad

con la cual habían estado enemistados desde la caída del régimen de Anastasio Somoza Debayle, en 1979.

Es interesante constatar, sin embargo, que todo este escenario tan positivo se vio complicado muy pronto por una serie de dificultades que reflejan muy bien los límites históricos de Centroamérica como objeto de la política exterior de los Estados Unidos a finales de los años noventa.

Por una parte, los montos prometidos por la Administración Clinton no provenían necesariamente de nuevas fuentes presupuestarias, sino que representaban recursos ya asignados con otros propósitos, cuyo destino fue variado por medio de una acción ejecutiva especial, lo que permitió su desembolso inmediato sin la intromisión ni la tardanza usuales de las instancias burocráticas. En realidad, en el caso de los recursos frescos como los 700 millones de dólares anunciados por el Presidente en Nicaragua, la Administración tuvo que recurrir al Congreso, donde su propuesta se vio rápidamente sumida en una agria disputa partidista con la oposición republicana.<sup>51</sup>

Si bien el Presidente evitó utilizar el veto contra la ley propuesta por el Congreso, solo después de una prolongada y sangrienta batalla política (y gracias a las realidades impuestas por la guerra en Kosovo) el Ejecutivo fue capaz de obtener los fondos para Centroamérica, y ello en un monto mucho menor del originalmente anunciado.

A medida que el impacto Mitch dejó de ser noticia en los medios de comunicación, la capacidad de la Casa Blanca de imponer su voluntad política sobre las agendas de las burocracias gubernamentales, se redujo hasta casi desaparecer por completo. Por ejemplo, la medida más importante para ayudar a Centroamérica en el largo plazo, la ampliación del acceso de sus productos al mercado de los Estados Unidos por medio de algún mecanismo preferencial, fue contundentemente rechazada por el Departamento de Comercio y el USTR.<sup>52</sup> Esto generó una gran molestia de los presidentes centroamericanos, los cuales no dudaron en expresar abiertamente su decepción por lo ocurrido.<sup>53</sup>

Algo similar ocurrió con la flexibilización de las políticas migratorias anunciadas en diciembre de 1998. A principios del mes de febrero de 1999, el Servicio de Inmigración y Naturalización empezó una nueva oleada de deportaciones, las cuales solo fueron suspendidas debido al inminente viaje del presidente Clinton a Centroamérica en el mes de marzo. Semejante desafío al Presidente, quien hubo de reconocer su imposibilidad legal de oponerse a la decisión de sus subalternos del Departamento de Justicia, produjo una ola de protestas por parte de los presidentes de El Salvador, Honduras, Guatemala y Nicaragua, quienes no dudaron en atribuirle a los Estados Unidos, irónicamente, la responsabilidad principal de la emigración centroamericana por sus acciones durante los años de la Guerra Fría.<sup>54</sup>

Resulta indudable que el manejo de la tragedia ocasionada por el huracán Mitch por parte de los países centroamericanos, resultó en el mejor de los casos insuficiente y en el peor de ellos irresponsable. En efecto, al menos en lo que concierne a los Estados Unidos, los gobiernos del Istmo fueron demasiado lentos y débiles en su apoyo a la Casa Blanca frente al Congreso. También es cierto que ello se agravó debido a la falta de unidad regional en la búsqueda de recursos para la reconstrucción, y a la ausencia de mecanismos de cabildeo capaces de incidir exitosamente en la política norteamericana.<sup>55</sup> Sin embargo, estas realidades no hacen sino subrayar las dificultades históricas de Centroamérica para obtener un tratamiento verdaderamente preferencial y prioritario en la agenda internacional de los Estados Unidos, incluso en los momentos más críticos de su desarrollo.

### **6.3 La hegemonía reconstituida:**

#### ***Centroamérica como nueva frontera de seguridad***

El proyecto hegemónico norteamericano, tan abandonado en los años noventa, se ha vuelto a reconstituir en el inicio del

siglo XXI en torno a una agenda bitemática: libre comercio y la seguridad. Los aspectos comerciales ya fueron discutidos con bastante detalle más arriba. En lo que respecta a la seguridad, hay que apuntar que la narcoactividad y el terrorismo han sustituido al comunismo como nuevo enemigo continental.

En la lógica de seguridad de los EE UU, Centroamérica constituye una pieza de la mayor importancia para detener el flujo de drogas provenientes de los países andinos, en particular de Colombia. También es un centro neurálgico para el lavado de dinero y, por esa vía, un puente por el cual se transportan hacia el norte enormes cantidades de drogas, armas y personas indocumentadas, materia prima ideal para actividades terroristas. A medida que la estrategia de lucha antidrogas se amplió y en el marco del retiro de las bases militares norteamericanas de Panamá, resultó vital para los EE UU desplegar una iniciativa regional renovada en materia de seguridad. Una iniciativa que, si bien tenía como antecedente la existencia de amplios niveles de cooperación entre la DEA, la policía y las fuerzas armadas de Centroamérica desde principios de los años noventa, adquirió un significado especial una vez que la frontera de seguridad norteamericana se desplazó desde el Golfo de México en el norte, hasta el Golfo de Urabá y el Tapón del Darién en el sur.<sup>56</sup>

La decisión de los EE UU de atribuir a Centroamérica un papel de importancia estratégica en la lucha contra las drogas amerita al menos cuatro consideraciones específicas. En primer lugar, desde el punto de vista político, ha redefinido, reorientado y repriorizado la agenda de cooperación, la cual se desplaza desde los temas eminentemente ambientales de CONCA-USA, hacia otros de naturaleza militar o policial donde sobresalen las acciones de capacitación, apertrechamiento y patrullaje conjunto, en segundo lugar, desde el punto de vista burocrático y de formulación de políticas, si bien el Departamento de Estado continúa siendo el responsable oficial de las relaciones externas de los EE UU en el área, existe hoy una renovada y creciente influencia de la DEA, el Departamento de Defensa y de las

agencias de inteligencia en los procesos de toma de decisiones sobre Centroamérica que no se veía desde los años ochenta; en tercer lugar, desde el punto de vista geopolítico, el eje de atención de los EE UU se ha ampliado convirtiendo a Centroamérica, junto con el Caribe y Colombia, en una única unidad operativa, hacia la cual busca actuar con políticas cada vez más integradas de corte regional. Finalmente, desde el punto de vista diplomático, los EE UU han logrado reconstruir una hegemonía de proyecto con los gobiernos centroamericanos, los cuales han endosado con entusiasmo las propuestas de Washington, una unanimidad de criterios que no experimentaban desde los años de la Guerra Fría.

Estos factores conllevan algunos riesgos, el mayor de los cuales es el de que la “agenda negativa” dé lugar a una agenda unitemática, donde los temas de seguridad adquieran una preeminencia desproporcionada en relación con los asuntos relativos al desarrollo económico y social, tan importantes para garantizar el sostenimiento de las todavía muy vulnerables democracias centroamericanas. Las autoridades de Washington desmienten categóricamente que exista semejante riesgo, de hecho, una y otra vez han insistido en una interpretación alternativa que coloca a la lucha contra la narcoactividad en la base misma de la consolidación democrática en el área. También señalan el apoyo que continúan brindando a Centroamérica en ámbitos que, como el medio ambiente o la modernización de las instituciones públicas, poco tienen que ver con los temas de seguridad. Una y otra vez invocan al libre comercio como la estrategia principal para aumentar la prosperidad y la riqueza del área, y la necesidad de que estos “mercados libres” sean acompañados por niveles cada vez mayores de democracia política.

No obstante ello, y pese a los desmentidos reiterados de que se esté produciendo con apoyo norteamericano una “remilitarización” de Centroamérica como resultado de la política antidrogas, es indiscutible que esta ha adquirido una importancia superlativa que no guarda simetría con las demás iniciativas de los EE UU

en la región. Esta tendencia, lejos de reducirse, más bien se ha ampliado con la decisión de la Administración Clinton de otorgar a Colombia hasta 1600 millones de dólares para reforzar la lucha contra la narcoactividad y las fuerzas insurgentes presuntamente vinculadas a ella. Más aún, los EE UU ya lograron suscribir un tratado para el patrullaje conjunto (*ship rider*) con Costa Rica, El Salvador, Panamá y Honduras.

Tras los dramáticos sucesos de setiembre de 2001, los gobiernos centroamericanos se sumaron a la coalición contra el terrorismo convocada por la Administración Bush. Esto se materializó en la reunión de “El Zamorano”, Honduras, realizada en octubre de 2001, ocasión en la cual los presidentes del Istmo acordaron –por primera vez desde los años de la ODECA y a contrapelo de las consideraciones doctrinales y políticas a la base del Tratado Centroamericano de Seguridad Democrática (San Pedro Sula, 1995)– autorizar la coordinación de acciones militares y de inteligencia dirigidas al control del terrorismo y sus supuestos favorecedores en Centroamérica.

Esta decisión fue profundizada posteriormente, en el marco de la guerra contra Iraq, cuando todos los países centroamericanos avalaron las acciones militares de los EE UU y sus aliados. En el caso de El Salvador –sede junto con Honduras de las únicas instalaciones militares norteamericanas permanentes en territorio centroamericano– también ofreció personal de sus fuerzas armadas para la fase de control territorial posconflicto en Iraq.

El fenómeno de recomposición hegemónica de los EE UU en la Cuenca del Caribe, del cual Centroamérica no escapa, constituye un preocupante desarrollo no solo en su dimensión actual sino en perspectiva histórica. En efecto, ratifica la presencia cíclica de la superpotencia en su área de influencia inmediata, y revive las imágenes de otros momentos en los cuales los EE UU fomentaron estrategias de control basadas en el autoritarismo; estrategias que llevaron a la aplicación del terrorismo de Estado y que, en última instancia, impidieron el desarrollo democrático por casi un siglo.

#### ***6.4 Hacia una agenda constructiva: una mirada al futuro (no tan próximo)***

Una de las lecciones históricas que Centroamérica ha aprendido en las últimas décadas es que lo único peor que no recibir la atención de Washington, es recibir una atención negativa. La agenda negativa que ha prevalecido durante la segunda mitad de los años noventa y principios del siglo XXI ha imposibilitado una relación más balanceada. Sería previsible que los temas de dicha agenda, que difícilmente serían ignorados por las partes, podrían ser atendidos de manera más eficaz y completa en un ambiente de mayor cooperación y franqueza.

Es urgente, a ese respecto que con gran madurez tanto los EE UU como Centroamérica aclaren sus áreas de convergencia y divergencia y definan una metodología para atenderlas en el mediano y largo plazo. Esta tarea no debe ignorar las grandes asimetrías que los separan, pero debe reconocer también las extraordinarias posibilidades que se presentan ahora que Centroamérica vive por primera vez en democracia, y no pende sobre ella la amenaza de un enemigo extracontinental.

Mientras los EE UU consideren a Centroamérica únicamente como una fuente de problemas ambientales, humanos o de seguridad, y no sean capaces de asumirla como un socio confiable con el cual pueden enfrentar exitosa y conjuntamente los desafíos comunes, la posibilidad de superar la agenda negativa seguirá siendo muy reducida. Por ello, si bien el establecimiento de ámbitos conjuntos de cooperación requiere del reconocimiento de las quejas mutuas, es igualmente importante que dicho reconocimiento no opaque la voluntad de atenderlas en un espíritu constructivo y coherente.

La firma de CONCA-USA en 1994 fue por lo tanto un paso en la dirección correcta. Resultaría del mayor interés que los EE UU y Centroamérica fueran capaces de institucionalizar, en ese mismo espíritu, sus relaciones hasta lograr un entendimiento como el que existe ya entre México, Canadá y los Estados Unidos. En

ambos casos, aunque todavía no de manera completa en el caso de México, estos tres países han acordado conducir sus relaciones en un marco de consultas periódicas en los diferentes niveles decisorios. Estas consultas facilitan la discusión de temas complejos y sensibles antes de que se produzcan confrontaciones innecesarias. Aunque no siempre las consultas son suficientes para impedir las, la institucionalización del diálogo en cualquier caso aumenta la transparencia entre los interlocutores, y profundiza la credibilidad y la confianza mutua entre las partes. En otro sentido, institucionalizar las relaciones permitiría también poner fin a los ciclos agudos de intervención y olvido que tanto han afectado a las relaciones entre los EE UU y Centroamérica.

Kenichi Omae ha propuesto el fin del Estado-nación y su sustitución por lo que él denomina el Estado-región.<sup>57</sup> Según Omae, la dinámica de la economía mundial está llevando al Estado surgido del modelo de *Wesfalia* a la obsolescencia, impidiéndole jugar su papel tradicional de árbitro de las entidades nacionales. En su análisis, la fragmentación burocrática y el regionalismo también están aumentando el deterioro del Estado-Nación. Por su parte, el crecimiento de metrópolis cuyo poderío económico es desmedido en relación con los Estados que las contienen les está permitiendo a estas “superciudades” convertirse en polos alternativos de desarrollo. En consecuencia, está surgiendo un nuevo balance de poder que no está determinado por los límites geográficos, la etnicidad o la cultura, sino por la capacidad de estas megalópolis de otorgar a sus regiones aledañas los beneficios que en otros momentos históricos les dieron los Estados.

Si bien es todavía demasiado temprano para proclamar el advenimiento de una nueva Edad Media, las predicciones de Omae podrían conformar un escenario muy interesante para reinventar la relación entre los Estados Unidos y Centroamérica en las primeras décadas del siglo XXI. Ello por cuanto los patrones de emigración centroamericana hacia ciertas ciudades de los EE UU las han convertido ya, para todos los efectos, en verdaderos enclaves regionales en Norteamérica. También algunas ciudades

de los EE UU son verdaderos magnetos financieros y comerciales que podrían terminar reconstruyendo los contenidos políticos de la Cuenca del Caribe.

Hay que reconocer que este tipo de desarrollo podría estar a muchos años de materializarse, sin embargo, es posible especular que los EE UU y Centroamérica tendrán que enfrentarse a los profundos cambios que se producirán en la naturaleza del Estado-Nación más temprano que tarde. Al sufrir los embates de una creciente competencia económica y de nuevos dilemas políticos y tecnológicos, estos países deberán optar por convertirse en verdaderos socios vinculados por una compleja agenda regional y una estrategia de largo plazo (reconociendo, no obstante que dicha sociedad siempre será asimétrica), o bien resignarse a continuar vinculados por las fuerzas políticas e históricas tradicionales que los han separado a partir de criterios de subordinación geopolítica y de imposición unilateral.

Los realistas en los EE UU y en Centroamérica argumentarán que en ningún caso es imaginable que las relaciones entre la superpotencia y su área inmediata de influencia varíen en las próximas décadas, ni siquiera en el supuesto de la firma de un TLC. En su perspectiva, los EE UU continuarán sobrellevando la mayor carga de la relación, en tanto Centroamérica se mantendrá atorada en la administración de sus frágiles democracias y subdesarrolladas economías. Más aún, asumirán, con mucha probabilidad alguna razón, que sin amenazas creíbles que cuestionen su hegemonía, los EE UU serán capaces de neutralizar cualesquiera tendencias disgregadoras o subversivas que eventualmente pudiesen aparecer en el Istmo. Ello, en el entendido de que ninguna de esas potenciales tensiones sería lo suficientemente seria como para poner en peligro los intereses norteamericanos en el área.

Es indudable que ubicada en el mapa estratégico mundial de los EE UU, Centroamérica difícilmente será, en el siglo XXI, un área de interés prioritario para la potencia. Ni siquiera en el conjunto hemisférico, el Istmo obtendrá la prominencia

que sí podrían llegar a tener otros países latinoamericanos más grandes, especialmente aquellos ubicados en el Cono Sur.

No obstante ello, tal y como lo comprobaron los acontecimientos en las décadas de los años 1980 y 1990, una Centroamérica inestable y violenta podría conllevar significativas repercusiones domésticas en los EE UU, en especial si dichos problemas tienen como consecuencia nuevos y masivos flujos migratorios hacia norteamérica, o bien producen una situación de gran caos económico en la región. Lo mismo podría decirse de otros fenómenos que, como el narcotráfico, podrían verse agudizados en un contexto de gran descontrol político en el Istmo.

La pregunta entonces no es si los intereses vitales de seguridad nacional de los Estados Unidos serán amenazados de cualquier forma por futuros eventos en Centroamérica. Con excepción de alguna tragedia de proporciones apocalípticas, casi ningún acontecimiento previsible podría tener un impacto tan determinante. Más bien, el verdadero punto medular de la discusión es ponderar cuál sería la forma más efectiva y eficiente para los EE UU y Centroamérica de asumir y resolver creativamente y de manera positiva, las realidades de su vecindad geopolítica. Somos de la opinión que estos desafíos serían mejor atendidos en un marco de cooperación política y económica, el cual solo es posible en un contexto de democracia funcional y de sólido desarrollo humano sostenible.

## **7. LA INTEGRACIÓN CENTROAMERICANA: ALGUNAS PREMISAS INDISPENSABLES PARA SU ÉXITO**

La experiencia integracionista de más de cuatro décadas en Centroamérica recomienda a la región el desarrollo de un modelo de integración abierta. Ante los límites manifiestos del modelo de sustitución de importaciones y las amenazas de un modelo alternativo basado predominantemente en la promoción de inversiones

extranjeras dirigidas a la exportación de productos manufacturados —con la excepción de Costa Rica— de bajo valor agregado, la posibilidad de crear un sistema regional más flexible, capaz de aprovechar a un tiempo las fortalezas internas tanto como las mayores ventajas comparativas de los mercados externos, es fundamental.

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

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

Si se aceptara esta premisa, entonces resultaría inevitable plantearse la necesidad de avanzar en la construcción de Centroamérica a partir de, por ejemplo, una unión monetaria más perfecta como lo

han sugerido ya Victor Bulmer Thomas y Pablo Rodas. Esta propuesta, obviamente, no podría ser materializada en el corto plazo, sin embargo, amerita algunas consideraciones particulares.

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

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

En opinión del autor de este trabajo, la unión monetaria en Centroamérica solamente sería viable si se produce como etapa final y superior del proceso de unión económica regional; es decir, si culmina –no induce– un proceso en el que los países partes del SICA han ido renunciando a dosis crecientes de soberanía en las políticas económicas, han fortalecido las instituciones e instrumentos necesarios para ejecutar dichas políticas y todo ello es armónico con las acciones de los agentes económicos nacionales, las cuales se han ido desplegando en un sentido crecientemente convergente. Creo a este respecto, como lo señaló de manera clarividente Luis Ángel Rojo Duque hace una década, que la unión monetaria “(...) deberá conservar su papel de referencia y objetivo final de un proceso gradual de integración”, pero que no es una meta que pueda proponerse para un futuro cercano dadas las condiciones actuales de Centroamérica.<sup>58</sup>

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

Ello, sin embargo, también sería imposible si dichos Estados Nacionales se resisten a la participación de la sociedad civil regionalmente organizada en los procesos de integración.<sup>59</sup> Centroamérica, más que ningún otro modelo de integración en el mundo –incluido el de la Unión Europea– ha otorgado explícitamente a la sociedad civil un espacio de tipo consultivo en el SICA. Este espacio, si bien carece de peso específico propio (la sociedad civil regional sigue sujeta a la intermediación del Secretario

General del SICA en sus relaciones con el resto del Sistema, en particular con los órganos políticos), constituye un buen inicio que necesariamente deberá potenciarse en las próximas décadas.

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

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

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

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

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

Esta situación no es factible que ocurra en Centroamérica. En esta área, los países con mayores recursos, si bien han estado dis- puestos a avalar las solicitudes de los más pobres en sus gestiones en búsqueda de fondos de la cooperación internacional en coyun- turas específicas, no tienen capacidad de sostener acciones pro- pias de subsidio económico y social como las que se requerirían para superar las asimetrías del desarrollo. Podría argumentarse, ciertamente, que países como Nicaragua son de hecho “subsidi- dos” por otros como Costa Rica, el cual sostiene en su territorio a centenares de miles de sus ciudadanos en calidad de inmigrantes, la mayoría de los cuales se encuentra indocumentado. En este caso, Nicaragua no solo se beneficia de las prestaciones sociales que se brindan a sus ciudadanos en el país receptor (que descargan

la responsabilidad de las instituciones nicaragüenses en esa materia), sino que también de las remesas que los inmigrantes envían a sus familiares y que ya suman al menos 150 millones de dólares anuales.<sup>60</sup> Esta situación, sin embargo, no es representativa del tipo de apoyo que se requeriría para que Nicaragua encuentre un ámbito de mayor armonía con los demás vecinos del Istmo, en el sentido en que España, Grecia e Italia lo hicieron en el marco de los fondos europeos de compensación.<sup>61</sup>

## 8. CONCLUSIÓN

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

Es halagüeño, no obstante, que este doble desafío se presente en el momento en que la región cuenta, como nunca antes en su historia, con un contexto de creciente institucionalización y estabilidad. Ello es resultado de la democracia recién adquirida y asumida por las élites políticas del área, y también de un sistema internacional que obliga a los pueblos de todo el mundo a responder, no siempre con ventaja, al reto de la globalización.

Los desafíos extraordinarios que enfrentará Centroamérica en el siglo venidero solo podrán ser respondidos con ventaja por medio de un proceso de gradual pero progresiva integración regional. El horizonte futuro solo será promisorio si todos los países de Centroamérica son capaces de armonizar sus políticas públicas en un marco de instituciones regionales reformadas y fortalecidas. Pensar al Istmo ingresando fragmentado y disperso, como ha sido el caso a lo largo de casi todo el siglo XX,

en el nuevo milenio, casi conlleva presuponer su derrota como proyecto histórico viable.

El maestro Alfredo Guerra-Borges, quien tuvo la amabilidad de leer y comentar un borrador anterior de este trabajo, ha señalado, al referirse al “patrimonio histórico” de la integración regional, que:

“(…) el principal acervo que hay que conservar, enriquecer y consolidar es la integración económica, no entendida solamente como unión aduanera, sino incluyendo en el concepto sobre todo la integración energética y de infraestructuras. Ambas modalidades integran a la región de manera prácticamente irrevocable. Preservar la integración económica significa, por otra parte, consolidar la zona de libre comercio, mantener la unión aduanera pero de modo que, a diferencia de los años 1960, involucre sin excepciones a los cinco países”.

La preservación, modernización y ampliación de la integración económica centroamericana, en efecto, es quizá la clave para que el resto del proceso —el relativo a los demás aspectos de la agenda de la ALIDES— no se desactive. Ello porque como el mismo Guerra-Borges lo manifiesta, “(…) la lógica económica de la integración es lo más concreto, la realidad más tangible con que contamos para dinamizar nuevamente la integración”. Ello, en el entendido de que, otra vez en la lúcida expresión del maestro Guerra-Borges, “(…) Si la integración centroamericana no se profundiza, si solo se conserva como un área de libre comercio, no tiene futuro”.

Es evidente, en ese sentido, que la integración centroamericana no se materializará a partir del libre comercio únicamente. De hecho, la forma cómo se han venido realizando las negociaciones, haciéndolo de manera conjunta solamente en lo normativo y de manera bilateral lo más fundamental (desgravación, reglas de origen, y otros), refleja los desafíos que la globalización impone al Istmo. Desafíos que bien podrían, más que beneficiar a Centroamérica como generalmente se presupone, aumentar su vulnerabilidad frente a las economías más fuertes tanto del hemisferio como de otras partes del mundo.<sup>62</sup>

Habiendo dicho lo anterior, es esencial comprender que los desafíos que Centroamérica enfrentará como región en su esfuerzo por

vincularse con el mundo en las próximas dos décadas, no son solo estructurales o políticos. Hay una dimensión ética importante que no puede dejarse inadvertida. La lucha contra la corrupción y contra la impunidad constituyen retos tan grandes como podrían serlo los de lograr mayores rendimientos productivos o crecientes índices de gobernabilidad democrática. En esta dimensión también habría que colocar algunos temas sociales cuya solución solo será posible en el marco de la construcción de una cultura de solidaridad.

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

Uno de los elementos claves que este estudio ha revelado es el del Estado, cuya modernización es imperiosa. Modernización sin debilidad debería ser la consigna, pues ninguna propuesta de integración o desarrollo puede ser exitosa sin un Estado fuerte, regulador y estratégico, que tenga posibilidad de corregir e incluso neutralizar los excesos del mercado.

En todo caso, Centroamérica ha avanzado y ha cambiado más en los últimos veinte años que en el siglo precedente. La pregunta es si este *momentum* podrá continuarse en la perspectiva de un siglo XXI de suyo complejo y turbulento. La expectativa, por supuesto, es que sí lo hará... para bien.

## NOTAS

1. PNUD, *Barómetro Centroamericano*, San José: CAM0096, 1998.
2. Luis G. Solís, “Centroamerica: los factores políticos y su inserción internacional”, en Jorge Nowalski y Jairo Acuña, *¿Quién es quién en la institucionalidad centroamericana?*, San José: PNUD, 1998.
3. PNUD, *Informe de Desarrollo Humano 1998*, Nueva York: PNUD, 1998. Sarah Mahler, “Lives at a Crossroads: Salvadorans in the US”, *Hemisphere*, vol 8, N° 3, Fall, 1998; Manuel Orozco, “The Central American Diapora”, *Hemisphere*, vol. 8, N° 3, Fall, 1998. *The New York Times*, Saturday, Jan. 9, 1999.
4. IRELA, *The wider European Union: implications for biregional relations*, Conference Report N° 3/96, 1996.
5. Mercedes Peñas Domingo, *¡Viva la Gente! La sociedad civil y los procesos de concertación en Centroamérica*, San Jose: PNUD, 1997.
6. Tal fue el debate durante la Cumbre de Presidentes de Managua en la que se produjo la declaración convocando a la formación de la Unión Centroamericana el 12 de julio de 1997. Este asunto es discutido de manera más detallada en Luis G. Solís, “La Integración Centroamericana...”. En: Nowalski y Acuña, *op. cit.*, 1997, pp. 9-12.
7. *Development Theory and the Three Worlds: Towards an International Political Economy of Development*, Harlow: Longman, 1995.
8. Elizabeth Fonseca, *Centroamérica: su historia*, San José: FLACSO, 1998.
9. Secretaría General del SICA, *El libro de Centroamérica*, San Salvador: 1996.
10. La perspectiva empresarial de la integración centroamericana ha sido poco estudiada. El análisis más reciente de que se dispone, sin embargo, revela el interés de los sectores privados por mejorar la calidad del proceso regional, aunque sus esfuerzos han resultado bastante pobres. Véase PNUD, *Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible*, cap. 12, pp. 327-343.
11. Héctor Pérez-Brignoli, *Breve Historia de Centroamérica*, Madrid: Alianza, 1993. Esta tesis es ampliada y defendida por Samuel Stone, *La herencia de los conquistadores*, San José: EUNED, 1997.
12. Entrevista con Samuel Stone. La tesis del recambio en las élites ha sido elaborada por él en sus dos libros clásicos sobre la estructura del poder en Centroamérica, *La Dinastía de los Conquistadores*, San José: EDUCA, 1973 y *La Herencia de los Conquistadores*, San José: EUNED, 1996. Alfredo Guerra-Borges descarta completamente esta hipótesis. En comentarios al autor indica: “(...) Entre 1960 y 1980 la voluntad política de integración, principalmente de Guatemala y El Salvador, impulsó el proceso a pesar del rezago de Honduras. Por su parte, la voluntad

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

13. Luis Guillermo Solís, “De la integración renuente al activismo fraterno: la política exterior de Costa Rica en Centroamérica”. En: *Paz, Integración y Desarrollo: Política Exterior de Costa Rica (1994-1998)*, San José: AFOCOI, 1999. También Eduardo Lizano *et al.*, *La política de comercio exterior de Costa Rica*, San José: Academia de Centroamérica, 2000.
14. BIDCEPAL, *La integración centroamericana: elementos para su reforma*, Panamá: 1997. Estas cifras han sido asumidas como válidas en diversos estudios preparados tanto por la Secretaría General del SICA como por la Secretaría General de la SIECA para los gobiernos del área. El monto, sin embargo, es engañoso por varias razones. En primer lugar, está basado en estimaciones de lo que *deberían* pagar los Estados miembros, no lo que en realidad desembolsan pues la gran mayoría de ellos no está al día en sus obligaciones. En segundo lugar, el monto incluye las cuotas al PARLACEN y la Corte Centroamericana de Justicia, órganos en los que no participan todos los miembros del SICA. En todo caso, esto lo único que indica es la grave situación en que se encuentra el SICA desde el punto de vista financiero, y lo vulnerable que se vuelva a los vaivenes gubernamentales de los países centroamericanos donde el rubro regional no es precisamente una prioridad presupuestaria.
15. Entrevistas con el Ing. Ernesto Leal, Secretario General del SICA, el Dr. Carlos Manuel Castillo (q.e.p.d.), representante presidencial de Costa Rica en la Comisión BID CEPAL, el Lic. Carlos Ramiro Martínez, exvicecanciller de Guatemala y la ministra consejera Patricia Solano, subdirectora de Integración de la Cancillería de Costa Rica.
16. Declaración de Managua, *Preámbulo*.
17. Entrevistas con el Lic. Giovanni Castillo, ex-viceministro de Economía de Costa Rica, el Ing. Humberto Pretti, empresario guatemalteco, el Lic. Haroldo Rodas Melgar, Secretario General de la SIECA y el Dr. José Ramón Hernández Alcerro, ex-embajador de Honduras ante las Naciones Unidas y la Casa Blanca.
18. SIECA, *El proceso de integración económica centroamericana y el nuevo orden económico internacional*, Guatemala: SIECA, 1995. También Centro para el Estudio de las Relaciones Económicas Internacionales (CREI), *Política Comercial e Integración Económica en Centroamérica*, San José: FUNPADEMPAR, 1997.
19. Véase a Édgar Chamorro, “La integración económica centroamericana en el escenario de la mundialización: nuevas agendas para los nuevos desafíos”. En: Sanahuja y Sotillo, *op. cit.*, 1998, pp. 223-248.

20. Víctor Bulmer-Thomas, “La unión aduanera: un imperativo para la integración regional de América Central”. En: Sanahuja y Sotillo, *op.cit.*, pp. 135-137.
21. No necesariamente, dicen algunos. Willy Stevens, “El Proceso de San José”, en *Política Exterior*, vol. VII, N° 61, enero-febrero 1998, p. 151, afirma que en relación con “(...) si el Istmo centroamericano, podría recuperar su peso político específico con vistas a volver a ser un interlocutor interesante, no existen dudas al respecto...” siempre y cuando se potencien cuatro factores que él denomina “capaces de posibilitar un resurgimiento geopolítico de América Central”, a saber: una política antidrogas; una revaloración de los factores ambientales; una ampliación del mercado por medio de la integración económica y una cooperación regional e intergubernamental más intensa en política exterior.
22. Alfredo Guerra-Borges ha expresado algún escepticismo con respecto a esta aproximación, pues considera que la agenda propuesta por la ALIDES es en excesiva para Centroamérica. Más bien aboga por distinguir claramente entre lo que puede ser un simple enunciado de principios, de lo que es materia de integración y aquello en que solo puede darse la modernización. Véase *La integración centroamericanana ante el reto de la globalización*, Managua: CRIES, 1998, pp. 46-49.
23. Stevens, *op. cit.*, p. 151.
24. Roberto Artavia, *Cambiar para prosperar: Centroamérica ante el nuevo siglo*, San José: INCAE, 1998.
25. Esta sección se preparó con la destacada participación de la ministra consejera Patricia Solano, quien en su momento fungiera como subdirectora de Integración del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de Costa Rica. También con los materiales e insumos intelectuales aportados por la Secretaría General del SICA. Para más detalles sobre el particular pueden consultarse Ernesto Leal, “La reforma del Sistema de la Integración Centroamericana”. En: Nowalski y Acuña, *op. cit.*, 1998, pp. 19-34. Un análisis más amplio se encuentra en PNUD, *Estado de la Región...*, cap. XI, pp. 307-326.
26. Tanto las reformas del Parlamento como las de la Corte proponían, entre otros aspectos, una adecuación de las inmunidades y privilegios de sus miembros; la racionalización de los gastos y de la estructura administrativa; el mejoramiento de la coordinación con los demás órganos e instituciones del Sistema de Integración Centroamericana y la reducción del número de diputados y de magistrados.

En cuanto a las instituciones regionales, la reforma contempla la creación de una Secretaría General Unificada, conformada por una Secretaría General que se encargaría de los asuntos políticos, jurídicos y de seguridad regional y por tres direcciones de área: Económica, Social y Ambiental. Estas direcciones agruparían a algunas instituciones como departamentos, otras desaparecerían o se reubicarían de acuerdo con el tema que traten.

- Asimismo, la Secretaría General tendría una Unidad de Cooperación encargada de propiciar y facilitar la identificación de necesidades y áreas de interés que puedan ser traducidas en proyectos regionales, así como de sistematizar y analizar los temas de interés estratégico y los criterios de prioridad. Serviría también para establecer un banco de proyectos regionales y para dar seguimiento permanente a los proyectos vigentes.
27. Véase Haroldo Rodas Melgar. *Integración económica y relaciones comerciales en Centroamérica*. En: *Revista del SELA*, enero-marzo de 1997.
  28. Haroldo Rodas Melgar. *op cit.* p. 76.
  29. Juan Mario Vacchino. *Las negociaciones hemisféricas: interrogantes y opciones*. *Revista del SELA*, enero-marzo de 1997.
  30. CEPAL, *Hacia una trayectoria de integración hemisférica para centroamérica*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago de Chile: 1995.
  31. *Financial Times* (2/11/92), p. 4 y United States International Trade Commission (1994), p. 37.
  32. Anabel González, *El acceso de los países centroamericanos al mercado de Estados Unidos: un análisis de las Iniciativas de Paridad con el NAFTA y de otras opciones*. Alajuela, Costa Rica: Instituto Centroamericano de Administración de Empresas, 1997.
  33. José Manuel Salazar Xirinach, "Las asimetrías en los TLC's contemporáneos y el TLC Centroamérica-Estados Unidos (CAFTA), documento preparado para el seminario sobre el TLC de Centroamérica con los EE UU, San José: Academia de Centroamérica (mimeo), 2003.
  34. Segundo Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá, San José: PNUD, 2003.
  35. "Flujos comerciales en el marco del Tratado de Libre Comercio de América del Norte". En: *Comercio Exterior*, vol. 51, N° 6, México: Banco Nacional de Comercio Exterior, 2001.
  36. PNUD, *ibíd.*, 2003.
  37. Florisabel Rodríguez y Johnny Madrigal, *Con la herencia de la paz: las hijas y los hijos de las democracias centroamericanas*, San José: PROCESOS, 2003.
  38. IRELA, *The wider European Union, implications for biregional relations*, Conference Report N° 3/96, Madrid: 1996. También, *Diez años del proceso de San José: un balance de la cooperación Unión Europea-América Central*, Madrid: IRELA, 1994. Un interesante enfoque se encuentra en José Angel Sotillo Lorenzo, "La Unión Europea y la integración centroamericana: unas relaciones en revisión". En: *Integración y desarrollo en Centroamérica: más allá del comercio*, Madrid: Los Libros de la Catarata, 1998, pp. 258 y sgtes.

39. Abelardo Morales (compilador). *Unión Europea-Centroamérica: cambio de escenarios*. San José: FLACSO, Programa Costa Rica-Unión Europea, 1996.
40. *Ibíd.*, p. 70.
41. *Ibíd.*, p. 123.
42. Las propuestas más actualizadas e innovadoras sobre este particular se pueden encontrar en: Willy Stevens, *op. cit.*, Madrid, 1998.
43. Francisco Rojas A. y Luis G. Solís, *¿Súbditos o Aliados? La política exterior de los EE UU y Centroamérica*, San José: Porvenir, 1988. También, Lars Shoultz, *Talons of the Eagle*, Boston: Harvard University Press, 1999. Sobre este particular hay que advertir que el uso del término “olvido” no conlleva un abandono absoluto de parte de los EE UU, pues por razones tanto geográficas como geopolíticas la potencia no se “desentiende” de Centroamérica de manera total en ningún momento. El concepto debe verse más bien como indicador del aumento o disminución de prioridad en la agenda de política exterior de la potencia.
44. Edelberto Torres Rivas, *La época contemporánea*, Historia de Centroamérica, vol. 7, San José: FLACSO, Comisión del V Centenario, 1993.
45. Richard E. Feinberg, *Summitry of the Americas: a Progress Report*, Washington, D. C.: Institute for International Economics, 1997, pp. 40-65.
46. Joseph Thompson, “Costa Rica y los Estados Unidos”. En: *Paz, integración y desarrollo: la política exterior de la Administración Figueres Olsen (1994-1998)*, San José: AFOCOI, 1999.
47. “Despair could spark migration”, *The Miami Herald*, 20 de noviembre, 1998.
48. The White House Briefing Room, *President Clinton’s Relief Assistance for Central America*, 11 de enero, 1998.
49. William Branigin, “U. S. Admits Wave of Illegal Migrant Fleeing Mitch’s Wake”. En: *The Washington Post*, 8 de febrero, 1999.
50. Discurso del Presidente Clinton en Posoltega, Nicaragua, el 8 de marzo de 1999, Agencia France Press.
51. U. S. Department of State, *On the Record Briefing* by Wendy Sherman, State Department Counselor and Mark Schneider, USAID Assistant Administrator for Latin America and the Caribbean, Washington, D. C., 28 de enero, 1999.
52. “Republicanos piden control”. En: *La Nación*, 10 de marzo, 1999; “Pugna en EE UU por ayuda al Istmo”. En: *La Nación*, 19 de marzo, 1999; “Debate atrapa ayuda a Istmo”. En: *La Nación*, 16 de abril, 1999.
53. William Daly citado por Rosa Townsend, “EE UU sugiere a Centroamérica que se olvide de entrar al TLC”. En: *El País*, 5 de febrero, 1999.

54. “Cumbre con Clinton deja insatisfechos a los centroamericanos”. En: *Agencia France Press*, 12 de marzo de 1998.
55. “Calderón Sol: es hora de exigir más comercio y mejor trato a inmigrantes”. En: *Agence France Press*, 9 de marzo, 1999.
56. Mike Gray, *Drug Crazy*, New York: Routledge Press, 2000; William McCallister, *Drug Diplomacy in the 20<sup>th</sup> Century*, New York: Routledge Press, 2000; Tom Farer, *Transnational Crime in the Americas*, New York: Routledge Press, 2000.
57. Kenichi Omae, *El fin del Estado-Nación*, Santiago de Chile: Editorial Andrés Bello, 1997.
58. Luis Ángel Rojo Duque, *El Sistema Monetario Europeo y el Futuro de la Cooperación en la CEE*, Madrid: Instituto de España, Espasa Calpe, 1989, p. 111. No deseo descartar los méritos de la unión monetaria en tanto “inductora” de integración. La feliz experiencia europea fruto del “Informe Delors” es muestra evidente que es posible construir los marcos de una integración regional a partir de decisiones políticas que no necesariamente sean el resultado de un proceso evolutivo. Sin embargo, no pienso que sea posible de construir este escenario en la Centroamérica del año 2020.
59. Por “sociedad civil regionalmente organizada” se entiende aquella conformada por instancias organizativas de los movimientos sociales nacionales que se han articulado por medio de asociaciones, federaciones, confederaciones, mancomunidades u otros órganos similares de dimensión centroamericana. En este caso, las entidades de la empresa privada se consideran también parte de la “sociedad civil”.
60. Abelardo Morales, *Los inmigrantes laborales nicaragüenses en Costa Rica*, San José: FLACSO, Fundación Friedrich Ebert, 1999.
61. Unión Europea, *Tratado de la Unión Europea*, título XIV, 130 A, B,C, D, Maastrich: Editorial Civitas, 1992, pp. 91-93.
62. Alfredo Guerra-Borges, “Integración centroamericana, avances y desconciertos”. En: *Aldea Global*, Caracas: Universidad de los Andes, 1999.



## ACERCA DEL AUTOR

**Luis Guillermo Solís Rivera.** Costarricense (1958). Actualmente es profesor catedrático de las Escuelas de Historia y Ciencias Políticas de la Universidad de Costa Rica. Fue jefe de gabinete, embajador para Asuntos Centroamericanos y director general de Política Exterior del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto. Fungió como director del Centro para la Paz y la Reconciliación de la Fundación Arias. Ha sido coordinador de proyectos del Centro para la Administración de Justicia de la Universidad Internacional de Florida y de la Fundación para la Paz y la Democracia (FUNPADEM). Su experiencia como administrador universitario incluye haber sido director académico de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional, subdirector de la Escuela de Ciencias Políticas y vicedecano de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Costa Rica. También ha sido profesor visitante en la Universidad de Michigan y la Universidad Internacional de Florida, de cuyo Centro de Estudios Latinoamericanos y del Caribe es investigador asociado. Ha sido autor y otras veces coautor en seis libros y más de treinta artículos especializados sobre historia, relaciones internacionales y política exterior de Costa Rica y Centroamérica. Entre mayo de 2002 y julio de 2003 fue secretario general del Partido Liberación Nacional.



Este libro se terminó de imprimir  
en la Sección de Impresión del SIEDIN,  
en febrero de 2011.

Universidad de Costa Rica  
Ciudad Universitaria Rodrigo Facio, Costa Rica

La licencia de este libro se ha otorgado a su comprador legal.

Valoramos su opinión.  
Por favor [comente esta obra](#).



Adquiera más de nuestros  
libros digitales en la  
[Librería UCR virtual](#).

LIBRERÍA  
UCR  
  
VIRTUAL



**ISBN 978-9977-67-882-5**



9 789977 678825