

**"NOTAS SOBRE LA COYUNTURA CENTROAMERICANA Y LAS  
PERSPECTIVAS DEL SISTEMA DE INTEGRACIÓN CENTROAMERICANA EN  
EL CONTEXTO DE UN MUNDO GLOBALIZADO)".**

**Msc. Alfredo González Pedraza.  
Lic. Rubén Otazo Conde.  
Investigadores.  
Dpto. América Central y Caribe.  
Centro de Estudios sobre América, CEA<sup>1</sup>.**

“...En 1839, John Lloyd Stephen, abogado y aventurero, fue enviado por Estados Unidos para encontrar el gobierno de la República de América Central y establecer así relaciones diplomáticas. Su viaje de diez meses por las junglas lo hizo famoso tanto como escritor como arqueólogo, pero como diplomático tuvo menos éxito. "Después de una diligente búsqueda, no encontré ningún gobierno", declaró.

En efecto no había ninguno. La efímera Federación de América Central ya había comenzado a dividirse en repúblicas separadas de Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua y Costa Rica. Panamá apareció más tarde. Estos países, pequeños, mayormente pobres, y vulnerable a los cambios económicos, y a los desastres naturales tendrían que ganar mucho de la refederación, o al menos de la cooperación. Pero sus intentos por la integración han sido inciertos, desde entonces...”.

*The Economist, 17 de agosto del 2001. Reino Unido.*

**I.- Contexto societal: Coyuntura en Centroamérica.**

Al iniciarse el presente siglo, la mitad de los gobiernos de Centro América se encontraron justo en el punto intermedio de sus mandatos, sin que aún las condiciones económicas y políticas de sus respectivos países se hayan modificado ostensiblemente.

La región centroamericana se ha mantenido inmersa constantemente en la dinámica de procesos de elección popular. Podría afirmarse que uno de los principales elementos que se destacan al hacer referencia a la vida política regional tiene vinculación con el escenario electoral, bien sea a partir de la práctica propiamente del sufragio, o porque se manifiestan esfuerzos orientados hacia la transformación de los sistemas políticos nacionales. Esto marcó los acontecimientos regionales durante 1999, y los impregnará también en los primeros cinco años del presente siglo.

La transición hacia la democracia en el istmo se encuentra determinada por varios factores, entre ellos destaca la necesidad de la democratización de los partidos políticos; las

---

<sup>1</sup>.- Los criterios aquí expresados son responsabilidad de los autores y no comprometen a la institución en la cual laboran.

relaciones económicas entre los distintos grupos sociales; la transformación de los sistemas políticos, propiciando la participación ciudadana en la toma de decisiones y el ejercicio del poder; pasando de un esquema de exclusión a uno de inclusión social, económica y política, particularmente en este último falta mucho por hacer en todos los países del área.

En el plano político, los resultados de las elecciones, en general, han venido evidenciando la consolidación de la derecha en cuanto al control de los gobiernos, dejando muy pocos espacios de expresión a otras corrientes de pensamiento político, tal como la izquierda, que cada vez más se encuentra cuestionada en cuanto a sus posibilidades de gobernar.

En torno a los diversos acontecimientos desarrollados entre 1999-2000, se evidencia de manera coyuntural y estructural, que Centroamérica si bien ha dado pasos orientados al impulso del proceso de integración, ellos son demasiado frágiles. Dichos hechos reflejan que la problemática regional y particular no es nada nueva sobre la disfuncionalidad de instancias como el Parlamento Centroamericano (PARLACEN) y el Sistema de Integración Centroamericana (SICA) sobre todo en temas como: conflictos que pueden derivar en una confrontación bélica, vulnerabilidad social, migraciones, programas de reconstrucción ante desastres naturales, narcotráfico, relaciones con la Unión Europea, entre otros.

En el caso de los diferendos limítrofes que han protagonizado los países centroamericanos, estos han derivado en una virtual guerra comercial debido a que las naciones en pugna, han implementado una serie de medidas arancelarias y no arancelarias con la idea de afectar al contrario, pero que han alcanzado al resto. Por ejemplo, el diferendo entre Costa Rica y Nicaragua por la navegación por el Río San Juan.

En este contexto actual de la realidad centroamericana, desde la perspectiva del proceso de integración en el que han estado inmersos sus países, se ubica nuestro interés. Abordar en las siguientes reflexiones la viabilidad, los costos y los beneficios de un fenómeno social que abre las puertas a Centroamérica para su acceso a un mundo globalizado: el Sistema de Integración Centroamericano (SICA) y los límites que definen el horizonte socio-económico en sus sociedades nacionales.

## **II.- Perspectivas de la Integración en el Istmo Centroamericano.**

En 1960, los cinco países se unieron en el MCCA pero su avance se detuvo primero por la guerra entre El Salvador y Honduras, y luego por los conflictos de la guerrilla en varios países.

En la década pasada las guerras llegaron al "fin", el mercado común revivió, las exportaciones se incrementaron, y resucitó el crecimiento económico. Proliferando instituciones regionales y varios esquema de integración. La última propuesta es el Plan Puebla a Panamá, plan ofrecido por el presidente mexicano, Vicente Fox, para el sur de su país y América Central. Este Plan Puebla a Panamá, del cual muchos de sus detalles están aún en discusión, hay que esclarecer que cualquiera que sea su contenido y alcance, la proclividad de Centroamérica a relacionarse con México, dado el sentimiento de admiración que despierta el mismo en el Istmo, hace altamente probable su viabilidad. El hecho que las propuestas de tratados de libre comercio con Centroamérica por parte de México, no hayan propiciado una acción más concertada por parte de Centroamérica, no significa que este Plan no prospere en el istmo.

El análisis del estado actual de la integración en Centroamérica parte del supuesto: la integración en Centroamérica, como se conoce en la actualidad difícilmente avanzará más, debido, en primer lugar, *a una discrepancia entre la realidad centroamericana y la institucionalización creada* y, en segundo lugar, *a la falta de compromiso político y la divergencia de intereses económicos y políticos de los distintos países.*

En los años 60 el propósito de la integración era crear un bloque comercial proteccionista, actualmente, según Oscar Santamaría, jefe del sistema de integración de América Central, "la integración no es vista como el fin, sino como un medio de desarrollo". La mayoría de los funcionarios expresan que a largo plazo desean el estilo de integración europeo, con relaciones políticas más estrechas y una única moneda probablemente el dólar.

Si el fin de las políticas de integración en América Central, es crear un nuevo subsistema regional como por ejemplo la Unión Europea, se deben tener en cuenta las siguientes variables esenciales: (1) El grado y la forma en que los países que integran la región perciben su identidad en el contexto internacional; (2) El grado de coherencia y coordinación existente entre las políticas exteriores de los países de la región; (3) El grado de la interacción existente entre estos países, es decir tienen que predominar las relaciones de cooperación sobre las de conflicto<sup>2</sup>.

La década de los noventa se inició, en consecuencia, bajo una perspectiva política diferente. La pacificación hizo posible que a partir de 1990, las reuniones se centraran más en temas de integración, para consolidar y renovar el proceso. Hay que destacar que los comicios celebrados en muchos países centroamericanos en los años 1989 y 1990 llevaron al poder administraciones de derecha que apoyaron a los programas de reforma de carácter neoliberal. Por otro lado, el nuevo orden internacional post-guerra fría, significó una devaluación de la importancia geopolítica de Centroamérica. En breve, se puede calificar la nueva política de los Estados del Istmo como una combinación de integración regional, liberalización comercial e intensificación de los vínculos comerciales con el exterior.

El establecimiento del SICA es importante desde el punto de vista de renovación de la integración política, aunque otros argumentos plantean que Centroamérica no está preparada para iniciar esa integración y lograr la integración económica es más importante. La instalación de la Reunión de Presidentes como el órgano supremo del SICA, implica un mayor involucramiento de los Jefes de Estado en el proceso político y económico.

En este proceso se pueden identificar un conjunto de amenazas, susceptibles de ser enfocadas como variables, del devenir del proceso mismo:

- Hay varios elementos que dificultan el buen funcionamiento del SICA y por tanto atrasan el proceso de integración. Surgen varios órganos, sobre todo después de la creación del Subsistema de la Integración Económica Centroamericana, sin que exista una transferencia de competencias nacionales a estos órganos. En algunos casos no está

---

<sup>2</sup>.- Ver: *Inforpress Centroamericana*, No. 1426, Guatemala, Agosto 2001.

muy claro cual es la importancia de los órganos, es decir no se justifica bien la creación de estos órganos.

- Hay una falta de jerarquía y como resultado, una confusión de competencias entre los órganos
- Lo que sigue caracterizando el proceso institucional, es el predominio de una cierta improvisación, es decir al otorgar un papel importante a las cumbres presidenciales el avance en el proceso integracionista depende en gran medida de la coyuntura política y no tanto de decisiones basadas en necesidades reales que podría tener el proceso.
- Un factor que parece frenar el crecimiento del comercio intrarregional se debe a las estructuras de las economías centroamericanas, hay poca diversidad entre los productos producidos, es decir sectores como el café o las plantaciones de frutas tropicales son importantes en casi todos los países del Istmo. Además, casi no hay sectores industriales complementarios que aporten una base para el crecimiento del comercio intrarregional. Los mercados de estos países son de tamaño pequeño por lo que hay pocas posibilidades para aumentar la venta, además estos países tienen una población con una menor capacidad adquisitiva.
- Otra amenaza es la desigualdad entre los países en cuanto a los beneficios obtenidos por la integración y los impactos en el Mercado Común Centroamericano (MCCA). Honduras, exporta un 6,8% al MCCA pero el 15,5% de sus importaciones vienen del MCCA. Por lo tanto, aunque Honduras en 1993 volvió al MCCA, reconociendo el Arancel Externo Común (AEC), podría salir de nuevo en el futuro por el déficit que está acumulando con Centroamérica. A pesar de que han bajado los aranceles y se estableció el AEC, todavía existen muchas barreras en sectores como por ejemplo la agricultura, justamente porque es un sector muy importante en la mayoría de los países. En materia agropecuaria la desregulación y la liberalización de los intercambios ha sido importante, pero siguen existiendo barreras no arancelarias. Los servicios han estado hasta ahora prácticamente al margen de la liberalización.

Un campo importante es la armonización de legislaciones en el campo de la lucha anti-drogas, derechos de los trabajadores, el medio ambiente y la legislación penal. Los miembros del Parlacen opinan que ese órgano debería tener poder legislativo en materia de integración para superar el llamado déficit democrático. Las pocas facultades que le han sido dadas, parecen indicar que los gobiernos centroamericanos no quieren ceder poder al órgano.

### **III.- Perspectiva económica del Sistema de Integración Centroamericano (SICA): Los límites de su horizonte.**

Los sectores privados que se internacionalizan en Centroamérica no necesariamente tienen la capacidad de arrastre para inducir un proceso integracionista de más amplio alcance. Este se concentra en telecomunicaciones y servicios financieros. Su presencia además de ser sumamente limitada no está conectada de manera significativa con los grandes centros hegemónicos. La posibilidad de estos servicios de dotar de una infraestructura institucional a la región puede estar en contradicción con las ganancias de corto plazo de estos capitales en ausencia de un marco integracionista que los obligue a servir a tal propósito.

En el ámbito fiscal y financiero prevalecen los factores contrarios a la consolidación de un régimen de coordinación regional de políticas macroeconómicas toda vez que no existe una base productiva común.

La competencia entre los diferentes sistemas tributarios y monetarios continuará siendo un factor estable en el mediano y largo plazo.

No necesariamente la ayuda y la cooperación internacional que fluyó durante la segunda mitad de los ochenta e inicios de los años 90 debe tener una tendencia sostenida toda vez que en lo fundamental obedeciera a prioridades políticas de la Unión Europea con el objetivo de estabilizar la situación en la región y buscarle una salida negociada al conflicto centroamericano, impidiendo que el movimiento revolucionario consolidara una posición de poder en el istmo.

A pesar de los avances en materia de intercambio comercial y la administración del arancel externo común en el largo plazo no se avizora un punto de fortaleza y consolidación de la integración.

No existe ninguna razón para pensar que la tendencia al unilateralismo pueda ser modificada por un mayor grado de concertación excepto la Unión Europea que ha nivel político se ha manifestado interesado en la concertación regional. No se le puede otorgar la calidad de donante sustantivo para garantizar este objetivo.

En el mediano y largo plazo, no es previsible, que la región pueda autodotarse de una institucionalidad eficiente y operativa de cara a un proceso integracionista, tanto en lo político como en lo económico.

El hecho de que no exista una agenda política exterior común puede ser seriamente impactado en los próximos años por los sucesos electorales que se avecinan y que propician la posibilidad para que nuevos actores accedan al nuevo poder ejecutivo. Cualesquiera que sean las prioridades de estos nuevos gobiernos, los problemas no resueltos en lo doméstico tendrán un mayor peso que los problemas de política exterior, pero incluso si la política exterior se constituyera en prioridad de los tres gobiernos que asumieran el poder en el primer mandato de cinco años no tendrían tiempo ni oportunidad de ir más allá de la retórica integracionista.

La escasez de elementos de supranacionalidad se constituirá en un elemento relativamente estable en el tiempo y difícilmente superable en el mediano y largo plazo (5 a 10 años) porque el hecho de que tres gobiernos de los cinco de la región cambien entre el 2001 y febrero del 2002 fractura la posibilidad de trabajar de manera conjunta, más allá de la retórica en el corto y mediano plazo. Una tarea de esta naturaleza para ser efectiva reclamaría un período de maduración de 10 años o más. No existen razones para pensar que los temas que no fueron resueltos durante el relanzamiento de la integración desde 1990 hasta el año 2000 puedan ser retomados y resueltos en el corto plazo (5 años).

La visión no compartida y no consensuada acerca de para que integrarse y como utilizar la integración en la prosecución del desarrollo económico y social de la región, no podrá ser resuelta en los próximos cinco, diez o más años. Más allá de los poderes ejecutivos no existe en Centroamérica una capacidad de investigación-acción en lo económico que de respuesta a estas preguntas, y sea capaz de promoverla y diseminar a través de la región como sostiene Pablo Rodas Martini (Director del Programa Centroamérica en la Economía Internacional), con excepción de Costa Rica el resto de Centroamérica no está preparado en el plano investigativo para los retos que plantea el mundo globalizado del siglo XXI.

La declinación del nivel de intercambio regional, en lo comercial imposibilita que los países centroamericanos puedan ser considerados los socios naturales, por tener un 25 % o más vinculado a alguno de los países del SICA. Esta tendencia, no tiene perspectiva de ser revertida en el corto plazo. El límite a cualquier repunte hacia el alza del comercio intraregional vendría dado por un mercado regional sumamente reducido. De los 35 millones de habitantes aproximadamente que posee el istmo cerca del 70 por ciento está en la pobreza.

Las desviaciones y disparidades que se observan en crecimiento, inflación, déficit externo, déficit público y deuda externa de los países centroamericanos; muestran que en términos de convergencia y coordinación de las políticas macroeconómicas no ha sido posible un ambiente económico propicio a la integración. No hay razones para pensar que los comportamientos seculares que determinan estas disparidades puedan ser modificados en el corto y mediano plazo.

El rasgo potencial más nocivo para la armonización de la política económica específicamente la política tributaria es quizás la guerra silenciosa de incentivos fiscales - que se da entre los países centroamericanos- a la inversión extranjera con el propósito de radicar capitales en Centroamérica.



#### **IV-. Propuesta de escenarios: elementos a considerar<sup>3</sup>.**

Para el caso centroamericano y sus posibles escenarios es necesario destacar algunos problemas graves y estructurales que afectan la integración:

- La inestabilidad política del mismo y su aún no definitiva pacificación.
- La enorme pobreza que padece una buena parte de su población.

Aunque para el primer problema se han dado pasos como es la instauración de gobiernos democráticos sobre dictaduras militares y la firma de los acuerdos de paz entre éstos y las fuerzas guerrilleras no hay que olvidar que el istmo fue en las últimas décadas una de las regiones más conflictivas del mundo, y por ello la situación actual debe considerarse frágil hasta que el tiempo demuestre lo contrario.

En relación a la pobreza hay que señalar que la situación es grave en Nicaragua, Honduras, El Salvador y Guatemala ya que presentan la menor renta per cápita de toda América Latina.

- Un tercer elemento se relaciona con el regionalismo abierto al cual se deberán enfrentar los países del área, a corto plazo, si el actual paradigma de integración latinoamericano y caribeño se consolida: su marginación comercial frente a las grandes y mejor dotadas economías de la región podría favorecer la pérdida de posiciones competitivas en un mercado fuertemente integrado y globalizado difícil de recuperar.
- Finalmente, la sorprendente variación en el desarrollo. Por ejemplo, el PIB de Costa Rica por personas es seis veces el de Nicaragua.

Una vez esbozadas las aristas del marco de análisis en cuestión, presentamos las perspectivas del bloque: Sistema de Integración Centroamericano, (SICA) a manera de resumen.

---

<sup>3</sup> .- Ver: Fco. Javier del Río Sánchez <<La Integración económica Latinoamericana y caribeña en la década de los noventa: Un panorama>>, en *América Latina Hoy*, No. 17, Salamanca, Noviembre de 1997.

En torno al SICA concluimos que en este proceso se observan fortalezas y debilidades

**Fortalezas:**

- Se acentuó la dimensión política, superando el carácter estrictamente económico.
- Aspira a convertirse en un factor de consolidación democrática para los regímenes que en él participan.
- Ha contribuido a unificar aunque no a ordenar el entramado de organizaciones e instancias regionales con una lógica "sistémica" funcional o sectorial, en tanto que autonomía y competencias necesarias para llevar a cabo los ambiciosos objetivos del sistema.

**Debilidades:**

- No comporta una transferencia de competencias nacionales a órganos de la integración. Es un marco institucionalizado y permanente de cooperación intergubernamental más que una verdadera organización de integración de naturaleza supranacional con derechos "comunitarios". El carácter intergubernamental del proceso puede conducir a que éste no sea capaz de superar la fase inicial de cooperación y que no exista en realidad la integración.
- Ausencia de órganos con capacidad para generar un ordenamiento jurídico de rango superior al de los Estados miembros, "la regla del consenso" y la obligatoriedad de las decisiones sólo para aquellos Estados que las suscriban - a manera de cláusula opcional.
- La falta de eficacia del entramado institucional del SICA, no se debe sólo a las carencias del ordenamiento jurídico que le ha dado origen. Tiene también una notoria limitación presupuestaria a partir de los retrasos en el pago de las cuotas de los Estados miembros y la parquedad de las contribuciones realizadas, por lo que una buena parte de las actividades de estas entidades descansan en recursos de la cooperación externa.

Las disparidades en los beneficios logrados en la última década de la integración y los posibles efectos sobre Centroamérica de una eventual desviación del comercio y la inversión hacia México provocada por el NAFTA, son algunos de los elementos que podrían contribuir a explicar por qué se generó en Centroamérica una actitud favorable hacia el juego individual y no cooperativo, pues este podría traer mayores ganancias, aún a

costa de los otros países de la región. Sin embargo para la mayoría de los países centroamericano, el volumen de comercio con los Estados Unidos y la Unión Europea es más grande. Esto hace que para ellos los intereses no se encuentren tanto en la región centroamericana como en lograr acuerdos de preferencias arancelarias con estos dos socios.

En general, existen una 30 organizaciones regionales, desde un Parlamento en Guatemala hasta un tribunal de justicia en Nicaragua y un Centro de Prevención de desastre en Panamá. Sin embargo tienen poco o ningún poder. Guatemala y Costa Rica, por ejemplo no reconocen el tribunal. Faltan instituciones importantes: no hay mecanismos para establecer disputas comerciales, ni organización regional para negociar tratados comerciales con terceros países.

Las negociaciones con México, Venezuela, Colombia, el CARICOM, la petición de "paridad" de trato con México en el mercado de Estados Unidos son reflejos de la importancia que para Centroamérica tiene el comercio extrarregional y evidencias de como el istmo tiene su norte de negociaciones comerciales en la inserción en el ALCA como el marco de referencia ineludible para la integración regional.

Los nuevos dilemas se concentran en: si la coordinación de las políticas comerciales pueden otorgar a la región una capacidad de negociación superior a la que se obtendría si cada país negocia por separado, y ser funcional a las políticas que promueven la eficiencia y la competitividad al interior del mercado regional.

## **VI.- ESCENARIOS.**

Todo lo antes mencionado nos conduce a dos escenarios probables: un primer escenario mantendría en condiciones de estancamiento el proceso de integración centroamericana. De ocurrir esto no se excluye elevados tonos en la retórica política sobre la integración pero esta avanzaría de manera tortuosa y no eficiente tal como se ha venido comportando desde la segunda mitad de la década de los noventa. Esto significa que incluso si asumimos la hipótesis de la conveniencia de participar de la globalización neoliberal a cualquier precio la

subregión centroamericana como bloque no estaría en condiciones de participar en la misma dada las contradicciones de la amalgama integradora. Predominarían tendencias en contra de la integración regional que le restarían fuerza y atractivo. Fuerza para negociar y atractivos en términos de mercado común para ofertar.

Un segundo escenario vendría dado por la realidad del establecimiento del ALCA hacia el año 2005 - el cual estimamos como poco probable- los países centroamericanos se han manifestado como partidarios de ingresar país a país en el área de Libre Comercio de las Américas y no como bloque. Esta actitud constituye un avance de la paulatina desintegración del SICA porque si se configura un área de libre comercio con los Estados Unidos habría que otorgarle a los Estados Unidos al menos un tratamiento tan favorable como el que se le da a cualquiera de los países centroamericanos, en materia de comercio, inversión, etc. esto implicaría la pérdida de sentido de la integración centroamericana y con este trato preferencial muy probablemente los Estados Unidos arrasaría tecnológica y comercialmente con los países de Centroamérica.

En suma, Centroamérica a pesar de exhibir una de las más largas historia de integración en el continente y en el mundo-- la referencia más antigua que se tiene es el tratado de libre comercio entre Honduras y El Salvador en 1916-- ha arribado al siglo XXI en los albores de la discutible globalización, particularmente desfavorecida para insertarse en las corrientes comerciales, financieras, tecnológicas y con una viabilidad política cuestionable.

Ciudad de la Habana, 1 de octubre de 2001

#### Bibliografía:

- CEPAL. LC/MEX/R669. 1998.
- Berenice P. Ramirez López, "Los esfuerzos de Integración en Centroamerica". En (Jaime Estay R. comp.): La Nueva Integración Económica de América latina y el Caribe. Balance y Perspectiva. Morevallados Editores. México, 2000.
- Jaime Estay Reyno y Berenice Ramírez López: "La Integración latinoamericana y su ubicación en el contexto mundial". En (Jaime Estay R. comp.): La Nueva Integración Económica de América latina y el Caribe. Balance y Perspectiva. Morevallados Editores. México, 2000.
- REVISTA DE CIENCIAS SOCIALES. América Latina Hoy, No. 17, Salamanca, Noviembre de 1997.
- J.M. Salazar, "Presente y Futuro de la Integración Centroamericana", en *Revista de la CEPAL*, No.42, Santiago de Chile, 1990.
- Informe de Desarrollo Humano para la Consolidación Democrática y la Paz en Centroamérica. Proyecto Estado de la Región, PNUD. Informe 1, 1999. San José, Costa Rica.
- Revista Pensamiento Propio. No. 13. CRIES. Enero-Junio 2001, año 6. Nicaragua.