

C A P Í T U L O

1 1

Los esfuerzos institucionales para la integración regional

Valoración general

La Cumbre de Presidentes centroamericanos de Esquipulas II, celebrada en 1987, y en la cual se aprobó el procedimiento para establecer la paz firme y duradera en Centroamérica¹, es el punto de arranque de los esfuerzos institucionales de integración regional de finales del siglo XX. Esquipulas II contribuyó decisivamente a la normalización de las relaciones económicas y políticas en el istmo, al hacer posible su gradual pacificación², facilitar su estabilización política y la transición democrática de los países gobernados, hasta entonces, por gobierno autoritarios.

Al promediar la década de los 80, producto de la combinación de sucesivas crisis económicas y políticas en Centroamérica, las instituciones de integración surgidas en el período de 1950 a 1970, tales como la ODECA, el CMCA y la SIECA, entre otras, prácticamente habían colapsado³. En efecto, estas instituciones sufrieron el retiro de muchos cuadros técnicos, paralizaron casi todas sus acciones, e incluso varios países iniciaron políticas de reforma económica, auspiciados por organismos financieros internacionales, sin consideraciones regionales y sin consultas con las instituciones de integración formal o realmente existentes (CEPAL, 1990)⁴.

La reactivación de los esfuerzos institucionales, a finales de la década anterior, rápidamente dio paso a una nueva ronda de integración centroamericana en los años 90. Primero, la creación del Sistema de Integración Centroamericano (SICA)

implicó una reforma de la institucionalidad heredada de los años 60. Segundo, la suscripción de la Alianza para el Desarrollo Sostenible (ALIDES), por los gobiernos del istmo, estableció una agenda de largo plazo para la integración regional. Tercero, una significativa ampliación de la normativa regional (tratados y acuerdos centroamericanos) expandió las actividades de las instituciones de integración hacia ámbitos tradicionalmente considerados como propios de cada país, tales como asuntos ambientales y de equidad social. Cuarto, en la actualidad nuevos actores gubernamentales y no gubernamentales participan en lo que fue tradicionalmente un ámbito reservado a los gobiernos. Por una parte, Panamá, Belice y República Dominicana se convierten en socios activos del esquema de integración; por otra, las instituciones regionales abren mecanismos de consulta con las organizaciones de la sociedad civil (véase Capítulo 13).

Los esfuerzos institucionales de la nueva ronda de integración centroamericana se distinguen claramente de las rondas previas. Si se comparan con los reiterados esfuerzos unionistas del siglo XIX, pueden apreciarse dos diferencias importantes. Primero, la unión política centroamericana no es vista hoy como el requisito *sine qua non* para la integración. Segundo, en la actualidad los esfuerzos institucionales procuran la integración regional mediante la creación de una zona de paz y desarrollo y no la constitución, por medios militares, de una república regional. Cabe mencionar que el axioma de la identidad entre integración

“Nosotros en Centroamérica creamos instituciones y luego las tiramos al vacío”

INVESTIGADOR
Y ACADÉMICO, COSTA RICA

regional y unionismo fue progresivamente abandonado en el curso de la primera mitad del presente siglo (Cuadros 11.1 y 11.2).

Con respecto a su antecedente inmediato, el Mercado Común Centroamericano (MCCA) de los años 50 y 60, la ronda actual de integración tiene cuatro diferencias importantes. Primero, y no por obvio menos importante, hoy en día la integración regional se hace entre regímenes democráticos y con mecanismos de consulta con la sociedad civil regional.⁵ Segundo, la estrategia escogida es la del regionalismo abierto, acorde con las políticas de apertura comercial y promo-

ción de exportaciones seguidas por los países del área, en contraste con la creación de un mercado regional protegido, la opción escogida cuatro décadas atrás por los gobiernos, basadas en una estrategia de sustitución de importaciones. Tercero, la agenda de la integración regional es hoy distinta y más amplia. Los países han definido una visión de desarrollo de largo plazo, la ALIDES, en la cual los aspectos sociales y ambientales tienen una gran importancia. Se trata, al menos en su enunciado, de una integración de fines y no únicamente de medios, como la del MCCA. Cuarto, ha involucrado un mayor número de

CUADRO 11.1

Centroamérica: cronología de la tensión entre el unionismo y el antiunionismo durante el siglo XIX

1821	Guatemala decidió unirse al imperio mexicano de Iturbide.
1823	La separación de México se produjo al mismo tiempo que el establecimiento de la Federación Centroamericana y de una Constitución Política Federal.
1829	En el caso de Costa Rica, el auge económico del café incrementó el localismo y el separatismo. El país se separó de la Federación, al igual que El Salvador.
1837	Francisco Morazán tomó el poder en Guatemala e instaló el gobierno federal.
1838	Rafael Carrera (jefe de Estado conservador de Guatemala, opositor de Morazán) tomó la ciudad de Guatemala y disolvió definitivamente la Federación. Permaneció como presidente de ese país hasta 1865.
1838	El jefe de Estado de Costa Rica, Braulio Carrillo, decretó la separación definitiva de Costa Rica de la Federación.
1842	El general Morazán intentó retomar su proyecto desde Costa Rica, derrotó a Carrillo y fue nombrado Jefe Supremo Provisional de Estado (abril-setiembre). Un levantamiento terminó con su captura y fusilamiento el 15 de setiembre, en San José.
1842	Se firmó del Pacto de Chinandega en el que Nicaragua, Honduras y El Salvador conformaron la Confederación Centroamericana; Guatemala y Costa Rica no enviaron delegados a esta reunión. Por primera vez se contempló la creación de una corte suprema de justicia centroamericana.
1847	Se firmó la Dieta de Nacaome entre Nicaragua, Honduras y El Salvador; se conformó la Representación Nacional de Centroamérica; Guatemala y Costa Rica se mantuvieron aislados.
1851-1852	Otras dos Dietas fueron suscritas en Chinandega y en Honduras, ninguna fue instalada en la práctica.
1866-1857	La campaña contra los planes del filibustero William Walker se dio desde todas las naciones centroamericanas.
Década del 60	El presidente salvadoreño Gerardo Barrios realizó varios intentos para reorganizar la Federación; firmó un acuerdo con Nicaragua en 1862.
1873	Fusión de Honduras y el Salvador con el apoyo de los Estados Unidos.
1885	En Guatemala, Justo Rufino Barrios decretó la Unión Centroamericana, autonombrándose Supremo Jefe Militar en ejercicio del mando absoluto de Centroamérica. Solamente Honduras apoyó la iniciativa, los demás países se aliaron en su contra y fue derrotado y muerto en un enfrentamiento militar.
1889	En el marco del Tratado de Paz, Amistad y Alianza Defensiva entre Guatemala, El Salvador y Honduras se firmó el Pacto de Unión Provisional de los Estados de Centroamérica, bajo el nombre de República de Centroamérica.
1892-1893	Se constituyó, con excepción de Costa Rica, la Dieta de Centroamérica.
1897	Se firmó entre Honduras, El Salvador y Nicaragua el Pacto de Amapala, que creó la República Mayor de Centroamérica; posteriormente Costa Rica y Guatemala firmaron el tratado de unión política y se constituyó la República de Centroamérica.
1898	Se elaboró una Constitución Federal que regiría a los Estados Unidos de Centroamérica, pero Costa Rica y Guatemala no la ratificaron.

Fuente: Elaboración propia con base en Chamorro y Nájera, 1996; Hernández, 1994; Herrarte, 1955; Lizano y Bonilla, 1998.

actores estatales y de organizaciones civiles en el proceso; los primeros por la ampliación de los mecanismos de cooperación entre los países vecinos del área y los segundos, incluidos mediante la creación del Consejo Consultivo del SICA.

Al filo del nuevo milenio, las instituciones de la integración regional enfrentan grandes desafíos. Algunos son nuevos, producto de la normativa regional emergente, que impone una multiplicidad de objetivos y áreas de actividad difícil de manejar. La participación de la sociedad civil regional en el proceso de integración supone un reto pluralista para las instituciones de integración. Otros retos, sin embargo, son crónicos, y se relacionan con la debilidad histórica de las instituciones regionales y su limitada capacidad de ejecución *vis a vis* los acuerdos gubernamentales, así como con la falta de disciplina de los países para mantener los acuerdos.

Una nueva ronda de integración institucional

Casi un tercio de las instituciones regionales fue creado en la presente década

La presente década es, junto con la de 1951-1960, un período de creación de instituciones regionales cuya acción moldea el curso de la integración centroamericana. En efecto, durante ambas décadas fueron constituidas más del 50% de las instituciones existentes (Cuadro 11.3).

En el primer período se crearon organismos muy relacionados con los objetivos del MCCA, como la Secretaría General del Tratado de Integración Económica (SIECA), el Organismo Internacional Regional de Sanidad Agropecuaria, la Corporación Centroamericana de Servicios de Navegación Aérea (COCESNA) y el Banco

“Se necesita información clara, sistemática y precisa para la toma de decisiones”

FUNCIONARIO ORGANISMO INTERNACIONAL, NICARAGUA

CUADRO 11.2

Centroamérica: cronología de intentos integracionistas en la primera mitad del siglo XX

1902	Se firmó el Pacto de Corinto (excepto Guatemala) como un mecanismo de solución de disputas internacionales.
1906	Se suscribió el Acuerdo Marblehead, en el que los países centroamericanos se comprometieron a firmar, en un año, el Tratado General Centroamericano. En San José se ratificó el Pacto de Corinto y se propuso la creación de una Oficina Internacional Centroamericana y de un Instituto Pedagógico Centroamericano, con sedes en Guatemala y Costa Rica, respectivamente.
1907	Se creó la Corte Suprema de Justicia Centroamericana, que sólo duraría diez años.
1904	Se fundó el Partido Unionista, que sostenía la tesis de que las burocracias nacionales habían propiciado la disolución de la región y, por tanto, la unión sólo podía alcanzarse mediante un movimiento popular basado en la educación.
1921	El Pacto de la Unión Centroamericana fue firmado por todos los países (excepto Nicaragua); se convocó una Asamblea Nacional Constituyente y tres países aprobaron la Constitución Federal.
1923	Firma del Pacto de Washington, que incluyó once convenios centroamericanos y una declaración, así como la creación de una nueva corte de justicia.
1934	Nicaragua, Guatemala y Honduras firmaron el Tratado de Confraternidad Centromericana, renunciando a la guerra y a la violencia como forma de resolver los conflictos y reconociendo la unión política como la suprema aspiración de todos los pueblos. Solamente Nicaragua lo ratificó.
1944 hasta los años 50	El presidente Juan José Arévalo, de Guatemala, presentó el Plan Progresivo de Unidad Centroamericana, que no tuvo acogida en el resto de los países

Fuente: Elaboración propia con base en Chamorro y Nájera, 1996; Hernández, 1994; Herrarte, 1955; Lizano y Bonilla, 1998.

"Hay una exagerada institucionalidad regional, muchos satélites del SICA con poca capacidad"

DIRIGENTE ORGANIZACIÓN
GREMIAL, HONDURAS

Centroamericano de Integración Económica (BCIE), entre otros. En un menor número, también fueron creados organismos de cooperación en las áreas política y social, como la Asociación Centroamericana de Cooperación Intermunicipal y la entidad política de la integración regional, la Organización de Estados de Centroamérica (ODECA).

Las instituciones de integración regional surgidas en los años 50 y 60 sufrieron un *impasse* con el estallido de la crisis económica y política de finales de los 70. Pocas entidades fueron creadas en los veinte años que van de 1971 a 1990; sin embargo, cabe anotar que se trataba de entidades especializadas, como la Coordinadora Educativa y Cultural de Centroamérica (CECC), la Comisión Centroamericana de Transporte Marítimo (COMCATRAM) o la Comisión Centroamericana para el Ambiente y Desarrollo (CCAD).

En la presente década, los esfuerzos gubernamentales por la integración retoman fuerza bajo el marco jurídico e institucional planteado en el Protocolo de Tegucigalpa, que creó el SICA y que entró en funcionamiento en 1993, conservando

gran parte de la estructura de la antigua ODECA. Así, puede encontrarse instancias tales como las reuniones de presidentes, las reuniones de ministros de los distintos ramos, una secretaría general con comisiones de asuntos económicos, sociales, culturales, jurídicos y administrativos, así como la mayoría de las organizaciones regionales creadas en las décadas anteriores.

El nuevo impulso de creación de instituciones se asienta sobre la institucionalidad anterior, especialmente las entidades económicas, pero tiene características propias. En primer lugar, cabe mencionar la concentración de las nuevas instituciones en el área ambiental, como la CCAD y CEPREDENAC, que fueron fundadas a finales de los años 80, pero empezaron a funcionar después de 1990 y, en el área política, la Corte Centroamericana de Justicia y la Comisión Centroamericana Permanente para la Erradicación de la Producción, Tráfico, Consumo y Uso Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas. Así, sólo dos de las once instituciones del área económicas fueron establecidas en los años 90, en comparación con tres de la siete instituciones

"En el nuevo esquema de integración, seguimos enredados en cuestiones institucionales. Este debiera ser un tiempo de preparación para competir"

CONSULTOR DE ORGANISMO
GREMIAL, NICARAGUA"

RECUADRO 11.1

Las instituciones fundamentales de la integración regional en los años 60: ODECA y MCCA

La ODECA se creó el 14 de octubre de 1951, por medio de la Carta de San Salvador. Su objetivo fue promover y acelerar la recíproca cooperación económica, social y técnica de los cinco Estados centroamericanos. Se creó con ella la Corte de Justicia Centroamericana y el Consejo Económico (De Guttry, 1993). Cuarenta años después, esta carta sirvió de base para la creación del SICA (Protocolo de Tegucigalpa a la Carta de la ODECA).

Por su parte, el Mercado Común Centroamericano fue creado por la resolución N° 9 de 1951, de la CEPAL; al año siguiente se conformó el Comité de Cooperación Económica del Istmo Centroamericano (CEE). El CEE estaba integrado por los ministros de economía de la región, quienes trabajaron en la elaboración de un acuerdo de libre comercio, el cual se concretó en 1959 con la firma del Tratado Multilateral de Libre Comercio e Integración Económica. Complementariamente, se firmó el Tratado General de Integración Económica en 1960; Costa Rica no firmó su

adhesión hasta 1962. Este Tratado se encuentra vigente en la actualidad, con las modificaciones hechas en el Protocolo, en octubre de 1993.

En el modelo institucional de los años 60 la integración política le correspondía a la ODECA, pero su funcionamiento era mínimo, dada la inestabilidad política que aún se mantenía en la región. En el aspecto económico se vieron más avances: la Nomenclatura Arancelaria Unificada Centroamericana (NAUCA), el Convenio Constitutivo del Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) y el crecimiento sostenido del intercambio regional. Este mayor dinamismo en el área económica que en los demás ámbitos de la integración, también característico de la década actual, fue una de las causas que motivó la reforma de la ODECA en su momento, y la del SICA, en 1997.

Fuente: Fernández Shaw, 1955 y CEPAL, 1990.

CUADRO 11.3

Creación de organismos regionales por décadas y temas. 1950-1998

Década	Instituciones creadas	Porcentaje acumulado	Area			
			Económica	Social	Política	Ambiental
1940-1950	2	5.9		2		
1951-1960	9	32.4	3	4	2	
1961-1970	5	47.1	3		1	1
1971-1980	4	58.8	2	2		
1981-1990	4	70.6	1		1	2
1991-1998	10	100.0	2	4	3	1
Total	34		11	12	7	4

Fuente: Elaboración propia con datos de Fernández, 1965 y BID/CEPAL, 1998.

RECUADRO 11.2

El Parlamento Centroamericano (PARLACEN)

El Tratado Constitutivo del PARLACEN fue ratificado por Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua y Panamá y empezó a funcionar oficialmente el 28 de octubre de 1991. Su objetivo es constituir un órgano regional de planteamiento, análisis y recomendación sobre asuntos políticos, económicos, sociales y culturales de interés común. Su creación, a mediados de los años 80, ilustra cómo las bases y las motivaciones de la ronda actual de integración fueron principalmente de carácter político, dirigidas a fortalecer los espacios de encuentro regional en la búsqueda de la paz.

El PARLACEN está integrado por veinte diputados titulares y veinte suplentes, de cada uno de los cinco países, elegidos en procesos electorales directos y universales (de acuerdo con lo estipulado en las leyes nacionales), que deben realizarse tres meses antes del vencimiento del período de cinco años. Cuenta con una Junta Directiva, la Asamblea Plenaria y trece comisiones parlamentarias permanentes.

Su creación impulsó la revisión de la institucionalidad regional; sin embargo, uno de los problemas que se le ha señalado es la desvinculación con el resto de los organismos del SICA, precisamente por ser anterior a estos y no tener una normativa común que lo relacione con ellos o haga obligatorias las consultas interinstitucionales.

La cooperación a nivel legislativo, con participación de todos los países, también se encuentra en otras instancias al margen del PARLACEN. Ejemplo de ello son, el Foro de Presidentes de Poderes Legislativos, el Instituto Centroamericano de Estudios Legislativos y la Comisión Interparlamentaria Centroamericana de Ambiente y Desarrollo.

Fuente: Acuña y Nowalski, 1990.a

"¿De que me sirve a mí, ciudadano de Centroamérica, el PARLACEN y la Corte Centroamericana de Justicia, si hay países que la cuestionan? ¿Cómo hacer para que estas instituciones contribuyan a la democracia?"

DIRIGENTE ORGANIZACIÓN
NO GUBERNAMENTAL DE PRO-
MOCIÓN DEL DESARROLLO,
NICARAGUA

políticas y tres de las cuatro ambientales con la anotación ya indicada (Cuadro 11.3).

Con el establecimiento del SICA se agrupó a un gran número de instancias regionales, unas que datan de los años 50 y otras de muy reciente creación, que no fueron pensadas originalmente en el mismo contexto, ni bajo el mismo concepto de integración. La naturaleza del SICA es una novedad. Los artículos 8 a 11 del Protocolo de Tegucigalpa estipulan la creación de un sistema institucional, no de una organización o conjunto de organizaciones con mandatos independientes. Al introducir el concepto de "sistema",

se hizo énfasis en la interrelación entre las diferentes instancias encargadas, para lograr un funcionamiento coherente y coordinado. Esta vinculación fue reforzada posteriormente con la suscripción de la ALIDES, que contempla la economía, la cultura, el ambiente, la política y lo social como dimensiones interdependientes e igualmente importantes para el desarrollo.

El surgimiento de una nueva agenda regional

En los primeros años posteriores a Esquipulas I y II, los presidentes centroamericanos privilegiaron

“Los acuerdos presidenciales muestran una intencionalidad política que se ha venido modificando y consolidando. En ese sentido, la integración formal ha avanzado”

DIRIGENTE ORGANIZACIÓN
NO GUBERNAMENTAL DE
PROMOCIÓN DEL
DESARROLLO, EL SALVADOR

los temas políticos en el proceso de acercamiento y reactivación de la integración regional. Ciertamente, ello respondía a la búsqueda de soluciones políticas a los conflictos militares pero también, en parte, a la influencia de la comunidad internacional⁶. También cabe mencionar el aporte de la sociedad civil, organizada en grupos de apoyo a las poblaciones desplazadas, re inserción de excombatientes, defensa de los derechos humanos, organizaciones de desarrollo e investigación y ayuda humanitaria (Morales y Cranshaw, 1997).

De 1986 a 1990, las cumbres presidenciales propiciaron foros regionales que permitieron la recuperación de la confianza mutua, el diálogo y la cooperación. Progresivamente, surgieron temas de carácter económico pues, evidentemente, la pacificación duradera requería acciones para la recuperación económica de los países. En la Cumbre de Antigua, Guatemala, en junio de 1990, se creó el Plan de Acción Económica para Centroamérica (PAECA) que incluyó como mandato, además de las medidas de corte comercial y económico, un análisis y estudio de los instrumentos jurídicos e institucionales de la integración, con el fin de crear un nuevo marco jurídico e institucional. El compromiso consistió, entre otros aspectos, en “reestructurar, fortalecer y reactivar el proceso de integración, así como

los Organismos Regionales Centroamericanos, adecuando o rediseñando su marco jurídico e institucional para imprimir renovado dinamismo y facilitar la modernización productiva que emprenden los países centroamericanos, que aspiran a la conformación y consolidación de la Comunidad Económica del Istmo Centroamericano”.

En octubre de 1993, en Guatemala, los presidentes centroamericanos firmaron el Protocolo al Tratado General de Integración Económica Centroamericana. Este busca consolidar la integración como mecanismo de desarrollo, con base en los principios de “solidaridad, reciprocidad y equidad” y adecuarla a las condiciones de un entorno más competitivo y abierto al mercado internacional.

Con este marco institucional, el paso siguiente fue la elaboración de una agenda centroamericana que orientara la acción de las diversas entidades de integración. De acuerdo con Ricardo Sol, Secretario General del CSUCA:

La ALIDES hace posible que, por primera vez en la historia de nuestros pueblos, un documento oficial asocie el desarrollo económico al logro de la calidad de vida en armonía con la naturaleza. Esto posibilita concebir al ser humano como centro y sujeto del desarrollo, teniendo como correlato

RECUADRO 11.3

Protocolo de Tegucigalpa a la Carta de la ODECA

Artículo 3. El Sistema de la Integración Centroamericana tiene por objetivo fundamental la realización de la integración de Centroamérica, para constituir la como Región de Paz, Libertad, Democracia y Desarrollo.

Artículo 4 (resumido). Para la realización de los propósitos citados, el SICA y sus miembros procederán de acuerdo con los principios fundamentales siguientes:

- a. Tutela, respeto y promoción de los derechos humanos.
- b. Paz, democracia, desarrollo y libertad son un todo armónico e indivisible.
- c. La identidad centroamericana como manifestación activa de los intereses regionales.
- d. La solidaridad centroamericana como la expresión de la profunda interdependencia, origen y destino común.

e. Gradualidad, especificidad y progresividad del proceso de integración económica.

Artículo 8. El presente Protocolo modifica la estructura institucional de Centroamérica, regulada anteriormente como ODECA, y a ella estarán vinculados los órganos e instituciones de integración, los que gozarán de autonomía funcional en el marco de una necesaria y coherente coordinación intersectorial que asegure la ejecución eficiente y el seguimiento constante de las decisiones emanadas de las reuniones de presidentes. El funcionamiento de la estructura institucional deberá garantizar el desarrollo equilibrado y armónico de los sectores económico, social, cultural y político.

Fuente: XI Cumbre Presidencial, Centroamericana, diciembre de 1996.

necesario el crecimiento económico con equidad social y la transformación de los métodos de producción así como los patrones de consumo, en función de asegurar condiciones que permitan conservar el equilibrio ecológico y dar soporte vital de largo plazo a la región.

La suscripción de ALIDES, de acatamiento obligatorio para las instituciones del SICA y para de cada gobierno, señalaría un nuevo rumbo para el desarrollo y la integración del istmo. Los contenidos de la ALIDES fueron sometidos a consultas con diversos organismos de los gobiernos y la sociedad civil, e incluyeron temas distintos a los económicos y políticos, como la integración en la actividad turística, la conservación del medio ambiente, la integración cultural y social. Más recientemente, fue abordado el tema de la vulnerabilidad común de la región ante los desastres naturales.

En los años 90 ocurre una significativa ampliación de la normativa regional

El derecho comunitario en Centroamérica tiene una tradición histórica importante. Sólo en la segunda mitad de este siglo se cuenta con aproximadamente 63 instrumentos jurídicos de carácter regional⁷, con alcances en temas tan diversos como la protección de la propiedad industrial, la homogenización de señales viales, las aduanas y la integración social.

A partir de la creación del SICA se ha desarrollado, y en algunos casos reactivado, numerosos acuerdos, tratados, convenios y declaraciones, que constituyen un amplio marco jurídico e institucional regional, mediante el cual se desarrollan las relaciones entre los gobiernos centroamericanos. Más del 45% de los tratados y convenios suscritos fue acordado en la presente década (Cuadro 11.4). En los últimos años, se han

"Los gobiernos no tienen agenda regional, cada país cuenta con su propia agenda"

DIRIGENTE ORGANIZACIÓN
GREMIAL, HONDURAS

RECUADRO 11.4

Alianza Centroamericana para el Desarrollo Sostenible (ALIDES)

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

Los principios de la Alianza son:

- ▶ El respeto a la vida en todas sus manifestaciones.
- ▶ El mejoramiento de la calidad de vida humana.
- ▶ El respeto y aprovechamiento de la vitalidad y diversidad de la tierra de manera sostenible.
- ▶ La promoción de la paz y la democracia

como formas básicas de convivencia.

- ▶ El respeto a la pluriculturalidad y diversidad étnica de la región.
- ▶ El logro de mayores grados de integración económica entre los países de la región y de estos con el resto del mundo.
- ▶ La responsabilidad intergeneracional con el desarrollo sostenible.

Sus objetivos generales son:

- ▶ Hacer del istmo una región de paz, libertad, democracia y desarrollo, a través de la promoción del cambio de actitudes personales y sociales que aseguren la construcción de un modelo de desarrollo sostenible en lo político, económico, social, cultural y ambiental, en el marco de la Agenda 21.
- ▶ El manejo integral sostenible de los territorios, para garantizar la conservación de la biodiversidad de la región para beneficio de las y los centroamericanos y el de la humanidad.
- ▶ Transmitir a la comunidad internacional los alcances de la Alianza, así como la importancia y los beneficios comunes que se deriven del apoyo a este modelo centroamericano sostenible.

- ▶ Fomentar condiciones que fortalezcan permanentemente la capacidad y participación de la sociedad para mejorar la calidad de vida presente y futura.

Algunos compromisos de la ALIDES en materia económica son:

- ▶ Impulsar la armonización y coordinación de las políticas macroeconómicas y sectoriales de los países.
- ▶ Extender y profundizar el adiestramiento de los recursos humanos, con el objeto de incorporar grandes segmentos de la población a procesos productivos competitivos.
- ▶ Insertar de manera eficiente a Centroamérica en la economía mundial.
- ▶ Impulsar procesos productivos sostenibles, que estimulen la producción sin deterioro del medio ambiente.
- ▶ Promover un programa de reconversión industrial dentro de los postulados de la ALIDES
- ▶ Reconstruir, rehabilitar y modernizar la infraestructura regional, especialmente en transporte, energía y telecomunicaciones.

Fuente: SICA, 1994

incorporado temas propios del concepto de desarrollo sostenible y han aumentado los convenios para la protección del medio ambiente, el mejoramiento del intercambio comercial y la institucionalidad regional, como es el caso por ejemplo, del Tratado de Integración Social Centroamericana, el Tratado Centroamericano de Telecomunicaciones, el Convenio para la Protección de la Propiedad Privada y el Tercer Protocolo al Convenio sobre el Régimen Arancelario y Aduanero Centroamericano.

En el área política, destaca el tratamiento del tema de seguridad democrática como una de las prioridades regionales. Centroamérica cuenta a la fecha con un Tratado Marco de Seguridad Democrática, ratificado por cuatro países, que es una referencia importante para procesos de integración regional entre otros países de América Latina. Además, se han suscrito varios tratados y convenios que refuerzan las acciones conjuntas contra la delincuencia y el crimen organizado⁸, reconocidos como fenómenos que afectan a todas las naciones del área.

Los instrumentos suscritos a partir de 1995 son:

- ▶ Tratado Marco de Seguridad Democrática Centroamericana.
- ▶ Tratado de Asistencia Legal Mutua en Asuntos Penales.
- ▶ Convenio Constitutivo del Instituto Centroamericano de Estudios Superiores de Policía.
- ▶ Tratado Centroamericano para la Recuperación y Devolución de Vehículos Robados, Hurtados, Apropiados o Retenidos Ilícita o Indebidamente.
- ▶ Convenio Constitutivo de la Comisión Perma-

nente para la Erradicación de la Producción, Tráfico, Consumo y Uso Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas (CCP).

El aumento en el número de instrumentos jurídicos regionales está acompañado por una mayor cantidad de declaraciones presidenciales, planes, agendas de trabajo y otros acuerdos que no necesariamente están sometidos a la ratificación de los congresos nacionales, ni representan normas de acatamiento obligatorio para los gobiernos, pero que sí reflejan las discusiones de las reuniones presidenciales. Desde la Cumbre de Esquipulas I, en 1986, hasta la firma de ALIDES en 1994, se contabilizan alrededor de sesenta documentos de este tipo, resultado de aproximadamente tres cumbres presidenciales por año. Existen aproximadamente 2,500 acuerdos, entre resoluciones, mandatos, decisiones presidenciales y declaraciones de intención, de los cuales se ha ejecutado un porcentaje mínimo⁹ (Trejos, 1997).

Un recuento realizado por el SICA sobre el número de acuerdos tomados en las trece cumbres presidenciales celebradas durante los años 90 (de la VII a la XIX), revela que 72 de los 707 acuerdos no tienen especificado el organismo responsable de su ejecución. Sin contar aquellos que son de carácter declarativo, es decir, que no suponen la necesidad de un ejecutor, resulta que un 14%, uno de cada siete acuerdos presidenciales tomados en la presente década, no tiene especificación de responsable¹⁰.

“Existe un divorcio entre los procesos reales de integración y las declaraciones presidenciales”

INVESTIGADOR Y ACADÉMICO,
COSTA RICA.

CUADRO 11.4

Centroamérica: tratados y convenios aprobados, por décadas, según tema. 1951-1998

Década	Total	Tema			
		Económico	Social	Político	Ambiental
1951-1960 ^{a/}	7	6		1	
1961-1970	20	12	3	5	
1971-1980	1	1			
1981-1990	6	4		1	1
1991-1998 ^{b/}	29	13	1	12	3
Total	63	36	4	19	4

a/Para esta década la información se tomó de Fernández, 1965.

b/La actualización 1996-1998 se tomó de SICA, 1999.

Fuente: Elaboración propia con datos de CSUCA/ SICA, 1996; Fernández, 1965 y SICA, 1999.

CUADRO 11.5

Centroamérica: número de reuniones presidenciales, participantes y resultados 1986-1998

Año	Reuniones	Declaraciones ^{a/}	Instrumentos jurídicos ^{b/}	Países participantes
1986	1	1		5
1987	1	1	1	5
1988	1	1		5
1989	3	5	2	5
1990	3	4		6 c/
1991	2	3	1	6
1992	2	11	4	6
1993	1	2	5	6
1994	4	10	4	8 d/
1995	2	9	4	7
1996	1	3	4	7
1997	2	6	4	8 e/
1998	4	4	1	8 f/
Total	27	60	29	

a/ El término declaraciones se refiere a acuerdos, agendas, planes y otros documentos de declaración de intenciones.

b/ Instrumentos jurídicos: documentos que tienen un carácter de obligatoriedad y son vinculantes para los firmantes, tales como los protocolos, resoluciones y convenios. De aquí se aproxima el "resultado" de las reuniones.

c/ En algunas reuniones participó Panamá.

d/ En algunas reuniones participaron Belice y Estados Unidos.

e/ En algunas reuniones participaron Belice, República Dominicana y Estados Unidos.

f/ En algunas reuniones participaron Belice y México.

Fuente: Elaboración propia con datos de SICA, 1999.

RECUADRO 11.5

Una institución con historia: la Corte Centroamericana de Justicia

La idea de una corte de justicia centroamericana se expuso por primera vez en el Pacto de Chinandega, de 1842.

Sin embargo, no fue sino hasta 1907 que, en la reunión de presidentes centroamericanos realizada en Washington, se creó la Corte Centroamericana de Justicia, cuya vigencia fue de diez años. Su principal logro lo alcanzó en 1908, al solucionar pacíficamente un conflicto entre El Salvador, Honduras y Guatemala. Tres acontecimientos fueron socavando la legitimidad de la Corte: el derrocamiento del presidente nicargüense Zelaya, la revuelta provocada por la fuerte influencia ejercida por Estados Unidos sobre el presidente de la Cor-

te, Adolfo Díaz, y, por último, el Pacto Bryan-Chamorro, firmado entre Estados Unidos y Nicaragua.

El Protocolo de Tegucigalpa volvió a establecer la Corte, con sede en Nicaragua. El convenio fue firmado por los seis Presidentes en 1992, pero solamente lo han ratificado El Salvador, Honduras y Nicaragua. En él se establece que la Corte es el órgano encargado de garantizar el respeto en la interpretación y ejecución del Protocolo, sus instrumentos complementarios y actos derivados del mismo.

Entre las amplias facultades que se establecen en su estatuto, la Corte podría resolver algunos casos de conflictos entre poderes u

órganos fundamentales de los Estados nacionales. Esto provocó la declaratoria de inconstitucionalidad del estatuto en Costa Rica. Además, el artículo 22g dice que la Corte podrá conocer los asuntos que someta a su consideración, directa e individualmente, cualquier afectado por los acuerdos del órgano u otro organismo del SICA, lo que significa un acceso universal y directo de cualquier centroamericano. Asimismo, se le otorga la facultad de conocer los incumplimientos de los acuerdos de los organismos del SICA.

Fuente: Herrarte, 1955; SICA, 1998.

Diferencias con las rondas anteriores

La nueva agenda de la integración es más diversa

Contrario a la estrategia del Mercado Común Centroamericano de los años 50 y 60, una de las novedades del Protocolo al Tratado General de Integración Económica es el llamado **regionalismo abierto** (véase Capítulos 2 y 5). Es decir, se busca la vinculación externa del istmo, ya sea de manera conjunta (regional), o individual, por medio de acuerdos bilaterales. La adopción del regionalismo abierto fue muy influenciada por las negociaciones de la Ronda de Uruguay sobre Aranceles y Comercio, que obliga a los países a adoptar ciertas medidas para el intercambio comercial. Cabe recordar que el Protocolo establece una agenda para reinstaurar un arancel externo común, con un “techo” del 20% (véase Capítulo 5).

Sin embargo, quizá el hecho más significativo desde el punto de vista institucional es la ampliación de la agenda de integración. En contraste con el predominio de los asuntos comerciales en los años 60, la integración de los 90 introduce asuntos como democratización, pobreza, paz, seguridad; otros temas son reconocidos como problemas y, a la vez, desafíos comunes que pueden convertirse en fuente de progreso o retroceso para la integración.

Hasta ahora, los temas de las cumbres presidenciales son los que han ido definiendo la agenda común. La ALIDES sería, teóricamente, la agenda centroamericana de temas. En las declaraciones y acuerdos se mezclan diferentes formas de concebir la integración; temas y objetivos de amplio alcance y de largo plazo con otras acciones puntuales. La agenda centroamericana oficial, como resultado, tiene un carácter disperso y heterogéneo, características que por sí no son negativas, sólo en el tanto que sobrepasan la capacidad institucional de verificación y seguimiento.

Después de la reforma aprobada en 1997, los representantes de alto nivel de los gobiernos centroamericanos proponen una agenda común que contenga los objetivos de ALIDES y dos características básicas: a) que sus objetivos sean diversos, en el tanto unos sean de integración y otros de cooperación entre los países y b) que permita diferentes grados de compromiso, en actividades puntuales y para enfrentar en conjunto determinadas temáticas (Sojo, 1997).

Paralelamente, como se apreciará en el capí-

tulo dedicado a los esfuerzos de la sociedad civil en la integración (véase Capítulo 13), diversos grupos están trabajando regionalmente en la construcción de sus propias agendas comunes, mediante redes y organizaciones. Estas iniciativas de concertación, pese a todas las limitaciones que se le puedan señalar, son valiosas para complementar la agenda institucional, al promover espacios de encuentro, capacitación, intercambio de experiencias y rendición de cuentas de los gobiernos y del SICA.

Nuevos países participan en la integración regional

El número de actores se ha incrementado (Cuadro 11.5). Hasta 1990, los intentos de integración eran protagonizados por los cinco países históricamente considerados como centroamericanos: Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua y Costa Rica. En la suscripción del Protocolo de Tegucigalpa y otras reuniones anteriores empezó a participar Panamá; dos años más tarde se acercó al proceso Belice, especialmente en calidad de observador en los foros regionales. Y, más recientemente, varios convenios firmados por Centroamérica en bloque han involucrado a países de fuera de la región, como México, República Dominicana y Estados Unidos.

Participación de la sociedad civil en la institucionalidad regional

Un aspecto innovador en la concepción del SICA es la creación del Comité Consultivo, en el cual participan organismos regionales y nacionales representantes de la sociedad civil. La inclusión de la sociedad civil en el proceso constituye el punto de diferenciación más importante de la actual ronda de integración, con respecto a los esfuerzos del pasado (véase Capítulo 13).

El Comité Consultivo está integrado por los sectores empresarial, laboral, académico y otras fuerzas vivas del istmo centroamericano, representativas de los sectores económicos, sociales y culturales, comprometidos con el esfuerzo de integración ístmica. Este Comité tiene como función asesorar a la Secretaría General sobre la política de la organización en el desarrollo de los programas que lleva cabo.

Es importante resaltar que este órgano, aunque fue creado con el Protocolo de Tegucigalpa en 1991, no se constituyó hasta el 2 de noviembre de 1995 y, a la fecha, no tiene aprobado un reglamento definitivo de actuación

“El calificativo de integración “real” tiene que ser utilizado con mucho cuidado, porque si se dice que una integración es real, se supone que hay otra que no lo es, o que es meramente formal. Pero resulta que la integración formal también es real, no puede ignorarse.”

INVESTIGADOR Y ACADÉMICO,
COSTA RICA.

(Escuela de Formación Sindical en Centroamérica, 1997).

Sin dejar de lado los problemas que pueda tener el Consejo Consultivo, constituye, en la opinión mayoritaria de los sectores que lo integran, un avance cualitativo con respecto a anteriores iniciativas de integración.

Menor ratificación de la nueva normativa regional por los países

Las normas centroamericanas pasan por varios estadios antes de su ratificación y vigencia plena. Por lo general, su fuente son las cumbres o reuniones presidenciales y ministeriales, donde deben ser firmadas por todos los presidentes o ministros del ramo; posteriormente son ratificadas en los congresos, de acuerdo con los porcentajes de votación que establecen las leyes nacionales y, por último, son depositadas en la Secretaría General del SICA. Cada tratado o convenio establece los requisitos para su vigencia plena; usualmente requieren el depósito de, al menos, tres países de la región.

Uno de los problemas actuales del proceso de integración es el escaso número de instrumentos jurídicos que han sido ratificados por todos los países. Aunque ello no afecta necesariamente la entrada en vigencia de la normativa, sí puede implicar ciertas dificultades de los países para aco-

gerse, en la práctica, al nuevo instrumento jurídico. En la década de los 50, de los siete tratados suscritos, seis fueron ratificados por todos los países, es decir, más del 85%. Sin embargo, en los años 60 la ratificación de tratados por parte de las cinco naciones disminuyó sensiblemente, pues sólo seis de los veinte suscritos en esa década lograron esa condición (30%). En la presente década, si bien la producción de instrumentos jurídicos ha sido mayor, solamente seis de las veintinueve normativas suscritas han sido ratificadas totalmente, es decir, un porcentaje de ratificación de apenas el 20.7%¹¹.

Del comportamiento de los países en cuanto a la aprobación en sus respectivos parlamentos de los compromisos suscritos a nivel regional, destacan cuatro resultados interesantes (Cuadro 11.7):

- ▮ Los tiempos para la ratificación de tratados, en general, tienden a aumentar en la presente década para todos los países con respecto a décadas anteriores.
- ▮ Los países que mantienen un comportamiento más estable son Nicaragua y El Salvador. Los tiempos de Honduras, aunque relativamente bajos, corresponden a un bajo número de acuerdos ratificados.
- ▮ Los extremos de duración son Nicaragua, el más rápido, y Costa Rica, el más lento.
- ▮ Finalmente, sólo 31 instrumentos jurídicos

CUADRO 11.6

Centroamérica: instrumentos jurídicos suscritos y ratificados, por país y por década. 1951-1998

Década	Total	Tratados con ratificación de los 5 países	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá ^{c/}	Promedio general por década ^{d/}
1951-1960 ^{a/}	7	6	7	7	7	6	7	-	6.8
1961-1970	20	6	15	13	14	8	13	-	12.6
1971-1980	1	(bilateral)	0	1	1	0	0	-	0.4
1981-1990	6	4	5	5	6	6	6	-	5.6
1991-1998 ^{b/}	29	6	14	21	12	12	19	10	14.7
Total	63	22	41	47	40	32	45	10	

a/ Para esta década la información se tomó de Fernández, 1965.

b/ Actualización 1996-1998 se tomó de SICA, 1999.

c/ Panamá se incluye a partir de los años 90.

d/ Promedio de tratados ratificados por países.

Fuente: Elaboración propia con datos de CSUCA/ SICA, 1996.

CUADRO 11.7

Centroamérica: duración promedio de ratificación de tratados, por décadas. 1951-1998

Década	Tratados suscritos	Tratados vigentes (1999)	Duración promedio por país (en meses)						Promedio general
			Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá ^{c/}	
1951-1960 ^{a/}	7		54.9	8.0	10.4	15.2	7.3		19.1
1961-1970	18	8	23.7	16.7	8.3	13.0	10.8		14.5
1981-1990	4	4	15.0	12.3	40.8	72.0	11.3		30.3
1991-1998 ^{b/}	29	18	30.4	13.2	24.3	19.0	17.9	24.4	20.9

a/ La información para esta década se tomó de Fernández, 1965.

b/ Actualización 1996-1998 se tomó de SICA, 1999.

c/ Panamá se incluye a partir de los años 90.

Fuente: SICA, 1999; CSUCA/ SICA, 1996; Shaw, 1965.a

tienen vigencia en la actualidad, algunos porque fueron derogados y otros porque no se han cumplido las ratificaciones requeridas.

Sectores dinámicos de la integración institucional

La reactivación de la institucionalidad regional iniciada con Esquipulas II generó un espacio de interacción política inexistente hasta entonces entre los gobiernos y las sociedades del área. Este espacio fue decisivo para los procesos de pacificación; luego, apoyó la democratización de las sociedades centroamericanas y ahora se enfrenta al desafío de contribuir eficazmente a paliar la devastación causada por el huracán Mitch.

Ciertamente, la recuperación de mecanismos de diálogo intergubernamental y la consolidación de Centroamérica como un área de paz y de intercambio comercial y democracia, son los impactos más visibles del esquema integracionista de la década actual.

El comportamiento del comercio intracentroamericano es, como ha sido señalado en capítulos anteriores, una muestra del dinamismo de la integración regional. El intercambio comercial entre 1990 y 1996 pasó de 650 millones de dólares a 1,600 millones, crecimiento comparable con las tasas de principios de la década del 40 (Trejos, 1997). Solamente cuatro productos no gozan del régimen de libre comercio: café, azúcar, alcohol y derivados del petróleo.

Lamentablemente, no existen estudios que

evalúen con precisión los impactos del SICA en sus diversas áreas de actividad. No obstante, es posible identificar aquellas actividades en las cuales las entidades regionales exhiben progresos importantes en la ejecución de acciones concertadas para el istmo.

Conservación del medio ambiente y el desarrollo sostenible

La Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (CCAD) es la entidad regional más relevante en esta materia. A ella se le ha encargado el cumplimiento de los compromisos ambientales de la ALIDES y de otros acuerdos regionales e internacionales.

En agosto de 1992, en la Cumbre de Guácimo, se estableció el Programa de Acciones Concretas para el Desarrollo Sostenible. En la siguiente reunión, la Cumbre Ecológica Centroamericana en Managua, Nicaragua, en octubre de ese mismo año, se firmó la ALIDES y los Compromisos en materia de Medio Ambiente y Recursos Naturales. Así, Centroamérica se convirtió en la primera región del mundo con un planteamiento de desarrollo sostenible. El tema ambiental en la región empezó a tomar una relevancia que nunca antes había tenido y permitió la atracción de recursos de la cooperación internacional para ejecutar proyectos en esta área. Posteriormente, en 1995, se acordó el Plan Básico de Acción 1996, segunda etapa de ALIDES.

De acuerdo con la CCAD (1998), los

“La integración actual reitera el vicio de la exclusión social, se limita a la integración comercial. Más bien la idea debiera ser cómo integrar lo social a lo económico”

DIRIGENTE ORGANIZACIÓN
GREMIAL, HONDURAS

convenios centroamericanos más relevantes en materia ambiental son:

- ▶ Convenio para la Conservación de la Biodiversidad y Protección de Áreas Silvestres Prioritarias en América Central, 1992.
- ▶ Acuerdo Regional sobre el Movimiento Transfronterizo de Desechos Tóxicos, 1992.
- ▶ Convenio Regional de Bosques y Convenio Regional sobre Cambio Climático, 1993.
- ▶ Convenio Regional para el Manejo y Conservación de los Ecosistemas Naturales Forestales y el Desarrollo de Plantaciones Forestales, 1993.
- ▶ TUXTLA II, 1996.
- ▶ Declaración Conjunta Centroamérica-USA (CONCAUSA), 1994.
- ▶ Proyecto Ambiental Regional para Centroamérica (PROARCA) para la puesta en marcha de los compromisos de CONCAUSA, 1995.

En un notable esfuerzo de síntesis y recopilación de información, la CCAD publicó en 1998 el documento *Estado del Ambiente y los Recursos Naturales en Centroamérica*, de consulta obligatoria para los interesados en los aspectos ambientales, pues contiene datos regionales actualizados sobre temas como asentamientos humanos, uso de la tierra, recursos hídricos y biodiversidad (véase Capítulo 4).

El Corredor Biológico Mesoamericano muestra los esfuerzos para poner en marcha una política regional de conservación de los recursos naturales. Es una estrategia de ordenamiento territorial que integra la mayor parte del remanente de bosques a lo largo del litoral caribeño de la región (Shathan, 1998). En esta iniciativa participa el Sistema Centroamericano de Áreas Protegidas (CCAP). Cabe señalar que se han generado controversias con varios de los pueblos indígenas asentados en áreas incluidas en el Corredor.

Prevención de desastres naturales

En la década de los 90, la prevención y mitigación de los efectos de los desastres naturales se constituyó en un área de trabajo de la institucionalidad regional. Sin embargo, antes del huracán Mitch, este área era poco apreciada por los gobiernos nacionales y las sociedades centroamericanas.

Pese a estas circunstancias, los esfuerzos regionales para la prevención y mitigación de desastres naturales han tenido un importante desarrollo en los últimos años, gracias al trabajo del Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres Naturales en América Central (CE-

PREDENAC)¹². Esta institución cuenta con proyectos como el Plan Regional de Reducción de Desastres/FISCA y el Centro Red; este último promueve mecanismos de intercambio de información entre instituciones de cada país como por ejemplo, las comisiones nacionales de emergencia y centros académicos especializados en sismología, vulcanología, gobiernos y la Secretaría General de CEPREDENAC en Panamá (véase Capítulo 9).

Áreas técnicas y especializadas

Por medio de instituciones regionales, secretarías *ad hoc* intergubernamentales y otros órganos, la institucionalidad regional está trabajando en áreas especializadas, que han logrado a través de los años avances relevantes en sus campos específicos. Este es el caso del Consejo Monetario Centroamericano (CMC)¹³, integrado por los presidentes de los bancos centrales de Centroamérica, con resultados positivos en la recopilación y sistematización de estadísticas económicas confiables y actuales, y en la construcción de una base de datos, modelos macroeconómicos, e indicadores, así como en el área de investigación y capacitación.

También se puede citar el Consejo de Electrificación de América Central (CEAC) conformado por los presidentes y gerentes de las empresas estatales de generación eléctrica, que actualmente está desarrollando dos iniciativas muy importantes: el Sistema de Interconexión Eléctrica de los Países de América Central (SIEPAC) y el Proyecto de Interconexión G-3 (México, Colombia, Venezuela y los países centroamericanos). El área de integración en telecomunicaciones, encargada desde hace treinta años a la Comisión Técnica Regional de Telecomunicaciones (COMTELCA)¹⁴, también cuenta con proyectos de relevancia para el mejoramiento y aumento de velocidad en la red de telecomunicaciones de Centroamérica, rutas alternas para la protección y confiabilidad de la red, propuesta para la creación de una normativa regional armonizada para telecomunicaciones y estudios de factibilidad para la instalación de cables submarinos.

Intercambio comercial, aranceles y aduanas intrarregionales

Los asuntos económicos y comerciales son el tema más visible en la actual ronda de integración. La estrategia de regionalismo abierto aplicada en los años 90 ha incentivado múltiples

acercamientos de la región con otros países, en la búsqueda de mejores términos para el intercambio de bienes. Sin embargo, pese al mandato de la ALIDES, de promover “las reformas económicas e institucionales para negociar conjuntamente un tratado de libre comercio e inversiones con los demás países del hemisferio” (ALIDES, 1998), estos han utilizado negociaciones bilaterales o multilaterales (Recuadro 11.6).

El Consejo de Ministros Responsables de la Integración Económica y Desarrollo Regional (COMRIEDRE) ha establecido plazos para la

aplicación de una política regional en materia arancelaria, que recientemente han sido ampliados hasta el año 2005 (véase Capítulo 6). También las autoridades migratorias han dado pasos importantes en materia de registros migratorios (véase Capítulo 14). No obstante, el logro de la armonización de políticas en campos como inversión extranjera, normas de trabajo, intercambio de servicios y coordinación de política monetaria es, todavía, un reto pendiente (véase Capítulos 5 y 12).

RECUADRO 11.6

Relaciones externas de Centroamérica

La República Dominicana participa como observador en varios foros regionales desde 1995. En 1998, los países centroamericanos firmaron con esa nación un tratado de libre comercio cuyos detalles aún se están definiendo.

A partir de la vigencia del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, mejorar las relaciones comerciales de Centroamérica con México era una necesidad, pues ese país es una puerta de entrada para productos centroamericanos con destino a Estados Unidos y Canadá. Costa Rica y México firmaron un tratado de libre comercio; El Salvador, Guatemala y Honduras se encuentran en una etapa avanzada de negociación y Nicaragua, después de un *impasse*, también va por ese camino. En el diálogo de Tuxtla, México y Centroamérica definieron una agenda de cooperación en temas ambientales, económicos y comerciales.

Con los Estados Unidos, las naciones centroamericanas firmaron la Declaración Conjunta Centroamérica-Estados Unidos (CONCA-USA), básicamente en materia de cooperación ambiental. Las dos visitas del presidente Clinton a la región, en mayo de 1997 y en febrero de 1998, permitieron ampliar la agenda de cooperación. Sin embargo, la región no ha logrado establecer un tratado de libre comercio con su más grande socio comercial. Por ahora, los países centroamericanos seguirán exportando a Estados Unidos según el tratamiento establecido en la Iniciativa para la Cuenca del Caribe (ICC).

En 1995, los presidentes centroamericanos

se reunieron con el Primer Ministro de Canadá y, en mayo de 1996, suscribieron la Declaración Conjunta entre Centroamérica y Canadá, en la cual se comprometieron a eliminar las barreras al comercio y mejorar la confianza de los inversionistas. Desde entonces los cancilleres centroamericanos se han reunido en tres ocasiones con su homólogo de Canadá para dar seguimiento a los acuerdos tomados. Debido al interés de la región por ingresar al Tratado de Libre Comercio de América del Norte, Canadá se visualiza como un socio muy importante. Además, este país se perfila como uno de los líderes del proceso de negociaciones del ALCA.

Las relaciones con Chile se han dinamizado en los últimos años. Sin embargo, las propuestas de un tratado de libre comercio entre Centroamérica y Chile no se han concretado. En 1996, los presidentes de Centroamérica, Chile y Belice firmaron una declaración conjunta para avanzar hacia un acercamiento entre el MERCOSUR y el MCCA.

En años recientes, Centroamérica ha ampliado el espectro de sus negociaciones conjuntas. Así, la visita del Primer Ministro de Japón a Centroamérica, en 1996, marcó el inicio de un diálogo político de alto nivel con ese país. Para los japoneses, este acercamiento tiene connotaciones político-estratégicas, pues abre una oportunidad de aumentar las incursiones centroamericanas en ese mercado y atraer inversionistas asiáticos a la región. En el mismo año, el Presidente de Corea visitó Guatemala y se reunió con las delegaciones centroamericanas; ambas partes acordaron

fundar un foro de diálogo y cooperación. Por otro lado, todos los países centroamericanos mantienen relaciones diplomáticas con la República de China en Taiwán; esto le ha producido a la región un promedio de diez millones de dólares anuales en programas de cooperación no reembolsables durante los últimos seis años (Solís, 1998). Un ejemplo del destino de estos fondos es el proyecto Modernización de los Puestos Fronterizos Terrestres de Centroamérica.

Finalmente, los contactos con la Unión Europea (UE) han sido, desde la década anterior, muy frecuentes. En el marco del Diálogo de San José, establecido en 1984, la UE y los gobiernos han estrechado sus relaciones políticas y comerciales. La cooperación europea contribuyó ampliamente a los procesos de paz y democratización del área, y desde entonces, la Unión Europea es el mayor donante para Centroamérica. Los aspectos en los que se centrarían la cooperación y los esfuerzos conjuntos al final de esta década son: apertura comercial, lucha contra la narcoactividad, fortalecimiento institucional de los procesos de integración, educación y medio ambiente. Centroamérica está incluida entre los países que gozan del régimen especial del Sistema Generalizado de Preferencias de la UE para la exportación de sus productos. Sin embargo, en la actualidad existe un diferendo importante por el acceso bananero al mercado europeo.

Fuente: SIECA, 1996; Solís, 1998.

El proceso de reforma en el SICA

En 1995, los presidentes centroamericanos acordaron una revisión del funcionamiento del SICA¹⁵, la cual fue encomendada al BID y a la CEPAL. Varios factores pueden explicar este acuerdo. Primero, el rápido aumento en el número de entidades de integración regional durante la presente década, un 33% respecto a las entidades existentes hasta 1989; la creciente complejidad de los esfuerzos de coordinación y el gasto institucional. Segundo, la dispersión de las sedes de estas entidades regionales en los diversos países planteaba dificultades operativas. Tercero, las relaciones institucionales entre la Secretaría General del SICA y varias de las entidades regionales creadas antes de 1989 debían ser precisadas. Finalmente, la gestión de una normativa de la integración regional que se expandió durante la década de los 90 a nuevos temas, requería el fortalecimiento del SICA.

En 1997, el BID y la CEPAL rindieron su informe ante la XIX Cumbre, celebrada en Panamá, con recomendaciones específicas para una reforma institucional del SICA (CEPAL/BID, 1997). Estas fueron, en general, acogidas por los mandatarios, especialmente las referentes a la reunión de las secretarías técnicas de integración

bajo el amparo de la Secretaría General, con sede única en San Salvador, la racionalización del gasto y cambios en el Parlamento Centroamericano y en la Corte Centroamericana de Justicia.

Según la Secretaría General del SICA, la puesta en marcha de esta reforma institucional supone el cumplimiento de tres requisitos (Leal, 1998):

- ▶ En el ámbito institucional, una reingeniería que haga más eficaz y eficiente el funcionamiento de los organismos de la integración y, a la vez, reduzca sus costos de operación.
- ▶ En cuanto a la normativa regional, se requeriría un instrumento jurídico único, que reúna los diversos protocolos, tratados y convenios en un solo texto.
- ▶ En el tema de financiamiento, crear un mecanismo de coordinación de la cooperación internacional, para evitar la dispersión y duplicación de esfuerzos.

Se han logrado algunos progresos en la ejecución de la reforma institucional del SICA (Recuadro 11.7). No obstante, la velocidad ha sido menor a la prevista inicialmente. Por una parte, el traslado de instituciones a un solo país ha implicado nuevas negociaciones con los actuales países sede. Por otra, la integración de un sistema institucional a partir de decenas de entidades de integración regional, con mandatos,

RECUADRO 11.7

Avances de la reforma institucional del SICA

En el área normativa, se ha elaborado el borrador de un tratado único que incorpora en un solo texto los principales instrumentos jurídicos de la integración, tales como el Protocolo de Tegucigalpa, el Tratado General de Integración Económica, el Convenio de Creación de la CCAD y el Tratado de Integración Social. Se tiene prevista una reunión intersectorial de ministros de relaciones exteriores y de integración económica, para acordar la vigencia del tratado único, según la última propuesta de los secretarios generales de SICA y SIECA.

En el área institucional se han producido acuerdos de cooperación funcional con el Consejo de Ministros de Integración Social, Medio Ambiente y Turismo, para el traslado de operaciones a la Secretaría General en San Salvador, de conformidad con el mandato del 4 de febrero de 1998. Actualmente funcionan la Secretaría General, la Dirección General de Medio Ambiente, la Dirección General Social y la Dirección Turística. Otras

entidades que están en proceso de traslado son el Consejo Agropecuario Centroamericano (CAC), el Comité Coordinador Regional de Instituciones de Agua Potable y Saneamiento de Centroamérica, Panamá y República Dominicana (CAPRE) y la Comisión Centroamericana Permanente para la Erradicación de la Producción, Tráfico, Consumo y Uso Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas (CCP).

También hay progreso en las reformas del PARLACEN y de la Corte Centroamericana de Justicia. En el primer caso, el Protocolo de Reforma al Tratado Constitutivo del PARLACEN fue aprobado por los gobiernos y por el PARLACEN. En cuanto a la Corte, el Protocolo de Reforma ya se elaboró y se encuentra en espera de aprobación. Siguiendo las recomendaciones del proceso de reforma, la Corte está fortaleciendo los procedimientos de arbitraje comercial en la región.

Fuente: Herdocia, 1999.

"Los presidentes, debilitados internamente, recurren al escenario de la integración para fortalecer su imagen"

DIRIGENTE ORGANIZACIÓN
NO GUBERNAMENTAL DE
PROMOCIÓN DEL
DESARROLLO, GUATEMALA

historia y recursos muy diversos, ha resultado un proceso complejo de resolver en un plazo corto. Las diferencias entre los gobiernos en cuanto a la gradualidad y los fines de la integración también han repercutido en la reforma del SICA. Aún es temprano para valorar una transformación tan profunda, que afecta a tantas instituciones y se enfrenta a una compleja situación centroamericana. Los desafíos de la región no son pocos y exigen que la reforma se traduzca en soluciones, que únicamente en algunos años será posible evaluar.

Desafíos institucionales de la integración

El establecimiento del SICA y la adopción de la ALIDES constituyen una plataforma estratégica para los esfuerzos institucionales de integración. En efecto, la ALIDES proporciona un norte al proceso integracionista y el SICA provee el marco institucional para su concreción. Sin embargo, las instituciones del SICA enfrentan una compleja agenda regional, el seguimiento a más de 2,500 acuerdos presidenciales, y posee medios técnicos y financieros reducidos. La Secretaría General del SICA, en particular, debe coordinar la acción de más de cuarenta instituciones de integración, con diversas competencias y recursos, algunas de las cuales, como el BCIE o la SIECA, tienen una capacidad técnica y financiera mucho mayor.

Surgen, así, algunas interrogantes: ¿Cómo ordenar los esfuerzos institucionales de integración? ¿Cómo hacer que la ALIDES se convierta en una herramienta eficaz para la acción de las decenas de instituciones regionales? ¿Cómo traducir los acuerdos presidenciales en acciones concretas? ¿Cómo ampliar la repercusión de las acciones de la institucionalidad? ¿Cómo crear una institucionalidad eficaz y duradera?

Las respuestas a estas preguntas se encuentran, sólo parcialmente, en las mismas instituciones regionales. A lo largo de la década, diversos autores han criticado el funcionamiento del SICA y la prioridad de los asuntos comerciales y económicos en la actual ronda integracionista, a pesar de las declaraciones contrarias¹⁶. Además, el SICA heredó una estructura de organismos con distintas personerías jurídicas, funciones traslapadas y una fuerte presión surgida de los acuerdos aprobados por las cumbres presidenciales. De ahí la importancia de la reforma institucional del SICA acordada por los presidentes en 1997, pues señala la necesidad de racionalizar los recursos,

optimizar las capacidades institucionales y reforzar los mecanismos de coordinación del SICA. No obstante, el curso posterior de los acontecimientos genera dudas sobre la voluntad política para ejecutar la reforma en el corto plazo, pues la reforma avanza lentamente. Recientemente se han planteado críticas sobre la pertinencia misma de la reforma.

Otra parte de la respuesta se encuentra en los mismos gobiernos centroamericanos. La experiencia de los años 90 refleja la capacidad de los poderes ejecutivos del istmo para suscribir acuerdos, pero su menor entusiasmo para ejecutarlos y para convencer a los otros poderes de Estado y a la opinión pública de sus respectivos países sobre la conveniencia de la integración regional. Un ejemplo de lo anterior la constituye la ALIDES. Su ejecución nacional necesita el funcionamiento de los Consejos Nacionales de Desarrollo Sostenible (CONADES) en los países del istmo¹⁷; sin embargo, no en todos los países existe, o funciona adecuadamente, un CONADES para este fin, ni está clara su relación con el SICA (véase Capítulo 13). En una situación similar se encuentran muchos acuerdos de integración, con normativa o mandatos aprobados, pero sin instituciones capaces de acompañar los procesos.

Además, los gobiernos centroamericanos parecieran dudar sobre cuánta institucionalidad regional están dispuestos a sufragar y cuánta autonomía desean concederle a las entidades de integración, particularmente a la Secretaría General del SICA.

Finalmente, en la actual ronda de integración, parte del futuro de las instituciones depende de la participación de la sociedad civil. Esta última no sólo es fuente de demandas para las instituciones, sino también un fundamento importante para la legitimidad social y política, y, por qué no, para la permanencia de los acuerdos. En efecto, la participación social puede arraigar la institucionalidad regional en las sociedades del istmo. Un rasgo innovador de esta ronda ha sido una cauta apertura de las instituciones a la participación de las organizaciones de la sociedad civil. Sin embargo, éstas reclaman mayores espacios (véase Capítulo 13).

Un gran desafío para las instituciones de integración regional es el desarrollo de la rendición de cuentas. Por una parte, existe una escasa y asistemática información en las sociedades acerca del proceso de integración. Esto impide un seguimiento de la labor de la institucionalidad regional. En el mejor de los casos, los políticos y técnicos centroamericanos

conocen superficialmente las declaraciones de la cumbres presidenciales. Las acciones de las instituciones regionales rara vez salen a la luz pública. Esta falta de información alimenta, en ocasiones, posiciones nacionalistas. Por otra parte, las instituciones regionales no poseen un sistema eficaz y permanente para la rendición de cuentas, tanto política, como legal y administrativa, más allá de los informes y memorias periódicas. ¿Cuáles son los logros obtenidos? ¿Cuáles son los obstáculos enfrentados? ¿Cómo se dispuso de los recursos financieros? Un ejercicio sistemático de rendición de cuentas acercaría las instituciones a

las sociedades centroamericanas, introduciría mayores elementos democráticos en el proceso integracionista y permitiría aplicar gradualmente correctivos para garantizar la permanencia y eficiencia de las instituciones.

Así, las y los centroamericanos evitarían repetir una constante en su historia: el comportamiento pendular entre una gran ilusión integracionista y una dramática desilusión. La ventaja, esta vez, es que se cuenta con una institucionalidad regional más madura, depositaria de una visión de desarrollo sostenible y con mayores vínculos con las sociedades y gobiernos del istmo.

RECUADRO 11.8

La integración centroamericana en las constituciones políticas

Tres de las siete constituciones políticas de las naciones centroamericanas hacen referencia explícita al proceso de integración regional.

Constitución Política de El Salvador, 1982

Artículo 89.- El Salvador alentará y promoverá la integración humana, económica, social y cultural con las repúblicas americanas y especialmente con las centroamericanas. La integración podría efectuarse mediante tratados o convenios con las repúblicas interesadas, los cuales podrán contemplar la creación de un organismo con funciones supranacionales. También propiciará la reconstrucción total o parcial de la República de Centroamérica, en forma unitaria, federal o confederada, con plena garantía de respeto a los principios democráticos y republicanos y de los derechos individuales y sociales de sus habitantes. El proyecto y bases de la unión se someterán a consulta popular.

Constitución Política de Guatemala, 1985

Artículo 150.- De la comunidad centroamericana. Guatemala, como parte de la comunidad centroamericana, mantendrá y cultivará relaciones de cooperación y solidaridad con los demás Estados que formaron la Federación de Centroamérica; deberá adoptar las medidas adecuadas para llevar a la práctica, en forma parcial o total, la unión política o económica de Centroamérica. Las autoridades competentes están obligadas a fortalecer la integración económica centroamericana sobre bases de equidad.

Constitución Política de la República de Nicaragua, 1987

Artículo 5.- Nicaragua privilegia la integración regional y propugna por la reconstrucción de la gran Patria Centroamericana.

Artículo 8.- El pueblo de Nicaragua es de naturaleza multiétnica y parte integrante de la nación centroamericana.

Artículo 9.- Nicaragua defiende firmemente la unidad centroamericana, apoya y promueve todos los esfuerzos para lograr la integración política y económica y la cooperación en América Central, así como los esfuerzos por establecer y preservar la paz en la región. Nicaragua aspira a la unidad de los pueblos de América Latina y el Caribe, inspirada en los ideales de Bolívar y Sandino. En consecuencia, participará con los demás países centroamericanos y latinoamericanos en la creación o elección de los organismos necesarios para tales fines. Este principio se regulará por la legislación y los tratados respectivos.

Notas

1 Esta iniciativa materializa las intenciones expresadas en Esquipulas I y su correspondiente plan operativo (Carpio, 1998).

2 Como resultado del proceso de Esquipulas, Nicaragua y El Salvador pudieron finalizar el enfrentamiento armado e iniciar una etapa de apertura de espacios políticos hacia la democracia. El conflicto bélico en Guatemala se resolvió más recientemente, mediante los Acuerdos de Paz Firme y Duradera entre la URGN y el gobierno, firmados en México en 1996. Aún es temprano para evaluar los resultados de su implementación.

3 En la década de los 60 se constituyó el Tratado General de Integración Económica Centroamericana (1960), que dio paso a la creación del Mercado Común Centroamericano. Ese tratado previó la formación de instituciones regionales con el propósito de estructurar y luego consolidar el marco institucional de la zona comercial. Elementos fundamentales del modelo de industrialización fueron el Arancel Externo Común que adoptó el MCCA en 1963, el libre intercambio de bienes industriales entre los países y el establecimiento de un régimen de incentivos fiscales para las industrias y de pagos entre los países (CEPAL, 1990).

4 Para más detalle sobre la crisis económica véase SIECA, 1987; Bulmer-Thomas, 1996; BCIE, 1989.

5 La literatura en materia de relaciones internacionales ha demostrado que, hasta la fecha, las democracias no se enfrentan entre sí, aunque lo hacen, y con especial virulencia, con regímenes autoritarios.

6 La Asamblea General de las Naciones Unidas, el 12 de mayo de 1988, avaló el Plan Especial de Cooperación Económica para Centroamérica (PEC), mediante resolución 42/231. Este programa se encargó de contribuir técnica y económicamente a la realización de las metas de pacificación del proceso de Esquipulas. El auge del proyecto de integración también estaba influenciado por intentos semejantes en diversas partes del mundo (Unión Europea, CARICOM, MERCOSUR).

7 Recuento realizado con base en SICA/CSUCA; Fernández Shaw y Cuadro de Instrumentos Jurídicos de la Integración Centroamericana.

8 Un listado con mayor detalle puede encontrarse en SICA. Cuadro de Instrumentos Jurídicos sobre Seguridad y Resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas. Marzo de 1999.

9 En el trabajo citado se hace un recuento detallado de todos los numerales de las partes resolutivas de las declaraciones presidenciales emanadas de las cumbres, sin hacer ninguna discriminación entre los diferentes tipos.

10 Esta información se extrajo del cuadro "Estadísticas de acuerdos y declaraciones adoptadas en las reuniones de presidentes centroamericanos celebradas en la década de los 90", preparado por la Secretaría General del SICA para el *Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible*.

11 Véase trabajo de Susana Bodeheiner sobre los procedimientos en cada país para aprobar tratados internacionales.

12 Nowalski, 1998. Además puede consultarse el sitio www.sinfo.net/cepredenac/.

13 El Consejo Monetario Centroamericano fue fundado en 1974, en el marco del Acuerdo Monetario Centroamericano y su Reglamento General. Para mayor información se recomienda www.cmca.ac.cr

14 Tanto COMTELCA como CEAC tienen su sede en Tegucigalpa.

15 XVI Cumbre de Presidentes de Centroamérica, San Salvador, 30 de marzo de 1995. Artículo 14: "Acordamos solicitar al Banco Interamericano de Desarrollo (BID), por medio del Grupo Consultivo Regional de Centroamérica (GCR-CA) que, en coordinación con la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), efectúen como esfuerzo complementario de las acciones que realizan, una evaluación de la gestión operativa de los órganos e instituciones de la integración centroamericana para proceder a su modernización..."

16 Este tipo de análisis crítico se encuentra en De la Ossa, 1993; Solís, 1994; Morales y Cranshaw, 1997; CEPAL/BID, 1997.

17 Los Consejos Nacionales para el Desarrollo Sostenible (CONADES o CND) fueron recomendados en el Plan de Acción de la Cumbre de Río, en 1992. Se trata de un mecanismo que reúne a diferentes grupos dentro de una sociedad para apoyar y promover la implementación de estrategias y políticas de desarrollo sostenible, según se concibe en la Agenda 21. Más información en: Consejo de la Tierra. *Preguntas más frecuentes sobre los Consejos Nacionales de Desarrollo Sostenible*.

Capítulo 11
Los esfuerzos institucionales
para la integración regional.

Investigadora: Evelyn Villarreal, del equipo técnico del proyecto Estado de la Región.

Apoyo del SICA en la etapa de recolección de la información y lectura del documento, particularmente de Mauricio Herdocia y Pablo Pastor.

