

# Multilateralismo: perspectivas latinoamericanas

FLACSO . Biblioteca

*Francisco Rojas Aravena*  
(editor)

Flacso-Chile  
Editorial Nueva Sociedad

Primera edición: 2000

300

11 11 11

7687

0841

© FLACSO - Chile  
© Editorial NUEVA SOCIEDAD, 2000  
Apartado 61.712 Caracas, 1060-A, Venezuela  
Telfs.: (58-2) 2659975, 2650593, 2655321, 2673189  
Fax: (58-2) 2673397

Correo-e: [nuso@nuevasoc.org.ve](mailto:nuso@nuevasoc.org.ve)  
<http://www.nuevasoc.org.ve>

Edición al cuidado de Henry Arrayago

Diseño de portada: Javier Ferrini

Composición electrónica: Juan Francisco Vázquez L.  
Teléfono: (58-2) 577.0566

Impreso en Venezuela

ISBN 980-317-167-4

Hecho el depósito de ley: If 6920003201197

# Índice

FLACSO - Biblioteca

Agradecimientos	7
Presentación	9
Rol y evaluación de la diplomacia de cumbres. Construyendo el multilateralismo cooperativo <i>Francisco Rojas Aravena</i>	13
Orden mundial, multilateralismo, regionalismo. Perspectivas clásicas y perspectivas críticas <i>Sonia de Camargo</i>	55
Pasado reciente y futuro del multilateralismo <i>Carlos Pérez Llana</i>	77
América Latina en el último tercio del siglo xx: proyectos políticos e inserción internacional <i>Luis Maira</i>	97
El multilateralismo en América Latina: retos y posibilidades <i>Olga Pellicer</i>	117
El multilateralismo latinoamericano de la posguerra fría <i>Gabriel Gaspar</i>	127
Difíciles afectos: multilateralismo e interdependencia en la región andina <i>Adrián Bonilla</i>	139
América Central y el multilateralismo <i>Isayana Baldizón Navascués</i> <i>Luis Guillermo Solís Rivera</i>	161
Chile en el escenario multilateral <i>Paz V. Milet</i>	193
Cuba y el multilateralismo <i>Isabel Jaramillo Edwards</i>	205
Autores	227

# América Central y el multilateralismo

Isayana Baldizón Navascués  
Luis Guillermo Solís Rivera

## Introducción

La estructura del sistema internacional, una vez concluido el enfrentamiento bipolar, muestra una configuración de poder surgida de las relaciones entre actores; en este sentido la noción de estructura sirve para establecer los límites dentro de los que se mueven esos actores en su conjunto. Tradicionalmente se ha privilegiado el estudio de los actores estatales que configuran el sistema por cuanto solo ellos disponen del poder estructural suficiente para dictar las reglas de juego en el plano mundial. Los análisis de los globalistas indican que las dimensiones internacionales del poder estatal continúan siendo vitales en la actualidad. Esto ha quedado de manifiesto tras el fin de la Guerra Fría, el cual trajo consigo un resurgimiento del pesimismo histórico que sitúa nuevamente el control sobre la seguridad como un factor central en el análisis de las relaciones exteriores, lo que explica precisamente el carácter multidimensional del poder<sup>1</sup>.

Uno de los cambios más notables derivado de ese proceso multidimensional, ha sido el surgimiento y fortalecimiento de los organismos multilaterales. Esta revalorización, si bien no prelude el fin del Estado-nación, ni siquiera su obsolescencia, sí ha venido acompañada de una ampliación de las funciones de los organismos multilaterales, así como de su capacidad de gestión.

En la historia reciente de Centroamérica, el multilateralismo ha jugado un papel de importancia capital. Durante los años de la crisis política y militar, la presencia activa de diversos agentes multilaterales, desde entidades hemisféricas hasta grupos *ad hoc* de países amigos, tuvo un impacto decisivo en la solución del conflicto regional. Esta circunstancia ha sido, en la historia de Centroamérica, más bien excepcional. El enorme peso de EEUU como potencia hegemónica en la Cuenca del Caribe, y en particular su tradicional renuencia a permitir que otros actores internacionales se involucraran en un área considerada de su exclusivo predominio a tenor de los principios de la Doctrina Monroe primero, y de la Seguridad Nacional después, inhibió la participación de los organismos multilaterales en el área o, en su defecto, la subordinó a sus propios intereses como fue el caso de la Organización de Estados Americanos (OEA)<sup>2</sup>.

De hecho, se puede establecer una relación inversamente proporcional entre hegemonismo norteamericano y acción colectiva en la Cuenca del Caribe

---

1. Luciano Tomassini: *El Sistema Internacional y América Latina: La Política Internacional en un mundo postmoderno*, Programa de Estudios Conjuntos sobre las Relaciones Internacionales de América Latina, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1991.

2. Véase Lars Schoultz: *Beneath the United States: A History of U.S. Policy Toward Latin America*, Harvard University Press, Boston, 1998.

que se remonta a los años 50. En los momentos en que existe un diseño de dominación coherente de EEUU (por ejemplo en la coyuntura 1954-1974 o durante los años de la primera administración Reagan), la participación de los agentes multilaterales es prácticamente nula. Cuando, por el contrario, EEUU pasa por crisis internas que afectan el consenso doméstico en política internacional (por ejemplo en la coyuntura 1974-1981 o en el periodo 1986-1992), se amplían los márgenes de autonomía relativa de los países de la región y la presencia de terceros se vuelve mucho más dinámica y decisiva<sup>3</sup>.

Es importante aclarar que en este trabajo los autores han adoptado una definición "flexible" del multilateralismo. Esta definición, si bien diferencia a aquellas entidades típicamente multilaterales –sujetos de derecho internacional, conformadas por una membresía plurinacional, regidas por una normativa jurídica común, financiadas de manera colectiva y poseedoras de su propia institucionalidad– de las que no lo son (grupos plurinacionales *ad hoc*, foros de concertación y diálogo político, organizaciones privadas trasnacionales, etc.), reconoce que en la práctica, dichas diferencias son difíciles de percibir. Más aún, admite que con frecuencia, forzar distinciones entre unas y otras, indispensable como lo es desde un punto de vista formal y técnico, puede resultar equívoco para el análisis político. En efecto, muchas veces organizaciones que no son multilaterales –como el Grupo de Contadora por ejemplo– terminan ejerciendo un papel mucho más propio de entidades multilaterales en la resolución de una crisis, que otras que sí lo son como la OEA. Este factor no resuelve el dilema formal, pero no puede dejarse de lado en aras de una gran consistencia teórica o metodológica.

En este capítulo se analizarán esas tendencias históricas como base para una aproximación más ordenada a la situación actual. También se estudiarán las expresiones más recientes de la política multilateral en la región en su conjunto. En particular, se revisarán las implicaciones que dicha política tiene para el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) y las posibles vinculaciones que se han establecido o puedan establecerse entre éste, y las entidades multilaterales hemisféricas y mundiales. Finalmente, se realizará un balance de las propuestas regionales en torno de las reformas de las organizaciones multilaterales.

### **Centroamérica en busca de la paz: el papel de los organismos multilaterales y otras instancias plurinacionales**

Por casi una década, entre 1979 y 1987, Centroamérica vivió la más profunda crisis en su historia<sup>4</sup>. De hecho, si bien dicha crisis empezó a normalizarse con

---

3. Luis Guillermo Solís: "Collective Mediations in the Caribbean Basin", en Carl Kaysen et al.: *Collective Responses to Regional Problems: the Case of Latin America*, The American Academy of Arts and Sciences, Cambridge, 1994.

4. Sobre la crisis centroamericana, v. Edelberto Torres Rivas: *Historia General de Centroamérica*, Comunidades Europeas-Flacso, Madrid, 1993. También Elizabeth Fonseca: *Centroamérica: su historia*, Flacso, San José, 1997 y Héctor Pérez Brignoli: *Breve Historia de Centroamérica*, Alianza Editorial, Madrid, 1993.

la firma del Procedimiento para Establecer la Paz Firme y Duradera en Centroamérica (más conocido como Plan de Paz de Esquipulas II) en agosto de 1987, pasarían más de tres años para que la guerra cesara en Nicaragua y cinco para que terminara en El Salvador. En Guatemala, por su parte, las negociaciones para finalizar el conflicto armado interno no concluyeron sino a principios de 1996. Incluso hoy, las secuelas de la crisis continúan siendo realidad cotidiana para millones de centroamericanos<sup>5</sup>.

La negociación del Plan de Paz en sus primeras fases fue realizada casi exclusivamente por actores estatales. En un giro insospechado y sin precedentes en la historia regional, fueron los propios presidentes de los países signatarios quienes, apoyados por sus asesores y equipos técnicos pero actuando de manera personal y directa en el marco de reuniones "cumbre", asumieron la difícil tarea de definir los términos de un acuerdo que difícilmente habría sido finiquitado con éxito por medio de los canales diplomáticos tradicionales<sup>6</sup>.

El entorno principal de la negociación del Plan de Paz también estuvo dominado por actores oficiales. Tanto en América como en Europa, los principales aliados (y detractores) de la negociación fueron entidades estatales. El involucramiento de potencias extrarregionales en el conflicto, también aumentó la presencia de los gobiernos y sus agentes en el istmo. Esto no quiere decir que la sociedad civil y las organizaciones multilaterales estuvieran ausentes del proceso. Sin embargo su peso específico, al menos durante las etapas de formalización de los compromisos políticos y el establecimiento de los mecanismos de verificación del Plan de Paz, fue muy reducido en comparación con el de los Estados de dentro y fuera del área<sup>7</sup>.

Es interesante constatar, sin embargo, cómo esta presencia estatal no se expresó siempre de manera individual o bilateral. Valga decir, desde principios de la década de los años 80, buena parte de las gestiones negociadoras fueron emprendidas como un ejercicio colectivo en donde dos o más países asumían conjuntamente esas tareas. Ello podría explicarse, entre otros factores, debido al peso incontrastable de la potencia hegemónica, ante la cual una aproximación colectiva resultaba menos riesgosa. Sin embargo es indudable que, tanto por razones de conveniencia política como de tipo práctico, actuar de manera conjunta o bien como parte de un entendimiento multilateral, resultaba, en la Centroamérica de 1980, en apariencia mucho menos "intrusivo" que hacerlo de manera unilateral.

Esta modalidad también fue adoptada una vez concluidos los enfrentamientos armados, como marco para la puesta en ejecución de los programas de cooperación al desarrollo desplegados tras la firma del Plan de Paz.

5. Nuria Gamboa y Jaime Ordóñez: *Esquipulas 10 años después*, en *Hombres de Maíz*, San José, 1997.

6. Guido Fernández: ob. cit.

7. Sobre el papel de la sociedad civil en el desarrollo centroamericano en la posGuerra Fría, y la polémica en torno de su "visibilidad" o "invisibilidad" en el proceso regional, véase a Mercedes Penas Domingo (ed.): *Sociedad civil y gobernabilidad democrática en Centroamérica*, PNUD, San José, 1996.

*El Grupo de Contadora y su Grupo de Apoyo*

Entre 1977 y 1987 América Central se convirtió, merced a su crisis, en un ámbito de alta prioridad para las políticas exteriores de los países latinoamericanos. La iniciativa diplomática promovida por el Grupo de Contadora creado en 1983 por Colombia, Venezuela, México y Panamá, y posteriormente por éste y su Grupo de Apoyo (Argentina, Brasil, Perú y Uruguay), son el ejemplo más claro de este interés. La génesis del que llegaría a ser el Grupo de Río se encuentra enraizada en las lecciones aprendidas de ese proceso, las cuales demostraron a los países participantes que América Latina sí tenía un espacio diplomático propio que jugar de manera exitosa, en la configuración hemisférica de cara al nuevo milenio y a EEUU<sup>8</sup>.

La acción de Contadora fue determinante en la resolución de la crisis regional. Por una parte inhibió una intervención militar generalizada de EEUU en Centroamérica. Por la otra, facilitó a los países centroamericanos la búsqueda de opciones para la resolución pacífica de los múltiples conflictos que se desarrollaban en el istmo<sup>9</sup>.

El limitado éxito del Grupo de Contadora puede explicarse, en parte, por la dificultad de los países miembros de convencer a los centroamericanos de que su propuesta era equilibrada y razonable en términos de los intereses de la región. La percepción en el istmo era que los miembros de Contadora –atravesados por situaciones internas complicadas– estaban persiguiendo tanto o más su propia agenda, que aquella requerida para terminar con la crisis regional. También se les acusaba de estar propiciando una solución que, al privilegiar los aspectos de seguridad (no intervención) sobre los políticos (democratización), beneficiaba más a los sandinistas que al resto de los países del área. Sin embargo, es indudable que el fracaso del Acta de Contadora, en 1986, también fue motivado por el efecto acumulado del veto ejercido por EEUU tanto de manera directa como por medio de sus aliados en Centroamérica<sup>10</sup>.

La acción colectiva del Grupo de Contadora y su Grupo de Apoyo tuvo una expresión y una incidencia “cuasi multilateral” en Centroamérica. Desde un punto de vista formal, dichos grupos integraron instancias permanentes de trabajo y diálogo interno que, sin llegar a convertirse en estructuras burocráticas fijas normadas por un marco jurídico específico, en la práctica operaban de manera regular como entidades internacionales multilaterales. Los procesos de

8. Alicia Frohmann: *Puentes sobre la turbulencia: la concertación política latinoamericana en los 80*, Flacso, Santiago de Chile, 1990. Sobre el Grupo de Contadora también pueden verse Apolinar Díaz-Calleja: *Contadora: desafío al imperio*, Oveja Negra, Bogotá, 1985; y Fernando Cepeda y Rodrigo Pardo: *Contadora: desafío a la diplomacia tradicional*, Centro de Estudios Internacionales de la Universidad de Los Andes, Bogotá, 1985.

9. Flores Olea, Victor (ed.): *Relación de Contadora*, Fondo de Cultura Económica, México, 1988.

10. Sobre los aportes y límites del Grupo de Contadora en las negociaciones del Plan de Paz, véase Francisco Rojas Aravena y Luis Guillermo Solís: *¿Súbditos o Aliados? La política exterior de EEUU y Centroamérica*, Porvenir, San José, 1988. La versión oficial norteamericana puede encontrarse en *Congress of the U.S. Support to the Contadora Process: A Report of the Committee of Foreign Affairs of the U.S. House of Representatives* (H. Congr. Res. 283), Washington, D.C., 1987. También en *U.S. Department of State. Negotiations in Central America (1981-1987)*, Washington, D.C., 1987.

consulta, toma de decisiones y resolución de controversias también denotaron niveles bastante complejos y sistemáticos. Una vez adoptadas por consenso, tales decisiones eran transmitidas por un país vocero cuya designación era realizada de manera rotativa entre los países miembros.

La decisión de Centroamérica de avanzar en las negociaciones de paz a partir de su propia propuesta, no del Acta de Contadora, y con base en una agenda regionalmente concertada, relegó a los países latinoamericanos a un lugar secundario en la fase de ejecución de Esquipulas II. En efecto, los miembros de los grupos de Contadora y de Apoyo fueron excluidos formalmente de las instancias verificadoras del Plan de Paz a mediados de 1988<sup>11</sup>. No obstante, los miembros originales excepto Panamá, aún continúan teniendo una presencia significativa en Centroamérica incluso desde esa fecha hasta la actualidad. Por ejemplo, Colombia, México y Venezuela participan todavía en las reuniones anuales del Diálogo de San José entre Centroamérica y la Unión Europea, y sus ministros de Relaciones Exteriores se reúnen una vez al año con sus homólogos del istmo para discutir temas de interés común.

### *Las Naciones Unidas*

La presencia de las Naciones Unidas en Centroamérica en tanto agente político multilateral representado por la Secretaría General, también adquirió relevancia con la firma del Plan de Paz. Hasta ese momento, la Organización había tenido un papel de bajo perfil, operando casi siempre por medio de sus secretarías especializadas e incluso en esos casos, con proyectos de bajo impacto y poca visibilidad. Esta situación varió radicalmente en el marco de la negociación de Esquipulas II.

La decisión de los presidentes centroamericanos de invitar a título personal al secretario general de las Naciones Unidas, Javier Pérez de Cuéllar, a formar parte de la Comisión Internacional de Verificación y Seguimiento (CIVS) del Plan de Paz, tuvo varias motivaciones y se produjo en varias etapas. Las negociaciones previas a la firma del acuerdo revelaron que no existía suficiente confianza entre –ni al interior de– los países centroamericanos como para que fueran instancias locales o regionales las encargadas de llevar adelante la compleja tarea de verificación de los compromisos presidenciales. Esa desconfianza era extensiva a los grupos de Contadora y de Apoyo, así como a otras entidades hemisféricas que, como la OEA y sus agencias especializadas (Corte de Derechos Humanos, Junta Interamericana de Defensa, etc.) a juicio de uno o varios países firmantes, eran demasiado amistosas (u hostiles) a sus intereses particulares. Por razones similares, tampoco pareció apropiado a los presidentes dejar en manos de un grupo de Estados extracontinentales (como los europeos) tal responsabilidad.

En esa primera etapa, el secretario general de las Naciones Unidas era un buen candidato para integrar el grupo más amplio de verificadores. Ello, a pesar de las reservas de algunos países del bloque antisandinista (alentados por

---

11. Bruce Bagley (ed.): *Contadora and the Diplomacy of Peace in Central America*, Westview Press, Boulder, 1987.

EEUU) que consideraban que no dejaba de ser riesgoso poner en manos del secretario de la ONU una tarea tan delicada, habida cuenta de la potencial influencia que podría tener sobre él la Asamblea General y sus "mayorías automáticas".

Fueron esos temores los que se reflejaron en la decisión primigenia de integrar una CIVS "equilibrada" pero completamente inoperante, formada por un grupo muy diverso de agentes políticos que incluían, además de los secretarios generales de la ONU y la OEA, a los cancilleres de los grupos de Contadora y de Apoyo y a sus homólogos de Centroamérica. Semejante colección de intereses y visiones, no podía ser funcional ni viable y a menos de 120 días de la firma del Plan, fue evidente que habría que modificarla para avanzar con credibilidad en el cumplimiento de los acuerdos.

Javier Pérez de Cuéllar no desconocía los factores políticos involucrados en la primera convocatoria de los presidentes centroamericanos. De hecho, su participación en calidad personal fue muy limitada y renuente, casi forzada por los acontecimientos que hacían virtualmente imposible una respuesta negativa de su parte. Por ello, una vez que fue necesario reformular la CIVS, y quedó claro que ahora sí se estaba construyendo un mecanismo de verificación "real" donde estaba en juego el futuro del Plan de Paz, Pérez de Cuéllar demandó mayores atribuciones y ubicó —correctamente— la presencia del secretario general en la CIVS en términos institucionales, incluso exigiendo que su participación quedase supeditada a una resolución del Consejo de Seguridad de la Organización. Los presidentes centroamericanos, ya para entonces convencidos de que la verificación por parte de las Naciones Unidas era indispensable para darle credibilidad al acuerdo, avalaron esas demandas y con ello inauguraron una etapa inédita de presencia de las Naciones Unidas en el istmo<sup>12</sup>.

En efecto, las Naciones Unidas por medio de la Secretaría General participaron de manera aún más decisiva en las negociaciones de paz en El Salvador, país en el que no solo fueron responsables de servir de mediadores en la construcción del acuerdo de paz, sino donde posteriormente tendrían la enorme responsabilidad de administrarlo<sup>13</sup>. Esa experiencia, por lo demás no exenta de críticas pero muy exitosa considerada de manera global, resultaría vital en la complicada gestión para lograr un acuerdo para el enfrentamiento armado interno en Guatemala. Si bien en este país la participación de la Secretaría General fue mucho más limitada debido a factores tanto domésticos como extrarregionales, también en este caso la presencia de las Naciones Unidas resultó de importancia capital. No es exagerado afirmar, en este sentido, que sin las gestiones de la ONU, es posible que el Plan de Paz y sus acuerdos derivados, nunca hubiesen sido concretados.

### *La Organización de Estados Americanos*

Desde la fundación del panamericanismo en 1889 hasta nuestros días, el sistema hemisférico ha estado muy condicionado por la voluntad hegemónica

---

12. Javier Pérez de Cuéllar: *Pilgrimage for Peace: A Secretary General's Memoirs*, Saint Martin Press, Nueva York, 1997.

13. Álvaro de Soto y Gloriana del Castillo, Tommie-Sue Montgomery.

de EEUU. Su capacidad de intervención unilateral en América Latina a lo largo del siglo xx y su propensión a utilizarla, ha sido probablemente el factor más determinante en la evolución de la organización hemisférica. Asentada en Washington, D.C. y financiada en buena medida con las contribuciones de EEUU, los márgenes de maniobra de la OEA con relación a la potencia siempre han sido limitados.

El peso determinante de ese país sobre la OEA, aunque ha producido mucha desconfianza en la Organización de parte de los demás miembros del sistema, no ha sido obstáculo para construir, a lo largo de las décadas, un rico acervo político y jurídico cuya expresión más importante, los instrumentos sobre los cuales se funda el Derecho Internacional americano, constituyen un patrimonio invaluable de importancia capital para preservar la paz y garantizar el respeto a los Derechos Humanos en el próximo siglo.

Más aún, incluso si se reconoce el peso desmedido de EEUU en los procesos de toma de decisiones de la Asamblea General de la OEA y de su Consejo Permanente, también es necesario admitir que, en ocasiones, la Organización ha sido capaz de desafiar y hasta derrotar a la potencia. Ello ha ocurrido cuando se produce una ruptura del consenso en política exterior del *establishment* norteamericano, y EEUU se ve imposibilitado de imponer su propia agenda. Un ejemplo de ello se dio durante los meses finales de la dictadura somocista en Nicaragua (1978-1979), y también durante la negociación y puesta en marcha del Plan de Paz (1987-1989)<sup>14</sup>.

La renuencia con que Nicaragua y los Grupos de Contadora y de Apoyo recibieron la sugerencia de convocar a la OEA como parte de los mecanismos de verificación de Esquipulas II, refleja la desconfianza resultante de la historia de la Organización. Esto aumentó debido a que la sugerencia, al provenir de los aliados regionales de Washington, lucía a finales de 1987 como una estratagema de EEUU para ejercer un mayor control de la verificación por interpósita mano debido a que, por razones obvias, no podría tener participación directa en ella.

La desconfianza apuntada, sin embargo, no era mayor a la del bloque antindianista con relación a la ONU. Como ya se explicó, en última instancia este "empate" fue superado invitando a los secretarios generales de ambas organizaciones a formar parte de la CIVS a título personal. Es indudable que, una vez agotada esta fase, la posición asumida por el secretario general de la OEA, el embajador João Clemente Baena Soares y sus funcionarios, disipó muchas de las preocupaciones originales.

En efecto, una vez que se decantó la CIVS, la OEA pasó a ser la responsable de la verificación del proceso electoral en Nicaragua como parte de la Comisión de Apoyo y Verificación (CIAV-OEA). El trabajo de la organización en ese campo, fue ejemplar.

### La Unión Europea

Centroamérica y la UE constituyeron una asociación formal con la fundación del Foro o Diálogo de San José, instalado en la capital de Costa Rica en

14. Solís: "Collective Mediations in the Caribbean Basin", ob. cit.

octubre de 1984. El Foro, al que también fueron invitados a participar como observadores los países miembros del antiguo Grupo de Contadora, se ha celebrado anualmente y de manera ininterrumpida desde entonces.

El Foro de San José jugó un papel particularmente importante durante los años de la crisis. Junto con los esfuerzos pacificadores del Grupo de Contadora, fue uno de los factores determinantes que inhibió la intervención militar directa de EEUU en la región. Además, le permitió a Centroamérica negociar con mayores márgenes de autonomía su propuesta de paz después de 1987. Para la UE, el Foro constituyó la primera oportunidad en que pudo poner en ejecución su política exterior común<sup>15</sup>.

La trascendencia del Foro de San José, sin embargo, reside en el hecho de que, en tanto instancia de negociación y diálogo multirregional, le ha permitido a Centroamérica diversificar sus vínculos internacionales y balancear el peso incontrastado de EEUU en la zona. Si bien es importante no sobredimensionar este factor (por cuanto es evidente que aquel país todavía mantiene toda su capacidad interventora en la región) es indudable que la presencia de Europa en Centroamérica a partir de 1984 puso fin a la Doctrina Monroe sin socavar los intereses norteamericanos en el área.

De hecho, la oposición rotunda de la UE a la opción "contra" en Nicaragua o a la salida militar en El Salvador, no impidió que esta también adoptara una línea de abierta discrepancia con el autoritarismo sandinista. De hecho, fue en mucho gracias a la presión de Europa, que el Gobierno de Nicaragua estuvo dispuesto a convocar a elecciones adelantadas. En este sentido, Europa –al igual que Canadá– también jugó un importante papel "neutralizador" en la región, y se convirtió en un socio respetado y creíble que jugaría un papel descollante en la fase de la reconstrucción regional después de 1990.

El Foro funciona en torno de dos agendas bien delimitadas: una, de naturaleza política, que es responsabilidad de los cancilleres y que se expresa en declaraciones. La otra, que trata sobre temas de cooperación, está amparada al Protocolo de San Salvador, instrumento suscrito en 1985.

Las relaciones entre Centroamérica y la UE han sufrido modificaciones importantes como resultado de la evolución de ambas regiones desde el fin de la Guerra Fría<sup>16</sup>. Estos cambios se han visto reflejados en las reformas procedimentales y temáticas adoptadas tras las reuniones de San José XI y XII en Florencia y La Haya respectivamente. Aunque no se prevé que el Foro pueda desaparecer en el corto o mediano plazo, existen condiciones que atentan contra su efectividad, en particular el cambio en las prioridades de la política exterior común europea, el ingreso de nuevos socios comunitarios que carecen de vínculos históricos con América Latina, el ascenso del Mercosur y la paulatina pero progresiva normalización de la situación política y social en el istmo.

No obstante, la UE es hoy el mayor cooperante en Centroamérica, hecho que aumenta aún más si se suma a la ayuda comunitaria que prestan los países miembros a título individual.

---

15. Wolf Grabbendorf: *Diez años del Proceso de San José*, Irela, Madrid, 1994.

16. Melvin Sáenz y Luis Guillermo Solís: *El Foro de San José: elementos para su refundación*, Cuadernos de Cedral N° 17, San José, 1995.

### *El Grupo de Río*

Después de la experiencia vivida con los grupos de Contadora y de Apoyo, no es de extrañar que las relaciones de Centroamérica con el Grupo de Río hayan sido, desafortunadamente, correctas pero frías. La decisión original del Grupo de no otorgarle a Centroamérica –junto a los Estados del Caribe insular– representación plena e idéntica a la de los demás Estados miembros, y la insistencia de algunos de los países del Grupo de mantener esa decisión aun en la hora actual, ha conllevado un distanciamiento aún mayor que ha culminado con la decisión de Centroamérica de abandonar definitivamente la membresía en ese mecanismo de concertación política<sup>17</sup>.

Las dificultades que han complicado los vínculos entre Centroamérica y el Grupo de Río, sin embargo, no se derivan de resentimientos institucionales, o de factores histórico-culturales y económicos. De hecho, si bien es cierto que con el Cono Sur o la zona andina los intercambios comerciales y políticos del istmo son mínimos, ello no podría invocarse en el caso de Colombia, Chile, México y Venezuela, países con los cuales Centroamérica mantiene una sólida asociación estratégica desde hace ya muchas décadas.

El problema tiene que ver más bien con las diferencias existentes entre las agendas y los mecanismos de concertación subregionales y las enormes asimetrías geopolíticas entre Centroamérica y los países más grandes del hemisferio, en particular, en lo que respecta a las relaciones con EEUU.

Para superar este alejamiento, la opción de Centroamérica tanto con miembros como no miembros del Grupo de Río ha evolucionado siguiendo un esquema subregional. Esto ha permitido la construcción de agendas más específicas del istmo con Brasil, Canadá, Chile, México, República Dominicana, Caricom y más recientemente, el Mercosur.

### **Centroamérica después de la Guerra Fría**

#### *El proceso de gradual normalización*

Durante las siete cumbres presidenciales que se celebraron entre mayo de 1986 y abril de 1990 los países centroamericanos lograron configurar una estrategia de pacificación y resolución de conflictos: el proceso de Esquipulas. Tal y como ya se indicó, este proceso fue iniciado por el Grupo de Contadora debido a su marcado interés y preocupación por la estabilidad regional y por los efectos de la confrontación Este-Oeste en el área. El logro alcanzado por los mismos países centroamericanos trajo como consecuencia la pacificación y

---

17. Esta anomalía se deriva de dos asuntos concomitantes: la imposibilidad de otorgar membresía plena a Centroamérica sin darle igual tratamiento a los países del Caribe y, consecuentemente, la dificultad que se le presentaría al grupo de Río de lidiar con Cuba como caso excepcional en el hemisferio. Algunos países piensan que no conviene al Grupo convertirse en una "OEA con Cuba pero sin EEUU ni Canadá", formato que podría debilitar a la instancia en tanto mecanismo de concertación. Esta lógica, sin embargo, no convence a Centroamérica.

desmilitarización del área e implicó un reaprendizaje político que culminó en una experiencia de concertación exitosa, una de las primeras en la historia centroamericana.

Después de las decisiones que establecieron las bases para la solución de los conflictos armados y que crearon el Parlamento Centroamericano en las cumbres de Esquipulas I y II en 1986 y 1987, el Acuerdo de Antigua en junio de 1990 reactivó el proceso de integración económica en el marco de una estrategia "hacia afuera".

Desde el punto de vista del multilateralismo, Centroamérica profundizó sus relaciones con las Naciones Unidas y la OEA. Con relación a la primera organización, se inicia en esos años la fase final de las negociaciones de paz en El Salvador que culminan a finales de 1991 y principios de 1992. Paralelamente y con base en la resolución de su Asamblea General en 1987, se elaboró el "Plan Especial de Cooperación Económica para Centroamérica" (PEC), aprobado en el seno de dicha Asamblea el 12 de mayo de 1988. Con relación a la segunda organización, CIAV-OEA logra organizar un proceso electoral limpio en Nicaragua y se involucra en la eventual administración de los acuerdos en El Salvador. Asimismo y por iniciativa de la OEA y con participación del BID se preparó entre 1987 y 1988 el Programa de Inversiones y Desarrollo Social en Centroamérica (Pisdic)<sup>18</sup>.

Con respecto al PEC éste se concentró en aspectos económicos y sociales ligados directamente con la preservación y consolidación de la paz. Este plan de la ONU buscó la consecución de una cooperación adicional a aquella obtenida por los países de la región por otros mecanismos y tuvo carácter complementario en relación con los esfuerzos nacionales de desarrollo.

En efecto, es a partir de la pacificación de la región y el fin de la bipolaridad, que se firman una serie de acuerdos para acelerar el proceso de integración centroamericana. Al inicio de la década de los 90 se celebró en Antigua, Guatemala, la XIX Reunión Presidencial cuyo legado más importante fue la constitución de un "Plan de Acción Económico para Centroamérica" (Paeca). Este plan no fue sino una iniciativa ambiciosa que pretendió instaurar un nuevo marco jurídico y operativo para hacer efectivo el proceso integracionista, crear programas de infraestructura para promover el comercio, así como una política de reconversión industrial y democratización económica de las empresas del Estado.

Es precisamente en estos años que surge también la idea de reformar la antigua Organización de Estados de Centroamérica (Odeca), para cuyos efectos se suscribe el Protocolo de Tegucigalpa a dicha Carta, lo que dio pauta del nuevo reordenamiento del proceso de integración al crearse el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) en 1991. Es a partir de ese momento que se puede afirmar que Centroamérica, organizada en torno de una entidad política supranacional —el SICA— se convierte en virtud de este Protocolo en un agente multilateral.

---

18. *Diez años del Proceso de San José. Un balance de la cooperación, Unión Europea-América Central/Irela, 1994.*

Desde un punto de vista político e institucional el advenimiento del SICA produjo una tensión no resuelta todavía entre lo nacional y lo regional, cual es la dificultad para dar cumplimiento nacional a los compromisos adoptados en los instrumentos jurídicos regionales. Quizás sea posible, a partir del SICA, que los países del área adopten una visión más integral basándose en visiones comunes y marcos de referencia conjuntos. De esta manera los países centroamericanos podrían unificar sus esfuerzos de negociación desde una estrategia multilateral construida en torno del SICA, lo que les permitiría negociar de manera más eficaz ante terceros países y organismos internacionales.

### *La Alianza para el Desarrollo Sostenible*

Pese a las dificultades señaladas anteriormente, es evidente que para la comunidad internacional, Centroamérica aparece cada vez más como un bloque unido y capaz de articular y defender posiciones comunes ante los entes multilaterales como la Organización Mundial del Comercio (OMC), la ONU, la OEA, las cumbres iberoamericanas, el Grupo de Río, la Cumbre de las Américas y las diversas cumbres mundiales que se han venido celebrando en los últimos años.

Esta percepción ha sido principalmente alentada a partir de la creación del SICA, y se consolidó mediante la adopción de una estrategia tanto regional como nacional en el ámbito centroamericano: la Alianza para el Desarrollo Sostenible (Alides), suscrita durante la Cumbre de Masaya (1994). La Alides es el marco general que orienta al SICA, como una iniciativa integradora de todos los esfuerzos regionales que caracterizan el tipo de multilateralismo que Centroamérica ha adoptado en la posguerra fría.

Con la Alides los centroamericanos han perfeccionado y formalizado la aspiración de convertirse en una región de progreso económico por medio de un modelo de desarrollo sostenible de carácter integral, equilibrado e indivisible, y además muy amplio al incorporar aspectos políticos, sociales, económicos, culturales y ambientales. En ese sentido la Alianza no sustituye los mecanismos existentes sino que más bien los complementa y los perfecciona<sup>19</sup>.

En gran medida estas iniciativas responden a una manifiesta voluntad y necesidad política de los Estados de la región de incrementar su capacidad de negociación regional con actores extrarregionales y organismos multilaterales, por medio de la consolidación de una estrategia de desarrollo propia y armónica.

En la Alides los centroamericanos conciben el desarrollo sostenible "como un proceso de cambio progresivo en la calidad de vida del ser humano, que lo coloca como centro y sujeto primordial del desarrollo"<sup>20</sup>. De esta manera el eje programático adoptado por los presidentes en las reuniones cumbres de Guácimo-Managua-Tegucigalpa se convirtió en el itinerario a fin de delinear un

19. *Revista Centroamericana de Administración Pública (ICAP)*, N° 32-33, enero-diciembre 1997.

20. La Alianza para el Desarrollo Sostenible (Alides): *Declaración de Guácimo*, XVI Reunión de Presidentes de Centroamérica, Guácimo, Costa Rica, 20 de agosto de 1994.

nuevo rumbo para Centroamérica. Ahora bien, este concepto de “desarrollo sostenible” es entendido a partir del esfuerzo de los centroamericanos por darse un nuevo marco y un nuevo norte para el desarrollo, que permita un cambio progresivo en la calidad de vida de los centroamericanos. La Alides por primera vez llega a oficializar un documento y una propuesta que asocia el desarrollo económico al logro de la calidad de vida en armonía con la naturaleza, en función de asegurar condiciones que permitan un equilibrio ecológico y dar soporte vital de largo plazo a la región<sup>21</sup>.

No obstante, el entorno internacional y los compromisos contemplados en la Alianza hacen necesario y perentorio introducir cambios sustanciales en el sistema institucional regional, a fin de enfrentar eficientemente los desafíos futuros.

La visión amplia e integradora de la Alides conlleva necesariamente a una concentración de esfuerzos que rompa la dispersión y unifique las acciones. Por esa razón, la reforma institucional del SICA se convierte en un requisito fundamental, en el esfuerzo por hacer prevalecer la concepción integrada y multidimensional del desarrollo sostenible para llevarla a la práctica.

#### *El Sistema de la Integración Centroamericana*

Los avances institucionales de la integración regional y por ende de un multilateralismo emergente ha conllevado al establecimiento del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), como órgano rector de todas las instancias regionales de integración. Según sus instrumentos constitutivos el SICA agrupa, conforme a los principios de paz, libertad, democracia y desarrollo, los ámbitos económicos, sociales, culturales y políticos de la región centroamericana. El SICA es el nuevo orden sistémico en donde las acciones de los órganos e instituciones de la integración serán parte de un proceso coherente de coordinación que proyecta a Centroamérica como un todo regional<sup>22</sup>. De hecho, la inserción de Centroamérica como orden sub-regional en las relaciones internacionales fluye de su nueva organización y de su propia naturaleza sistemática, que la vincula exitosamente con los grandes sistemas regionales y mundiales con características multilaterales<sup>23</sup>.

La renovada agenda de Centroamérica apunta actualmente a un gran reto: consolidar su integración interna en los ámbitos políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales. Ello supone que a mayor integración entre los países, mayores serán las posibilidades de una eficiente incorporación en el sistema internacional, como un bloque fuerte con una posición armónica ante los foros internacionales<sup>24</sup>. Esta nueva agenda regional hace necesario reformar, perfilar

---

21. Ricardo Sol Arriaza: “El SICA como espacio de concertación y participación de la Sociedad Civil regional”, en Jorge Nowalski y Jairo Acuña (eds.): *Quién es quién en la institucionalidad centroamericana*, PNUD, San José, Costa Rica, 1998.

22. Roberto Herrera Cáceres: *El Sistema de la Integración Centroamericana (SICA)*, Secretaría General (SG-SICA), San Salvador, El Salvador, 1993.

23. Se hace referencia a Centroamérica bajo la perspectiva y lineamientos del SICA.

24. Ernesto Leal Sánchez: “La reforma del Sistema de la Integración Centroamericana”, en Jorge Nowalski y Jairo Acuña (eds.): ob. cit.

y hacer más efectivo el actual SICA, lo cual se concreta durante la Cumbre Presidencial en julio de 1997 en ciudad de Panamá.

*El Estado actual de la reforma institucional.* Durante la XIX Cumbre de Presidentes Centroamericanos realizada el 12 de julio de 1997 en Panamá, se adoptaron las grandes pautas de acción –ratificadas posteriormente en la siguiente reunión de presidentes en febrero de 1998– para la reforma de la institucionalidad regional.

Los compromisos adquiridos en la Alides, así como los nuevos requerimientos y desafíos del sistema internacional volvieron necesario introducir cambios sustanciales en el sistema institucional regional. El documento adoptado por los presidentes<sup>25</sup> incluye las observaciones y está fundamentado en los estudios, evaluaciones y recomendaciones de los representantes gubernamentales centroamericanos del más alto nivel, del Consejo Intersectorial de Ministros y del BID/Cepal. En este documento se identificaron los principales factores que han afectado el proceso de integración<sup>26</sup>.

La idea de reformar al SICA fue anunciada durante la XV Cumbre de Guácimo en agosto de 1994, sobre todo por la necesidad de completar la visión de la Alides y dotarla de un propósito político trascendente. En esa cumbre, los presidentes hicieron hincapié en la necesidad de superar los errores del pasado, tales como la descoordinación, dispersión, falta de armonización entre las políticas nacionales y regionales, ausencia de criterios de priorización, insuficiencias en la operatividad y en la preparación técnica de las iniciativas y propuestas, insostenibilidad de la situación financiera y por último la necesidad de adoptar una verdadera cultura integracionista<sup>27</sup>.

Superar esos problemas conllevaba una reforma institucional en tres grandes ámbitos<sup>28</sup>. El primero, la unificación de las siete secretarías existentes en Centroamérica en una sola Secretaría General, con sede en San Salvador, asumiendo ésta las funciones administrativas de la Presidencia y la readecuación de los órganos e instituciones de la integración. A este respecto, con la reestructuración de las secretarías en una Secretaría General Unificada, se prevé que el actual secretario general del SICA realice el proceso de racionalización de las instituciones centroamericanas y coordine la nueva institucionalidad. Con esto se busca evitar la dispersión institucional y dar al sistema un único aparato institucional y jurídico.

El segundo, la reestructuración del Parlamento Centroamericano (Parlacen) y de la Corte Centroamericana de Justicia con el fin de adecuar su funcionamiento, estructura y funciones, así como para fortalecerlas. Desde su fundación en 1987 el Parlacen es un foro que carece de facultades y competencias para decretar leyes y aprobar decretos. Sus funciones hasta ese momento habían sido únicamente las de sugerir y proponer. Por tanto las reformas

25. Suscrito durante la Declaración de Panamá II y sus disposiciones se encuentran en el documento Lineamientos para el fortalecimiento y racionalización de la institucionalidad regional, Panamá, 12 de julio de 1997.

26. Ernesto Leal Sánchez: ob. cit.

27. *Ibid.*

28. V. "Mandatarios centroamericanos iniciaron reforma de la institucionalidad centroamericana", *Panorama Centroamericano*, N° 128, julio 1997.

permitirán su funcionamiento con una mayor proyección e incidencia en el proceso de integración. Por su parte, la Corte tendrá mayor representatividad y se fortalecerá como Órgano Judicial principal del SICA.

El tercero, la definición de un mecanismo permanente de financiamiento que permita al sistema en su conjunto superar la estrechez económica con que ha venido funcionando durante los últimos 40 años. Otorgarle al SICA recursos de operación permanentes, constituye un elemento esencial para garantizar su efectividad.

También se propone racionalizar y concentrar la cooperación regional, mediante el fortalecimiento de la capacidad de formalización de programas y proyectos al crearse una Unidad de Cooperación en la Secretaría General como instancia facilitadora y de coordinación entre los Estados miembros. Finalmente propone la creación de un "Comité de Enlace" que sustituya a los actuales comités ejecutivos, a fin de entrelazar los ámbitos nacionales y regionales, y unificar el Comité Consultivo en un solo órgano (para darle mayor representatividad a la sociedad civil)<sup>29</sup>.

*El SICA como actor multilateral.* El SICA, por sus lineamientos, funciones y objetivos, posee características propias de actor multilateral. Además de incorporar todas las instancias de integración regionales agrupa conforme a los principios de paz, libertad, democracia y desarrollo los subsistemas económico, social, cultural y político de la región centroamericana.

Bajo este esquema del SICA, se adopta el Protocolo de Guatemala en 1993, con el fin de reformar el Tratado de Integración Económica de 1960, que viene a significar un paso hacia la integración económica de forma gradual pero consistente, abarcando elementos tales como: una zona de libre comercio, una zona aduanera y un mercado común con libre circulación de mano de obra y de capitales, bienes y servicios.

Es sobre todo en el ámbito comercial, aludiendo al libre comercio y a la inserción en los mercados internacionales, que el multilateralismo toma fuerza en Centroamérica. A diferencia de la integración real del pasado, más bien vista en términos de sustitución de importaciones, la integración del presente es una integración con el mundo y hacia el mundo, que definida en el nivel político en el marco de las cumbres presidenciales, tiene como legado más importante el establecimiento de asociaciones sin precedentes en los planos económico y comercial.

Efectivamente estas cumbres de presidentes centroamericanos constituyen el hito más importante y de mayor relevancia para el SICA, por su capacidad de fortalecer al sistema. Estos encuentros conforman la instancia del más alto nivel y a partir de éstos se acuerdan y evalúan los procesos de integración, sus avances, y sus retos futuros.

Las cumbres presidenciales cuentan con su propia institucionalidad como órgano supremo del SICA, lo que obviamente amplía enormemente las posibilidades de coordinación y ejecución de las decisiones emanadas en su seno.

Por su importancia y por las características ya descritas, es precisamente en este órgano donde la multilateralidad del SICA toma mayor representatividad

---

29. Ernesto Leal Sánchez: ob. cit.

y relevancia, dada su gran capacidad para coordinar las dimensiones políticas, económicas, culturales y sociales de Centroamérica como un solo bloque regional y actuar como tal ante el mundo exterior.

La regularidad con que se han celebrado las cumbres presidenciales demuestra que las relaciones entre los países centroamericanos han logrado un alto grado de fluidez y sus decisiones hacen prevalecer su voluntad política ante las dificultades o problemas que enfrentan los equipos técnicos encargados de ejecutar dichos acuerdos.

Con el propósito de confirmar la participación efectiva de Centroamérica en el contexto internacional, el SICA ha tomado acciones y efectuado el registro en la ONU del Protocolo de Tegucigalpa, lo que permite invocar a este tratado jurídico subregional ante el organismo internacional. En ese sentido vale recalcar que el SICA ostenta el estatus de observador permanente en dicha organización. También mantiene relaciones formales de cooperación con la OEA, la Unctad y la UE<sup>30</sup>.

El funcionamiento del SICA como entidad multilateral representativa de toda Centroamérica es especialmente relevante porque permite a la región aumentar su eficacia ante otros actores internacionales. Esto se vuelve esencial en el caso de las negociaciones de carácter multilateral, autorizándola a actuar y negociar con una mayor seguridad, confianza y fortaleza. Es un hecho que la integración del pasado ya no es útil para competir con éxito en la era de la globalización. De allí que tenga mucho sentido que la región acceda al multilateralismo, apoyado en una apertura económica con el mundo —en relación con el comercio de bienes y servicios, apertura financiera y libertad de inversiones. Todo ello le genera mayor autonomía y liderazgo en el contexto internacional<sup>31</sup>.

Bajo esa óptica, en el ámbito externo se hace indispensable jerarquizar las relaciones comerciales y establecer un marco apropiado de gestión en cada instancia regional. Evidentemente en el plano multilateral es vital contar con reglas justas, claras, predecibles y estables para el intercambio internacional, lo mismo que con un acceso amplio y seguro a los mercados externos.

Es más que obvio que el multilateralismo es un pilar fundamental de la política comercial de los países del área, sobre todo ahora que todos son miembros plenos de la OMC, en cuyo foro luchan activa y conjuntamente por fortalecer el sistema multilateral de comercio en beneficio de los países subdesarrollados.

Es interesante constatar la decisión de los países del área, bajo el liderazgo del SICA, de avanzar conjuntamente en las negociaciones de los Acuerdos de Libre Comercio con terceros países. En este sentido, ya se han llevado a cabo negociaciones conjuntas con la UE, el Caricom, México, Canadá, Corea, Japón, Chile, República Dominicana y Taiwán.

Después de 1990 los gobiernos centroamericanos han tendido a reconocer en los esfuerzos conjuntos y en la integración la mejor manera de enfrentar los

30. Véase documento de la Secretaría General del SICA: ob. cit.

31. Loic P. Dufresne de Vivel: "Las negociaciones comerciales centroamericanas frente a las últimas tendencias de globalización y regionalización del comercio internacional", en *Revista Centroamericana de Administración Pública*, N° 27, julio-diciembre 1994.

retos de un mundo globalizado. Esto ha conllevado un esfuerzo creciente por abandonar las prácticas de la negociación unilateral en asuntos que afectan a toda la región. Esto se ha visto reflejado en las resoluciones de las cumbres presidenciales, desde donde surgen las iniciativas políticas de los gobiernos que han permitido irle dando al SICA un papel cada vez mejor definido como actor multilateral.

Esto no significa, sin embargo, que se hayan abandonado por completo las tendencias más aislacionistas (como las de Costa Rica, Guatemala o Panamá) cuya característica principal ha sido el estímulo de los vínculos de carácter bilateral en detrimento de aquellas posiciones regionales. En ese sentido, pese a que en otro, general y declarativo, Centroamérica se ha pronunciado reiteradamente por enfrentar al mundo como un solo bloque regional, todavía prevalecen tendencias que apuntan opuestamente.

No obstante, el multilateralismo que la región centroamericana asume en la figura del SICA, tiene que ver con su transformación de relativa heterogeneidad a una creciente homogeneidad en su agenda estratégica: la agenda del desarrollo sostenible. Esto a su vez está directamente relacionado con las condiciones cambiantes del sistema internacional. En efecto, estas le han proporcionado a Centroamérica un espacio de maniobra óptimo para su ejercicio como actor subregional. Lo que también le ha permitido funcionar en la multipolaridad con un planteamiento cada vez más multilateral.

### **Tendencias contemporáneas en las relaciones de Centroamérica con los organismos multilaterales**

Tras la finalización de la Guerra Fría y con la normalización de las condiciones políticas en toda la región, los vínculos de Centroamérica con los organismos multilaterales entraron en una fase de mayor estabilidad. No obstante, y a pesar de las limitaciones financieras que estas instituciones enfrentan, tras casi 10 años de intensa relación y alto perfil el papel de la ONU y la OEA continúa siendo mucho más activo que el de la época anterior a la crisis.

Este activismo es en gran parte el resultado de los compromisos asumidos en el marco de los procesos de paz. En el caso de la ONU también lo es del renovado interés de la Organización de mantener el espacio ganado en una región en donde las acciones multilaterales han tenido mucho éxito en comparación con otras similares desplegadas en África Occidental y Subsahariana, Asia Oriental y el Medio Oriente.

#### *Centroamérica y las Naciones Unidas*

De todas las instituciones especializadas de las Naciones Unidas que han desplegado programas en la Centroamérica de la poscrisis, la que sin duda ha tenido una responsabilidad mayor ha sido el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). El protagonismo del PNUD se inició casi inmediatamente después de firmado el Plan de Paz, pero en los años posteriores adquirió una dinámica propia, resultado del papel de la Organización en las negociaciones de paz en El Salvador y Guatemala.

Un factor esencial a este respecto también lo fue la designación de un centroamericano, Fernando Zumbado, como director regional del PNUD para América Latina y su permanencia en dicho cargo de manera ininterrumpida por ocho años. La influencia de Zumbado, fue determinante para mantener el interés institucional y burocrático en un área relativamente secundaria para las Naciones Unidas a lo largo de todo este periodo.

Un importante punto de inflexión en las actividades de las Naciones Unidas en Centroamérica se produjo en 1994, con la suscripción de la Alianza para el Desarrollo Sostenible. Este documento, firmado por los presidentes del istmo en octubre de ese año adoptó, por primera vez en el mundo, las recomendaciones de la Conferencia de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente y el Desarrollo y de la Agenda 21 (Río de Janeiro, 1992). Esta decisión sin precedentes constituyó un importante triunfo diplomático para Centroamérica, región que hasta hacía pocos años estaba envuelta en una profunda crisis regional. También significó una oportunidad única para las Naciones Unidas de posicionarse con ventaja como interlocutor internacional privilegiado en el istmo, algo que los mandatarios del área señalaron de manera conjunta al nuevo Secretario General, Boutros-Boutros Ghali, en ocasión de la Asamblea General de septiembre de 1994<sup>32</sup>.

En el marco de la Conferencia para la Paz y el Desarrollo en Centroamérica (Tegucigalpa, 1994) los mandatarios de la región obtuvieron por medio del PNUD, como coordinador de todas las agencias especializadas de las Naciones Unidas, las seguridades del continuo apoyo de la Organización a la Alides, más allá de aquel que se aportaba en cumplimiento de los acuerdos de Chapultepec y del otorgado a los países de manera bilateral<sup>33</sup>.

Otras entidades de Naciones Unidas que han tenido una importante figuración regional son la FAO, la Unicef, el Alto Comisionado para los Refugiados (Acnur), la Unesco, y el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (Pnuma).

### *Centroamérica y la OEA*

Las actividades de la OEA en Centroamérica después de realizadas las elecciones en Nicaragua han sido de menor envergadura que las emprendidas por la ONU. Pese a ello, las misiones de observación electoral desplegadas por la OEA en todos los países del área, han sido muy eficientes y han contribuido de manera significativa a consolidar la credibilidad en los sistemas electorales de la región.

Además de las actividades de la CIAV-OEA, tres de las entidades especializadas de la Organización han ejercido una positiva influencia en los procesos de democratización, desarrollo y desarme en el istmo: el Instituto Interamericano de Derechos Humanos; el Instituto Interamericano de Cooperación para

---

32. Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de Costa Rica: *Memoria 1994*, Imprenta Nacional, San José, 1995.

33. *Memoria de la Conferencia para la Paz y el Desarrollo en Centroamérica*: Gobierno de la República de Honduras, Tegucigalpa, 1994.

la Agricultura (IICA) y la Junta Interamericana de Defensa por medio de su programa de desminado en Honduras, Nicaragua y Costa Rica.

*Las alianzas estratégicas: Centroamérica como organismo multilateral*

Durante el periodo que va de 1994 a 1998, se llevaron a cabo una serie de encuentros entre los presidentes de Centroamérica –actuando como bloque regional multilateral, en tanto instancia superior del SICA y con un significado político específico en el ámbito internacional– y los mandatarios de países como Chile, República de China, Corea, Japón, República Dominicana, México, Canadá y con el Caricom.

*Centroamérica-Chile.* Las relaciones en un entorno multilateral entre Centroamérica y Chile tienen su raíz en la visita del presidente chileno Eduardo Frei a la región en julio de 1996. Desde entonces la fluidez en que las relaciones han florecido entre ambas regiones ha sido evidente. Posterior a esta visita se llevó a cabo un encuentro de jefes de Estado y de Gobierno de Chile y Centroamérica, donde se dio inicio a la discusión acerca de una posible integración económica en el marco de un acuerdo conjunto de libre comercio. Si bien el tema comercial continúa siendo predominante en este vínculo, no excluye temas claves como el favorecer las relaciones políticas y de cooperación para el beneficio común.

La negociación de un acuerdo comercial entre los países centroamericanos y Chile fue el tema central de la Segunda Comisión de Alto Nivel realizada en Santiago en noviembre de 1996 (Cumbre Iberoamericana). Dicho acuerdo comprende las áreas de liberalización económica, inversiones y servicios.

El interés de Chile hacia esta subregión se incrementa día a día, producto de que las economías centroamericanas han llevado a cabo procesos de estabilización económica y política, así como medidas de apertura creciente del comercio exterior para jugar un papel preponderante en el proceso de globalización. La firma a corto plazo de un Tratado de Libre Comercio entre Chile y Centroamérica depende fundamentalmente de la voluntad política de los gobiernos del istmo, toda vez que Chile está listo para asumir de inmediato un acuerdo de esta naturaleza, como lo ha expresado el mandatario chileno, Eduardo Frei<sup>34</sup>.

Sin embargo las propuestas chilenas de entablar un Tratado de Libre Comercio con Centroamérica se han visto frenadas por la falta de acción de los países del área.

*Centroamérica-Taiwán.* La relación preferencial de Centroamérica con Asia está centrada en Taiwán. Los países centroamericanos se cuentan entre los pocos que mantienen relaciones diplomáticas con Taipei, factor que el gobierno taiwanés ha reconocido por medio de abundantes programas de cooperación no reembolsable y de promoción de inversiones.

Taiwán, con el propósito de promover las relaciones económicas y comerciales con Centroamérica, y de incrementar sus exportaciones hacia los países del área ha elaborado las “pautas para el fortalecimiento de los vínculos económicos y comerciales con los países centroamericanos”, formando un comité ejecutivo que aplique y operativice los programas pertinentes que tiendan a activar la cooperación económica y comercial entre ambas regiones<sup>35</sup>.

En este esfuerzo Taiwán adicionalmente promueve el estímulo y ayuda a las empresas nacionales para invertir en Centroamérica. Gracias a estas ventajas y favorables alicientes que ofrece el Gobierno han sido muchos los empre-

sarios taiwaneses que se han animado a invertir en la región, lo que redundará en beneficio del intercambio técnico y comercial.

En la última reunión de la Comisión Mixta de Cooperación entre ambas regiones en 1998 se fortaleció la Oficina Centroamericana para la Promoción del Comercio (CATO), que funciona en Taipei a fin de promover una mayor apertura de los espacios comerciales taiwaneses para las exportaciones centroamericanas. También se estableció el Fondo de Cooperación y Desarrollo Económico entre Taiwán y Centroamérica con el propósito de fortalecer el desarrollo económico y social de la región centroamericana<sup>36</sup>.

Durante esta reunión también se acordó incorporar a Taiwán como socio de la Alides, lo que deja entrever un mayor acercamiento y el aunado interés preferencial de Centroamérica por ese país asiático.

*Centroamérica-Corea y Japón.* Con respecto a las relaciones de Centroamérica como bloque multilateral con Corea, existe y ya se ha reunido en dos ocasiones, la última en julio de 1998, el Foro de Diálogo y Cooperación Centroamérica-República de Corea, cuyos avances han sido la suscripción del Acuerdo de Promoción y Protección Recíproca de Inversiones entre la República de Corea y la República de El Salvador, que está por concretarse también con los demás países<sup>37</sup>.

Corea se perfila como un gran socio de los mercados centroamericanos en el siglo XXI según quedó plasmado en el encuentro que sostuvieron los mandatarios centroamericanos con el presidente Kim de la República de Corea. Hace ya unos años que Corea del Sur mantiene inversiones principalmente en el área de textiles (maquiladoras) en Guatemala, El Salvador y Costa Rica. Aunque su impacto económico no es tan relevante, definitivamente no deja de favorecer las exportaciones de este país asiático, relación que denota un inicial interés político e ideológico<sup>38</sup>.

Las razones que motivaron los vínculos entre Centroamérica y Japón se plasman en la primera visita histórica del primer ministro del Japón, Ruytaro Hashimoto a la región en agosto de 1996. Esta trascendental cita tiene como plataforma de fondo la reunión de cancilleres dos años antes y cuyo primordial legado radica en el establecimiento de un diálogo político de muy alto nivel<sup>39</sup>.

Con Japón también existe un diálogo político y un Foro de Cooperación Japón-Centroamérica y a la fecha ya se han reunido en dos ocasiones. La

34. *La Nación*: "Chile agiliza tratado comercial con el istmo", San José, 14/7/1996, p. 20A.

35. *Revista Centroamericana de Administración Pública*, Bing. F. Yen: "La postura política de la República de China referente a la cooperación bilateral con la región centroamericana", N° 32-33, enero-diciembre 1997.

36. *Panorama Centroamericano*: reporte centroamericano del Instituto Centroamericano de Estudios Políticos (Incep), reunión Centroamérica-Taiwán, año XXIX, N° 139, julio 1998.

37. Declaración de Seúl. II Reunión del Foro de Diálogo y Cooperación Centroamérica-República de Corea, Seúl, Corea del Sur, 6 de julio de 1998, en *Panorama Centroamericano*: reporte centroamericano del Incep, N° 139, julio 1998.

38. "Centroamérica en la mira de la inversión coreana", en Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, 1997.

39. "Japón busca un mayor acercamiento con el istmo", en Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, 1997.

primera fue en 1995 en El Salvador, y fue durante la segunda en el siguiente año, donde se concretaron los proyectos específicos de las áreas de cooperación definidos en el primer foro, que se materializan en el Programa de Cooperación entre Centroamérica y Japón. Dichos proyectos recogen los lineamientos que el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores de Centroamérica priorizó en varias reuniones. Estos componentes priorizados por los cancilleres abarcan temáticas como el desarrollo del sector turístico, el fomento del comercio e inversión, la protección del ambiente, la transferencia de tecnología e infraestructura económica. Para coordinar y darle seguimiento a estos compromisos surgió de este Foro la creación de una Comisión Técnica japonesa-centroamericana<sup>40</sup>.

Para algunos analistas, sin embargo, la cooperación de Japón hacia Centroamérica no es tan significativa y su acercamiento está determinado más bien o hay que entenderlo en el marco de la alianza EEUU-Japón, respecto a los países del istmo<sup>41</sup>. En el área comercial, al igual que con Taiwán, Centroamérica mantiene un permanente y pronunciado déficit comercial en sus relaciones con Japón. Otro elemento a destacar es el carácter del comercio entre ambas regiones, ya que mientras las exportaciones de Centroamérica a Japón son esencialmente de origen agropecuario, las importaciones provenientes de este último son principalmente manufactureras.

*Centroamérica-República Dominicana.* A partir de 1995, durante la tercera reunión de cancilleres del Caricom y Centroamérica, los países del área invitaron a República Dominicana para que se les uniera como asociada en las gestiones regionales. Desde entonces se han establecido vínculos muy estrechos que tienen fundamento político en la Cumbre de Presidentes de Centroamérica el 7 de noviembre de 1997, cuyo documento oficial, la Declaración de Santo Domingo, sienta las bases para un nuevo tipo de alianza política, económica y de cooperación entre Centroamérica y República Dominicana. Esta Cumbre definió las bases para la incorporación definitiva de la isla caribeña a la Alides, vinculándose así como un socio de esta estrategia regional y nacional en los ámbitos político, económico, social, cultural y ambiental<sup>42</sup>.

No obstante, República Dominicana no puede formar parte del SICA debido a que es miembro del Protocolo de Tegucigalpa adoptado por los países centroamericanos en 1990. Para poder incluirla se requiere elaborar un nuevo instrumento jurídico, opción que no está por el momento entre los objetivos centroamericanos ni dominicanos<sup>43</sup>.

Con la firma de un TLC en abril de 1998 se terminan de estrechar aún más los vínculos, lo que constituye el inicio de la construcción de lo que podría llegar a ser un verdadero puente geopolítico, el primero desde los años de la Colonia, entre Centroamérica y el Caribe hispanoparlante<sup>44</sup>.

*Centroamérica-México.* La relación de México y su interés por Centroamérica como bloque multilateral se da sobre todo a partir de 1991 durante la reunión de presidentes de Centroamérica y de México en la ciudad de Tuxtla Gutiérrez. A partir de entonces el Mecanismo de Diálogo de Tuxtla constituye un espacio político idóneo para que los países realicen consultas y concierten posiciones sobre asuntos de interés común y conjuntas ante foros y reuniones internacionales.

Una característica importante del diálogo político entre México y Centroamérica es que se afirma en un concepto de asociación preferencial expresa-

mente recogido en los documentos oficiales. Este concepto es muy valorado por México como un reconocimiento explícito de su liderazgo regional y de la importancia de las relaciones mesoamericanas en el hemisferio.

En ese sentido, Costa Rica y Nicaragua firmaron acuerdos de libre comercio por separado con México, mientras que Honduras, Guatemala y El Salvador, que conforman el triángulo del norte, han decidido efectuarlo en forma conjunta.

Por tanto no deja de ser evidente y trascendental que el aumento de los intereses comerciales, fruto de los Acuerdos de Libre Comercio, así como el mantenimiento del diálogo político de Tuxtla y el Pacto de San José, y la decisión de México de participar en algunas instancias regionales, han abierto puertas inéditas entre los integrantes de una región que comparte una unidad cultural y geopolítica.

*Centroamérica-Canadá.* Canadá ha estado presente en la región centroamericana y especialmente en el proceso de pacificación de Esquipulas II, con un gran liderazgo en pro del debilitamiento del conflicto, al formar parte del Grupo de Observadores de la ONU en El Salvador y en Nicaragua, demostrando su gran interés en la lucha por defender los valores democráticos y el respeto a los derechos humanos.

Pero aparte de lo anterior, que se justifica en su preocupación por la seguridad de la región y por tanto de su propia seguridad, el interés canadiense por Centroamérica es más bien débil y carente de un entusiasmo político como de una agenda específica hacia ella.

La identidad de Canadá con el istmo se basa en su preocupación por la seguridad hemisférica desde una dimensión humana. En ese sentido ha destinado 3,7 millones de dólares para programas de acción relativos a la lucha contra las minas antipersonales y ha otorgado cuantiosa ayuda humanitaria para las víctimas del huracán Mitch en Centroamérica<sup>45</sup>.

Por otro lado, notable ha sido el escaso resultado de la Cumbre de Presidentes de Centroamérica y el primer ministro canadiense en 1995, para lograr su apoyo al ingreso de esta región al Nafta. Más bien a partir de este encuentro los presidentes centroamericanos tienen muy claro que la región será importante cuando se presente como un solo bloque integrado, pues sólo así sería atractiva para este mercado<sup>46</sup>.

No obstante, constituye un avance importante el hecho de que los cancilleres de Centroamérica se hayan reunido en tres ocasiones con su homólogo

40. *Panorama Centroamericano*: reporte centroamericano del Incep, "Acuerdos políticos y económicos en reunión Japón-Centroamérica", N° 118, agosto 1996.

41. Charlotte Elton: "La nueva presencia del Japón en Centroamérica: retos y oportunidades", en revista *Este País*, Ceaspa.

42. *La Nación*: "Cumbre de Presidentes: Dominicana se integra al istmo", 6/11/1997, p. 4A.

43. *El Financiero*: "Istmo y República Dominicana negociarán TLC", 1998.

44. Luis Guillermo Solís: "La integración centroamericana: los factores políticos y su inserción en el sistema internacional", en Jorge Nowalski y Jairo Acuña (eds.): ob. cit., PNUD, San José, Costa Rica, 1998.

45. Comunicado de Prensa N° 033/98 de la Embajada de Canadá en San José, Costa Rica.

46. *Panorama Centroamericano*: reporte centroamericano del Incep: "Centroamérica: 1995 en la senda de la paz y la globalización", N° 110, noviembre 1995.

canadiense y actualmente mantengan reuniones anuales con el secretario de Estado para América Latina en el marco de las reuniones de la Asamblea General de la ONU.

Canadá será sede de la próxima Cumbre de las Américas, lo que la ha hecho asumir un gran liderazgo con respecto al cumplimiento de los compromisos contraídos en la Cumbre de Santiago. Por tanto, este consolidado liderazgo asumido en el marco de esta Cumbre, aunado a su papel preponderante en la OEA (desde que decidió formar parte en 1990), son factores fundamentales y estratégicos que posibilitan obtener resultados más provechosos para Centroamérica en el Nafta y de manera bilateral Centroamérica-Canadá, así como para un eventual mercado hemisférico.

Con respecto a su papel activo en la OEA, éste se fundamenta en su objetivo de colaborar ampliamente con los organismos de lucha contra las drogas, específicamente mediante la Cidac, para lograr que el diálogo rinda frutos en la construcción de la seguridad humana en el hemisferio.

*Centroamérica-Caricom.* El Mercado Común del Caribe (Caricom) se ha sumado a la reactivación de las actividades hemisféricas de integración regional. A pesar de que su avance ha sido difícil debido a su débil e incipiente institucionalización así como su dependencia del monocultivo, ha progresado en la liberalización económica y en la coordinación de su actividad en los foros internacionales.

Vale la pena mencionar la importancia que retomó tanto para Centroamérica como para el Caricom la constitución en julio de 1994, de la Asociación de Estados Caribeños (AEC), conformada por los países centroamericanos, excepto Panamá, el Caricom, Colombia, Cuba, República Dominicana, Haití, México y Venezuela, cuyos objetivos principales apuntan hacia la promoción de la cooperación y la integración regional.

Ambas regiones desarrollan un diálogo permanente desde 1992 y a partir de entonces el Caricom se ha mostrado muy interesado en estrechar sus lazos comerciales con los países centroamericanos. De hecho, durante la celebración de su última reunión interministerial celebrada en San José el 30 de noviembre de 1996, acordaron institucionalizar el diálogo con el fin de lograr la firma de un tratado de libre comercio interregional y coordinar desde entonces sus posiciones en los foros internacionales. Con este fin se estableció "un Comité Técnico de Alto Nivel que sesionará anualmente y dos Subcomisiones de Comercio y Cooperación que se encargarán de examinar y recomendar acciones"<sup>47</sup>.

Por otra parte, en 1997 la República Dominicana impulsó la idea de una "alianza estratégica" entre ambas regiones con el fin de configurar una posición común frente a los procesos de integración hemisférica y el ALCA, así como la posibilidad de concretar un acuerdo de libre comercio.

Esta propuesta de "alianza estratégica" entre Centroamérica y el Caribe, más la participación de República Dominicana y Panamá, se ubica en la necesidad de fortalecer la capacidad negociadora más allá de la AEC, por lo que se enmarca en una dinámica específica de las pequeñas economías para maximizar el potencial de la región dentro del proceso de integración hemisférica<sup>48</sup>.

Si bien es cierto que la situación de economías pequeñas y vulnerables vinculadas tanto por la cercanía geográfica como por el hecho de que comparten el inmenso océano Atlántico podría hacer presumir una fuerte convergencia

entre ambas regiones, en la práctica las relaciones han estado condicionadas, no solo por la ausencia de vínculos históricos y la presencia de obstáculos lingüísticos y culturales, sino también por algunas situaciones que van más allá del reclamo territorial guatemalteco a Belice y las tensiones que puedan generarse.

En ese sentido las divergencias que han separado a ambos grupos de países en años recientes han estado fundamentadas sobre todo en dos factores. El primero, es el de la Guerra Fría en la región, en especial en las relaciones diferenciadas establecidas con Cuba por parte de los países de la Caricom (Comisión Mixta, avances en cooperación económica, cuestionamiento de la Ley Helms-Burton) y la resistencia en avanzar en estas relaciones por parte de los países centroamericanos. El segundo, por el tema del acceso preferencial del banano caribeño al mercado de la UE, cuestionado recientemente por EEUU en favor del banano centroamericano por presiones de la firma Chiquita y que ha llegado incluso a la OMC<sup>49</sup>.

Aunque estos factores han incidido sobre las limitadas relaciones entre ambas regiones, se han tratado de apaciguar e inclusive de superar los obstáculos durante las reuniones ministeriales que se celebran con regularidad a partir de 1992.

## Temas que reciben un tratamiento multilateral especial

### *Narcotráfico*

El narcotráfico y la política antinarcóticos ha golpeado directamente a los países centroamericanos. Hace algunas décadas la producción y el tráfico ilegal de drogas se consideraban y eran tratados como asuntos de delincuencia común y por ende competencia de los cuerpos policiales. Hoy en día, este fenómeno ha rebasado las fronteras y el contorno de las políticas nacionales de los países del área y ha pasado de ser un problema nacional a uno internacional. Precisamente esta característica es lo que ha unido a los países centroamericanos en una lucha de carácter multilateral con un enfoque que además sea adecuado a su naturaleza transnacional.

Todavía es más delicado si se toma en cuenta que además de ser un problema mundial y multidimensional, constituye una amenaza a las democracias apenas emergentes en Centroamérica. Es un hecho que la globalización de los mercados ha abierto nuevas posibilidades de expansión para el negocio del narcotráfico, y en ese contexto la región ha llegado a convertirse en una plataforma de tránsito de la droga, por su ubicación estratégica, hacia los mercados estadounidense y europeo.

Algunos autores inclusive están describiendo y visualizando una adapta-

47. *La Nación*, edición electrónica, San José, Costa Rica, 30/11/1996.

48. V. documento de Andrés Serbín: "Las relaciones del MCCA y de Caricom con el Mercosur: ¿una potencial triangulación en el marco del ALCA?", 1998.

49. *Ibíd.*

ción del narcotráfico a la nueva realidad mundial y a la globalización del narcotráfico, así como el surgimiento de narco-democracias<sup>50</sup>.

El tema del narcotráfico experimenta en este nuevo contexto un cambio de lugar a uno más preferencial en las agendas de seguridad de la región. Actualmente la importancia de Centroamérica en la política hemisférica de EEUU está en evidente decrecimiento y quizás la desviación de una política exterior hacia la región radica en la cada vez más notable "guerra de las drogas", por lo que inclusive han ideado un nuevo enemigo conocido como el "narcopoder", que es básicamente una ideología o temática que abarca todos los ámbitos de la vida política y social de los países mediante la compra de influencias políticas, el mantenimiento de grupos de campesinos que viven de la producción de materias primas alucinógenas y de un amplio sector empresarial que va desde banqueros hasta inversionistas<sup>51</sup>.

Con ese objetivo, EEUU diseñó varias estrategias de carácter multilateral que ha venido aplicando en la región centroamericana, expresadas por ejemplo en la intervención militar, que se centra en el debate de la lucha contra las drogas y en la reorganización de la asistencia de seguridad, materializada en las actividades del Comando Sur en labores de inteligencia y en la puesta en marcha de una vasta red de radares de advertencia temprana a lo largo de todo Centroamérica, cuyo fin es el de controlar el contrabando de drogas<sup>52</sup>. No han perdido relevancia los fondos de cooperación y ayuda otorgada por la superpotencia a los países del área para el logro de este fin. Asimismo, con respecto al plan de acción del Comando Sur ya se han puesto en práctica tareas de entrenamiento y apoyo operacional, asistencia técnica y mantenimiento para fuerzas locales de los países centroamericanos.

Cabe destacar que por medio de la OEA, de las cumbres de las Américas, de las cumbres de presidentes y del Proceso de San José, los países del área, así como de todo el hemisferio han desplegado intensos esfuerzos por formalizar un diálogo político multilateral sobre el narcotráfico.

En esta misma línea tanto la ONU como la UE han atendido a las demandas de la integración y se han abocado a apoyar iniciativas de carácter multilateral para el control del tema de las drogas en la región. Así pues, la aparición de nuevos actores y drogas en el ámbito mundial ha dejado sin validez muchas de las propuestas o iniciativas que parecían incuestionables. Para 1988 la ONU adoptó la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas (o Convención de Viena), que introducía nuevas modalidades de cooperación para la región y ofrecía un marco jurídico internacional. No obstante 10 años después, a solicitud del gobierno mexicano, la ONU celebró una Sesión Especial de la Asamblea General (Ungass) sobre el problema de la droga en el mundo, con vistas a evaluar los avances en el último decenio e idear una estrategia para el próximo siglo<sup>53</sup>. Durante esta

---

50. Oscar Álvarez: *La política internacional: análisis para cambio de época*, Escuela de Relaciones Internacionales, Universidad Nacional, Heredia, Costa Rica, 1998.

51. En *Centroamérica Internacional*: "Estados Unidos y la guerra contra las drogas en Centroamérica", Flacso, N° 9, julio 1992.

52. V. *Centroamérica Internacional*: ob. cit.

53. En *Infopress Centroamérica*: "Centroamérica: la ruta predilecta del narcotráfico", N° 955, octubre 1991.

Sesión Especial se le dio énfasis a la cooperación multilateral por ser éste el único medio para abordar eficazmente un fenómeno que ignora las fronteras y la soberanía de los Estados. Por otro lado, y con motivo de la II Cumbre de las Américas celebrada en Santiago, los gobiernos de EEUU y de América Latina firmaron un acuerdo multilateral sobre drogas y acordaron someterse a un proceso objetivo de evaluación gubernamental multilateral dentro del marco de la OEA, el cual les permite valorar mutuamente sus esfuerzos contra la droga.

Está claro que EEUU ve el nuevo mecanismo como un intento por restar trascendencia política a la certificación, pues el carácter de multilateralidad de dicha propuesta le resta importancia a su planteamiento unilateral y a sus relaciones bilaterales con los países latinoamericanos sobre estupefacientes<sup>54</sup>.

Es fundamental recalcar el papel que ha jugado la UE para promover políticas conjuntas con Centroamérica a fin de formalizar estrategias de carácter multilateral. De esta manera, durante la celebración de la XII Reunión Ministerial del Diálogo de San José (Italia, 1996), abordaron el futuro de las relaciones de este bloque con Centroamérica con respecto al papel de las drogas. De igual manera durante la celebración de la Conferencia Ministerial San José XIV realizada en 1998, los ministros confirmaron el interés compartido y la adhesión al principio de la corresponsabilidad en la lucha contra el narcotráfico y reafirmaron su voluntad de fortalecer y ampliar la cooperación entre ambas regiones sobre este aspecto. En este sentido, cabe destacar la importancia de la suscripción del Convenio Centroamericano para la Prevención y Represión del Lavado de Dinero y de Activos, relacionados con el Tráfico Ilícito de Drogas y Delitos Conexos, firmado en Panamá en julio de 1997. Asimismo en dicha Conferencia subrayaron la importancia de establecer un mecanismo de coordinación y cooperación entre la UE, América Latina y el Caribe.

Finalmente, y como una iniciativa propiamente regional y multilateral, está contemplado dentro de los lineamientos de la Alides el compromiso de los países centroamericanos en materia de seguridad regional, la lucha decidida contra el narcotráfico como también lo expresaron en la XV Reunión de presidentes centroamericanos. Para tales fines se decidió encomendarle tanto a las autoridades nacionales responsables como a la Comisión Centroamericana Permanente para la Erradicación de la Producción, Tráfico y Consumo Ilícitos de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas, que le den seguimiento e informen sobre los avances logrados en el cumplimiento de los acuerdos, adoptados desde la reunión de Guácimo<sup>55</sup>.

### *Migraciones*

Los movimientos migratorios internacionales en el área de Centroamérica se vienen produciendo desde hace ya varios años, pero es a partir de la década de los 70 que la migración entre y desde los países del área se vuelve masiva, teniendo como causas principales la situación política imperante y las condiciones económicas y demográficas prevalecientes en la región.

54. Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas (Irela): *¿Un nuevo diálogo Unión Europea-América Latina sobre drogas?*, Dossier N° 66, octubre 1998.

55. V. documento de Irela: ob. cit.

Esta nueva visión de una región integrada que debe estar orientada en el logro de una sociedad más digna y equitativa, más participativa, democrática y que además aboga por un desarrollo sostenible, pasa necesariamente por entender que tanto la migración como la integración deben ser considerados como parte de un mismo fenómeno, en donde las migraciones no solo han de ser entendidas como un intercambio de recursos humanos o de capital humano, sino también como un vehículo importante de intercambio sociocultural entre los países<sup>56</sup>.

Se puede citar como uno de los marcos de acción e iniciativa multilateral centroamericana sobre el tema de las migraciones a la Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos (Cirefca), celebrada a principios de 1989 en Guatemala, la que se enmarca a su vez en los esfuerzos regionales de paz derivados de los acuerdos de Esquipulas y se plantea desde el inicio como un esfuerzo conjunto para una problemática regional, aunque con plena conciencia de los problemas propios de cada uno de los países.

Hay que destacar que precisamente es el juego de acciones y reacciones desatado por Cirefca el que ha permitido lenta, gradual y desigualmente que el polo positivo presente en los actores involucrados en el proceso migratorio venga a ser el predominante. En efecto, tanto desde una perspectiva de la protección jurídica nacional e internacional, como desde la protección no formal conocida también como "asistencia humanitaria", la situación de las migraciones por violencia política en la región ofrece avances sustantivos generados en el seno de esta Conferencia<sup>57</sup>.

Por otro lado, la conciencia de los países centroamericanos acerca de las limitaciones financieras, técnicas y humanas comunes en el funcionamiento de las direcciones de migración para realizar eficientes controles migratorios a lo largo y ancho de la región, es lo que motivó a las direcciones de migración de Centroamérica y Panamá a conformar la Organización Centroamericana de Migración (OCAM), como foro permanente regional de coordinación en asuntos migratorios centroamericanos, donde se discuten los problemas de migración internacional, que en la mayoría de los casos son problemas comunes.

El tema de las migraciones es visto inclusive de manera integral en la región, al estar estipulado como uno de los compromisos de los países en materia económica en la Alides, en aras de un mayor desarrollo fronterizo, donde los proyectos de desarrollo sostenible en estas zonas promueven la preservación de los recursos naturales y auspician la armonía de los pueblos centroamericanos, al disminuir el impacto de la marginalidad y la pobreza<sup>58</sup>.

---

56. V. *Cumbre Ecológica Centroamericana para el Desarrollo Sostenible*, Managua, 12 de octubre de 1994.

57. Organización Internacional para las Migraciones: *Políticas e instrumentos migratorios para la integración de América Central*, junio 1991.

58. Hugo González C. y Julio Varela J.: *El proceso de inmigración centroamericano dentro del actual proceso integracionista: su incidencia e impacto en la conservación y el desarrollo sustentable*, Universidad Nacional, Facultad de Ciencias Sociales e Instituto de Estudios Sociales en Población (Idespo), Heredia, Costa Rica, 1992.

No en vano uno de los procesos asociados a la globalización que está teniendo un mayor impacto en la configuración de nuevas regiones en Centroamérica, es precisamente el de las migraciones. Este fenómeno promueve además de un flujo de relaciones entre dos o más centros poblacionales a ambos lados de la frontera, un flujo de inmigrantes que por lo general lo hacen por medios adversos a los reglamentos jurídicos resultando en los conocidos como "emigrantes indocumentados". En la región tal fenómeno se presenta en el espacio territorial entre Costa Rica y Nicaragua, en donde se lleva a cabo un flujo constante de migración ilegal hacia Costa Rica, debido más que todo a la situación crítica que vive Nicaragua vinculada tanto a razones económicas como políticas, por lo que es una emigración en búsqueda de mejores oportunidades de vida y de empleo<sup>59</sup>.

### *Medio ambiente*

Los presidentes de Centroamérica, con la presencia del primer ministro de Belice, reunidos en la XV Cumbre de Presidentes en Guácimo, Costa Rica en 1994, acontecimiento en que se crea la Alides, reconocen ante el mundo el carácter único e indivisible del patrimonio natural de Centroamérica y además se responsabilizan por su conservación, considerando la estrecha relación que existe entre la conservación ambiental y la calidad de vida de los pueblos<sup>60</sup>.

Es sin embargo en la Cumbre Ecológica Centroamericana para el Desarrollo Sostenible realizada en Managua en octubre de 1994, en donde se crean como bases de la misma el manejo sostenible de los recursos naturales y mejora de la calidad ambiental, mediante la Alides.

En cuanto a la legislación regional en materia de medio ambiente, se le encomendó a la Secretaría Ejecutiva de la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (CCAD) constituida durante la celebración de la reunión de presidentes en Costa Rica en 1989. A partir de entonces la CCAD es la institución rectora en la región en la materia y tiene como funciones principales promover la incorporación de los asuntos ambientales en los niveles de decisión política de la región e implementar las políticas, planes y proyectos que emanen de dicha Comisión.

Es importante mencionar que no deja de ser clave la importancia que se le ha dado al tema del medio ambiente en las cumbres de presidentes que se realizaron después de la creación de la CCAD. Es precisamente a partir de la celebración de estas cumbres que se enfatiza al medio ambiente como un problema integral que compete a cada uno de los países y que por tanto recibe un tratamiento multilateral. Este proceso cobra resonancia y une los esfuerzos que hasta la fecha se habían venido dando en la constitución de la Alides, cuyos lineamientos como ya se mencionó anteriormente dan trascendental notoriedad al tema ambiental en la región.

---

59. Luis Raúl Salvadó y Cristina Zeledón: *Ponencia sobre "las migraciones internacionales y los Derechos Humanos"*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José, Costa Rica, mayo 1992.

Es así que durante la siguiente reunión de presidentes en 1990 en Montelimar, Nicaragua, reafirman su apoyo a la CCAD para que solicite y evalúe la gestión de fondos ágiles e innovadores para darle un mayor impulso a sus programas y proyectos. Asimismo, durante la reunión en Antigua ese mismo año le dan énfasis a la protección de los ecosistemas de la región, especialmente de los recursos no renovables, al igual que en Puntarenas, Costa Rica, reconocieron la necesidad de tomar acciones enérgicas para la preservación, renovación y desarrollo de los recursos naturales con el apoyo total de las más altas instancias políticas. Finalmente, durante la reunión de San Pedro Sula en Honduras en 1995, se decide incorporar a los ministros de Salud en la CCAD, para fortalecerla en el ámbito político y de gestión como institución rectora de la integración centroamericana en materia de medio ambiente.

Cabe resaltar que la CCAD patrocinó el Plan de Acción Centroamericano sobre Bosques Tropicales en 1991 y preparó el camino para el Convenio Forestal Centroamericano en 1993, que provee un marco para la reforma política e institucional del sector forestal.

En aras de promover programas o convenios regionales integrales de protección del medio ambiente, se firmó en 1992 la Convención Centroamericana sobre la Conservación de la Biodiversidad y Protección de las Áreas Protegidas. De igual manera y una vez implementados estos acuerdos se priorizó una iniciativa regional para conservar las áreas de mayor impacto de la biodiversidad, conocida como el "Corredor Mesoamericano de Biodiversidad (CMB)", que se extiende desde el sur de México hasta Colombia.

El papel de la CCAD no ha dejado de perder protagonismo y liderazgo, liderando actualmente una iniciativa de este tipo, para lo que ha solicitado colaboración de organizaciones internacionales y así echar adelante un proyecto regional del "Corredor Biológico Centroamericano". Este proyecto se focaliza en la coordinación y armonización de las regulaciones y gestiones regionales y actualmente ya se ha operacionalizado en cada uno de los países del área mediante proyectos de cooperación técnica con fondos tanto del sector público como del privado, así como de la cooperación internacional.

Estos proyectos, en lo nacional y en lo regional pretenden como uno de sus objetivos proveer respuestas coherentes multisectoriales a temas interrelacionados de pobreza rural, manejo de los recursos naturales y la conservación de la biodiversidad. Dichos proyectos representan apenas una fracción de lo que se necesita para asegurar la existencia de la riqueza biológica en Centroamérica<sup>61</sup>.

Un ejemplo claro y que se está implementando en la región es el Plan Trifinio, en la zona específica que comparten Guatemala, Honduras y El Salvador. Este proyecto se constituye mediante la firma de un Acuerdo de Cooperación Técnica entre la UE y los tres países para la formulación de un plan de desarrollo de la región fronteriza y comprende todos los componentes de desarrollo sostenible y por su naturaleza trinacional, se presenta como un

---

60. V. La Alianza para el Desarrollo Sostenible (Alides): ob. cit.

61. V. documento *Mesoamerican Biological Corridor Initiatives*, National Projects supported by GEF/World Bank.

modelo único de integración en el campo económico, social y ambiental. Además incluye criterios y valores que promueven el desarrollo sostenible, el respeto a los derechos humanos y a una vida saludable y productiva en armonía con la naturaleza<sup>62</sup>.

Con EEUU también se logró formalizar en diciembre de 1994 la Declaración Conjunta Centroamérica-USA (Conca-USA), cuya importancia radica en el factor ambiental que vino a ampliar el marco de acción e iniciativas regionales para una implementación simultánea, protección del medio ambiente y la lucha contra la deforestación. A la luz de esta Declaración se implementaron proyectos de control y fijación del dióxido de carbono para unirse a los esfuerzos que en esa materia ya se habían ratificado acuerdos en la sede de las convenciones de Berlín y Kyoto sobre el ozono y la emanación de gases causantes del efecto invernadero<sup>63</sup>.

## Conclusiones

Terminada la Guerra Fría, el Sistema Internacional inauguró una etapa de gran optimismo multilateralista. Sin la confrontación ideológica, la percepción era que tanto las Naciones Unidas como las demás organizaciones multilaterales regionales y subregionales asumirían niveles cada vez mayores de jurisdicción sobre un mundo que, dominado ahora por las megatendencias y la globalización, reduciría paulatinamente el peso específico del Estado-nación en favor de un universalismo como el avizorado por Kant a mediados del siglo XVIII.

Esa visión ideal fue rápidamente matizada por el resurgimiento de los nacionalismos exacerbados y de las nuevas oleadas de fanatismo étnico y religioso que los acompañaron. Enfrentados con la desintegración y el terrorismo, sumergidos en una profunda crisis económica, e imposibilitados de acceder con suficiente rapidez a los beneficios de la democracia, muchos Estados reconstruyeron sus proyectos hegemónicos en detrimento de la sociedad civil recientemente redimida y en abierto desafío a la Comunidad Internacional y sus instituciones. También esos Estados en no pocas ocasiones manipularon o coercionaron a entidades multilaterales cuyos recursos de poder, como lo confirmaron las crisis en la antigua Yugoslavia, Irak, la región de los Grandes Lagos y el Sudán, resultaron insuficientes para contrarrestar la violencia y el caos<sup>64</sup>.

La invasión de Kuwait por Irak en 1991 y las acciones que en defensa del principio de la no intervención y la libre autodeterminación hubo de autorizar el Consejo de Seguridad fue, a un tiempo, la cima y el nadir de la preeminencia de las Naciones Unidas en ese mundo en turbulencia. Ni la Agenda para la Paz del secretario general Boutros-Ghali, ni la convocatoria de las grandes cumbres

62. *Euronotas*: Delegación de la Comisión Europea para Costa Rica, Guatemala, Honduras, El Salvador y Panamá. Región del Trifinio: la UE apoyando el proceso de desarrollo e integración, septiembre-octubre 1998.

63. V. *Declaración Conjunta Centroamérica-USA (Conca-USA)*, Miami, 1994.

64. James Rosenau: *Turbulence in World Politics*, 1994.

mundiales del medio ambiente, la mujer, el hábitat y el desarrollo social fueron suficientes para devolverle a la ONU el vigor perdido en esa coyuntura terrible de 1991-1996<sup>65</sup>.

Centroamérica se benefició, sin embargo, del prestigio sin precedentes del multilateralismo durante los años de la negociación del Plan de Paz y la etapa que la sucedió. Coincidente con el fin del enfrentamiento bipolar, ese proceso constituyó un caso *test* exitoso y positivo para las Naciones Unidas y la OEA en el nuevo orden internacional. Ninguna zona del mundo agobiada por conflictos regionales en los años 80 fue capaz de superar ese periodo con la rapidez y solvencia con que lo hizo el istmo. Esta circunstancia, sumada a la amplitud del mandato que los acuerdos de paz otorgaron a las Naciones Unidas y otros grupos verificadores, dio a las entidades multilaterales un espacio pocas veces conocido para desplegar a plenitud sus atributos en favor de la paz y la convivencia pacífica entre las naciones.

En buena medida gracias a esa gestión fue posible para los países de la región emprender la difícil transición hacia la democracia. Ese camino, que se había iniciado en 1984 en Guatemala y Honduras pero que nunca había ido más allá de donde lo permitieron las elites militares y sus acólitos, solo se volvió transitable a medida que las guerras civiles dieron paso a los acuerdos de paz y estos, a su vez, desembocaron en elecciones libres, limpias e internacionalmente supervisadas.

Aun así, no fue sino hasta 1996, con la firma de los acuerdos que terminaron con el enfrentamiento armado interno en Guatemala casi una década después de firmado el Plan de Paz de Esquipulas II, que Centroamérica pudo al fin iniciar verdaderamente una nueva etapa de su historia. La primera, por cierto, en que toda la región vive bajo el signo de la legitimidad democrática y el Estado de Derecho.

Esta evolución tan positiva trajo también el resurgimiento de la integración centroamericana. La firma del Protocolo de Tegucigalpa creando el SICA en 1991, la promulgación de la Alides en 1994, el establecimiento de asociaciones preferenciales y estratégicas con países y bloques de países del mundo entero, y la decisión de los gobiernos de marchar hacia la Unión Centroamericana como un proceso gradual y progresivo fundado en la democracia y el desarrollo sostenible, constituyen todos ejemplos de ese resurgimiento.

La refundación del SICA y su actualización y reforma a partir de la XV Cumbre de Guácimo, marcó un hito en las relaciones internacionales de Centroamérica. En efecto, la decisión de los presidentes de avanzar en la construcción y profundización del proyecto regional, permitió a Centroamérica empezar a vincularse a la Comunidad Internacional como un actor más homogéneo y racional. Aunque todavía no se le puede considerar como una entidad capaz de representar los intereses de la región en su conjunto, es indudable que tanto el SICA como su marco conceptual y político, la Alides, se han convertido en una sólida plataforma a partir de la cual Centroamérica podría dar el salto hacia la Unión avizorada en la Cumbre de Nicaragua<sup>66</sup>.

---

65. Weiss 1997.

66. V. *Declaración de Nicaragua*, Managua, julio 1997.

También resulta importante subrayar el interés que el multilateralismo ha tenido en Centroamérica desde el punto de vista de la cooperación internacional para el desarrollo. Más allá de la trascendencia política del activismo multilateral descrito en este trabajo (especialmente por medio de la ONU y la OEA en los procesos de pacificación, reconciliación nacional y desarme), también las agencias multilaterales han tenido un impacto significativo y perdurable como canalizadoras de recursos para la puesta en marcha de proyectos de desarrollo humano. Gracias a esos proyectos y programas, no solo los gobiernos de la región, sino también las organizaciones de la sociedad civil, han podido evitar muchos de los desengaños inevitables al confrontar las expectativas de los pueblos con las realidades propias de un momento de transición.

En el último quinquenio, Centroamérica ha tenido que enfrentarse al hecho ineludible de su pérdida de importancia en las agendas internacionales. Esta circunstancia ha sido el resultado de fenómenos tanto locales (como la normalización de la situación interna en todos los países) como extrarregionales (la creciente inestabilidad en África, Europa oriental, Asia y el Medio Oriente). La paz y la democracia, irónicamente, han traído consigo un olvido que solo se abandona en las coyunturas trágicas producto de los embates de la naturaleza.

Esta nueva realidad, que se presenta en momentos en que todavía quedan pendientes grandes desafíos en la región y que no toma debida nota de las asimetrías y las vulnerabilidades irresueltas en los países del área, no necesariamente debe considerarse amenazante en la perspectiva de un nuevo siglo. En efecto, obligada por las circunstancias, la clase política centroamericana debe ahora ejercer su liderazgo para transitar del asistencialismo a la solidaridad democrática; de la democracia viable, a la democracia participativa.

En ese derrotero, las organizaciones multilaterales pueden y deben jugar un papel central. Un papel que, como lo demostraron durante los años de la crisis, aumenta la calidad de la democracia en la región y facilita la construcción de proyectos nacionales más pluralistas y prósperos.