

**CENTROAMERICA: RIESGOS Y DESAFÍOS  
PARA LA PAZ Y LA DEMOCRACIA**  
**La unión política como estrategia**

Miguel Angel Reyes Illescas

**FLACSO** - Biblioteca



**DEBATE**

**41**

320.9 Reyes Illescas, Miguel Angel  
R457 Centroamérica : riesgos y desafíos para la  
paz y la democracia : la unión política  
como estrategia / Miguel Angel Reyes Illes-  
cas . -- Guatemala : FLACSO, 1998  
124 p. : il. ; 21 cm. -- (Debate ; 41)

1 PAZ 2 DEMOCRACIA 3 POLITICA 4 INTEGRACION  
CENTROAMERICANA 5 REFORMA DEL ESTADO  
6 POLITICA SOCIAL 7 CENTROAMERICA  
8 INVESTIGACION SOBRE LA PAZ

I t.

Este libro se publica gracias al apoyo financiero de la  
NOREWEGIAN AGENCY FOR DEVELOPMENT COOPERATION,  
NORAD.

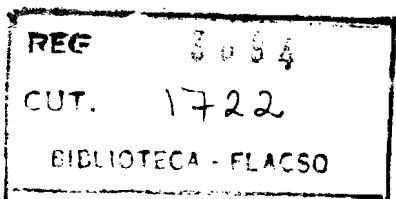
Esta es una publicación de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales  
FLACSO/Programa Guatemala cuya elaboración fue patrocinada por el  
Instituto Virtual de Estudios para la Paz de la UNESCO/México.

Diseño de portada: Paola Beverini.

Los criterios expresados en esta publicación son de la exclusiva  
responsabilidad del autor.

Impreso en Editorial Serviprensa C.A.  
3a. avenida 14-68, zona 1  
Teléfonos: 2325424-2329025 / FAX: 2320237  
E-mail: sprensa@gua.gbm.net

341  
R 33ce  
y. 2



Miguel Angel Reyes Illescas

*Centroamérica:  
Riesgos y desafíos para la paz y  
la democracia  
La unión política como estrategia*

# CONTENIDO

Presentación / 7

Introducción / 9

Los riesgos de la paz y la democracia / 15

    La cuestión social / 17

    La economía de la "integración" / 21

    Las insuficiencias conceptuales / 24

El legado histórico de la integración / 27

    Alcances y carencias / 29

    La persistencia y acumulación de riesgos / 33

    ¿Es viable el modelo actual? / 37

Correcciones parciales y desafíos abiertos / 41

    El "ajuste al ajuste" / 43

    La "reconversión" del Estado / 44

    Los desafíos político-sociales / 47

Una estrategia alternativa / 49

    La vía de la unidad política / 51

    La alianza necesaria / 57

    Una agenda para la reflexión / 61

    El discurso político / 67

    Más allá del discurso / 70

Los escenarios / 73

Biografía / 81

Anexo / 89

## PRESENTACION

*El presente estudio fue elaborado por el doctor Miguel Angel Reyes Illescas para el Instituto Virtual de Estudios para la Paz (IVEPAZ) de la UNESCO/México en los últimos meses de 1996 y los primeros de 1997. El Programa FLACSO-Guatemala ha considerado que el trabajo no ha perdido actualidad y, por el contrario, ha ganado importancia en virtud de decisiones recientes en materia de integración centro y latinoamericana. Cobra aún mayor relieve por la poca discusión que en el ámbito nacional tiene el tema de la integración. Por esas razones y por la relevancia que el tópico tiene para el Programa, FLACSO-Guatemala ha estimado oportuno y valioso editar conjuntamente este trabajo.*

*El estudio ha sido actualizado y es, en palabras de su autor, "una reflexión necesaria sobre Centroamérica". El autor percibe que en el istmo, en estos períodos de postguerra, se generan circunstancias que ponen en riesgo la paz y la democracia. Para prevenir los peligros propone reexaminar el actual proceso de integración a la luz de valoraciones sociales y políticas más amplias que las hoy predominantes.*

*FLACSO-Guatemala y el doctor Reyes Illescas manifiestan su reconocimiento a UNESCO por autorizar la publicación revisada de esta reflexión.*

*Ciudad de Guatemala, Centroamérica, mayo de 1998*

## INTRODUCCIÓN

En estas notas se hace una *reflexión* sobre los riesgos y desafíos para la sostenibilidad de la paz y el fortalecimiento de la democracia en Centroamérica, derivados del impacto de las políticas económicas prevalecientes. Con base en esta reflexión se propone una estrategia para un reencauzamiento del *proceso general de transición* en el istmo y se propone considerar la unión política de la región como un marco estratégico para encontrar soluciones. Los contenidos principales se acordarían en una reunión de presidentes que se denominaría Esquipulas III.

## La problemática

Han transcurrido más de diez años desde el 25 de mayo de 1986, cuando los presidentes centroamericanos reunidos en Guatemala firmaron la Declaración de Esquipulas I, que creara, junto con el Acuerdo de Paz de Esquipulas II del 7 de agosto de 1987, el marco de confianza político-jurídica que diera paso a los procesos de diálogo para concluir los conflictos armados internos en la región.<sup>1</sup> Con la firma de la paz en Guatemala, el 29 de diciembre de 1996, los conflictos armados en el istmo han concluído.

En círculos de observadores se estima que la paz y la democracia alcanzada en Guatemala, El Salvador y Nicaragua son frágiles porque la violencia común y política ha retornado de otras formas y porque las tendencias del autoritarismo anterior no han sido sustancialmente desplazadas. Una de las razones es la falta de solución y el agravamiento de los problemas sociales que estuvieron en la raíz de los conflictos armados. Otras, las políticas económicas que en estos diez años habrían creado más pobreza, exclusión social y deterioro del medio ambiente.

---

<sup>1</sup> En sentido estricto y literal el acuerdo de Esquipulas II no creó la figura legal para el diálogo y la negociación entre gobiernos y fuerzas irregulares, pero el clima creado, la institucionalidad propuesta y una interpretación extensiva del espíritu de los acuerdos, sí facilitó las negociaciones.

Independientemente de los contenidos formales expresados en los acuerdos, los objetivos primordiales de Esquipulas I y II se inclinaban en tres direcciones: 1o) evitar una guerra regional promovida por los Estados Unidos en contra de Nicaragua y cuyo resultado afectaría a todos los Estados; 2o) tomar, de cierta manera, en manos centroamericanas, la dirección de la resolución de ese conflicto por medios políticos; y 3o) proponer una paz duradera y una democracia pluralista, abierta a las diferentes corrientes ideológicas, como alternativa al proyecto democrático-popular de las guerrillas en el área.

Las alianzas de los actores nacionales e internacionales pre-Esquipulas se estructuraron en torno a la guerra y a esos objetivos, en pro o contra Nicaragua, y fue el *impasse* que dejaron las propuestas de paz no ejecutadas del grupo de Contadora, el espacio que los gobiernos de Centroamérica utilizaron con Esquipulas II para evitar la invasión militar y para crear el clima de confianza que facilitó la apertura de los diálogos por la paz. Pero los diálogos sólo resolvieron militar y políticamente los conflictos y los acuerdos sólo previeron el tránsito de la violencia política organizada a una paz definida por la ausencia de conflictos armados. Como consecuencia, se pactó el tránsito de regímenes con democracias formales a regímenes con democracias políticas y se dejó pendiente la resolución de los fundamentos sociales y económicos que consolidaran las formalidades de esa paz y de esa democracia.

### **La necesidad de una nueva reflexión centroamericana**

Los acuerdos de Esquipulas proclamaron alcanzar la paz “firme y duradera” y la democracia “participativa” y en el punto 9 de Esquipulas II los presidentes afirmaron que “la consolidación de la democracia implicaba la creación de un sistema de bienestar y justicia económica y social” cuya creación, sin duda, sigue siendo la agenda pendiente de cumplir.

En sentido amplio y en retrospectiva histórica de largo alcance, los acuerdos de Esquipulas I y II representaron la versión moderna de los viejos intentos de reunificación centroamericana cuyos orígenes se enraizan en el período colonial y en la fundación de la Federación de las Repúblicas de Centroamérica en 1824, y se extienden a todo lo largo del siglo XIX y primera mitad del XX. En el pasado cercano, los acuerdos representan el *momento político* en la evolución del Mercado Común Centroamericano (MCCA) creado en las dos décadas posteriores a la segunda postguerra. La retrospectiva obliga a subrayar que uno de los méritos de los acuerdos I y II, fue la revitalización política de ese proceso de integración económica, en un momento en el cual la región parecía balcanizarse.

En la actualidad, aunque en la superficie de los gobiernos, pareciera que existen criterios comunes respecto del modelo de integración, en la *sociedad centroamericana* existen diferentes percepciones y posiciones y hay diferentes puntos de vista respecto de los objetivos, caminos, alcances, ritmos y políticas que el proceso debiera seguir. En los propios instrumentos y acuerdos suscritos, y en las instituciones y oficinas regionales recientemente creadas, se refleja la heterogeneidad. A la falta de coherencia se suman las diferencias entre los países respecto de los tiempos en el manejo de la macroeconomía.

Es evidente que viejas limitaciones históricas y dificultades actuales han impedido que se haya progresado en la creación de ese “sistema de bienestar y justicia económica y social” que proclamaron los acuerdos de Esquipulas. A los diez años de su firma, los problemas sociales han empeorado restringiendo en mucho el ejercicio de los derechos civiles en la naciente democracia. Por ello, una nueva reflexión se hace necesaria para intentar reencauzar a Centroamérica hacia los objetivos insatisfechos.

Chamorro y Nájera (1996b) valoran que una revisión global de la integración en el istmo debería discutir cinco temas: 1o) la conceptualización del proceso; 2o) la problemática de que la sola armonización, coordinación o convergencia de políticas económicas no conduce a la integración; 3o) la naturaleza de las relaciones económicas internacionales que imponen restricciones a los países; 4o) la reestructuración de la red institucional para hacerla operativa; y 5o) la construcción de alianzas estratégicas nacionales y centroamericanas para democratizar el proceso.

Soy de la opinión de que la reflexión debería ser aún más comprensiva e incluir un reexamen de la *etapa actual de transición* histórica regional e internacional y un estudio de las posibilidades y del imaginario político y social, para reencauzar todo el proceso de transición en el istmo, a partir de la superación de sus riesgos y de la asunción de sus desafíos. Existen alternativas razonables que es imperioso explorar.

Importantes puntos de apoyo en el reexamen quizá sean ahora de naturaleza política *interna* dado el cambio del escenario político de la región. Por primera vez en muchos años no hay conflictos armados en el área y se está produciendo una recomposición de los actores en cada uno de los países. Por primera vez, después de la segunda postguerra, Centroamérica inicia un período de democratización. Pero en hipérbole desafiante, los puntos de apoyo político a la democracia son a la vez los puntos de su debilidad. El marco de la paz y de la representatividad democrática son frágiles y sus actores sociales y políticos experimentan recomposiciones difíciles. Marcos y actores se encuentran amenazados permanentemente por la inestabilidad

y el deterioro que surgen, la mayoría de las veces, de problemas sociales irresueltos y acumulados, y de liderazgos nacionales aún autoritarios. En el fondo, Estados y sociedades políticas y civiles poco estructuradas que no parecieran poseer los recursos y las capacidades para ejercer formas de gobernabilidad democrática.

Con el objeto de contribuir a esa necesaria reflexión, en este trabajo se sugiere *un reencauzamiento del proceso general de transición en Centroamérica* y para el efecto, en el capítulo 1, se puntualizan los riesgos para la paz y la democracia que se derivan del impacto de la política económica en la cuestión social y en la naturaleza descriptiva del actual modelo de integración. En el capítulo 2, se recapitulan a grandes rasgos los alcances y carencias que ha dejado el proceso integracionista que se iniciara después de la segunda postguerra. En el capítulo 3, se hace referencia a las medidas que se estarían tomando para atenuar los riesgos y se destacan desafíos cuya asunción implicaría lanzar iniciativas más audaces. En el capítulo 4 se sugiere la unidad política del istmo como marco de una estrategia para reencauzar el proceso general de transición, y en el capítulo 5, se esbozan escenarios que pudieran presentarse como resultado de diversos cursos de acción asumidos por los actores estratégicos.

## PRESENTACION

*El presente estudio fue elaborado por el doctor Miguel Angel Reyes Illescas para el Instituto Virtual de Estudios para la Paz (IVEPAZ) de la UNESCO/México en los últimos meses de 1996 y los primeros de 1997. El Programa FLACSO-Guatemala ha considerado que el trabajo no ha perdido actualidad y, por el contrario, ha ganado importancia en virtud de decisiones recientes en materia de integración centro y latinoamericana. Cobra aún mayor relieve por la poca discusión que en el ámbito nacional tiene el tema de la integración. Por esas razones y por la relevancia que el tópico tiene para el Programa, FLACSO-Guatemala ha estimado oportuno y valioso editar conjuntamente este trabajo.*

*El estudio ha sido actualizado y es, en palabras de su autor, "una reflexión necesaria sobre Centroamérica". El autor percibe que en el istmo, en estos períodos de postguerra, se generan circunstancias que ponen en riesgo la paz y la democracia. Para prevenir los peligros propone reexaminar el actual proceso de integración a la luz de valoraciones sociales y políticas más amplias que las hoy predominantes.*

*FLACSO-Guatemala y el doctor Reyes Illescas manifiestan su reconocimiento a UNESCO por autorizar la publicación revisada de esta reflexión.*

*Ciudad de Guatemala, Centroamérica, mayo de 1998*

**LOS RIESGOS DE LA PAZ  
Y LA DEMOCRACIA**

El impulso democrático de la segunda postguerra mundial se revirtió drásticamente en Guatemala en 1954, involucionó entre influencias militares y veleidades democráticas en El Salvador y Honduras, y en Nicaragua, la dictadura de los Somoza no permitió tan solo su fundación puramente formal. Unicamente en Costa Rica la democracia representativa logró consolidarse y producir el bienestar social y la institucionalidad, que hoy, en acelerado deterioro en toda la región, pone en peligro la energía democratizadora que del mundo llegó a Centroamérica con la conclusión de los conflictos armados. El peligro radica en posibles retrocesos autoritarios y violentos de signo desconocido por los problemas acumulados y el impacto de las políticas económicas prevalecientes. En este capítulo se reflexiona sobre los riesgos socioeconómicos y los síntomas de disgregación que se estarían originando en el modelo económico y que afectan la estabilidad regional.

### **La cuestión social**

La exclusión y las desigualdades sociales en el istmo tienen causas múltiples y orígenes remotos y acumulados y, a excepción de Costa Rica, los índices de pobreza siempre fueron altos pero relativamente estables, particularmente entre 1960 y 1980 (Torres-Rivas 1995: 54). Sin embargo, después de 1980, con la agudización de la crisis y con el inicio de las medidas de la estabilización y del ajuste (en adelante MEA), la pobreza, la pobreza extrema y la informalidad urbana crecieron, y crecieron sobre todo, las diferencias sociales en términos alarmantes. El ajuste afectó a los sectores populares, a unos más, a otros menos, pero a todos (Rojas 1995: 125).

La opinión de la población sobre la pobreza es radical como las cifras. Seis encuestas de opinión llevadas a cabo respectivamente en cada país centroamericano en los meses de julio y agosto de 1966, indicaron que el 77.5% de los centroamericanos opina que la pobreza ha aumentado mucho en los últimos cinco años, y el 80.4% por su parte estimó que el sistema económico prevaleciente ofrece más oportunidades a los ricos (Borge & Asociados 1996: preguntas 13 y 15). Entre los

economistas y analistas, las opiniones no son uniformes. Se difiere en porcentajes de pobreza y en sus causas según opciones ideológicas y políticas. Incluso hay quienes sugieren que el impacto negativo obedece más bien a la aplicación inadecuada de la política de ajuste “si un movimiento sindical logra retrasar la ejecución de una medida de ajuste concreta, la simetría con el resto del programa de ajuste se pierde y el resultado final se vuelve infructuoso” (ICEP 1996: 4).<sup>2</sup>

Los gobiernos no se han ocupado en estudiar el impacto social que producen las MEA, y en el modelo integracionista, los datos a la disposición no permiten un análisis sistemático y en detalle en materia de desempleo, subempleo, reducción de pensiones y jubilaciones, informalización, disminución de salarios reales y gasto social,<sup>3</sup> quiebras de pequeñas y medianas empresas, desplazamientos de poblaciones rurales, alteraciones sociales y ecológicas en las comunidades por inversión de transnacionales, etc. Las estadísticas que se utilizan indican que las poblaciones en estado de pobreza, para la región, ascienden a un 70% hacia 1996 (Fredy Justiniano, consultor PNUD, panel, San Salvador, El Salvador, 20/9/96; Arrién *et al* 1996: 26)<sup>4</sup> y las políticas sociales son dramáticamente insuficientes. Al extremo de que las comunidades se organizan más bien para prácticas de sobrevivencia (CEPAL 1996b: 4).<sup>5</sup>

¿Tiene el actual proceso de integración algún impacto favorable o desfavorable a esa cuestión social? “Es difícil observarlo porque no es tangible... [y] en políticas sociales la integración está comenzando” (Rubén Orozco, Director de Estudios de la Secretaría del Sistema de Integración Centroamericana, SICA, El Salvador, Entre-

---

<sup>2</sup> Para una defensa de este punto de vista ver L. Sosa, “Centro América: el impacto de la globalización y del ajuste estructural en el mundo del trabajo”, en *Panorama Centroamericano*, Guatemala, INCEP, No. 31, julio-septiembre de 1993.

<sup>3</sup> En un estudio de noviembre de 1996 de la CEPAL, los datos más recientes de gasto social no desglosado, datan de 1993. Véase CEPAL, 1996b, pp. 5, 17 y 18.

<sup>4</sup> Las principales áreas de pobreza se encuentran en Guatemala y El Salvador, “en Guatemala un poco más de un tercio de las personas pobres de la región... En el otro extremo se encuentran Costa Rica y Panamá que aportan, por separado, el 9% de los pobres del área”, J. Arrién *et al*, *Calidad de la Educación en el Istmo Centroamericano*, San José, Costa Rica, UNESCO-SAN JOSE, 1996, p. 26.

<sup>5</sup> En El Salvador, Guatemala y Honduras se tiene el mismo nivel de ingreso per cápita que en 1970. PNUD-UNOPSCAM96.001, *Informe sobre Desarrollo Humano 1996. Extracto Centroamericano*, San José, Costa Rica, PNUD, 1996, p. 5.

vista, 18/9/96). La política social regional adquirió una primera formulación hasta fines de 1996 y aún es desconocida para el público.<sup>6</sup>

El hecho es que la política social "regional" está en sus comienzos. El Tratado de Integración Social entró en vigencia el 15 de mayo de 1996, y en la actualidad, salvo microacciones tradicionales en salud, en el resto de campos sólo se ejecutan algunos proyectos con el apoyo de la cooperación internacional y se preparan programas para su presentación.<sup>7</sup> No se reportan políticas sociales de impacto y alcance regional (Quinteros 1998). La Secretaría de Integración Social Centroamericana sólo tiene capacidad de propuesta y sólo sirve de "enlace" (ICAP/SG-SICA 1996: 83). El retraso y los mínimos no son casuales. En las MEA se utiliza el concepto en boga de "compensar" los necesarios "costos sociales del ajuste" con la promesa de que llegarán después los beneficios para los excluidos.

Se discute y se aprueba con frecuencia la importancia de aumentar el gasto social en educación y salud, en capital humano para elevar la productividad, sin embargo, la novedad de las MEA y del modelo de integración en materia social es el postulado de la "eficiencia" y la "focalización" del gasto, la mayoría de las veces, por medio de los exiguos Fondos de Inversión Social (FIS) y de miniproyectos locales. Su característica es la búsqueda de recuperación de costos y la obtención de ganancias sin aumentos en los presupuestos del gasto social: las erogaciones en salud, educación y vivienda, en el mejor de los casos, permanecen estáticas. Los datos en estos rubros informan que "Honduras ha llevado a cabo esfuerzos extraordinarios por evitar su caída, al igual que Costa Rica y Guatemala que... [sin embargo] muestran sacrificios en algunos años del decenio pasado. En el extremo opuesto, el gasto exiguo de por sí en El Salvador descendió a lo largo de la década de los ochenta por debajo de la mitad... Nicaragua también exhibe marcados deterioros en estos sectores" (CEPALb 1996: 16). Por otro lado, las medidas en favor de microempresarios y pequeños productores agrícolas son de alcance muy reducido (Rojas 1995: 70-71).

Los fondos se defienden con el argumento de que "tienen... la capacidad de pagar significativamente más altos salarios y evitar los retrasos burocráticos en todo tipo de contratos. Esto quiere decir que los fondos son más eficientes y tienen

---

<sup>6</sup> Después del reciente fracaso del Fondo de Inversión Social Centroamericano, la Secretaría del Tratado de Integración Social con sede en Panamá ha definido una primera propuesta de política social regional aún pendiente del conocimiento público.

<sup>7</sup> Véase Secretaría General/Sistema de la Integración Centroamericana, *Seguimiento de las Prioridades Inmediatas. Informe Ejecutivo, enero-abril, 1996*, (Segunda Etapa de la ALIDES, Plan Básico de Acción), Montelimar, Nicaragua, 8 de mayo, 1996.

bastante más personal proveniente de la iniciativa privada... A las comunidades locales usualmente se les requiere que contribuyan con trabajo y otros recursos" (Centro para la... 1994: 1). A esta "contribución" "voluntaria" de las poblaciones con "trabajo y otros recursos", se le llama "participación" y a los "altos salarios" que gana el "personal proveniente de la iniciativa privada" se le llama eficiencia. Se trata en el enfoque y en la práctica de una distorsión de conceptos.

La exclusión podría ser dramática. Con el criterio del crecimiento como condición para superar la pobreza, si en Centroamérica sólo se quisiera alcanzar "la tendencia del dinamismo de la economía" observada hacia fines de los años setentas, el PIB debería crecer en la región al 10% anual para alcanzar dicha tendencia en el año 2000, al 7.5% para obtenerla en el 2010, y al 6% para el año 2040 (Salazar 1991: cuadro 10).<sup>8</sup>

La Iniciativa Civil para la Integración Centroamericana, reunida en ciudad de Guatemala el 23 de agosto de 1996 declaró al concluir su II Asamblea General, "Expresamos nuestra profunda preocupación por la creciente desigualdad y pobreza generalizada en nuestros países, producto de las políticas de ajuste estructural y el impulso del modelo neoliberal, que nos pueden llevar al estallido social y al retorno a las condiciones de violencia e intolerancia de nuestros países" (Declaración Política. Múltiples voces construyendo un camino viable para Centroamérica, Guatemala, 23/8/96). El punto ha sido recurrente en las resoluciones de la Conferación Latinoamericana de Trabajadores (CLAT) desde la década anterior.

Estrechamente relacionada con la pobreza en el campo está la rápida destrucción del medio ambiente. La tercera parte de la cobertura boscosa se perderá completamente en cuatro años con su secuela de ruina para miles de pequeños y medianos agricultores (Torres-Rivas 1995: 49). La cumbre ecológica de Nicaragua de 1994 y la posterior Conferencia Internacional sobre Paz y Desarrollo en Honduras crearon la Alianza para el Desarrollo Sostenible (ALIDES) pero la depredación de los bosques continúa. Se suman a estos problemas la inseguridad ciudadana y la situación particular de los pueblos indígenas. Los riesgos sociales crecen en distintos órdenes y hasta el momento no existe un esfuerzo de envergadura orientado a buscarles solución. De no tomarse acciones urgentes y decisivas la inestabilidad social y las formas emergentes de violencia continuarán creciendo.

---

<sup>8</sup> Una estimación indica que los flujos netos de capital que deberían ingresar a la región para alcanzar dichas metas serían de US\$1,500 millones anuales para el objetivo del año 2000, US\$1,000 millones anuales para alcanzarlo en el 2010 y US\$800 millones para el 2040. L. Sosa. "Centro América: El Impacto de la globalización y del ajuste estructural en el mundo del trabajo", *Panorama Centroamericano*, INCEP, Guatemala, julio-septiembre de 1993, p. 16-17.

## La economía de la “integración”

Estos problemas capitales generalizados, exclusión con empobrecimiento e inseguridad y deterioro del medio ambiente, se agravan con el efecto disruptivo que produce la política económica de la apertura unilateral y desregulada de la de “integración”.

Basados en un diagnóstico simplista que acusó a la política económica anterior a los ochenta de “proteccionista” y causante de las dificultades de la economía en Centroamérica, el actual modelo se propuso eliminar los “sesgos antiexportadores” y decretar la desregulación y liberalización de la economía nacional y centroamericana (Stein y Arias Comps. 1992: De la Ossa y Rodas 1992, de la Ossa 1994, de la Ossa 1995). Se acusó al “proteccionismo” de distorsionar precios y asignación de recursos y de generar estancamiento e ineficiencia y se procedió a la desregulación nacional y de la región.

Hacia 1993 la apertura de la economía de los países era similar y se encontraba avanzada, al extremo de que en el tercer trimestre de 1994 “la integración centroamericana real muere...” (de la Ossa 1995: 5-6) y es sustituida “por un mecanismo de cooperación interestatal” (*ib.*). El Protocolo de Guatemala de 1993 (y los documentos firmados en ese período) trastocaron el concepto de “integración” al fijar como objetivo principal del modelo, “la inserción en el mercado internacional”. La “integración” pasó a ser integración con terceros, y la integración regional, un mero subproducto marginal.

A la apertura unilateral y al fuerte impulso a las exportaciones extrarregionales que se había promovido, se agregó la suscripción apresurada y poco responsable de tratados bilaterales de libre comercio con Estados Unidos, México, Colombia, Venezuela, Chile, la Unión Europea, países del Caribe, Japón, Corea del Sur. El resultado ha sido una “integración que ya no prevé complementariedad; es una integración entre países que son competidores entre sí... y, por lo tanto, tienen una base debilísima para poder entenderse” (Hinkelammert 1993: 430).

Así las cosas, Costa Rica ha acordado unilateralmente una zona de libre comercio con México; Nicaragua, Guatemala, El Salvador y Honduras han avanzado en el mismo sentido, los mercados en Centroamérica se van “a convertir en una extensión de los intereses económicos, financieros y comerciales de México” (Rodas 1996: 135-136).

Las tendencias disruptivas venían gestándose desde la década anterior. Los compromisos contraídos, bilateralmente con el GATT, dificultaban una política arancelaria uniforme. La admisión para 1993 del arancel con un piso de 5% y un techo de 20% tenía sólo efectos relativos por la existencia de múltiples excepciones y por la persistencia de los acuerdos bilaterales.<sup>9</sup>

Había obstáculos para negociar conjuntamente la deuda externa. Y la falta de mantenimiento de la infraestructura física regional desde hacía quince años, era el producto de la prioridad atribuida a las infraestructuras nacionales para la exportación. A la multiplicación de costos de gestión y administración originados en el bilateralismo, se agregaron dificultades de infraestructura física para la comunicación regional entre los países.

Por otro lado, al comparar la gran distancia entre las intenciones del discurso político de las reuniones de presidentes con las medidas adoptadas por los gobiernos se tiende a confirmar la conclusión crítica anotada: el esquema de "integración" se había reducido a un "mecanismo de cooperación interestatal".

Con una opinión favorable a este modelo, Lizano (1996) llegó a una conclusión todavía un poco más dramática. Opinó que la integración era más bien "un procedimiento para actuar, conjuntamente en algunos casos" (p.22. Subrayado mío).<sup>10</sup> Con todo, comentó con tono favorable, "un procedimiento adecuado para obtener beneficios adicionales (y evitar ciertos costos) en la solución de algunos de sus problemas" (p. 5. Subrayado mío). Lo importante, insistió, "es determinar si la acción conjunta regional se justifica o no. Lo demás es secundario" (p. 6. Subrayado mío).

En realidad, resumió, se trata de una integración, "a la carta" (p. 7), donde cada país escoge en cada oportunidad qué debe hacer. Son consensos parciales y

---

<sup>9</sup> El arancel ha dejado de ser "un elemento importante de negociación con terceros... [y] no facilita la producción interna a costos competitivos porque las tarifas de los insumos son altas". A. de la Ossa, "La Nueva Integración Centroamericana: ¿otro instrumento del neoliberalismo?". En: *El sistema de la integración centroamericana. Crítica de la Visión Oficial* (Temas Centroamericanos No. 4), A. de la Ossa, Comp. Costa Rica: Fundación Friedrich Ebert. 1994, p. 29.

<sup>10</sup> De manera expresa, Lizano amplía y precisa su observación "En consecuencia, la consolidación del espacio económico centroamericano, mediante la ampliación del libre comercio intrarregional de bienes (incluidos los de origen agropecuario) y de servicios, la integración monetaria y la coordinación de las políticas económicas nacionales, no representan la preocupación central, ni tampoco el cometido principal del nuevo enfoque de los gobiernos centroamericanos. Menos aún la constitución de un mercado común, caracterizado por la libre movilidad de los factores de la producción dentro de la región". E. Lizano, "¿Hacia un Nuevo Enfoque de la Integración Regional?", *Revista de la Integración y el Desarrollo de Centroamérica*, BCIE, No. 50, Honduras, enero-junio 1996, p. 6.

transitorios de los cuales “no pueden esperarse resultados significativos” (p. 21). Sin embargo, concluye con satisfacción indicando que, “lo trascendente es haber puesto en marcha, una vez más, el proceso” (*ib.*).

Este modelo “a la carta” ha dado lugar al nacimiento de una agenda pragmática y confusa que se deduce de intereses inmediatos sin responder a una orientación articulada —que no existe en los documentos de integración y probablemente en los gobiernos—. En 1995, en un intento de establecer una agenda prioritaria, se ordenaron los temas y se elaboró un Plan Básico para la segunda fase de ALIDES pero las contrariedades e insuficiencias del Plan demandaron mejor una evaluación de *todo* el sistema institucional.<sup>11</sup> Los resultados confirmaron las suposiciones, los estudios del BID y la CEPAL concluyeron en que no existe coordinación entre la mayoría de órganos e instituciones y entre lo regional y lo que cada país hace (“*Reporte Político/Panorama Centroamericano*”, No. 127, junio 1997, p. 3).

El modelo a la carta, en su totalidad, ha resultado constituir una matriz de políticas económicas que tienden a crear disrupciones desintegradoras en el cual un sistema institucional incoherente (el SICA) no tiene la fuerza necesaria para reunificar las “separaciones” sociales y entre países que aquéllas provocan. El comercio interregional, su mayor logro histórico, resulta ser un subproducto no buscado sistemáticamente, y la “armonización” y “coordinación” de “políticas” seleccionadas de ocasión, resultan ser de corto impacto y de efectos marginales. Después de diez años es improbable que Costa Rica se adhiera al PARLACEN y afirme una voluntad integradora explícita.

En un análisis práctico de los instrumentos de integración, y dadas las orientaciones del modelo económico predominante, una agenda pragmática sin un renovado espíritu centroamericanista y social sólo podría llegar a prioridades como las siguientes: aumentar la competitividad de las empresas nacionales y facilitar su inserción en el mercado internacional y al mismo tiempo tratar de atraer y proteger la inversión extranjera. En materia social sólo serían pensables el intercambio de experiencias y la gestión conjunta de recursos para políticas de focalización y en el mejor de los casos para microempresarios; y en materia política las prioridades se encaminarían a operacionalizar el Tratado de Seguridad Democrática en acciones de mejoramiento de los servicios migratorios y de policía. El resto quedaría limitado a medidas de poco impacto.

---

<sup>11</sup> Al BID y la CEPAL se encargó ejecutar el programa para establecer si las actividades mandatadas se están ejecutando “como también el contenido integrador de las mismas”, *Enlace Centroamericano*, “Proceso de Evaluación de la Integración Regional”, proyecto CAMP.96.OO1, octubre-diciembre de 1996, p.5.

En otras palabras, este esquema de "integración" "a la carta" no es "un hecho de vocación unionista centroamericana. Esa vocación es la que está por crearse" (Morales 1993: 139).

### Las insuficiencias conceptuales

Los riesgos para la paz y la democracia derivados de la cuestión social y del tipo del modelo anotado, tienen parte de su origen en los conceptos de los propios documentos (tratados, convenios, mandatos, protocolos, reglamentos, resoluciones, etc.) de integración (DI).

Tres "racionalidades" predominan en los DI: La de la liberalización económica y del ajuste de los acuerdos de Montelimar y Antigua de 1989 y 1990, la de la vieja concepción de la integración de 1960, ahora renovada en el Protocolo de Guatemala al Tratado General de Integración Económica Centroamericana de 1993, y la del Discurso Político, particularmente contenida en los enunciados de la Cumbre Ecológica Centroamericana para el Desarrollo Sostenible de 1994 (ALIDES).<sup>12</sup>

Es en los considerandos y declaraciones de intenciones de los DI donde predomina ese discurso político, con menciones a la paz, la consolidación de la democracia, el fortalecimiento de las instituciones democráticas, el respeto a los derechos humanos y al Estado de Derecho, etc.

A la poca claridad que crean las racionalidades sobrepuestas se agregan deficiencias conceptuales en temas centrales como la paz, la democracia y el "combate a la pobreza". En el cuerpo de los textos, los conceptos no se desarrollan o se confunden y terminan diluidos en la racionalidad económica predominante. Las deficiencias comienzan con el propio término "integración" que como se ha anotado, ha perdido toda significación original.

En las 'Bases' de la Alianza para el Desarrollo Sostenible (ALIDES) bajo el acápite '1. Democracia', se encuentran referencias a la "descentralización", "desconcentración", "gobiernos municipales", "organizaciones no gubernamentales", etc., mismas referencias que se encuentran en 2. bajo la noción de 'Desarrollo Socio Cultural' y mismas que reaparecen en los componentes del "concepto y naturaleza del proceso de la integración social centroamericana" del Tratado de

---

<sup>12</sup> El discurso político que prevalece busca integrar "una estrategia nacional y regional... en lo político, moral, económico, social y ecológico". Declaración de Guácimo. Alianza para el Desarrollo Sostenible, Guácimo, Limón, Costa Rica, 20 de agosto de 1994.

Integración Social. En otros documentos 'democracia' tiene los contenidos que aparecen bajo "Estado de Derecho" en el Tratado de Seguridad Democrática.

En el tema de la paz, en el 'Anexo', sobre compromisos en materia política de ALIDES bajo el título de 'la Paz' se incluyen contenidos de la más diversa naturaleza como "combate a la pobreza, la consolidación de la democracia y del Estado de Derecho, la modernización productiva, la conservación del medio ambiente, el uso racional de los recursos naturales renovables y la modernización del Estado" (Subrayado mío).

Pero si en los enunciados, los conceptos pierden contenido, en su operacionalización programática se reducen y se subsumen en el discurso económico predominante. Así, se invoca el combate a la pobreza como "propósito prioritario" pero al mismo tiempo se le pospone, condiciona, desintegra y reduce a las insuficiencias de la política social. El Tratado de la Integración Social Centroamericana, rehuye toda obligatoriedad regional, no define la idea sugerida de "integración social" y resta fuerza a sus disposiciones sujetándolas a la "voluntariedad" de cada gobierno y a la sola "coordinación" entre países.<sup>13</sup> La política termina reducida a vagas alusiones sobre "alivio de la extrema pobreza" de los "grupos más vulnerables".

La confusión y reducción de los conceptos, la baja prioridad de la política social y el impacto de las políticas económicas predominantes no contribuyen a resolver los problemas de la indigencia en el istmo y menos aún a una sustantiva *integración* nacional y regional con efectos estabilizadores en favor de la consolidación de la paz y la democracia. Examinemos en el siguiente capítulo cómo se llegó a esta situación y qué aspectos positivos ha dejado la experiencia.

---

<sup>13</sup> "Los Estados se comprometen a alcanzar de manera voluntaria, gradual, complementaria y progresiva, la integración social centroamericana..." (Art. 1), mediante "... la coordinación, armonización y convergencia de las políticas sociales nacionales entre sí y con las demás políticas del SICA". Art. 4 del Tratado de Integración Social Centroamericana, San Salvador, El Salvador, 30 de marzo de 1995.

**EL LEGADO HISTÓRICO  
DE LA INTEGRACIÓN**

En una retrospectiva histórica contemporánea, la integración iniciada en esta segunda mitad de siglo ha dejado resultados contradictorios; positivos para la unidad y desarrollo centroamericanos, pero con deficiencias que ponen en riesgo el futuro de la región. Las concepciones, alcances y objetivos han variado y las limitaciones sociales son mayores. Probablemente el hecho más importante sea el nacimiento de una leve conciencia política centroamericanista y a partir de ella la posibilidad de buscar alternativas que satisfagan los intereses de todos. En este capítulo se pasa a revisar estos puntos.

### Alcances y carencias

Puede decirse que el moderno proceso de integración en Centroamérica ha recorrido cinco etapas desde su fundación y que un reencauzamiento del *proceso de transición* en el istmo daría lugar al inicio de una sexta. La primera etapa corrió desde la suscripción del Tratado General de Integración en 1960 hasta la "guerra inútil" entre El Salvador y Honduras en 1969. La segunda, del fracaso del "modus operandi" de 1970 a la profundización de la crisis general en Centroamérica a partir de la caída de Somoza en 1979. La tercera etapa, de la insolencia de pagos entre países de principios de los ochenta a la suscripción de los acuerdos de Esquipulas en 1986 y 1987, la cuarta de estos acuerdos a la Declaración de Antigua de 1990. La quinta es la actual y la sexta la que al final de estas notas se sugiere como la estrategia para la unidad política.

La concepción de las primeras dos etapas se basó en el modelo de integración europea y en las propuestas de Prebisch sobre la sustitución de importaciones-mercado común protegido- exportaciones industriales intrarregionales.<sup>14</sup> Los ob-

---

<sup>14</sup> Antes del Tratado General se suscribieron tres convenios que incluían estos conceptos: el Tratado Multilateral de Libre Comercio e Integración Económica, el Convenio sobre el Régimen de Industrias Centroamericanas de Integración y el Convenio Centroamericano sobre Equiparación de Gravámenes a la Importación.

jetivos del Tratado General que le dio origen formal en 1960 eran limitados. Se trataba de crear una zona de libre comercio y un arancel común en cinco años pero en el largo plazo se consideraba que se podía acceder a la integración económica. Se buscaba favorecer la industrialización y se la miraba como una estrategia para complementar los ingresos de las exportaciones agrícolas más tradicionales como el café y el banano. Han pasado treinta y seis años y el arancel común vuelve a ser motivo de polémica y la integración económica sustantiva probablemente haya quedado en el olvido.

En su origen, la CEPAL y técnicos centroamericanos constituyeron el elemento más dinámico en las propuestas que buscaron una integración con espíritu de autodeterminación centroamericana. Se conoce que ese espíritu sufrió la influencia que ejerció la administración Eisenhower para que en el Tratado desapareciera el grado de selectividad y programación del desarrollo industrial propuesto. La selectividad serviría para promover empresas centroamericanas en el mercado cautivo del área con apoyo en el Convenio sobre Industrias de integración. Finalmente y debido a la presión externa prevaleció un sistema de protección y estímulo no regulado a la inversión extranjera.

Con todo y las modificaciones y la posterior distribución desigual entre países debido a las desventajas comparativas de sus plantas industriales, el crecimiento del comercio interregional fue uno de sus principales logros. Se estableció la zona de libre comercio para casi todos los productos originados en la región, se adoptó un arancel común, se amplió la infraestructura de telecomunicaciones e interconexión eléctrica y de transporte terrestre (carreteras y transporte pesado), se aumentó la tasa de crecimiento industrial, se constituyeron mecanismos de pago por compensación para el intercambio regional y se crearon importantes instituciones de gestión del proceso, entre ellas, su Secretaría Permanente, la SIECA, y su Banco de Integración, el BCIE. Fue la época de mayores realizaciones.

Hacia 1965 se comenzó a notar un decaimiento en el crecimiento comercial por una relativa saturación de los mercados y por las disputas por la desigual distribución de costos y beneficios entre países. Aparecieron dificultades para corregir rigideces del arancel común y los gobiernos iniciaron actitudes unilaterales para proteger sus balanzas de pagos. Con la guerra El Salvador/Honduras, este país se retiró del libre comercio y se interrumpieron física y económicamente los flujos comerciales y el funcionamiento de algunos de sus órganos políticos como el Consejo Económico y el Consejo Ejecutivo. La integración quedó prácticamente rota por razones económico-sociales que se encontraban en el fondo del conflicto bélico y por deficiencias en la concepción y en las instituciones.

A partir de esta interrupción se inició una segunda etapa que se caracterizó por la imposibilidad de alcanzar acuerdos para su reestructuración conceptual e institucional. Fracasaron sucesivamente el “modus operandi” de 1970, la Comisión Normalizadora de 1971 y el Comité de Alto Nivel que debería dictaminar sobre el ambicioso Anteproyecto de Tratado Marco para crear la “Comunidad Económica y Social Centroamericana” propuesto, en doce tomos, por la SIECA en 1972. Con una concepción programática no vuelta a repetir, los técnicos centroamericanos fueron esta vez sus principales impulsores.<sup>15</sup> Después de varios años, el anteproyecto no fue discutido, probablemente porque los gobiernos y los actores económicos predominantes se inclinaban por medidas fuera del Mercado Común, entre otras, la creación de zonas francas y las primeras exportaciones de productos no-tradicionales.

Fue una década de dificultades político-institucionales y de carencia de propuestas consensuadas de reestructuración. Sin embargo los flujos del comercio intrarregional continuaron creciendo con el auxilio de acuerdos bilaterales entre países y los gobiernos dieron un paso importante, como bloque, al suscribir el acuerdo de la Unión de Países Exportadores de Banano en 1974.

Las dos primeras etapas de relativo crecimiento industrial e intercambios comerciales produjeron impactos en la composición de las sociedades centroamericanas. Surgieron grupos empresariales en la industria y el comercio y nacieron capas de obreros y de estratos medios en las ciudades (gerentes, profesionales, técnicos, funcionarios). Pero la incipiente industrialización (y la exportación tradicional) no pudieron absorber el desempleo urbano y la migración rural y las ciudades se rodearon de áreas marginales. Y una de sus promesas, el beneficio para todos, no se cumplió; los beneficios del proceso no se “derramaron” a los estratos vulnerables.

La tercera etapa que se inicia a principios de los años ochenta y que concluye con los acuerdos de Esquipulas I y II en 1986-87 se caracteriza por una drástica disminución del comercio interregional y por la presencia de perniciosos síntomas de *desintegración*.

Muchos factores, no atribuibles al modelo mismo, influyeron en esos resultados del primer lustro de los ochenta. La caída del valor de las exportaciones tradicionales, la crisis de los precios del petróleo, las crisis políticas, las guerras de

---

15 El principal promotor del anteproyecto fue Gert Rosenthal. Véase M. A. Reyes, “Emergencia de la Tecnocracia. Implicaciones estructurales e ideológicas del anteproyecto que crea la Comunidad Económica y Social Centroamericana”, *Política y Sociedad*, Guatemala, USAC, julio-diciembre (2) 11-34.

baja intensidad y de liberación nacional, las políticas económicas ejecutadas con criterios puramente nacionales, etc. A principios de la década se iniciaron las políticas de estabilización y ajuste con diferentes ritmos y profundidades entre los Estados, los gobiernos prescindieron de las políticas de integración y fueron desmontando la estructura proteccionista regional creada en 1960. Se provocaron exclusiones mutuas y comenzaron a competir entre sí. Presionados por la falta de capacidad de pago para continuar con el intercambio comercial, se declararon embargos comerciales unilaterales periódicos que redujeron el comercio y crearon deudas entre países (colapsó la Cámara Centroamericana de Compensación Monetaria).

En diciembre de 1986, presionados por los grupos que promovían la maquila, los gobiernos acordaron la reducción de los aranceles para textiles y vestuario a niveles "meramente nominales" (Weeks 1990: 55-56). La protección de esta rama había sido central en el desarrollo de la incipiente industria y del comercio regionales. Al terminar la década "después de una prolongada labor de diseño y negociaciones [el arancel común] fue suspendido al poco tiempo de entrar en vigencia" (Caballeros 1995: 32).

La Iniciativa para la Cuenca del Caribe (ICC) acordada por la administración Reagan en 1984, había sido la contraparte comercial estadounidense de los préstamos de estabilización y ajuste y de la promoción de la maquila. Mediante concesiones arancelarias la ICC abrió el mercado estadounidense a más de tres mil productos agrícolas e industriales de los países centroamericanos (la mayoría de ellos ya tenían esa prerrogativa). *Las concesiones, empero, no se hicieron a Centroamérica como bloque económico sino a cada uno de los países en particular.* La ICC provocó un efecto desintegrador al estimular en los países la competencia para exportar al mercado estadounidense y para atraer, a los países individualmente considerados, la inversión maquiladora. Una de las consecuencias fue la reducción de la base industrial a un pequeño grupo de productos manufacturados para el intercambio regional y para la exportación a los Estados Unidos de América.

El síndrome desarticulador se originó, por otro lado, en el fuerte apoyo que se comenzó a otorgar a las exportaciones a terceros mercados, con subsidios, crédito, manejo de la tasa de cambio y diversos estímulos discriminatorios contra las exportaciones a la región (de la Ossa y Rodas 1992: 554). Puede afirmarse que el primer lustro de los ochenta fue el período contemporáneo más crítico de la integración económica centroamericana.

Pero la cuarta etapa que se abre con los acuerdos de Esquipulas en 1986 es un retorno al predominio de los viejos *acuerdos políticos* de la "integración" y un des-

plazamiento coyuntural de los acuerdos económicos. En Esquipulas I se acuerdan las Cumbres Presidenciales y el Parlamento Centroamericano, y en Esquipulas II, el procedimiento para alcanzar la paz “firme y duradera” y la democratización en el istmo. El tema de la “integración” política volvió al centro de la discusión y las siete cumbres presidenciales que se celebraron entre mayo de 1986 y abril de 1990, cuando se suscribió la Declaración de Antigua, fueron acuerdos políticos para alcanzar la pacificación y la democracia política. Los acuerdos políticos revitalizaron la integración económica y en el propio año de 1986, el comercio intrarregional volvió a ser ascendente.

Sin embargo, paralelamente a los acuerdos políticos que tenían fuerza unificadora, la vulnerabilidad externa y la “separación” de las economías siguió en crecimiento. En parte porque las agencias multilaterales y bilaterales de crédito presionaron la adopción de las políticas de ajuste, para reducir el trato preferencial intracentroamericano y para abrir más las economías a las importaciones y a la inversión extranjera directa. Centroamérica estaba políticamente activa y se reunificaba coyunturalmente como región, pero en la economía manifestaba rasgos desintegradores y la imposición de un nuevo modelo.

En este modelo los programas de estabilización y ajuste y la apertura externa eran los componentes básicos. Los primeros programas de estabilización se firmaron entre 1979 y 1980 con el objeto de reducir el déficit fiscal. Entre 1979 y 1985 se dio preferencia al manejo del tipo de cambio y se restringieron las importaciones, entre 1985 y 1994 se buscó reducir la inflación con devaluaciones y control de la oferta de dinero (CEPAL 1996c: 35-39) y durante toda la década se tomaron medidas para la desprotección externa.

## La persistencia y acumulación de riesgos

Con la Declaración de Antigua en junio de 1990, denominada por los mismos presidentes, la “cumbre económica”, se inició la etapa contemporánea que reestructuró formalmente el modelo de 1960. Esta Declaración y el Plan de Acción (PAECA) que se acordó en la misma reunión presidencial oficializaron la desprotección regional. Cambiaron los conceptos que habían orientado el MCCA en 1960. De un esquema de zona aduanera protegida, con atención primordial al desarrollo del mercado interno y la sustitución de importaciones, se acordó la “apertura” al comercio extrarregional y la necesidad de coordinar los procesos de estabilización y ajuste nacionales.<sup>16</sup>

---

<sup>16</sup> Se dijo en el PAECA expresamente respecto del ajuste “...impulsar procesos de coordinación en torno a los programas de ajuste macroeconómico de cada país”.

En el cambio se otorgó al “sector productivo el papel central” y se dejó al Estado la función de facilitar y estimular la apertura y de “revisar y modernizar el sector público, sobre bases de austeridad y eficiencia” (punto 35 de la Declaración de Antigua). Viejos conceptos como la creación de una Comunidad Económica, los plazos para la constitución de un mercado y un arancel externo comunes para el 1 de enero de 1995 —que también se incluyeron en la Declaración y en el Plan— sólo agregaron una cierta confusión concepcional. El mismo efecto produjeron las reiteradas repeticiones sobre la cooperación, la coordinación y la armonización de políticas como garantías de la continuidad de la integración. Como señalaron observadores, la adopción de una “zona de políticas comunes” no era en sí misma un factor de “integración”.

La Declaración de Antigua fue la octava cumbre de presidentes y posteriormente se han sucedido 11 más con un discurso entusiasta y ambicioso pero con poca ejecutividad. Después de 15 reuniones presidenciales se habían emitido 274 mandatos y a diciembre de 1995 no se habían cumplido más del 2% de dichos mandatos (Memoria. Foro de IDESAC. Guatemala, Sociedad Civil e Integración Centroamericana, 5/6/97). El acuerdo que con mayor frecuencia se menciona es la Alianza para el Desarrollo Sostenible de Centroamérica (ALIDES), le sigue el Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica, suscrito en diciembre de 1995.

Las cumbres y acuerdos adicionales continuaron dentro de los trazos económicos fundamentales de la Declaración de Antigua a los cuales superpusieron contenidos políticos de la vertiente de los Esquipulas I y II (paz, democratización, Estado de Derecho, derechos humanos, justicia social, etc.). Como consecuencia de dificultades burocráticas de funcionamiento, el 12 de julio del año anterior (XIX Reunión de Presidentes), se volvió en cierta forma a los contenidos políticos y se acordó “racionalizar” el sistema institucional, y el 2 de septiembre último en la Reunión Extraordinaria de Presidentes celebrada en Nicaragua, se manifiesta el propósito de alcanzar la Unión Centroamericana y se designa un Grupo de Alto Nivel para que prepare las bases y condiciones de su constitución.<sup>17</sup>

Pero todos los enunciados políticos se han traducido en la creación de un “sistema” de Estados Centroamericanos que ha sustituido a la antigua ODECA,

---

<sup>17</sup> El compromiso no establece plazo para la Constitución y su discusión permite observar diferencias entre, por una parte, Honduras, El Salvador y el PARLACEN, principales ponentes de la Unión, y Costa Rica y Panamá, que presentaron argumentos diferentes. En una entrevista al canciller costarricense Fernando Naranjo respondió: “...el presidente Figueres fue muy tajante en que para nosotros unión política significa homologar políticas... hay que cumplir varias etapas... el ritmo de la integración política lo va a poner Costa Rica”, La Nación Digital, “Hacia la Unión pero a la tica”, San José, Costa Rica, domingo 21 de septiembre, 1997, pp. 2-3.

incluyó a Panamá y dejó abierta la opción para la adhesión de Belice. La ODECA pasó a denominarse Sistema de la Integración Centroamericana (SICA). Creada por el Protocolo de Tegucigalpa en 1991, entró en funciones el 1 de febrero de 1993 con el objetivo de alcanzar “la integración de Centroamérica, para constituir la Región de Paz, Libertad, Democracia y Desarrollo” (Art. 3o. del Protocolo).

El SICA, como se anotó, no es un “órgano” con competencias propias; simplemente “es el ordenamiento, la articulación de toda la institucionalidad con fines y propósitos comunes” y todas las instituciones y oficinas de integración permanecen independientes (Cáceres 1993: 420), sin autoridad entre sí. El sistema se “ordena” en veintinueve “órganos”, diez secretarías, dieciséis instituciones especializadas y cinco instituciones regionales y se subdivide en los Subsistemas de Integración Económica, Integración Social, Integración Cultural e Integración Política. El órgano superior es la Reunión de Presidentes y funge como órgano de coordinación el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores con el auxilio de una Secretaría General permanente (SG-SICA). El PARLACEN es otro de los órganos y un Comité Consultivo que se integra por 17 redes regionales de la sociedad civil y tiene como función “asesorar” a la SG-SICA. Compleja, poco coherente y sin autoridad, salvo la Reunión de Presidentes, el “sistema” no ha tenido la capacidad para influenciar y menos aún para *integrar* el proceso.<sup>18</sup>

Desde esta dinámica, la “integración” ha estado más centrada en los actores privados; los actores políticos y sociales han jugado un papel solamente marginal. Entre los actores externos, Europa es el actor novedoso y quien en las últimas tres etapas apoyó una integración que incluyera aspectos políticos ligados a la democracia y a la defensa de los derechos humanos y a temas económicos sensibles como la incorporación de la agricultura al proceso. La Reunión de Presidentes, el PARLACEN y la persistencia en los conceptos que conduzcan a la comunidad económica son, en proporción considerable, un producto de esa presencia europea.

Desde el inicio de las relaciones oficiales entre Europa y Centroamérica, como región, en 1984, los acuerdos de cooperación siguieron esos carriles. En un primer momento, el énfasis recayó en la democratización, los derechos humanos y los mecanismos de la integración, pero después de 1990, el énfasis se invirtió en favor de las relaciones comerciales, pero con criterios de medidas económicas en favor de

---

<sup>18</sup> En este respecto, el impacto de las modificaciones para “racionalizar” el Sistema acordadas en la XIX Reunión de Presidentes, Declaración de Panamá II, el 12 de julio de 1977, aún no pueden valorarse.

los excluidos (Carrera 1995: 287-295; ver Rubén y van Oord 1991).<sup>19</sup> En la reunión de Florencia (marzo de 1996), se acordaron líneas prioritarias para la continuidad del diálogo y se volvió a manifestar un intento por volver a enfatizar el tema de la democracia.

En una apreciación de conjunto de las diferentes etapas, el proceso arrojaría resultados contradictorios. Como mayor logro el comercio intrarregional ha superado el monto histórico más alto obtenido en 1980 y constituye hoy el segundo mercado más importante después de los Estados Unidos (Rodas 1996: 131). Por otro lado, se ha creado una cierta infraestructura física regional y funcionan instituciones regionales. El proceso ha avanzado hacia una concepción más global que incluye la fundación de órganos políticos como la Reunión de Presidentes y el PARLACEN y, como se discutirá adelante, en la sociedad se vienen haciendo más patentes los impulsos y los actores que desearían reencauzar el proceso con una real vocación centroamericana.

Los mayores obstáculos han provenido de condicionalidades externas que normalmente favorecieron a grandes empresarios regionales y extranjeros, y en el nuevo esquema, la reducción de la base y expectativas para la industria. Otras graves limitaciones continúan siendo la desigual distribución de beneficios entre países y grupos sociales, a los cuales se agregan, paradójicamente en la actualidad, riesgos de desintegración y empobrecimiento. Las medidas que se toman para perfeccionar el mercado común o para organizar una estructura productiva integrada son insignificantes en comparación con las políticas para la integración al mercado mundial. Por todo ello, el profesor Weeks profetizó en 1990, "cualquiera que sea la promesa que la integración centroamericana pudiera o no haber tenido para el largo plazo, se ha incorporado a las filas de las causas perdidas para el futuro previsible" (p.48).

Resumamos. Los síntomas de disgregación contemporánea tienen contrapesos relativos pero las insuficiencias y problemas sociales se han acrecentado y, de no corregirse a corto plazo, las exclusiones sociales nacionales y entre países serán

---

<sup>19</sup> Europa es el principal donante de recursos de cooperación a Centroamérica, particularmente en Asistencia Técnica y Financiera, Ayuda Alimentaria, Refugiados, Democratización y Derechos Humanos, F. Carrera, "Renovando el diálogo: retos y oportunidades para Centro América y Europa en la década de los noventa", en *Escenarios de Centroamérica ante los cambios en el entorno económico mundial* (temas centroamericanos N. 7), San José, Costa Rica, Fundación Friedrich Ebert/FLACSO/1995, p. 289. Los montos ascienden a 63.5 millones de ecus en 1986 hasta una suma de 180 millones en 1994, con un monto aproximado de mil millones en diez años "Centro América ha resultado así la región más beneficiada por la ayuda europea por habitante". R. Arias, *Logros y Retos de la Integración Centroamericana*, INCEP, Guatemala, No. 41, enero-marzo 1996, p. 27.

irreparables. A fines de siglo la región debe responder a importantes retos, entre otros, en qué condiciones y con qué objetivos se integrará a la Asociación de Libre Comercio de América en el año 2005. Otro, cuál es el sentido general del *proceso de transición* en el istmo, ¿hacia dónde va Centroamérica?

### ¿Es viable el modelo actual?

Si existen síntomas de que la política económica prevaleciente arriesga la integración sustantiva y la inclusión de la mayoría social a sus eventuales beneficios, y si es válida la hipótesis de que el proyecto no tiene perspectivas de largo plazo porque, como han indicado analistas, el crecimiento se basa en las posibilidades de expandir la agroexportación tradicional y no-tradicional, y estas posibilidades son evidentemente limitadas. ¿Cuáles son, entonces, algunos de los principales problemas de la viabilidad del esquema?

En primer lugar, el mayor riesgo es la apertura *regional* unilateral, individual y desregulada. Es un hecho poco explicable que los gobiernos tiendan a dar apoyo a esta modalidad de apertura sin contar con la reciprocidad de otros bloques o países y sin que éstos reduzcan barreras a las exportaciones de la región. Sin reciprocidad, e incluso, sin otorgamiento de tratamiento preferencial a los productos centroamericanos el modelo no puede sostenerse en el futuro. Se ha observado, que los países pequeños no podrán administrar y reducir favorablemente la vulnerabilidad externa si los países más desarrollados, simultáneamente, no aplican las mismas políticas económicas abiertas.

En segundo lugar. Otro problema mayor es la inviabilidad financiera del modelo por el permanente déficit originado en importaciones superiores a las exportaciones. Para subsanar el déficit en balanza de pagos se ha recurrido y se sigue recurriendo al apoyo externo y a la búsqueda de repatriación de capitales por medio de bolsas de valores y mecanismos financieros con altas tasas de interés, a costa del desaliento al ahorro público interno y al estímulo a la producción. Tampoco se introducen reformas tributarias progresivas. El resultado es el aumento de las deudas internas y externas de los países sin que haya un flujo neto de capitales del exterior a la región. Ya a diferencia del modelo del Mercado Común de 1960 la brecha no la está financiando la agroexportación sino sustancialmente el modesto ahorro y las remesas de los centroamericanos emigrantes a los Estados Unidos.

Tercero. Un riesgo de consecuencias directas es el empobrecimiento rural y la profundización de la inseguridad alimentaria, producidos, en parte, por la creciente importación de granos. Los documentos de integración no estimulan la producción

de granos básicos y no definen una política de autoabastecimiento regional; el comercio intrazonal de productos agrícolas se encuentra en sus momentos más preliminares y no hay disposiciones o plazos para su perfeccionamiento.<sup>20</sup> Por otra parte, el Sistema de Banda de Precios de Importación es bastante limitado “como un mecanismo arancelario que depende de los precios del mercado internacional para otorgar ventajas a productores o consumidores” (Entrevista, Roger Guillén, Secretario de Coordinación de CORECA, Costa Rica, 31/10/96).<sup>21</sup>

Por esas razones, prevalecen temores encontrados de que “se encarezcan las importaciones de granos y baje el valor de las exportaciones centroamericanas, o a la inversa, que al aumentar los precios internacionales, Centroamérica no esté preparada porque no se ha fomentado suficientemente la producción de granos” (*ib.*). En cualquier caso el resultado es el mismo; negativo para la seguridad alimentaria por la mínima importancia que otorga el modelo actual al mercado interno y al sector agropecuario.

Cuarto. La precariedad en los ingresos fiscales del Estado. Como resultado de las reducciones a las tarifas de importación y de los subsidios a las exportaciones (y la reducción del crédito de la banca central al Estado), los gobiernos adoptan una política de capitales, monetaria y cambiaria que favorece la sujeción al ahorro externo, al endeudamiento interno y los impuestos indirectos. El peligro es la insolvencia pública, la pérdida de autonomía del Estado y en particular de su capacidad de inversión.

Quinto. Existe también el peligro de que el otorgamiento de concesiones individuales que hicieron los países en el GATT sea irreversible, y que, por lo tanto, no se pueda retornar a los compromisos de integración que se habían adquirido con el modelo de 1960 (uno de ellos, la cláusula centroamericana de excepción).<sup>22</sup>

---

<sup>20</sup> Ver el Plan de Acción para la Agricultura Centroamericana, 15 y 16 de julio de 1991, El Compromiso Agropecuario de Panamá del 11 de diciembre de 1992, el Reglamento General del Consejo Agropecuario Centroamericano del 6 de octubre de 1995 y el Informe de Actividades de 1995 presentado por la Secretaría de Coordinación de CORECA a la Reunión del Consejo de Ministros, Panamá, el 26/4/96.

<sup>21</sup> Actualmente se está elaborando “La política armonizada para la producción y comercio de granos básicos” que definirá los criterios para las exportaciones e importaciones intrarregionales y con terceros Estados.

<sup>22</sup> Debe recordarse que al GATT se ingresó “más por una variedad de presiones que por convencimiento o por prueba fehaciente de ventajas reales”, A. de la Ossa y H. Rodas, “La problemática de la organización de los mercados en la estrategia alternativa de desarrollo”, en E. Stein y S. Arias, Comps. *Democracia sin Pobreza. Alternativa de Desarrollo para el Istmo Centroamericano*, San José, Costa Rica, SELA\CADESCA\DEI 1992, p. 553.

Sexto. Después de quince años de procesos de estabilización y ajuste sólo se ha alcanzado una relativa y precaria estabilidad monetaria. En parte porque el ajuste criallo busca la racionalización del gasto público con medidas de corto plazo que no propician la reconversión económica propiamente dicha como podrían ser las disposiciones antimonopolios y las reformas de las empresas.

Séptimo. Decrecimiento de la confianza en las instituciones de la integración. Normalmente las disposiciones emanadas de las Reuniones de Presidentes o de los órganos superiores no se cumplen. En parte, por falta de recursos humanos y financieros, en parte, por la carencia de instancias que traduzcan en políticas nacionales las decisiones regionales (en las administraciones nacionales languidecen las antiguas Direcciones de Integración Centroamericana). Y en parte también por las yuxtaposiciones, duplicaciones y carencia de autoridad institucional-administrativa, etc. La institucionalidad no es funcional; no reordena, ni reunifica lo que la política económica separa.

Octavo. Reducción del mercado interno por el crecimiento de la pobreza, reducción del gasto público y la contracción de la demanda. La permanente marginación de las mayorías indigentes por el propio modelo económico y porque en política social se sigue el criterio de "el que puede, debe pagar". Observadores prevén que las políticas sociales regionales no avanzarán más allá del intercambio de información y de personal calificado en los programas de focalización (Lizano 1996: 10). No hay perfeccionamiento, ampliación interna ni complementariedad regional de mercados y los espacios cedidos por el Estado no son cubiertos por agentes económicos y sociales y los mecanismos de mercado permanecen atrasados. Por otro lado la inversión extranjera directa resulta incierta, muy escasa, aislada y de corto plazo.

En otros términos, el modelo económico no sólo arriesga la integración sustantiva, sino introduce un clima de temores en la economía con efectos perjudiciales en la cuestión social, y sobre todo, en el desarrollo a largo plazo. Es legítimo preguntarse entonces con el profesor Weeks no sólo si la integración económica es una causa perdida, sino reflexionar si el actual modelo también arriesga la potencial unidad regional y la consolidación de la paz y la democracia. Similares dudas habrán llevado a Chamorro y Nájera (1996b) a observar que el ajuste "por conveniente que sea, no tiene compatibilidad con los procesos democráticos y por ende con la integración de Centroamérica... porque,... por definición, el proceso democrático es socialmente, incluyente..." y el ajuste y el modelo prevaleciente no lo son (p. 8).

**CORRECCIONES PARCIALES  
Y DESAFÍOS ABIERTOS**

Estas y otras reflexiones han llevado a la necesidad de reestudiar el proceso. Un tema de actualidad es la discusión sobre la necesidad de introducir correctivos a las deficiencias del ajuste y a las tensiones sociales que crea. Para varios de sus exponentes es necesario "modernizar" el Estado y la sociedad civil para hacerlos funcionales a los requerimientos de esa matriz económica. Otros, en una perspectiva menos "economicista", señalan que hay que buscar una verdadera alternativa en la creación de un Estado social y democrático, los menos, apuntan hacia el fortalecimiento de las sociedades civiles.

### El "ajuste al ajuste"

Reconocen los defensores de la "modernización" estatal que en América Latina hay avances macroeconómicos pero que "subsisten severos problemas que de no ser atendidos afectarían negativamente la sustentabilidad de la nueva estrategia de desarrollo. Se destaca en especial la persistencia y agravamiento de la pobreza y de otros factores de exclusión socioeconómica, que han sido unas de las causas subyacentes de la crónica inestabilidad política regional" (BID 1994: 3). Pero continúan argumentando que "dichos sacrificios de corto plazo deben ser aceptados de antemano a cambio de beneficios a largo plazo... [y que] en esto es necesario una política social que proteja a los sectores más vulnerables" (ICEP 1996: 10).

El énfasis se ha comenzado a poner en la "modernización" del Estado. En la medida que se ha ido avanzando en el ajuste, dice el BID (1994), "los países miembros del Banco han comprobado que el funcionamiento de la democracia y el mercado puede llegar a tropezar con la estructura tradicional de las instituciones estatales, las precarias modalidades de gestión del Estado, la inadecuación de las políticas públicas y la obsolescencia de los ordenamientos jurídicos" (p. 5). "De allí que a la reformulación de la política económica en la región le sigue ahora, como planteamiento conexo, la necesidad de avanzar en un proceso integral de modernización del Estado que contribuya a profundizar los cambios institucionales y de

políticas” (p. 6). En síntesis, se argumenta, se trata de pasar a un Estado “fuerte por su eficiencia, por el ejercicio de capacidades regulatorias bien definidas, por su capacidad de formular y ejecutar políticas públicas adecuadas, y por su habilidad y capacidad para promover la competencia y la equidad” (*ib.*)

En Centroamérica este “ajuste al ajuste” mediante la “modernización” del Estado para mejorar su capacidad de gestión y su adaptación funcional a la “modernidad neoliberal” ha comenzado recientemente por medidas de carácter institucional. Se está encaminando hacia modificaciones en los sistemas de justicia y de seguridad (profesionalización de las fuerzas armadas, capacitación a las Policías Civiles y cooperación interpolicial), se ha creado el Consejo Centroamericano de Procuradores de Derechos Humanos y se adelantan acuerdos regionales antinarcóticos, cooperación en servicios migratorios, desminado, un esfuerzo de “racionalizar” la institucionalidad del SICA y las tecnologías de información y gestión en los parlamentos. En varios países hay programas para mejorar la gestión e información en el funcionamiento de los organismos legislativos. En foros se comienza a discutir el fortalecimiento de los partidos políticos (PNUD-UNOPS 1996: 12). Y ante las grandes carencias en la “participación” comunal, se afirma que “el papel del Estado en este campo es imprescindible, no sólo por lo que hace a la formulación de políticas, el apoyo a la creación o reorganización de estructuras comunales y el respaldo financiero que todo ello supone [porque] ...la tónica general en este período de transición y desmantelamiento de instituciones de bienestar social, ha sido la caída del apoyo financiero a las organizaciones de base” (CEPAL 1996b: 46-45).

Se espera que con estas medidas los aparatos estatales se encuentren mejor organizados y capacitados para operar con los criterios de la eficiencia del mercado e incorporen a su dirección, élites tecnoburocráticas capaces de hacer los subsiguientes cambios.

### **La “reconversión” del Estado**

En Centroamérica, los cambios en el Estado asociados a los procesos de ajuste y estabilización se iniciaron en los años ochenta, y por razones obvias, salvo en Costa Rica, los cambios no se orientaron al desmantelamiento del Estado de Bienestar (como en Europa) o del Estado Interventor-desarrollista (como en México y otros países de la América del Sur). En el istmo, la reducción se comenzó a efectuar a un Estado Patrimonial-Autocrático en cuya organización y políticas predominaban, y predominan aún, las formas impositivas, nepóticas, arbitrarias y clientelares que con el ajuste han tendido a refuncionalizarse en el ámbito de la corrupción y de las privatizaciones.

En los ochenta y primer lustro de los noventa, los aparatos patrimonial-autocráticos se redujeron con la disminución del gasto público, la desregulación de la economía nacional y regional, el desmantelamiento de las oficinas de planificación y por un principio de eficientización de las administraciones financieras, del inicio de privatizaciones y del despido de empleados.

En política social, los cambios se tradujeron en incrementos en las tarifas de los servicios públicos, en la introducción de los compensadores y fondos sociales, en la búsqueda de eficiencia por la vía de una descentralización que implicó delegación normativa de funciones y responsabilidades a oficinas inferiores sin traslado efectivo de autoridad y recursos y con reducción del apoyo financiero anterior (CEPAL 1996b: 43-46). En la política de descentralización administrativa se incluyó a las municipalidades.

En el istmo, la variante “modernizadora” del Estado respecto de otros Estados latinoamericanos radicó en la naturaleza y alcances de la democratización política. La democratización surgió, en proporción considerable, como consecuencia de los conflictos armados y las presiones populares que los acompañaron y de su conclusión negociada. La variante es importante porque ha significado un proceso, todavía inconcluso, de desplazamiento de los militares de su hegemonía estatal y de recomposición de las alianzas y el poder en la arena política legal y el nacimiento de una incipiente democracia.

Los viejos problemas y la institucionalidad anterior no han desaparecido, entre otros, “un sistema institucional centralista, unido a una cultura política autoritaria, someten a los partidos al dominio de presidentes que como caudillos del siglo pasado dejan poco espacio a la vida colectiva” (Urcuyo 1996: 39). En algunos casos, esta lógica, derivó en la creación de organismos descentralizados fuera de las estructuras ministeriales pero controlados directamente por el ejecutivo o la presidencia. En la lógica, la descentralización responde más a iniciativas del gobierno central que a respuestas a las sociedades locales o a los municipios que permanecen atomizados y con poca capacidad de presión o de propuesta. Y con la privatización de los servicios y la delegación de responsabilidades sin autoridad y sin recursos, en la mayoría de casos, la autonomía municipal ha terminado más debilitada.

En términos concepcionales, la “modernización pública” no ha hecho posible conciliar ajuste y extensión de los derechos económicos y sociales, salida de la autocracia y transición democrática, reducción estatal y eficiencia de mercado. Las fórmulas protesta social/represión, delincuencia común/incrementos en gastos de seguridad, narcotráfico y corrupción/paliativos legales, insatisfacción/violencia

social y política están presentes en todos los países centroamericanos. Mientras tanto la población reclama la proyección social del Estado: un 71.8% de la población regional cree que el Estado debería proporcionar trabajo, un 85.0% que debía atender salud, un 81.0% que debía proporcionar un nivel de vida decente a los ancianos, un 75.25% que debía reducir las diferencias entre ricos y pobres, etc. (Borge & Asociados 1996: pregunta 28).

La reflexión es, entonces, si sólo la eficientización técnico-institucional, propia de un Estado mínimo neoliberal, bastaría para satisfacer las demandas. O formulado de otra manera, si un Estado tal estaría capacitado para extender los derechos económicos y sociales a los excluidos y así consolidar la paz y la democracia. El desafío de los eficientistas consiste en cómo extender el ejercicio de los derechos económicos y sociales compatibilizando la disminución de recursos para satisfacerlos, y simultáneamente, reduciendo los gastos para hacer del Estado un ente "rentable".

Ante los dilemas, otros estudiosos van más adelante y propugnan una reforma política más integral. Desde un centro-derecha pragmático y desde organismos internacionales hasta círculos de centro-izquierda, se comienza a aceptar la necesidad de que el Estado corrija con fórmulas renovadas las imperfecciones del mercado, introduzca reformas que superen la crisis fiscal y redefina las formas de la intervención estatal en la economía y en el campo social. Se propone la construcción de un Estado social y democrático, política y financieramente fuerte, con modalidades nuevas de responsabilidad social frente a los gobernados (Bresser 1996: 3-6).

El proyecto tendría sus adversarios. Entre ellos, los grupos patrimonialistas y populistas del pasado, los círculos que buscan beneficios económicos por el control de las altas esferas del aparato estatal, los sectores que aceptan sin discusión las políticas sugeridas por el exterior y los neoliberales que dogmáticamente demandan la reducción estatal (*ib.*).

Asumir la construcción de un Estado social y democrático lleva a la disyuntiva de asumir la reforma política como vía para la reforma económica, pero también, asumir la responsabilidad de construir la sociedad civil que democratice y controle ese Estado. La decisión conduciría a considerar el campo de lo político y lo social como los terrenos estratégicos para reorientar la economía en Centroamérica en aras de la democracia y de la paz.

## Los desafíos político-sociales

Una vez en el terreno social y político resulta pertinente analizar los desafíos que confrontaría un curso de acción encaminado a fortalecer el Estado y la Sociedad Civil como pasos para corregir la economía y así garantizar la sostenibilidad de la paz y la democracia en la región.

El primer gran desafío sería superar la búsqueda de la eficacia y eficiencia públicas entendidas como pura rentabilidad económica. "Resulta imprescindible una nueva política económica" dicen Arrien y compañeros (1996) "que reemplace, en el ámbito macroeconómico, la contabilidad de los precios capitalistas [*¿sic?*] por la contabilidad del valor social. Y que reemplace en el ámbito de la actividad productiva, el criterio rector de la rentabilidad financiera (costos y beneficios monetarios) por el de la rentabilidad social-costos y beneficios humanos y ecológicos" (p.35).

Otro desafío sería redefinir la pobreza. En el ajuste la pobreza se define en términos puramente económicos, principalmente a partir del enfoque de "necesidades básicas". Pero la exclusión social es el resultado de un complejo de factores que apuntan fundamentalmente hacia la ausencia de poder de los pobres.<sup>23</sup>

En la presentación de la Alianza para el Desarrollo Sostenible de Centroamérica (ALIDES, 1994), dicen los presidentes, "El último reto, probablemente el más importante, el que puede hacer la gran diferencia, el que nos puede garantizar el éxito..., es la incorporación real y efectiva de la sociedad civil en la toma de decisiones. Eso implica avanzar de democracias representativas como las que gracias a Dios y a mucho esfuerzo hemos consolidado en la región, hacia democracias participativas en donde por decirlo de alguna manera, se comprometa y se tome el pleito. ...Significa tomar conciencia como ciudadano, significa dar poder a los sectores marginados..." (subrayado mío). Pero dar *poder*, como se discutirá adelante, no es sólo un vago enunciado sobre la importancia de otorgar participación en las decisiones.

Para la discusión de estos temas es razonable cambiar las premisas de la política económica. Se debe partir del supuesto que, corresponde al ajuste y a la economía en general, subordinarse a la defensa de los valores de la paz, la justicia

---

<sup>23</sup> "Los niveles de pobreza que muestran la mayoría de los países de la región no son sólo un problema de crecimiento insuficiente de sus economías, sino político, como lo señaló hace algunos años un documento oficial de las Naciones Unidas 'La pobreza es también, y de manera fundamental, falta de poder'. Escobar, "Sistema Democrático y Gobernabilidad", papel presentado al foro Transición Democrática y Gobernabilidad: La Experiencia Regional, San José, Costa Rica, 1996, 10-11 de julio.

social y la democracia en beneficio humano. No es a la inversa, como proponen quienes buscan refuncionalizar el Estado y la Sociedad a los requerimientos de la economía. La sostenibilidad de la Paz está asociada, dice el Director General de UNESCO, a los principios democráticos y “estos principios son el de la justicia, el de la libertad, el de la igualdad y el de la solidaridad” (F. Mayor, *Demos*, México, No. 4, septiembre 1996, p 20).

Con otras palabras, para superar por la vía política las limitaciones de la economía predominante y reorientarla en favor del desarrollo humano y de todos, debe reconciliarse la inestabilidad social que produce con una estabilidad basada en una mejor distribución del ingreso como parte de la extensión de los derechos civiles. Hay razones y factores de carácter interno y regional que apuntan hacia una redefinición sustantiva del papel del Estado en la economía nacional y regional para superar las “integraciones” parciales y transitorias y para buscar soluciones a la cuestión social que trasciendan las políticas de la “compensación” minifocalizada.

**UNA ESTRATEGIA  
ALTERNATIVA**

¿En qué consistiría la redefinición sustantiva del papel del Estado a escala regional y nacional? ¿Es acaso la "integración" política del istmo? Si así fuera, ¿cuál sería su justificación y sus contenidos? ¿Quiénes sus actores? En este capítulo se reflexiona sobre la constitución de la unidad política centroamericana en el marco de una estrategia que se oriente a reducir los riesgos que generan el modelo y las políticas económicas prevalecientes.<sup>24</sup> La reflexión se apoya en las raíces históricas y culturales comunes de la región manifestadas en distintas instituciones políticas desde la época colonial (y aun antes) hasta el presente, y valora la autodeterminación del istmo en el espacio que le permite su situación geopolítica contemporánea. Una variedad de conceptos en las declaraciones de principios y propósitos de los documentos de integración contribuirían al desarrollo de la estrategia.

### **La vía de la Unidad Política**

Después de la segunda postguerra mundial los gobiernos abandonaron la vía política y optaron por la vía económica para crear el Mercado Común Centroamericano. La misma decisión tomaron en la declaración de Antigua de 1990 cuando asumieron que, después de la pacificación y la democratización que se alcanzaría, era recomendable volver a los temas económicos. Al inicio de la segunda mitad de siglo, el camino económico se había mostrado adecuado porque estimó que primero había que construir la infraestructura física, económica e institucional que le diera sustrato a cualquier pretensión de unidad política. A finales de siglo, el mismo argumento no es sostenible.

---

<sup>24</sup> Por estrategia se entiende aquí, una intencionalidad y una confianza cultural y grupal para encaminar una situación compleja y conflictiva que pone en juego el poder. Tomadas las decisiones, la estrategia establece direccionalidad del proyecto deseado pero sus resultados no son predecibles. Los actores principales y sus organismos no pueden controlar otros actores pero sí dirigirlos, cooptarlos o vincularlos en relaciones de fuerza, consenso o negociación. Ver D. Arellano, "Análisis organizacional: una perspectiva desde la estrategia" (documento de trabajo No. 26), CIDE, División de Administración Pública, México, 1994.

Empero, para volver a dar preferencia a la vía económica, los defensores del modelo prevaleciente en Centroamérica recurren al argumento de la necesidad de adaptación que imponen los cambios tecnológicos y económicos contemporáneos. La conciencia de los riesgos de esta vía y modelo para la paz, la democracia y la efectiva unión regional, aún no está generalizada, y en los gobiernos se tiende a aceptar como inevitable el modelo económico vigente, “claramente dirigido en Centroamérica por FEDEPRICAP, los empresarios modernizantes...” (Gorostiaga 1996: 27), con financieros y comerciantes a la cabeza y con industriales temerosos a la zaga (*ib.* 28).

No se valora que los caminos de la *integración* no son unívocos. En la *reestructuración mundial* no existe un solo modelo de bloques regionales y en Centroamérica el sentido preciso de la transición es incierto y aún no ha sido definido por los propios centroamericanos. Un reexamen del proceso de integración económica debería partir de estos dos puntos y volver a valorar la importancia de lo político como elemento unificador para encauzar *la transición* en la perspectiva histórica y cultural de la región.

La formación de bloques y asociaciones regionales presenta en la actualidad fórmulas y ritmos distintos que reflejan diferencias histórico-regionales y tensiones entre las corporaciones transnacionales, los Estados y sus bloques políticos y entre éstos entre sí. Las diferencias más evidentes se ofrecen entre la Unión Europea (UE) y el Tratado de Libre Comercio de Norteamérica (NAFTA), pero también entre éstos y la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN) o el MERCOSUR.

En políticas socioeconómicas internas las variantes son más sensibles; en el NAFTA no hay libre movilidad de mano de obra, en la UE sí; en los países del bloque asiático en formación, con Japón a la cabeza, el papel del Estado ha sido y es determinante y ha habido una razonable redistribución del ingreso, en otras regiones como la centroamericana no. No es diáfano si en los bloques, la política sigue a la economía, o la economía sigue a las consideraciones geopolíticas de carácter político-militar (véase Saxe-Fernández 1993 y Guerra-Borges 1993). El resultado no es en favor del mercado, “según estimaciones del GATT, solamente el 20% del comercio mundial es libre y el 80% restante es comercio administrado” (Guerra-Borges 1993: 218). En el propio sistema de las Naciones Unidas son perceptibles los criterios más “economicistas” que predominan en el subsistema financiero (Banco Mundial, Fondo Monetario, etc.) en contraste con los enfoques más axiológicos que prevalecen en sus subsistemas político-diplomático y socio-cultural (en particular UNESCO).

En las sociedades civiles y sistemas políticos nacionales, las tensiones se manifiestan entre los que asumen como necesaria y unilineal la uniformidad económica y cultural y quienes abogan por los derechos nacionalitarios que se derivan de las diferencias histórico-culturales. De estas diferencias se han derivado formas institucionales autonomistas etno-culturales en el interior de los Estados-nacionales y formas asociativas regionales entre los Estados.

En este "orden" tensional, la oportunidad para superar la 'bilateralización' a un solo bloque o país y redefinir la identidad de las periferias subdesarrolladas radica en la construcción de subregiones plurilateralistas, en lo político y económico, bajo fórmulas "federativas" o de cualquier otra índole institucional.<sup>25</sup> La vitalización nacionalista de los pueblos pequeños, los renacimientos etno-culturales y los reencuentros civilizatorios que caracterizan la actual oleada nacionalitaria y democrática presentan la oportunidad para renovar la autodeterminación de los pueblos y proponer relaciones internacionales menos asimétricas. En ese predominio contradictorio de las políticas económicas prevalecientes, lo político, lo cultural y lo ético retoman iniciativas.<sup>26</sup> Las más violentas quizá, en los choques civilizatorios del Occidente con el Islam.<sup>27</sup> Las más "productivas" quizá, en Europa y el Japón.

Pero a diferencia de la construcción de bloques en el centro industrial cuya disputa radica en la formación de arreglos hegemónicos internacionales, el plurilateralismo político en el subdesarrollo estaría basado en la idea de fundar regiones asentadas en sus identidades histórico-culturales y en el esfuerzo por universalizar la democracia implícita en la declaración de los derechos humanos, en la primacía del derecho internacional y en la necesaria reorganización de la cooperación externa.

Si en Centroamérica, en el siglo XIX, fallaron 27 intentos de la vía política para la reunificación del istmo (Carpio 1993: 445), en la primera mitad del siglo XX,

---

<sup>25</sup> Entre otros ver, Alvaro Vasconcelos/Guillermo d'Oliveira Martins, *Democracia e integración como factores de organización del sistema internacional*, Instituto de Estudios Estratégicos e Internacionales (III Foro Euro-Latino-Americano. I Versión), s.l.e. y s.f., Juan Martín, Estado e Integración en América Latina, Academia de Ciencias de Cuba, La Habana, marzo 6 de 1994.

<sup>26</sup> "Desde el momento en que nos planteamos las clásicas preguntas de la economía —qué producir, cuánto, cómo y para quiénes—, entramos en el campo de la ética. ...[en Centroamérica se está] redefiniendo el modo de ser nacional frente a un proceso de transformación globalizante que, antes de ser económico, es cultural y tecnológico". J. Chaves, "Ajuste, Desarrollo y Dimensiones Éticas de la Economía", *Revista de la Integración y el Desarrollo de Centroamérica*, BCIE (50), 1996, pp. 312 y 315.

<sup>27</sup> Para una argumentación de las posibles disputas en el futuro entre Occidente y otras vertientes culturales véase N. Gardels, "Civilizaciones en conflicto. Una entrevista con Samuel Huntington", *Nexos*, (229) XX Enero 1997, pp. 41-45.

acuerdos políticos y comerciales menos ambiciosos fueron tomando forma institucional en los casos de la Oficina Internacional Centroamericana de 1908 a 1923, de la Corte Centroamericana anterior a las influencias de Washington y en los alcances del movimiento intelectual "unionista" (Chamorro y Nájera 1996a: 12-20. Ver Herrarte 1964). En el pasado reciente, la vía política manifestada en la Carta de la ODECA de 1951 fue propicia para organizar instituciones relevantes actuales como INCAP, ICAITI, ESAPAC (ICAP), OIRSA, COCESNA (*ib.*).

En la complejidad de la reestructuración geopolítica mundial de fines de siglo, la vía ciudadana debe volver al centro de las discusiones centroamericanas porque el problema toral de la integración no es económico sino político. A diferencia de épocas pretéritas, en los albores del siglo XXI, la interdependencia económica regional e institucional existentes y la conciencia centroamericana en nacimiento, obligan a crear un marco diferente de integración económica. Esa forma es la unión política, "entiendo por integración política la unidad en la diversidad, la transformación de la región en una entidad permanente que mantenga las individualidades de los Estados" (Barahona 1993: 66).

Si en la década pasada los gobiernos centroamericanos supieron utilizar, con inteligencia, el espacio que crearon los intereses irresueltos y en agonía de la Guerra Fría y el *impasse* de la paz de las aspiraciones latinoamericanistas del Grupo de Contadora, pueden utilizar ahora la tendencia a la formación de regiones y la confluencia de actores y recursos externos en favor de la paz y la democracia para perfeccionarlas en una integración que recupere el hilo de unión regional. Es en el espacio que dejan las múltiples iniciativas de los bloques mundiales y latinoamericanos en la región, que Centroamérica puede reconstruir su identidad e intentar la fundación de un multilateralismo respetuoso. El cambio de *status* del Canal de Panamá a finales de siglo es una señal en favor de la estrategia. Los errores que deben evitarse están a la vista: las influencias separatistas externas, las pretensiones de hegemonía de cualquier país, las actitudes unilaterales, las iniciativas de unión poco consensadas y la imposición de la unidad por medios militares.

La vía política es una opción históricamente necesaria para concluir el proceso formativo de los Estados-nacionales de manera simultánea al proceso de hacer surgir el Estado "federal" regional.<sup>28</sup> Es una opción necesaria para facilitar en la economía, mayor capacidad de negociación externa y una producción complementaria que utilice la concentración de recursos, las economías de escala y el acceso a

---

<sup>28</sup> El proceso implicaría cambios en las Constituciones políticas de los países para ceder esferas de soberanía a los órganos regionales emergentes e implicaría el reconocimiento de los derechos de los pueblos aborígenes en la nueva institucionalidad.

## CUADRO ÚNICO

### PRINCIPALES INTENTOS DE REUNIFICACIÓN CENTROAMERICANA EN LA SEGUNDA MITAD DEL SIGLO XIX

AÑO	DESCRIPCIÓN
1842	Pacto de Chinandega que crea la Confederación Centroamericana. La suscriben El Salvador, Honduras y Nicaragua y subsiste hasta 1845.
1846	El Salvador, Honduras y Nicaragua pretenden la anexión a Estados Unidos.
1842-1847	Siete diferentes iniciativas.
1847	La Dieta de las Naciones.
1852-1853	El Salvador, Honduras y Nicaragua constituyen una representación común.
1855-1858	Guerra contra William Walker. Todos los países se alían contra el invasor que deseaba instaurar la esclavitud en Nicaragua, el cual finalmente es derrotado.
1858	Costa Rica propone una nueva federación.
1860s	Iniciativas por la fuerza llevan a confrontaciones de El Salvador y Honduras con Guatemala y Nicaragua.
1873	Fusión de Honduras y El Salvador, con apoyo de Estados Unidos. Reunión a favor de la unificación en El Salvador, con la participación de Guatemala, El Salvador, Honduras y Costa Rica. Intento de invasión de Guatemala y Honduras a El Salvador.

AÑO	DESCRIPCIÓN
1876	Reunión a propuesta de Guatemala para unificar las políticas del exterior y de defensa, así como la integración de los sistemas de transporte, comercio, educación y procedimientos legales. Guatemala invade El Salvador.
1882	Guatemala vuelve a intentar unificación por la fuerza.
1885	Fallida campaña de Guatemala contra El Salvador con el apoyo de Honduras. Iniciativa de unificación de El Salvador, sin eco. Iniciativa de Guatemala, El Salvador y Honduras adversada por Nicaragua y Costa Rica.
1887	Convenio de unificación similar al de 1876 suscrito en Guatemala por los cinco países, aunque nunca fue ratificado por todos.
1889	Reuniones en San Salvador y en Managua conducen a la constitución de la República de Centroamérica, la cual queda inoperante al año siguiente.
1892-1893	Se constituye, con excepción de Costa Rica, la Dieta de Centroamérica.
1895	Iniciativa hondureña: se lleva a cabo la Reunión de Amapala, de donde surgen el Pacto de Amapala suscrito por El Salvador, Honduras y Nicaragua, y una Dieta, iniciativas que se vieron obstaculizadas por los otros dos países y por guerras civiles en Honduras y Nicaragua.
1898	En el marco del Pacto de Amapala se reúne una Asamblea Constituyente que emite una Constitución y crea los Estados Unidos de Centroamérica. Disturbios en El Salvador conducen a su disolución.

Fuente: Chamorro y Nájera 1996a: cuadro 1.

terceros mercados en marcos multinacionales y el desafío tiene un espacio formal en la declaración de principios de la Cumbre de las Américas que otorgó a las integraciones subregionales un papel de marcada importancia en la perspectiva del Área de Libre Comercio de América para el año 2005.

El tiempo social que se dispone para tomar e implementar decisión tan crucial es corto pero es propicio. Centroamérica pasa por un período en el cual se multiplican la variedad de instituciones, redes, fora y reuniones regionales. Los vínculos se estrechan entre funcionarios y técnicos, jefes de gobierno y personajes de la vida política, académicos y representantes de organizaciones de la sociedad civil. En tres países, el clima de discusión, de diálogo y de acuerdos provocado por la conclusión negociada de los conflictos armados aún está fresco y en la agenda de la cooperación internacional la región todavía ocupa un lugar.

Pero las relaciones y reuniones corren el riesgo de perderse en la sola discusión o en arreglos en "las alturas" si sus actores no conciben *un nuevo proyecto económico regional y no tienen la capacidad para definir e influir en la dirección y la globalidad del proceso de transición*. Este es el desafío que tiene el compromiso de alcanzar la Unión Centroamericana acordado en septiembre de 1997.

¿Están los actores mencionados preparados para decisiones cruciales? ¿Es posible una extensa alianza para la paz, la democracia y la unidad política centroamericanas? El compromiso con la Unión de septiembre es "lindo pero lírico, fortalece la `cooperación` [a la carta], no la integración... y el tiempo corre contra nosotros" (Entrevista. Roberto Carpio Nicolle. Primer Presidente del PARLACEN, Guatemala, 27/2/98).<sup>29</sup>

## La alianza necesaria

Los indicadores son de nuevo paradójicos. En la última década se vive la "edad de oro" de la política en Centroamérica (V. Borge, panel, San Salvador, El Salvador, 15/11/96). Se aprecia un mejoramiento de las instituciones democráticas representativas, una razonable regularización y credibilidad en los procesos electorales, un papel menor de los ejércitos en el Estado, una mayor tolerancia en los medios de comunicación social y en tres países el espectro político se ha completado

---

<sup>29</sup> El monto de los aportes gubernamentales al proceso de integración "apenas representa el 0.3% de sus gastos totales, además de los incumplimientos en las cuotas", INCEP, *Reporte Político/Panorama Centroamericano*, No. 127, junio de 1977, p. 5.

incluyendo la vieja izquierda y las nuevas izquierdas. Sin embargo, es aún incierto el nacimiento de una verdadera cultura política democrática.<sup>30</sup>

La democracia como proyecto cultural en marcha, pareciera más bien orientado a intereses inmediatos y pragmáticos, centrados en el cálculo del voto y en el eventual llamado a las fuerzas de seguridad militar para restablecer el orden que provocan las situaciones crecientes de inestabilidad social. *Es una democracia muy limitada y bajo estricto control.* La construcción de la democracia como cultura de la igualdad, la fraternidad y la libertad, como cultura del respeto al consenso y al disenso, a la voluntad de las mayorías, a la resolución institucional y efectiva de conflictos, como participación pública en la cosa pública, o como ejercicio de los derechos económicos y sociales, no es un proyecto asumido y menos aún manifiesto.<sup>31</sup> Por el contrario más temprano que tarde se corre el peligro de un desencanto democrático (Cerdas 1993).<sup>32</sup>

En esta democracia en ciernes, los partidos y su arreglo institucional se encuentran también en crítica transición. Los antiguos partidos representantes de las oligarquías tienden a desaparecer y a ser parcialmente desplazados por partidos de fracciones modernizantes sin que otros escenarios de partidos e instituciones terminen por consolidarse. Los partidos del centro no se estabilizan después de su deterioro gubernamental en los gobiernos de Guatemala y El Salvador, y en tres

---

<sup>30</sup> Ver C. Sojo, *La gobernabilidad en Centroamérica. La sociedad después del ajuste. Demandas sociales, reforma económica y gobernabilidad en Costa Rica*, San José, Costa Rica: FLACSO; S. Roggenbuck (ed), *Cultura Política en El Salvador*, El Salvador, Fundación Konrad Adenauer; y los reportes de encuestas de opinión: M. Seligson y R. Córdova, *El Salvador de la Guerra a la Paz. Una cultura política en transición*, 1996, fotocopia; M. Seligson, *La cultura política en Nicaragua: transiciones, 1991-1995*, Universidad de Pittsburgh, Departamento de Ciencia Política, enero 1996; Development Associates, Inc. Universidad de Pittsburgh/ASIES, *La cultura democrática de los guatemaltecos*, Guatemala, enero de 1995 y Development Associates, Inc. Universidad de Pittsburgh/ASIES, *La cultura democrática de los guatemaltecos (segundo estudio)*, Guatemala, agosto de 1996.

<sup>31</sup> Los partidos demócrata cristianos y social demócratas que aparecen como los únicos organizados a escala del istmo (con seis miembros cada uno) no poseen un proyecto conjunto para la región, no formulan políticas para el área y no incluyen en sus proyectos nacionales puntos programáticos de integración, el caso extremo es el PUSC costarricense que admite la integración sólo con muchas reservas. En los Institutos Políticos que apoyan ambas internacionales, INCEP y CEDAL, se discute desde hace tiempo la problemática centroamericana pero no se ha avanzado una propuesta.

<sup>32</sup> Sólo el 60% de la población manifiesta que la democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno, desde luego con diferencias notables entre el 80.2% de Costa Rica y el 50.5% en Guatemala, y el 67.0% opina que no está satisfecha con las democracias existentes. Borge & Asociados, "Resumen de resultados de la encuesta centroamericana de opinión pública", preguntas 19 y 20, papel presentado al Seminario de Apoyo al Fortalecimiento de los Partidos Políticos, San Salvador, El Salvador, 14-15 de noviembre de 1996.

países, las organizaciones de la izquierda armada ahora como partidos aún no encuentran los cauces de su renovación y vitalización.

La existencia de gran número de minipartidos que surgen y desaparecen en el campo electoral, los fraccionamientos y deserciones (de la izquierda reciente inclusive), los desplazamientos de cúpulas y formación de corrientes internas en los fuertes partidos tradicionales de Honduras<sup>33</sup> y Costa Rica y la sola formación coyuntural de extensas coaliciones electorales en Panamá, Nicaragua, El Salvador y Guatemala ratifican la existencia de una *transición indefinida y pragmática y sin objetivos estratégicos consensuados*.

Este cuadro es desde luego también el resultado del impacto de los cambios en la economía y el Estado. En la formación de la opinión y voluntad política los medios de comunicación compiten con ventaja. Reducidos a instrumentos para llegar al gobierno, pero sin capacidad de ejercerlo, las formaciones políticas tienden a un mayor deterioro. La población las subvalora y les atribuye la responsabilidad del malestar económico.<sup>34</sup>

Una de las causas se encuentra en la función que desempeñaron durante la época del Estado patrimonial-autocrático cuando una vez en el gobierno, con la excepción de Costa Rica, mediaron los intereses oligárquico-militares. Y en esta época de transición corren el riesgo de convertirse en amortiguadores de las deficiencias de la economía y del Estado, en parte sustantiva, por "la falta de planteamientos específicos y viables que permitan al ciudadano considerar al instituto político como un referente apropiado para mejorar sus condiciones de vida" (Merlin-Scholtes 1996: 7).

Informados de estos acontecimientos y de sus carencias, varios partidos han puesto en marcha procesos de "reconversión y reingeniería" para hacerse funcionales a los requerimientos de los cambios económicos e incluir en sus programas las

---

<sup>33</sup> El Partido Liberal tiene en la actualidad cuatro corrientes, la Reinista, la Florista, el Movimiento Renovador y el Movimiento Villedista; el Partido Nacional tiene seis, la Callejista, la Oswaldista, el Movimiento Norista, el Movimiento Nacionalista Roma, el Movimiento Avance y el Movimiento Patria Nueva. Constantino Urcuyo, *Partidos Políticos y Cooperación Internacional para la Renovación de la Política en México, Centroamérica y Panamá*, papel presentado al Seminario de Apoyo al Fortalecimiento de los Partidos Políticos, San Salvador, El Salvador, 14 y 15 de noviembre de 1996.

<sup>34</sup> El 51,0% opina que no se preocupan "nada" de los temas que interesan a la "gente" y sólo el 3,8% y el 2,8% mencionan, respectivamente, creer en los políticos y en los parlamentarios. Borge & Asociados, "Resumen de resultados de la encuesta centroamericana de opinión pública", papel presentado al Seminario de Apoyo al Fortalecimiento de los Partidos Políticos, San Salvador, El Salvador, 14-15 de noviembre de 1996, preguntas 26 y 55.

políticas prevalecientes. En ocasiones, han renunciado a traducir en términos de reafirmación nacional o centroamericana las transformaciones de la economía y no pocas veces han terminado aceptando la reducción de las demandas sociales. Existen, empero, algunos intentos de reorganización de mayor alcance y existen incluso tendencias que buscan una verdadera refundación de los institutos políticos y de la política en general. En casos y por esta relativa crisis de representatividad de los partidos, los intentos y la búsqueda se producen desde la sociedad política: en círculos de profesionales, de estudiosos de las ciencias sociales, de técnicos, de funcionarios de organismos internacionales, de defensores de derechos humanos, ecologistas, ministros religiosos, intelectuales indígenas, mujeres.

En el conjunto de la vida ciudadana, los signos apuntan a la necesidad de subsanar las deficiencias predemocráticas y a la necesidad de que la sociedad política en sentido amplio asuma verdaderas responsabilidades en la transición.<sup>35</sup> En las capas activas y organizadas de la sociedad civil se observan similares tendencias dispares pero también con signos que favorecen el reexamen del rumbo de la transición en el área. Los grupos defensores de los derechos humanos se afirman, las ideas ecologistas y en favor de la mujer se extienden, los grupos indígenas fortalecen sus organizaciones y su representatividad en el Estado, la opinión pública se hace más plural, la idea de la democracia y de una integración diferente comienzan a discutirse en las redes regionales de la sociedad civil vinculadas al proceso de integración, algunas de ellas representadas en el Comité Consultivo del SICA.

A contra punto, fuera de los grupos activos y sus dirigencias, la situación se muestra menos favorable a los viejos movimientos populares (obreros y campesinos), a las luchas reivindicativas y a la democracia sustantiva para las mayorías excluidas. Rojas (1995) concluye que, sobre todo, en los sectores populares de El Salvador y Guatemala se encuentra un "sentimiento de exclusión o de impotencia" (p. 129).

En una transición social y política indefinida y pragmática y con tendencias de orientación diversa y aún opuestas pero que ha abierto la discusión, es razonable pensar en una estrategia que incluya a todos. Si los diálogos y los pactos comienzan a ser posibles, una alianza para alcanzar la unión del istmo, podría ser la plataforma

---

<sup>35</sup> Reelaboración de los proyectos nacionales y centroamericanos, formación y articulación de nuevas voluntades políticas, proposición para gobiernos efectivos y honestos, practicar la democracia interna, respetar a las minorías, superar el clientelismo y la dirección cupular, organizar y supervisar sistemas adecuados de autofinanciamiento.

para la renovación social, política y económica y para transitar en el marco de una gobernabilidad democrática en la región.

La alianza se extendería al conjunto de actores que admitan que la racionalidad principal de la integración y el bienestar social son de carácter esencialmente ético-político y atañen a la competitividad sistémica regional y a la autodeterminación y proyección histórico-cultural de sus pueblos (para este último punto ver Drekonja-Kornat 1994, Guimaraes 1995). Entre estos actores se contarían los partidos políticos renovados, actores sociales autónomos —de capas medias y populares asimismo renovadas, al empresariado moderno y a unas fuerzas armadas defensoras de un Estado Social de Derecho. La responsabilidad general radicaría en el soporte al proyecto y en la corrección a las insuficiencias de ese inacabado e imperfecto mercado de la región. En la experiencia mundial, la extensión de la democracia “se sobrepuso al mercado económico, y lo corrigió o lo corrompió, según los puntos de vista” (Bobbio 1994: 97). En Centroamérica la balbuceante democracia está en peligro de dejarse corromper.

Cerremos. Al abrir esta sección se preguntó si los actores sociales y políticos estaban preparados para decisiones cruciales y si la alianza era posible. Respondamos diciendo que, en términos retrospectivos, ahora están más preparados que nunca y que una coyuntura favorable similar tardará mucho en presentarse. En la vía y en un modelo de unión preponderantemente políticos, el fortalecimiento y reorganización de los partidos y las asociaciones civiles son determinantes para la consolidación de la democracia y para el ejercicio de la autoridad legítima del Estado. Son aún más decisivos para organizar la participación ciudadana. Y unos y otros, en complementariedad con actores estratégicos (empresarios, fuerzas armadas e iglesia), son indispensables para formalizar pactos de gobernabilidad democrática.

### Una agenda para la reflexión

La CEPAL (1996a) enseña que una de las modalidades de las nuevas tendencias de integración económica, es el esquema que ha denominado *regionalismo abierto* y sugiere que Centroamérica debía adoptarlo para ampliar el alcance y los propósitos de su actual modelo.<sup>36</sup> El mérito del regionalismo abierto radica, en opinión de Caballeros (1995), en la conciliación que facilita entre la apertura indiscriminada vigente, con “la interdependencia generada por acuerdos especiales de carácter

---

<sup>36</sup> Para otros antecedentes de propuestas de ampliación de alcance y propósitos del modelo ver A. Guerra-Borges, “Integración Centroamericana en los noventas: de la crisis a las perspectivas”, *Revista Mexicana de Sociología*, No. 3, 1992 y A. Guerra-Borges, “La Reestructuración del Mercado Común Centroamericano”, *Revista del INTAL*, No. 195, 1993.

preferencial" (p. 35). En su opinión, los "acuerdos preferenciales", de carácter regional, junto con "la cercanía geográfica y la afinidad cultural de los países" (*ibid.*), son el ingrediente que daría mayor competitividad y peso a las relaciones externas.

En una bien elaborada propuesta la CEPAL (1996a) indica que las medidas que habría que tomar para el regionalismo abierto giran en torno a la liberalización progresiva del comercio de productos agrícolas, de bienes industriales y de servicios, la regulación de la libre circulación de mano de obra; la integración de servicios financieros y terrestres de carga, seguridad para la inversión privada, la reforma del arancel externo común, el fomento de inversiones recíprocas y de infraestructura, definición de normas laborales y de derechos humanos, etc. (pp. 15-22). Las medidas, añade Caballeros (1995), exigen aperturas recíprocas entre los países, una apertura y protección moderadas respecto de terceros y el establecimiento de normas de política comercial definidas de preferencia en el marco del viejo GATT (p. 36).

A diferencia de la CEPAL, que de esa manera y con mesura abona en favor de la ampliación del alcance y de los propósitos del actual modelo, la Fundación Centroamericana por la Integración (FCI) ve la necesidad de restituir el "hondo sentido de cambio" contenida en el esfuerzo de crear la Comunidad Económica y Social Centroamericana de 1972. Sugiere reexaminar el modelo y adoptar un período razonable de "transición del *statu quo*", "al menos diez años", para crear las condiciones que permitan al istmo adaptarse a la economía mundial con mayores capacidades para competir (de la Ossa 1994: 33).

Propone que, previamente a cualquier otra disposición, se suspenda todo compromiso y agenda con el objeto de redefinir, conjuntamente con la sociedad civil, un nuevo paradigma de "desarrollo integrado" que incluya la distribución real y equitativa del ingreso y pase a sugerir medidas que de inmediato deberán adoptarse (de la Ossa 1995: 26-27 y de la Ossa 1994: 33-38). Entre otras, organizar ya la unión aduanera perfecta, "una política de cooperación e integración creciente con Belice... revisar a fondo el papel del Banco Centroamericano de Integración... acuerdos políticos como el Canal de Panamá, la Zona Libre de Colón y el Centro Financiero Internacional" (de la Ossa 1995: 19, 28-29).

Rasgos de un esbozo mucho más alternativo habían sido presentados por un primer grupo de técnicos centroamericanos a principios de la década de los noventa (Stein y Arias 1992. Ver también Rubén y van Oord 1991). En su opinión, el modelo debe basarse en "la industrialización de la agricultura y en el desarrollo de un sistema agroalimentario regional, temporalmente protegido, dentro de una política

de Seguridad Alimentaria” (p.64). Se trataría de estructurar un modelo de adentro de la región hacia afuera de ella en un escalonamiento que iría de “a) un mercado que se sustenta en el espacio nacional-regional; b) se complementa con los mercados extra-regionales; y c) tiene como soporte la complementariedad de las estructuras productivas, tecnológicas, de servicios y de mercados laborales y financieros... [y promueve] en forma simultánea y armónica un desarrollo de la oferta de bienes y servicios y de la demanda...” (Arias y Jované 1992: 542, 545-546). De igual manera que la CEPAL y el FCI pasan a proponer un conjunto de orientaciones de política, agrícola, comercial, de recursos naturales, de financiamiento, etc.

Más allá, desde la reflexión ético-política y de un realismo económico virtual, Xavier Gorostiaga (1996) lanzó un imaginario deseable y posible para la Centroamérica del nuevo siglo. Los recursos y los actores existen, la convicción y la voluntad hacen falta. Sus componentes serían un *contrato social* que acordara partir de “una base agroindustrial capaz de crear la autosuficiencia alimentaria y de exportar granos básicos a los 35 países, históricamente deficitarios, de la Asociación de Estados Caribeños” (p. 9), donde Centroamérica cuenta con una renta diferencial regional. A esta economía, sustentada en pequeños y medianos productores, se sumarían zonas francas industriales y agroalimentarias complementarias entre sí y para la exportación vinculadas a la inversión extranjera y a las corporaciones transnacionales. El modelo requeriría la infraestructura funcional para enlazar los dos océanos, a México con Colombia y al Caribe a un desarrollo concentrado fundamentalmente en la costa Pacífica. Centros financieros y centros de reaseguros transnacionales complementarían la visión (*ib.*).

Aunque el centro de las preocupaciones de las cuatro propuestas ha sido el problema de la equidad entre países y capas sociales y la competitividad regional, ninguna incursionó en el terreno de las consideraciones estratégicas de la unidad política centroamericana. Sin desestimar sus aportes, y por el contrario, asumiéndolos, este trabajo se propone convocar a diversos actores centroamericanos y extranjeros para un reexamen global de la integración y discutir en términos estratégicos la Centroamérica que quieren los centroamericanos para orientar *la transición en el marco de la unión política*. Se propone crear un consenso regional que concluya en una Cumbre Presidencial y en la suscripción de pactos de gobernabilidad democrática.

En la agenda para reflexionar sobre una “refundación” centroamericana para garantizar la sostenibilidad de la paz y de una democracia basada en los derechos humanos y en el diálogo internacional para nuevas formas de cooperación, se propone considerar los siguientes cursos hipotéticos de acción:

a *La suscripción de un Tratado para la Unión Política* <sup>37</sup>

Por el Tratado los Estados se comprometerían a crear la institucionalidad que conduzca a la Unión Política y a negociar un período para la suspensión de aquellos acuerdos contrarios a la Unión. La estrategia de la unidad adoptaría como instrumento conceptual, la transición de los Estados e institucionalidad regional actuales (que estimulan la apertura unilateral y sólo la coordinación y armonización de políticas regionales) a Estados e institucionalidad conductores y planificadores de procesos seleccionados, socialmente incluyentes y estratégicos para la unión política y económica del istmo. La nueva institucionalidad buscaría proteger áreas sensibles de las finanzas, de la seguridad alimentaria, de las comunicaciones, de los recursos naturales, de ciencia y tecnología, de producción en cadenas agroindustriales intrarregionales.

Se aprobarían acuerdos para simplificar la institucionalidad en procesos seleccionados que condujeran a la convergencia de la unidad política y económica y se asignarían competencias y funciones regionales a determinadas autoridades, particularmente a la Reunión de Presidentes; se definirían responsabilidades nacionales y las responsabilidades de los sectores sociales y económicos; se acordaría precisar normas de aplicación directa y procedimientos para nombramientos de representantes conjuntos (cónsules regionales por ej.). Se aprobarían mayorías calificadas para decisiones específicas,<sup>38</sup> se darían facultades legislativas al PARLACEN, se discutiría el otorgamiento de facultades decisórias seleccionadas a órganos con participación de la sociedad civil. Se concedería carácter obligatorio a resoluciones particulares en materia de política comercial externa y política exterior y de seguridad, se fusionarían, sustituirían y eliminarían funciones y entidades de la institucionalidad actual, etc. La readecuación institucional requeriría la adopción de cursos de acción para la reforma de los marcos jurídicos y administrativos nacionales y de sus procesos de canalización y asignación de recursos.

<sup>37</sup> El ex vicepresidente de la República y primer Presidente del PARLACEN, Roberto Carpio Nicolle, formulará una elaborada propuesta sobre la Unión Política y sus instituciones en los próximos dos libros que publicará sobre la Unión Centroamericana. Entrevista personal, Guatemala, 23/2/98. Esbozos iniciales pueden leerse en su libro *Unión Centroamericana, Pensamiento y Acción*, Guatemala, Ediciones Internacionales, S.A., mayo, 1977.

<sup>38</sup> Un ej.: en la actualidad la Reunión de Presidentes decide sólo por consenso (Art. 14 del Protocolo de Tegucigalpa) pero la jurisdicción y competencia de la Corte "son de carácter obligatorio para los Estados" (Art. 1 del Estatuto de la Corte Centroamericana de Justicia).

b *La suscripción de programas y acciones para alcanzar la comunidad económica en un término razonable*

Se discutirían los compromisos que los Estados deberán adquirir para alcanzar y hacer efectiva la Comunidad Económica. Para dicho propósito deberán revisarse y adecuarse los objetivos y normas del Protocolo de Guatemala de 1993, en particular, plazos, programas y procedimientos selectivos para la consecución de los diferentes estadios de la Comunidad (el perfeccionamiento de la Zona de Libre Comercio; la política conjunta de relaciones comerciales externas y la Unión Aduanera perfecta; la libre movilidad de factores y el Mercado Común; la Unión Económica y la Comunidad). En políticas sectoriales se discutiría la atención y prioridad especiales de las políticas agropecuaria e industrial en función de organizar y proteger un sistema agroindustrial y alimentario regional.

En materia de conceptualización se acordaría discutir sobre la modificación de las nociones de voluntariedad, coordinación, armonización y convergencia de políticas e introducir el principio de obligatoriedad para decisiones estratégicas; se discutiría también una noción de mejoramiento de la productividad adecuada a los contenidos de una Carta de Derechos Sociales y se aprobaría establecer cláusulas de preferencia para los acuerdos regionales respecto de los acuerdos externos.

c *La suscripción de una Carta de Derechos Sociales*

En Europa, la Comisión Europea consideró que en la coyuntura de votar a favor de la Unión era necesaria una Carta Social que aunara las políticas económicas y sociales para “restablecer un crecimiento sostenible, la solidaridad social y la confianza pública” (Comisión de las... 1994: 3), e insistió, que de ningún modo se podría “partir de la idea de que el progreso social debe frenarse para recuperar la competitividad económica” (p. 2).<sup>39</sup>

En Centroamérica los Estados deberán comprometerse a suscribir una Carta de Derechos Sociales que implique la efectiva protección y ejercicio gradual de los

---

<sup>39</sup> La Carta Social Europea contiene prescripciones mínimas en favor de los trabajadores y los pobres que son obligatorias para toda la Unión. Constituyen al decir de la Comisión “un marco de principios sobre gran número de aspectos de las condiciones de vida y de trabajo” (Comisión de las... 1994: 3), entre otros “fomento a la seguridad social, la protección en caso de rescisión del contrato de trabajo, la garantía al derecho de representación y defensa colectiva de intereses...”. M. Rosell y P. Aguirre, *La Unión Europea: Evolución y Perspectivas. Lecciones y oportunidades para México*, México, Editorial Diana, 1994, p. 91.

derechos económico-sociales.<sup>40</sup> Deberá avanzarse a la protección efectiva al trabajo, a la generación y mejoramiento del empleo, a la libre circulación de mano de obra con salarios justos y derechos de asociación colectiva, a la prohibición de trabajos gratuitos y similares, a la seguridad y previsión sociales y en general a la construcción de políticas que redistribuyan el ingreso, y en especial, a reformas sustantivas en materia educacional y de salud.<sup>41</sup> La competitividad ("sistémica") del istmo sólo será posible con la *integración* social, nacional y regional, *de todos*.

De inmediato se debe pensar en el uso del Dividendo Mundial para la Paz, en la reestructuración de los presupuestos y la movilización de recursos nacionales (reformas tributarias progresivas) para el aumento del gasto social directo (subsidios) en una estrategia de desarrollo de los recursos humanos.

d *La suscripción de un compromiso para la construcción de la Democracia Participativa*

Los Estados se comprometerían a institucionalizar la democracia participativa. Se acuerdan conceptos y compromisos que den contenido a la idea de participación ciudadana y sustituyan las formas de la "participación" semiclientelar de las localidades e institutos políticos. Se discuten medidas para la creación de las figuras del referendun, plebiscitos y consultas para decisiones importantes; modalidades para la democratización y profesionalización de los medios de comunicación, para la creación de controles civiles a los órganos de integración y para la participación política etno-cultural. Se acuerdan disposiciones para la solución institucional de controversias sociales y para la coestión social en centros de trabajo y en unidades territoriales rurales y urbanas.

Los gobiernos se comprometen asimismo a la suscripción de pactos de gobernabilidad democrática cada vez más incluyentes. La gobernabilidad democrática incluiría no sólo la participación de los actores sociales en la discusión de los pactos, sino sobre todo, la negativa al uso violento de la fuerza para resolver los conflictos y la adopción de compromisos para la distribución progresiva y continuada del bienestar, ambos como mecanismos para alcanzar una estabilidad social y

---

<sup>40</sup> Se dice que son derechos humanos de la primera generación, los derechos civiles y políticos; de la segunda, los derechos económicos y sociales; de la tercera, los derechos colectivos y de los pueblos, los derechos etarios y de género.

<sup>41</sup> Debe recordarse que el mercado puede proporcionar educación, salud y cuidado del medio ambiente, para grupos determinados, pero no puede generalizar la distorsión que él mismo genera. F. Hinkelammert, "Las tareas futuras del Estado, frente al mercado y la sociedad civil, en el Istmo Centroamericano", en: *Democracia sin Pobreza. Alternativa de Desarrollo para el Istmo Centroamericano*, E. Stein y S. Arias coordinadores, San José, Costa Rica, DEI/CADESCA. 1992, p. 565.

política no autoritaria. Para el efecto los Estados se comprometen a promover y garantizar la existencia de organizaciones medias y populares regionales.

La democracia participativa incluiría discutir y proponer una cooperación internacional más inclusiva y dialogante que se reestructurara en términos de condicionalidades y cláusulas para la defensa de la paz y la democracia en caso de violaciones a los compromisos adquiridos, y en especial, en casos de violaciones a derechos económico-sociales irrenunciables.<sup>42</sup> Un paso inmediato puede ser la ampliación de las facultades de la Corte Interamericana de Derechos Humanos para conocer las violaciones económico-sociales en la región. Se acordarían además cursos de acción para promover procesos selectivos de participación conjunta entre Estados, organizaciones sociales y organismos internacionales en la implementación de programas socioeconómicos.

Estas reflexiones para repensar la orientación del proceso de transición encuentran puntos de apoyo en el discurso político de los documentos integracionistas (DI).

## El discurso político

Se dijo al principio de este trabajo que hay confusión en los conceptos de los DI, en parte por los diferentes contenidos que se atribuye a los mismos términos, en parte porque no hay definiciones expresas. Desde los acuerdos de Esquipulas I y II, en los DI, las ideas de la Consolidación de la Democracia, del Estado de Derecho, del respeto a los Derechos Humanos y de la Paz se encuentran como divisas a alcanzar. Se repiten con más énfasis en el Protocolo de Tegucigalpa, en la Alianza Centroamericana para el Desarrollo Sostenible y en el Tratado Marco de Seguridad Democrática. Y muchas de las reflexiones anotadas sobre la Unión Económica se encuentran en el Protocolo de Guatemala. Algunos términos tienen en los DI contenidos útiles para redefiniciones más amplias y precisas para una estrategia como la sugerida. Examinese algunos.

---

<sup>42</sup> En el pasado cercano, el 15 de diciembre de 1996, la Unión Europea acordó un contenido similar en materia de derechos humanos para sus futuras relaciones comerciales y de cooperación con Cuba. En su deseo de ver "una pacífica transición hacia la democracia pluralista" (*La Jornada*, México, 15 de diciembre de 1996, p. 48), la UE declaró que planteará "una cláusula de suspensión para el caso de una violación grave de las disposiciones relativas a los derechos humanos" (*Ibid.*). En un orden similar, el autor expuso puntos básicos para una 'condicionalidad para la paz' en el trabajo *Los complejos senderos de la paz. Un análisis comparado de las negociaciones de paz en El Salvador, Guatemala y México*, Guatemala, INCEP, 1997, entre otros, la necesidad de condicionar la cooperación a la introducción de reformas tributarias progresivas y recursos internos para amplios programas sociales.

## La unidad política

La "identidad" y la "nacionalidad" centroamericanas están legalmente reconocidas y la Corte Centroamericana de Justicia se declara su "depositaria y custodia" (Art. 6 del Estatuto de la Corte) y a la Reunión de Presidentes le corresponde "fortalecer la identidad regional dentro de la dinámica de la construcción de una Centroamérica unida" (Inc. c, Art. 15 del Protocolo de Tegucigalpa). En dicho Protocolo se encuentra también la idea que puede constituirse en el antecedente de la Unión. En el Protocolo se dice que "El sistema de la integración centroamericana tiene por objetivo fundamental la realización de la integración de Centroamérica, para constituir la como Región de Paz, Libertad, Democracia y Desarrollo", y en "los compromisos prioritarios" de Costa del Sol los presidentes ratificaron el concepto al decir que la ALIDES es "el proyecto político regional centroamericano, dirigido a la consolidación de la paz, el fortalecimiento de la democracia y el logro del desarrollo sostenible" (Comunicado de Prensa, Costa del Sol, Departamento de la Paz, El Salvador, 5/10/95). Finalmente la Reunión Extraordinaria de Presidentes del 2 de septiembre del año anterior se dedicó exclusivamente al compromiso con la Unión.

## La paz, la democracia y los derechos humanos

En el Punto 4 de Esquipulas I la Paz se asocia a la democracia "participativa" y al derecho de los centroamericanos a elegir su propio modelo. El punto señala "Que la paz en América Central sólo puede ser fruto de un auténtico proceso democrático y pluralista y *participativo* que implique la promoción de la justicia social, el respeto a los derechos humanos, la soberanía e integridad territorial de los Estados y el derecho de todas las naciones a determinar libremente y sin injerencias externas de ninguna clase, su modelo económico, político y social, entendiéndose esta determinación como el producto de la voluntad libremente expresada por los pueblos" (subrayado mío).

En Esquipulas II en el punto 3 'Democratización' esta idea se repite y se amplía. El punto agrega que "realizarán, de manera verificable, las medidas conducentes al establecimiento, y en su caso, al perfeccionamiento de sistemas democráticos, representativos y pluralistas que garanticen la organización de partidos políticos y la efectiva participación popular en la toma de decisiones y aseguren el libre acceso de las diversas corrientes de opinión a procesos electorales honestos y periódicos, fundados en la plena observancia de los derechos ciudadanos. Para efecto de verificar la buena fe en el desarrollo de este proceso de democratización, se entenderá que... (subrayados míos).

En las Bases de la ALIDES vuelven a presentarse las mismas ideas. Se lee en el acápite "1. Democracia ...Sólo en una sociedad democrática y participativa y en un Estado de Derecho se alcanzará el bienestar y la justicia en Centroamérica... El apoyo a la consolidación de la democracia, la tutela y garantía plena a los derechos humanos, son la expresión del respeto a la dignidad humana, por lo que se constituye en uno de los enfoques principales del desarrollo sostenible". (subrayado mío).

Respecto de los derechos humanos el considerando único del Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica (Honduras, 1995) ratifica "Que el desarrollo sostenible de Centroamérica sólo podrá lograrse con la conformación de una comunidad jurídica regional, que proteja, tutele y promueva los Derechos Humanos y garantice la seguridad jurídica, y que asegure las relaciones pacíficas e integracionistas entre los Estados de la región" (Subrayado mío). El Protocolo de Tegucigalpa es aún más explícito (Honduras, 1991), señala que para la realización de sus propósitos los Estados procederán de acuerdo a los principios siguientes: "a) La tutela, respeto y promoción de los Derechos Humanos constituyen la base fundamental del Sistema de la Integración Centroamericana" (Art. 4).

#### *La prioridad del gasto y la justicia social*

Es frecuente en los DI encontrar referencias a priorizar la política social: "El Modelo Centroamericano de Seguridad Democrática orientará cada vez más, sus recursos a la inversión social" (Considerando único del Tratado Marco de ese convenio); se trata, dice la Declaración de Guácimo (Costa Rica, 1994), de "una estrategia de desarrollo sostenible que privilegie la inversión en el campo social" y en el Tratado de Integración Social se dice "Fomentar prioritariamente la inversión en la persona humana para su desarrollo integral" (inc. f, Art. 6).

En el Protocolo de Tegucigalpa, se vuelve a encontrar el propósito no alcanzado de Esquipulas II de "Lograr un sistema regional de bienestar y justicia económica y social para los pueblos centroamericanos" (inc. d, Art. 3). Y se retoma y amplía la vieja idea de proteger a los países más débiles que inspirara el Mercomún del sesenta con la inclusión de la cláusula famosa del "tratamiento especial a países miembros de menor desarrollo relativo" (Art. 4 inc. e).

Finalmente, en los DI aparecen dos de los argumentos centrales de este trabajo: 1o. "La pobreza... [es] amenaza latente a la convivencia democrática y a la paz firme y duradera" (bases de la ALIDES); y 2o. la necesidad de un compromiso explícito para "dar prioridad a los esfuerzos por superar sus causas estructurales y a mejorar la calidad de vida de las poblaciones" (Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica Art. 15. Subrayado mío).

Estos y otros conceptos ya acordados pueden desarrollarse y adecuarse a los términos de la estrategia propuesta porque, como se anotó, parte del problema radica en su reducción en la práctica y en los mismos textos.<sup>43</sup>

### Más allá del discurso

Una Cumbre Presidencial que admitiera una estrategia como la propuesta debería, además, se insiste, abrir un proceso de convenios y cursos de acción adicionales, a niveles nacionales y centroamericanos, encaminados a la ejecución efectiva de los compromisos que se adquirieran y crear los mecanismos regionales e internacionales de supervisión y verificación para el cumplimiento de los compromisos (pactos de gobernabilidad democrática y acuerdos de cooperación renovados).

Sin embargo, una estrategia ambiciosa y alternativa como la sugerida puede tener el mismo destino de anteriores propuestas globales que no encontraron apoyo en actores decisivos. El propio Informe Kissinger de 1983, fue una de ellas, otras, aspectos del Informe Sanford de 1989 y la más completa de todas, el Tratado Marco para crear la Comunidad Económica y Social en Centroamérica de 1972.<sup>44</sup> Otro factor limitante es la diferente coyuntura histórica. Los Acuerdos de Esquipulas gozaron de amplio apoyo nacional e internacional pero en la actualidad intentos alternativos a determinados criterios de las instituciones financieras internacionales han fracasado en Costa Rica, Perú, Nicaragua y Venezuela. Quizá porque fueron intentos aislados y con dosis confrontativas.

Por el contrario, la estrategia sugerida requiere de una cooperación internacional generosa que abogue por propósitos similares en una región que sale de la guerra y que sigue ocupando una posición geopolítica de relevancia. Europa ha estado muy cerca de un punto de vista equivalente. La CEPAL ha estimado que sólo las pérdidas materiales durante la crisis de los ochenta ascendieron a cinco mil millones de dólares en la región. Hay antecedentes últimos de planes particulares extraordinarios para objetivos determinados que pueden figurar como antecedentes de un

---

<sup>43</sup> Las normas sobre "Naturaleza, Propósitos, Principios y Fines" del Sistema de Integración del Protocolo de Tegucigalpa son aún más explícitas en los puntos comentados.

<sup>44</sup> Una de las razones por las que el Informe Kissinger no fue implementado fue que sus programas ascendían a 24 mil millones de dólares para el período 1984-1990. Igual suerte tuvieron las sugerencias de CADESCA/SELA a la hora de preparar la Declaración de Antigua, ver CADESCA, *Integración Económica del Istmo Centroamericano y Reinserción en la Economía Mundial: la transformación e industrialización de la Agricultura como Plataforma* (documento para la discusión del foro de ministros de integración), s.l., abril 1991.

pequeño Plan Marshall para la región como el Plan Especial de Cooperación Económica para Centroamérica, 1989-1994 (el PAECA), que fue la respuesta de las Naciones Unidas a los primeros acuerdos de Esquipulas; otro fue el Programa de Apoyo al Desarrollo y la Integración Centroamericano (1992-1994) formulado y aprobado por el BID en apoyo al Plan de Acción Económica de la Declaración de Antigua. El último fue la Asociación para la Democracia y el Desarrollo de América Central, creada en 1992 a iniciativa del Departamento de Estado de los Estados Unidos y en apoyo a derechos humanos, instituciones democráticas, fomento al comercio exterior e inversiones (Chamorro y Nájera 1996a: 65-66). Con alcances nacionales e igualmente con objetivos determinados y extraordinarios pueden recordarse los programas de apoyo a los acuerdos de paz entre los gobiernos y las fuerzas irregulares en Nicaragua, El Salvador y actualmente en Guatemala.

**LOS ESCENARIOS**

En el transcurso de estas notas se expuso que la paz, la democracia y la integración están en riesgo en América Central por el crecimiento de los problemas sociales y los síntomas de disgregación regional a que está conduciendo el actual modelo económico. Se opinó que es necesario reexaminarlo en el contexto más amplio del *proceso de transición* que vive Centroamérica, y discutir el sentido general de la transición, sus contenidos y su conducción. Finalmente se ha sugerido considerar la unidad política de la región como un marco alternativo para encontrar soluciones.

Ahora bien, el proceso de transición puede ofrecer distintos escenarios dependiendo de las decisiones *políticas* que se adopten. De no introducirse ninguna clase de modificaciones o si sólo se tomaran medidas superficiales para solucionar problemas de corto plazo, con excepción de Costa Rica, se puede presentar el panorama que se esboza como escenario A; si se aceptan medidas cada vez más estructuradas en favor de términos similares a la estrategia propuesta se podrían presentar escenarios menos riesgosos e incluyentes como los identificados de B a C. Y si se asumieran como propósito lineamientos mucho más imaginativos Centroamérica podría encaminarse hacia rasgos esbozados en el escenario D.

#### *Escenario A*

Librado el proceso de integración a su ritmo actual se continuarán firmando acuerdos políticos entusiastas, se mejorará la eficiencia del SICA, y en el mejor de los casos, se avanzará en algunos proyectos de infraestructura (en interconexión vial y eléctrica, en modernizaciones aduaneras), y quizá en el óptimo se alcance una zona de libre comercio con un arancel común mínimo pero poco funcional. Este futuro no garantiza la integración y no contribuye al desarrollo sostenible y a la consolidación de la democracia y la sostenibilidad de la paz; es desestabilizador y estará sujeto a la creciente amenaza de la cuestión social y del distanciamiento entre países.

Las medidas de “descentralización”, “participación”, “fortalecimiento de gobiernos locales”, “acceso a los servicios básicos”, la “subsidiariedad” y los “fondos sociales” darían lugar a un marcado dualismo estructural, entre incluidos y excluidos. En la base de este dualismo, un reducido número de grupos locales, muy empobrecidos y atomizados, se encontrarían construyendo (“participando”) con su trabajo y recursos, su propia infraestructura y servicios; un poco “arriba”, reducidas capas locales con ingresos relativos mayores, se encontrarían pagando a entidades privadas por el uso de servicios de salud y educación. Las organizaciones sociales y populares podrían encontrarse fragmentadas y sin capacidad de articular sus demandas.

Esta situación se encontraría acompañada de violencia común y política y de una incapacidad del Estado para resolver los problemas inmediatos. El Estado tampoco lograría articular amplios consensos entre gobernantes y grupos empresariales organizados formalmente; continuaría la corrupción pública y privada, muchas veces ligada a la *narcopolítica*, y la gobernabilidad se buscaría por un retorno a formas autoritarias revestidas de formalidades democráticas (crecimiento en gasto para la seguridad ciudadana no necesariamente militar). Un Estado que sólo proveería los servicios administrativos y diplomáticos del enclave de las élites (Gorostiaga 1996: 8). En este escenario no serían extraños rebrotes guerrilleros (la “cuarta ola” cuyos antecedentes están otra vez en América Latina) incluso en el marco de crecimiento de la economía y estabilidad macroeconómica.

### *Escenario B*

Los Estados finalmente se reducen pero eficientizan políticas públicas seleccionadas y se asocian para el largo plazo a poderosos grupos de poder económico (viejos y nuevos), cooptan ciertas capas sociales y populares (renovación del patrimonialismo clientelista) y tienden a reprimir con formas donde el ejército sólo interviene puntualmente. El uso de la fuerza se deposita principalmente en policías especializadas. La decisión y ejecución de políticas tiende a concentrarse en el ejecutivo que logra sólo adquirir consensos coyunturales de corto plazo y de corto alcance.

En materia regional, se adopta una institucionalidad que privilegia cursos selectivos de acción para facilitar la inserción de empresas fuertes en el mercado externo y para proteger la inversión extranjera; daría privilegio a procedimientos para la gestión conjunta de recursos y trataría de crear mecanismos de información a cúpulas de la sociedad civil.

Los partidos presentarían poca capacidad para articular grupos y demandas de la sociedad civil pero mostrarían un relativo desplazamiento de los liderazgos tradicionales. Servirían para canalizar el acceso al gobierno pero no para influir decisivamente en las políticas públicas nacionales y centroamericanas en el PARLACEN. La fragmentación y el dualismo social persistirían en este escenario que se aproximaría al modelo que denominamos de "ajuste al ajuste".

#### *Escenario C*

Hay menor dualización y fragmentación social y la estabilidad política y el soporte social son mucho mayores. Hay un cambio político cualitativo en la dirección política nacional y en la institucionalidad regional porque "El Estado recupera capacidad de regulación frente a los sectores empresariales más concentrados, viabiliza procesos de reconversión económica —ajuste en sentido amplio— y optimiza la cooptación social" (Calderón y dos Santos 1990: 145). Las preocupaciones globales del país y la región son compartidas por círculos de actores dominantes más ampliados que en el escenario B e incluyen a múltiples actores menores, en consecuencia, las metas políticas son menos impuestas desde el exterior. El PARLACEN se va convirtiendo en órgano legislativo regional y estrecha relaciones con redes de la sociedad civil.

Se buscarían grados razonables de apertura regional y la suscripción de acuerdos preferenciales centroamericanos de carácter secundario, habría perfeccionamiento de algunos mercados y el Estado tendría mayor solvencia financiera. Se presentarían cambios organizativos en los partidos políticos y en las organizaciones sociales y populares que tenderían a capacitarse en articular consensos entre sí y dar racionalidad propositiva a sus demandas.

#### *Escenario D*

Se alcanza una modernidad diferente. La modernidad es producto de la concertación desde un Estado "federal" que adquiere dirección democrática en mercados y procesos de integración social y regional. El Estado, en diálogo y concertación con las sociedades política y civil y con actores estratégicos de la empresa, se convierte en conductor clave del desarrollo y de la integración nacional y de la región.

Se suscribe la Unión Política y se descansa en una gobernabilidad democrática legitimada por el continuo mejoramiento social (pactos sociales sobre inversiones, sobre creación de empleo, sobre remuneraciones, sobre perfeccionamiento de mercados, etc.) vía racionalización y satisfacción de las demandas sociales y políticas.

Se desarrolla la democratización de partidos y organizaciones sociales y una nueva proyección y responsabilidad de ambos con reconocimiento de las autonomías de las asociaciones y la legitimidad de la mediación política de los partidos. Los partidos se convierten en promotores y autonomizadores de la organización social y transmutadores de parte de sus demandas “en esfuerzos de perfeccionamiento del marco institucional” (Calderón y dos Santos 1990: 148). En la economía, se dan pasos firmes para acordar un período de “gracia” que permita la preparación de la competitividad sistémica regional.

El espacio existe. Después de analizar las fuerzas económicas que están promoviendo la conformación de bloques—distancia, intereses comerciales, tamaño de mercado y necesidades de inversión—, y mostrar que en las Américas se consolidan el NACLA y el MERCOSUR, J. Cambiaso (1996) concluye: la tendencia predominante de estos bloques es dar preferencia a las formaciones extracontinentales NACLA-Asia y MERCOSUR-Europa (p.38). Y agrega, se ve lejana la formación de la zona americana de libre comercio. Esta propuesta, dice, “no parece tener sustento sólido ni en la teoría ni en la práctica económica; no al menos dentro de un plazo perentorio” (*ib.*). Ese es el espacio y el período, perentorio, que tendría la Unión Política y un nuevo modelo económico Centroamérica-Caribe.

Las opciones están abiertas. La suscripción de los acuerdos propuestos para la Unión, implican la aceptación de las sugerencias básicas de CEPAL, FCI y Stein/Arias y compañeros, que en síntesis se resumen en: 1) Prioridad para acuerdos centroamericanos preferenciales;<sup>45</sup> 2) Negociación de un período prudencial de “gracia” para preparar la competitividad de la región; y 3) Readecuación del modelo económico. El imaginario deseable de largo plazo ha sido ya expuesto (Gorostiaga 1997).

Por su parte, de acuerdo con estas notas la aceptación de la estrategia sugerida supone, como intencionalidad, la decisión política de asumir con madurez y audacia, la renovación de las aspiraciones e identidades histórico-culturales centroamericanas. Guatemala, Centroamérica y los pueblos indígenas de la región se

---

<sup>45</sup> Desde 1963 fueron reconocidas por el GATT un conjunto de disposiciones que establecieron un sistema de preferencia centroamericano tales como el arancel externo común, la zona centroamericana de libre comercio, el ámbito financiero especial para apoyo a la producción interna, acuerdos que favorecen el desarrollo regional, y en general todo un cuerpo jurídico que determina “la base del mercado único centroamericano”. A. de la Ossa, “La nueva Integración Centroamericana: ¿otro instrumento del neoliberalismo?”. En: A. de la Ossa, Comp. *El Sistema de la Integración Centroamericana: Crítica de la Visión Oficial* (temas centroamericanos 4), San José, Costa Rica, Fundación Friedrich Ebert, 1994, pp. 35-37.

encuentran otra vez en la encrucijada de pensar y remodelar una mesoamérica amplia, que inaugure formas de unidad y asociación política novedosas. La tradición profunda, culturas e intereses de la región así lo exigen para afirmar una identidad y modernidad propias ante los riesgos de la "globalización".

Cuando hace 150 años, Carrera fundó la República, la pugna principal era entre "federalistas" y "separatistas" y el problema de fondo era la viabilidad de construir la "nación" centroamericana o de las "naciones" independientes (excluyendo a sus pueblos indios). Hoy las fragilidades de todas las naciones, de sus pueblos y del área continúan manifiestas. Y de nuevo, la viabilidad y la identidad de las naciones, de sus pueblos y del conjunto de la región misma, están en el fondo de la coyuntura histórica.

El esfuerzo es por universalizar la democracia, dar primacía al derecho de gentes y garantizar la permanencia de la paz pero con un fuerte sustrato económico, social y cultural. Todo de manera gradual pero simultánea y urgentemente. Hoy existen circunstancias y condiciones nacionales y regionales, y espacios en el reordenamiento mundial, que no hubo antes y que *favorecerían* la decisión. En el *largo plazo*, las Américas y el encuentro de las culturas en el mundo saldrían fortalecidas.

Concluamos. Este ejercicio de *reflexión* ha tenido como propósito práctico suscitar la discusión de la unidad política como estrategia para modificar las políticas económicas en el istmo. El espíritu ha sido afianzar las vocaciones centroamericanistas y un plurilateralismo propositivo para superar el hambre, la exclusión social, el retorno a la autocracia y los riesgos de la separación. El autor valora que la coyuntura invita a la aceptación del desafío de la Unión.

## **BIBLIOGRAFÍA**

ARIAS SALVADOR y JOVANÉ, JUAN (1992) "La transformación e industrialización de la agricultura del Istmo Centroamericano como eje de una nueva estrategia de desarrollo". En: *Democracia sin pobreza. Alternativa de desarrollo para el istmo centroamericano*, E. Stein y S. Arias coordinadores. San José, Costa Rica: DEI/CADESCA.

ARIAS, SALVADOR (1992) "El contexto regional y mundial de la estrategia alternativa de desarrollo del Istmo Centroamericano". En: *Democracia sin pobreza. Alternativa de desarrollo para el istmo centroamericano*, E. Stein y S. Arias coordinadores. San José, Costa Rica: DEI/CADESCA.

ARRIEN, JUAN *et al* (1996) *Calidad de la educación en el istmo centroamericano*. Costa Rica: UNESCO-San José.

BARAHONA, FRANCISCO (1993) "Comentarios a la ponencia de Rómulo Caballeros Reflexiones sobre la Integración Centroamericana en los años noventa". En: *Una contribución al debate: Integración regional*, O. Sánchez y J. Delgado compiladores. Costa Rica: FLACSO/UNA Facultad de Ciencias Sociales.

BID Grupo de Trabajo para la Modernización del Estado (1994) *Elementos para la modernización del Estado*. s.l.e. 5 de julio.

BOBIO, NORBERTO (1994) *El futuro de la democracia*. México: Fondo de Cultura Económica.

BORGE & ASOCIADOS (1996) "Resumen de resultados de la encuesta centroamericana de opinión pública", papel presentado al Seminario de Apoyo al Fortalecimiento de los Partidos Políticos, San Salvador, El Salvador, 14-15 de noviembre.

- BRESSER, LUIZ (1996) "Reconstruindo um novo Estado na América Latina", papel presentado a la conferencia Os Novos Caminhos da América Latina: Estado, Mercado e Equidade, Montevideo, 7 de octubre.
- CABALLEROS, RÓMULO (1995) "La Integración Centroamericana y la Apertura". En: *Escenarios de Centroamérica ante los cambios en el entorno económico mundial* (temas centroamericanos No. 7), A. de la Ossa Comp. Costa Rica: Fundación Friedrich Ebert/FLACSO/FCI.
- CALDERÓN, FERNANDO y DOS SANTOS, MARIO (1990) "Hacia un nuevo orden estatal en América Latina, Veinte tesis socio-políticas y un corolario de cierre", *Estudios sociales centroamericanos*, 125-151.
- CAMBIASO, JORGE (1996) *¿Los bloques comerciales en América: Un paso hacia la integración continental?* (División de Economía. Documento de Trabajo No. 56). México: CIDE.
- CARPIO, ROBERTO (1993) "El Parlacén y la Integración Centroamericana". En *Una contribución al debate: Integración regional*. O. Sánchez y J. Delgado, compiladores. San José, Costa Rica: FLACSO/UNA Facultad de Ciencias Sociales.
- CARPIO, ROBERTO (1997) *Pensamiento y acción. Unión centroamericana*. Guatemala: Ediciones Internacionales, S.A.
- CARRERA, FERNANDO (1995) "Renovando el diálogo: Retos y oportunidades para Centroamérica y Europa en la década de los noventa". En: *Escenarios de Centroamérica ante los cambios en el entorno económico mundial*, (Temas centroamericanos No. 7), A. de la Ossa, Comp., San José, Costa Rica: Fundación Friedrich Ebert.
- CENTRO PARA LA EDUCACIÓN DEMOCRÁTICA (1994) *Fondos Sociales de Guatemala* (Informe de una Investigación y una Guía para Profesionales), Washington, diciembre.
- CEPAL (1996a) "El regionalismo abierto en América Central", *Panorama Centroamericano*, (61) 15-101.
- CEPAL (1996b) *Sociedad civil y desarrollo social en Centroamérica. Experiencias de participación activa de la población para superar la pobreza*. LC/MEX/R.583, 25 de noviembre.

- CEPAL (1996c) "Estabilización y ajuste macroeconómico en Centroamérica", *Revista de la CEPAL*, (abril) 35-39.
- CERDAS, RODOLFO (1993) *El desencanto democrático*. San José, Costa Rica: REI.
- COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS/Dirección general de empleo, relaciones industriales y asuntos sociales (1994) *Política social europea. Opciones para la Unión*, Bruselas, CECA-CEE-CEEA.
- CHAMORRO, EDGAR y NÁJERA, RUBÉN (1996a) *Orígenes, evolución y perspectivas de la integración centroamericana*. Guatemala. INCEP.
- CHAMORRO, EDGAR y NÁJERA, RUBÉN (1996b) *Orígenes, evolución y perspectivas de la integración centroamericana*. (Características Centrales del Proceso). Parte II. Guatemala. INCEP.
- DE LA OSSA, ÁLVARO Comp. (1995) *Escenarios de Centroamérica ante los cambios en el entorno económico mundial* (temas centroamericanos No. 7). Costa Rica: Fundación Friedrich Ebert/FLACSO/FCI.
- DE LA OSSA, ÁLVARO (1994) "¿La nueva integración centroamericana: otro instrumento del neoliberalismo?". En: *El sistema de la integración centroamericana. Crítica de la visión oficial* (Temas Centroamericanos No. 4), A. de la Ossa, Comp. Costa Rica: Fundación Friedrich Ebert.
- DE LA OSSA, ÁLVARO y RODAS, HAROLDO (1992) "La problemática de la organización de los mercados en la estrategia alternativa de desarrollo del istmo centroamericano". En: *Democracia sin pobreza. Alternativa de desarrollo para el istmo centroamericano*. E. Stein y S. Arias, Comps. Costa Rica: SELA/CADESCA/DEI.
- DREKONJA-KORNAT, GERHARD (1994) "América Latina: más allá de la autonomía periférica", *Foro internacional El Colegio de México*, Vol. XXXIV (3) No. 137 julio-septiembre 404-417.
- ESCOBAR, SANTIAGO (1996) "Sistema democrático y gobernabilidad", papel presentado al foro Transición democrática y gobernabilidad: La experiencia regional, San José, Costa Rica, 10-11 de julio.
- FRANCO, ROLANDO (1996) "Los paradigmas de la política social en América Latina", *Revista de la CEPAL*. (58) 125-150

- GOROSTIAGA, XAVIER (1997) "Centroamérica 2015 mezcla ingobernable de Somalia y Taiwán o puente socialmente estable entre el Norte y el Sur del Continente, entre el Atlántico y el Pacífico", papel presentado al encuentro taller Centroamérica: Perspectivas para la paz, la integración y el desarrollo sostenible, Panajachel, Sololá, Guatemala. 4-10 de octubre.
- GUERRA-BORGES, ALFREDO (1993) "Nuevo contexto mundial para América Latina: un boceto para discusión". En *Una contribución al debate: Integración regional*. O. Sánchez y J. Delgado, compiladores. San José, Costa Rica: FLACSO/UNA Facultad de Ciencias Sociales.
- GUIMARAES, CARLOS (1995) "El espacio de lo étnico en el (nuevo) orden internacional: el caso Kurdo", *Estudios de Asia y Africa*, El Colegio de México, Vol. XXX (2) mayo-agosto.
- HERRARTE, ALBERTO (1964) *La unión de Centroamérica: Tragedia y esperanza*. Guatemala: José de Pineda Ibarra.
- HERRERA, ROBERTO (1993) "El Sistema de la integración centroamericana". En *Una contribución al debate: Integración regional*. O. Sánchez y J. Delgado, compiladores. San José, Costa Rica: FLACSO/UNA Facultad de Ciencias Sociales.
- HINKELAMMERT, FRANZ (1993) "La Integración económica en el desarrollo económico latinoamericano posterior a la Segunda Guerra Mundial". En *Una contribución al debate: Integración regional*. O. Sánchez y J. Delgado, compiladores. San José, Costa Rica: FLACSO/UNA Facultad de Ciencias Sociales.
- HINKELAMMERT, FRANZ (1992) "Las tareas futuras del Estado, frente al mercado y la sociedad civil, en el istmo centroamericano". En: *Democracia sin pobreza. Alternativa de desarrollo para el istmo centroamericano*, E. Stein y S. Arias coordinadores. San José, Costa Rica: DEI/CADESCA.
- ICAP/SG-SICA (1996) *Anuario institucionalidad regional sistema de la integración centroamericana*. Tercera edición, agosto.
- ICEP (1996) "Modernización económica y desarrollo humano en Costa Rica", papel presentado al V Seminario-taller regional Modernización económica y desarrollo humano en Centro América, INCEP, San Salvador, El Salvador, 19-21 de septiembre.

- INFORME DE LA COMISIÓN INTERNACIONAL PARA LA RECUPERACIÓN Y EL DESARROLLO DE CENTROAMÉRICA (1989) *Pobreza, conflicto y esperanza: un momento crítico para Centroamérica* ("Informe Sanford"). Duke University, Center for International Development Research. Febrero.
- IRVIN, GEORGE y HOLLAND, STUART Eds. (1990) *Centroamérica. El futuro de la integración económica*. San José, Costa Rica: DEI.
- LIZANO, EDUARDO (1996) "¿Hacia un nuevo enfoque de la integración regional?", *Revista de la integración y el desarrollo de Centroamérica*, (50) 3-22.
- MERLIN-SCHOLTES, JOANA (1996) "Discurso pronunciado en la inauguración del Seminario regional de apoyo al fortalecimiento de los partidos políticos", San Salvador, El Salvador, 14 de noviembre.
- MORALES, ROBERTO (1993) "Historia común e identidad cultural, ¿una conciencia colectiva para la integración regional? (exposición oral en la mesa redonda). En: *Una contribución al debate: Integración regional*, O. Sánchez y J. Delgado, Comps. San José, Costa Rica: FLACSO/UNA Facultad de Ciencias Sociales.
- MUÑOZ, SANTIAGO (1993) *La Unión Europea y las mutaciones del Estado*. Madrid: Alianza Editorial.
- QUINTEROS, LAURA (1998) "El Proceso de integración económica centroamericana", papel presentado al seminario-taller Pasado, presente y futuro del Mercado Común Centroamericano, FUNDADEM, Managua, Nicaragua, 30 de enero.
- RODAS, HAROLDO (1996) "Perspectivas y desafíos de la integración centroamericana", *Panorama Centroamericano/Temas y Documentos de Debate*, (66) noviembre-diciembre 127-138.
- ROJAS, MANUEL (1995) *La gobernabilidad en Centroamérica. Ajuste, sectores populares y gobernabilidad*. San José, Costa Rica: FLACSO.
- ROSELL, MAURICIO y AGUIRRE, PEDRO (1994) *La Unión Europea: evolución y perspectivas. Lecciones y oportunidades para México*. México: Editorial Diana.
- RUBÉN, RAÚL y VAN OORD, GOVERT (1991) *Más allá del ajuste: la contribución europea al desarrollo democrático y duradero de las economías centroamericanas*. San José, Costa Rica: DEI.

- SALAZAR, JOSÉ (1991) *Centro América, una visión actualizada de la economía y de los grandes desafíos del futuro*, Guatemala: Fundación para la Investigación Económica.
- SAXE-FERNÁNDEZ, JOHN (1993) "La otra cara del T.L.C.". En *Una contribución al debate: Integración regional*. O. Sánchez y J. Delgado, compiladores. San José, Costa Rica: FLACSO/UNA Facultad de Ciencias Sociales.
- SECRETARÍA DE INTEGRACIÓN ECONÓMICA CENTROAMERICANA (1998), *Boletín Estadístico 6.1*, (Cuadros Centroamérica Balanza de Comercio 1992-1997 y Centroamérica Balanza de Comercio con el Resto del Mundo 1992-1997), enero.
- SECRETARÍA GENERAL SISTEMA DE LA INTEGRACION CENTROAMERICANA (1996) *Segunda etapa de la ALIDES. Plan básico de acción. Seguimiento de las prioridades inmediatas. Informe ejecutivo. Enero-abril 1996*, Montelimar, Nicaragua, 8 de mayo.
- STEIN, EDUARDO y ARIAS, SALVADOR Comps. (1992) *Democracia sin pobreza. Alternativa de desarrollo para el istmo centroamericano*. Costa Rica: SELA/CADESCA/DEI.
- TORRES-RIVAS, EDELBERTO (1995) *Centro América 1995: Una introducción a la realidad contemporánea de la región*. Guatemala: INCEP.
- URCUYO, CONSTANTINO (1996) "Partidos políticos y cooperación internacional para la renovación de la política en México, Centroamérica y Panamá" (material de trabajo No. 4), papel presentado al seminario de Apoyo al fortalecimiento de los partidos políticos, San Salvador, El Salvador, 14-15 de noviembre.
- WEEKS, JOHN (1990) *Centroamérica el futuro de la integración económica* (ed. por G. Irvin y S. Holland). San José, Costa Rica: DEI.

**ANEXO**

**DECLARACIÓN DE NICARAGUA**  
**Reunión extraordinaria de presidentes de Centro América**  
**Managua, 2 de septiembre de 1997**

Centro América es una comunidad política, económica, social y cultural. Esta realidad es el punto de partida hacia la Unión Centroamericana que estamos decididos a alcanzar.

Nuestro istmo constituye una unidad geográfica y ecológica indivisible, cuyos pueblos y naciones representan una extraordinaria diversidad cultural y étnica, con una lengua e historia común. Compartimos en el istmo un patrimonio colectivo cuyo aprovechamiento, en el siglo venidero, estará condicionado por desafíos extraordinarios que sólo podrán ser exitosamente enfrentados de manera conjunta, en un espíritu de confraternidad y solidaridad.

Aspiramos a una patria grande, democrática y equitativa, próspera y tolerante, competitiva y solidaria, cuyo desarrollo supone la expresión de una voluntad política permanente.

El advenimiento de una Centro América en paz como fruto del espíritu y los acuerdos de Esquipulas, marcó el inicio de una era sin precedentes para nuestra región. Después de una década de conflictos y autoritarismo, por primera vez en su historia disfruta el istmo de una completa paz interior y gobiernos democráticos en todos los países.

Esta auspiciosa coyuntura ha permitido un avance extraordinario de nuestra acción integracionista. Durante los últimos tres años, promulgamos la Alianza para el desarrollo sostenible, establecimos un innovador proyecto para aumentar la competitividad regional por medio de un esfuerzo conjunto de los gobiernos, los

académicos y los sectores productivos, e iniciamos, en un espíritu renovador y autocrítico, modernización y fortalecimiento del Sistema de la integración centroamericana.

La Unión Centroamericana, imaginada por nuestros próceres y anhelada por los pueblos del istmo desde antes de la independencia, es indispensable para erradicar la pobreza y lograr el mejoramiento significativo de las condiciones de vida, el nivel cultural y educativo de nuestros pueblos así como para fortalecer la capacidad de respuesta de Centro América ante el mundo.

La Unión Centroamericana también permitirá que todos los sectores sociales de Centro América aprovechen al máximo la estratégica ubicación geográfica del área, su potencial económico, su vasta riqueza ecológica, y su vigoroso y abundante recurso humano en el nuevo orden internacional y ante los desafíos del próximo milenio.

Estamos convencidos de que la Unión Centroamericana debe concretarse a fin de lograr resultados más tangibles y beneficiosos para la población. Ello implica profundizar aún más los compromisos adoptados en el marco de la integración, en particular aquellos que permitirán a la región vincularse con ventaja a los procesos de globalización. Significa también ratificar nuestra decisión de garantizar el adecuado funcionamiento y el desarrollo regionalmente armónico de las instituciones democráticas, en especial de los regímenes de prestaciones sociales, de los sistemas de administración de justicia, de educación y salud pública, así como de los mecanismos de salvaguarda electoral. Implica asimismo el escrupuloso respeto de todos los derechos humanos, el fortalecimiento de la gobernabilidad y el Estado de Derecho, la consolidación del nuevo modelo de seguridad democrática que conlleva la supremacía del poder civil y la proscripción del uso de la fuerza para dirimir los conflictos que pudieran surgir en la patria centroamericana.

Al anunciar nuestra decisión de alcanzar la Unión Centroamericana, lo hacemos convencidos de que en ella deben participar amplios sectores de nuestros pueblos, cuya opinión será consultada y tomada en cuenta con el fin de propiciar el desarrollo de una cultura integracionista sólidamente enraizada en la sociedad civil de la región.

Un primer paso hacia la conformación de la Unión Centroamericana, es la forma del Sistema de integración centroamericana, cuyos lineamientos adoptamos en nuestra XIX Reunión en la ciudad de Panamá. El esfuerzo reformador contribuye a la construcción de instituciones regionales de mayor fortaleza y racionalidad que expresan nuestro deseo de avanzar en la unión de los pueblos centroamericanos.

Convencidos de que la integración es el medio más adecuado para alcanzar el desarrollo sostenible, afirmamos que la Unión es la causa de Centro América y reiteramos nuestro profundo e ineludible compromiso con la construcción de un istmo que sea patria de todos, en un marco de plena democracia.

Conscientes de que este esfuerzo requiere de un inequívoco compromiso con el ideal centroamericanista, acordamos iniciar el proceso de constitución, gradual y progresivo, de la Unión Centroamericana, como expresión superior de la asociación comunitaria estipulada en el Protocolo de Tegucigalpa de 1991.

Con ese fin, anunciamos nuestra decisión de designar un grupo de alto nivel que prepare las bases y condiciones para constituir la Unión Centroamericana. El instrumento jurídico constitutivo establecerá sus etapas y plazos.

Hacemos un llamado a todos los sectores de Centro América que apoyen activamente este proceso y se sumen sin reservas a la construcción de una casa común en donde encuentren cabida todos los centroamericanos.

Los presidentes de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Panamá, el Primer Ministro de Belice y el vice presidente de la República Dominicana agradecieron al pueblo y gobierno de Nicaragua su tradicional hospitalidad que contribuyó a crear un ambiente propicio para la adopción de esta histórica Declaración.

José María Figueres Olsen  
Presidente de Costa Rica

Alvaro Arzú Irigoyen  
Presidente de Guatemala

Arnoldo Alemán Lacayo  
Presidente de Nicaragua

Armando Calderón Sol  
Presidente de El Salvador

Carlos Roberto Reina Idiaquez  
Presidente de Honduras

### **OBSERVADORES**

Ernesto Pérez Balladares  
Presidente de Panamá

Manuel Esquivel  
Primer Ministro de Belice

Jaime David Fernández Mirabal  
Vicepresidente de la República Dominicana

**“DECLARACIÓN DE PANAMÁ II”**  
**XX Reunión de Presidentes de Centro América**  
**Ciudad de Panamá, 12 de julio de 1997**

Los presidentes de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá, nos hemos reunido en la ciudad de Panamá, el día 12 de julio de 1997, en ocasión de celebrar nuestra XIX Reunión Ordinaria, acompañados por el presidente de la República Dominicana y el vice primer Ministro de Belice, en calidad de observadores, con el propósito de revisar y fortalecer el proceso de integración centroamericana y, en particular, la institucionalidad regional en que se sustenta.

Estamos convencidos de que el entorno internacional y los compromisos comprendidos en la Alianza para el desarrollo sostenible vuelven necesario y perentorio introducir cambios sustanciales en el sistema institucional centroamericano a fin de enfrentar con eficiencia y eficacia los desafíos de la próxima centuria y hacer de esa manera posible la inserción de Centro América en las corrientes mundiales de comercio y de inversión y dotarla de la capacidad necesaria para competir con éxito en el nuevo orden mundial que se viene gestando.

Los cambios en la agenda de integración y sus órganos e instituciones deben propiciar la estabilidad y perfeccionamiento de los sistemas democráticos de Centro América, la participación de la sociedad civil, el regionalismo abierto, el combate a la corrupción y el abatimiento de la pobreza de nuestros pueblos. En general buscamos afianzar institucionalmente el desarrollo sostenible, de nuestra región, el buen uso de sus recursos naturales y la racionalización del gasto público.

Las transformaciones profundas que ha experimentado Centro América, la culminación de los procesos de pacificación en el área con los acuerdos de paz firmados en Guatemala el 29 de diciembre pasado, el afianzamiento de la democracia y las transformaciones institucionales, justifican una reforma del sistema de integración, aún más profunda que las anteriores, con el fin de consolidar a Centro América como una región de paz, libertad, democracia y desarrollo.

Estamos aprovechando esta coyuntura trascendental para avanzar en la consolidación de la comunidad centroamericana. Es nuestra voluntad crear un marco institucional que nos integre más y mejor, sin menoscabo de la autonomía, especificidad y normativa constitucional de los países, y respetando las diferencias propias de cada uno. Ello aumentará nuestra capacidad para enfrentar los desafíos internacionales y el capital humano que constituyen el más rico patrimonio de nuestra región.

Hemos decidido fortalecer el Sistema de integración centroamericana por medio de mecanismos que garanticen efectivamente la priorización, coordinación, ejecución y seguimiento de los acuerdos comunitarios. Decidimos igualmente armonizar las acciones que se adoptan en el ámbito regional con el fin de evitar la dispersión de esfuerzos, lo cual tiende a mejorar el bienestar de nuestros pueblos y la promoción de una cultura integracionista que fomente la solidaridad centroamericana.

La dirección y orientación de este proceso de reforma institucional está plasmada en el documento "Lineamientos para el fortalecimiento y racionalización de la institucionalidad regional", que forma parte integrante de esta declaración y que asegura una transición gradual y progresiva a un ordenamiento comunitario con competencia regional.

A fin de emprender de inmediato este proceso de reformas institucionales con decisiones concretas, realistas y pragmáticas, hemos convenido en definir en esta cumbre elementos trascendentales que orienten e inicien las transformaciones pretendidas en toda la institucionalidad actual. Para ello acordamos, entre otras, las acciones siguientes:

### **Sobre el Parlamento Centroamericano**

- a Fortalecer el Parlamento Centroamericano, como un órgano principal del proceso, adecuando sus atribuciones que serán acordes con el proceso evolutivo de la integración.
- b Dentro del proceso de racionalización decidimos integrar el presupuesto de dicho órgano al del Sistema de la integración centroamericana.
- c Homologar la elección de los diputados del PARLACEN a la elección de diputados nacionales.
- d Mantener únicamente los privilegios e inmunidades establecidos en el acuerdo sede.
- e Aprobación del presupuesto por los Estados parte.

En lo referente a sus atribuciones y número de diputados se decide crear un grupo de trabajo, para que en consulta con el PARLACEN, presente una propuesta antes de la próxima reunión de presidentes que se celebrará en agosto próximo.

## **Sobre la Corte Centroamericana de Justicia**

- a Reafirmamos que es el órgano judicial principal y permanente del Sistema de la integración centroamericana cuyo fortalecimiento es una prioridad para las reformas a fin de garantizar la seguridad jurídica del proceso de integración.
- b Derogar el Artículo 22, inciso f) del Estatuto de la Corte relacionado con la competencia en los casos de conflictos que surjan entre los poderes de los Estados.
- c Sesionará con la frecuencia que los casos requieran, adoptando un sistema de remuneración por dietas.
- d Reducir el número de magistrados a un titular y un suplente por país.
- e Fortalecer su competencia en el área comercial.
- f Adecuar sus privilegios e inmunidades a los establecidos en el convenio sede. En los demás países tendrán las inmunidades propias al ejercicio de sus funciones oficiales.
- g Modificar el procedimiento para el nombramiento de los magistrados.

## **Sobre las secretarías del sistema**

Unificar las secretarías en una sola Secretaría general con sede única en San Salvador, El Salvador, asumiendo ésta las funciones administrativas de la presidencia *pro-témpore*.

Adicionalmente hemos decidido establecer un mecanismo de financiamiento automático que será definido por los ministros de Hacienda o de Finanzas de cada Estado, así como crear una instancia de auditoría y fiscalización gerencial.

El replanteamiento del proceso de integración regional y la reforma de sus instituciones se realizará con la flexibilidad suficiente que permita la eventual adhesión de Belice y la República Dominicana.

Agradecemos los estudios elaborados por la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), así como las propuestas que sobre esos trabajos fueran elaboradas por los delegados presidenciales que designamos para tal efecto. A su vez solicitamos a la comunidad internacional que continúe brindando su apoyo a fin de implementar la reforma institucional de la integración centroamericana.

Agradecemos y aceptamos la invitación del señor presidente de la República Dominicana para celebrar nuestra próxima reunión presidencial en dicho país, los días 5 y 6 de noviembre de 1997.

Los presidentes de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, República Dominicana y el vice primer ministro de Belice, agradecemos a don Ernesto Pérez Balladares y, por su intermedio, al pueblo y al gobierno de Panamá, la cálida hospitalidad, las excelentes facilidades brindadas y las atenciones recibidas, las que contribuyeron decisivamente al éxito de la reunión.

José María Figueres Olsen  
Presidente de Costa Rica

Alvaro Arzú Irigoyen  
Presidente de Guatemala

Arnoldo Alemán Lacayo  
Presidente de Nicaragua

Armando Calderón Sol  
Presidente de El Salvador

Carlos Roberto Reina Idiaquez  
Presidente de Honduras

Ernesto Pérez Balladares  
Presidente de Panamá

#### **OBSERVADORES**

Dean O. Barrow  
Vice Primer Ministro de Belice

Leonel Fernández Reyna  
Presidente de la República Dominicana

## **RESOLUCION EXTRAORDINARIA DEL PARLAMENTO CENTROAMERICANO REFERENTE AL PROCESO DE INTEGRACION CENTROAMERICANA Y SU INSTITUCIONALIDAD**

El Parlamento Centroamericano reunido en la ciudad de Guatemala, en sesión plenaria extraordinaria, con objeto de conocer los acuerdos tomados por los señores presidentes de Centroamérica, en la XIX cumbre presidencial celebrada en la ciudad de Panamá, hace del conocimiento de los excelentísimos señores presidentes, las siguientes resoluciones adoptadas con motivo de dicha sesión extraordinaria:

1. El Parlamento Centroamericano es un órgano principal y permanente, de genuina expresión política de los pueblos centroamericanos y que constituye la instancia legítima en donde 108 diputados de cinco países centroamericanos, que representan a 32 países políticos de la región, se esfuerzan por la consecución de la paz, la integración y la democracia, en la búsqueda de una Centro América unida.

2. El PARLACEN reafirma, igualmente, su legitimidad jurídica inalienable plasmada en las Constituciones nacionales, su tratado constitutivo y leyes secundarias, en donde se contempla principalmente la legitimidad de los diputados, sus inmunidades y privilegios y su respectivo régimen presupuestario.

3. La integración regional y su institucionalidad, debe ser objeto, atribución y responsabilidad de los tres órganos principales de la integración: Reunión de presidentes, Parlamento Centroamericano y Corte Centroamericana de Justicia, que constituyen las instituciones fundamentales de una nueva Centro América unida, que nos permita enfrentar con eficiencia y eficacia, en un marco de democracia, los desafíos de la próxima centuria, tal como ustedes acertadamente lo postulan en su declaración de Panamá II.

4. El Parlamento Centroamericano propone a los excelentísimos señores presidentes que la discusión del proceso centroamericano se haga en forma transparente, con la participación de los sectores e instituciones interesados en los distintos temas. En tal sentido, pedimos se integre de inmediato el grupo de trabajo a que se refiere el literal f) del apartado Parlamento Centroamericano, de la Declaración de Panamá II, para que conozca y resuelva conjuntamente, los siguientes temas:

## I NUEVAS COMPETENCIAS O ATRIBUCIONES AL PARLACEN

### CONSIDERACIONES GENERALES

En la XIX Reunión de presidentes del istmo centroamericano, celebrada en la ciudad de Panamá, el 12 de julio de 1997, en la Declaración de Panamá II, los presidentes acordaron "...revisar y fortalecer el proceso de integración centroamericana, y que los cambios en la agenda de integración y sus órganos e instituciones, deben propiciar la estabilidad y el perfeccionamiento de los sistemas democráticos de Centro América..."; asimismo, declararon "Estamos aprovechando esta coyuntura trascendental para avanzar en la consolidación de la comunidad centroamericana". Acordaron también "Fortalecer el Parlamento Centroamericano, como un órgano principal del proceso, adecuando sus atribuciones que serán acordes con el proceso evolutivo de la integración" y "mejorar la coordinación con los demás órganos e instituciones del SICA, con el fin de lograr más coherencia y eficiencia, buscando que sus acciones sean armónicas, enmarcadas en la agenda única centroamericana".

El Parlamento Centroamericano, con la legitimidad democrática plena que le otorga la elección libre y directa de sus miembros, debe contar con facultades que le permitan dar el soporte político a la integración centroamericana. Al Parlamento Centroamericano le corresponde el abatimiento del déficit democrático de la integración centroamericana.

A nivel comunitario el control político democrático de un espacio económico, social y político integrado, es imprescindible para sostener el apoyo público del proceso de integración.

Si el proceso se percibe como demasiado lejos de los ciudadanos, hay peligro de que se paralice o que haya que superar obstáculos (por ejemplo en Europa la experiencia de los plebiscitos en Dinamarca, Noruega y Francia).

Si un proceso de integración tiene como objetivo políticas comunitarias, la legitimidad democrática del proceso dependerá, en gran parte, en la participación central de un foro político con facultades comunitarias.

Por lo tanto, hay que fortalecer al Parlamento Centroamericano, como el vínculo esencial entre el desarrollo de una comunidad integrada y los ciudadanos de esa comunidad.

Es decir que el papel del PARLACEN debe ser central y no adicional al proceso de integración.

Su papel central como órgano político, en representación de los ciudadanos de la comunidad centroamericana, necesariamente implica mayores competencias.

Con los avances del proceso actual de integración, esas competencias incluirán:

- Competencia presupuestaria.
- Supervisión y control democrático.
- Competencia legislativa.

### *1 Competencia presupuestaria*

#### *Justificación*

La competencia presupuestaria siempre ha sido punto de partida para fortalecer las instituciones parlamentarias.

La competencia presupuestaria contribuye a garantizar el cumplimiento de los intereses comunitarios, al dar a los pueblos centroamericanos un vínculo directo del uso del presupuesto del proceso de integración.

Las funciones presupuestarias son imprescindibles si el PARLACEN va a cumplir el papel de un parlamento y, además, proveer apoyo al sistema democrático.

#### *Procedimientos*

El Parlamento Centroamericano aprobará el presupuesto unificado, dará seguimiento a la ejecución presupuestaria y aprobará la gestión presupuestaria.

### *2 Supervisión y control democrático*

#### *Justificación*

La supervisión parlamentaria y la obligación de las otras instituciones de entregar informes al PARLACEN, hacen más eficaz la ejecución de las políticas de integración, porque exigen más coordinación entre ellas.

Fortalecer el papel del Parlamento a este respecto, garantiza el funcionamiento democrático y transparente de la estructura institucional de la integración.

La introducción de preguntas orales y escritas, por parte del Parlamento a otras instancias de la integración, es sumamente útil como medio de control democrático de las instituciones regionales. También aumenta la coordinación entre el Parlamento y otros organismos.

#### *Procedimientos*

El Consejo de ministros y, la Secretaría general unificada, tienen el derecho a ser oídos, siempre que lo soliciten.

El Parlamento Centroamericano tiene derecho a hacer preguntas verbales y escritas a la Reunión de presidentes, Reunión de vicepresidentes, Consejos de ministros, Secretaría general unificada y a los organismos de integración.

El Parlamento Centroamericano aprobará los informes anuales del Sistema de la integración centroamericana

El Parlamento Centroamericano participará en la Reunión de presidentes centroamericanos.

### 3 *Competencia legislativa*

#### *Justificación*

Al Parlamento Centroamericano le compete dar legitimidad directa y democrática a la integración centroamericana, participando en los actos normativos del proceso de integración, de manera evolutiva.

La participación de los partidos políticos representados en el Parlamento, garantiza complementar el debate en las instancias nacionales, en especial en los Congresos nacionales.

#### *Procedimientos*

El parlamento centroamericano tendrá derecho de consulta previa, en las resoluciones del consejo de ministros.

El Parlamento Centroamericano emitirá dictamen favorable en relación a los Acuerdos internacionales del sistema de la integración centroamericana.

El Parlamento Centroamericano emitirá dictamen favorable sobre los convenios de integración centroamericana.

## II PRESUPUESTO

Se considera que el presupuesto del PARLACEN no debe ser contraído, por las razones siguientes:

1 El presupuesto del PARLACEN ha permanecido invariable desde 1991, lo cual implica una contracción en virtud de la inflación y pérdida de valor adquisitivo de la moneda.

2 Es incongruente que, a más responsabilidades y atribuciones, se pretenda aparejar una disminución de recursos económicos.

3 La inversión por diputado al PARLACEN es significativamente menor que la hecha por diputados a los órganos legislativos nacionales. Ver anexo 1.

4 La inversión en los organismos de integración es exigua, 0.2% del PIB (de acuerdo a BID-CEPAL, los gobiernos sólo aportan el 16% del total que equivale a 0.032%) y no se corresponde con los beneficios acarreados por el proceso de integración, la anterior situación no se corrige quitándole fondos al PARLACEN para pasárselos a otros organismos de integración, si éste fuera el caso.

La aprobación del presupuesto del PARLACEN por los órganos ejecutivos de los Estados, puede sujetar y condicionar las actividades y acciones del mismo a través del financiamiento, perdiéndose así en gran medida, la naturaleza política, económica, social y jurídica en que se sustenta su creación.

En un proactivo de integración, corresponde al PARLACEN no sólo la aprobación de su propio presupuesto, sino del presupuesto unificado de todo el Sistema, porque este control democrático garantiza en mejor forma su integralidad.

## III INMUNIDADES Y PRIVILEGIOS

El régimen de inmunidades debe mantenerse tal como está estatuido en el Tratado constitutivo del Parlamento Centroamericano, porque los diputados tienen

la calidad de diputados centroamericanos, elegidos en tal concepto por los respectivos pueblos (Artículo 2).

Las inmunidades y privilegios de los diputados, se derivan de su calidad de ser representantes del pueblo, electos por sufragio universal y directo de acuerdo a la Constitución de cada país.

#### **IV NUMERO DE DIPUTADOS**

Una característica fundamental de los parlamentos regionales es la conformación y funcionamiento de grupos parlamentarios, que aglutinan las distintas corrientes ideológico-políticas, siendo su representatividad vital para el proceso de integración. La anterior circunstancia no podría cumplirse con un número reducido de diputados, pues los partidos minoritarios quedarían excluidos, siendo por ello indispensable que el número de veinte deba mantenerse inalterable.

El número de diputados al PARLACEN es reducido en relación a la población total centroamericana (ver anexo I). Para 1995 un diputado al PARLACEN representaba 305,083 ciudadanos, en tanto que los diputados nacionales representan un número mucho menor, por ejemplo en El Salvador, representan 68,952 ciudadanos y, en Honduras, 45,437.

#### **V HOMOLOGACION DE ELECCIONES**

En los procesos de integración regional, lo ideal es que las elecciones de diputados al parlamento regional, se realicen simultáneamente en todo los Estados, pudiendo aceptarse que las mismas se realicen de acuerdo a las leyes electorales nacionales. Con el anterior procedimiento se pone fin a la práctica de elecciones escalonadas en fechas distintas, evitando la superposición temporal de mandatos durante una misma legislatura y, con ellos, una quiebra de su continuidad y eficacia.

#### **VI COMPETENCIA EN MATERIA DE NOMBRAMIENTOS**

La competencia que el Tratado constitutivo confiere al PARLACEN, para nombrar a los principales funcionarios de los organismos de integración, debe mantenerse por motivo de control democrático y, con mayor razón, si los presidentes manifiestan su voluntad de dar más atribuciones al PARLACEN, pues sería ilógico pensar que, en el contexto de dotación al PARLACEN, de nuevas atribuciones, se comenzará por suprimir algunas de ellas que son fundamentales.

Guatemala de la Asunción, 31 de julio de 1986

# PROPUESTA PARA EL FORTALECIMIENTO Y LA RACIONALIZACION DE LA INSTITUCIONALIDAD REGIONAL CENTROAMERICANA<sup>1</sup>

## PRESENTACION

Los presidentes centroamericanos solicitaron al Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) un diagnóstico de los órganos e instituciones centroamericanas para proceder a su modernización.

La CEPAL, con la cooperación financiera del BID, preparó diversos estudios: *Bases para la evaluación de la institucionalidad centroamericana; Diagnóstico de la institucionalidad regional centroamericana, y Estrategias y opciones para el fortalecimiento y racionalización de la institucionalidad centroamericana.*

En todo este proceso se mantuvo una estrecha interacción con el Grupo de representantes de alto nivel de los gobiernos centroamericanos. Los representantes, en su tercera y cuarta reunión celebradas respectivamente en la ciudad de Guatemala, los días 12 y 13 de febrero de 1997, y en la ciudad de Washington, los días 6 y 7 de marzo de 1977, discutieron la presente *Propuesta para el fortalecimiento y la racionalización de la institucionalidad regional centroamericana.*

Los tres objetivos de este esfuerzo son:

- 1 Reducir la dispersión de los organismos regionales y elevar la eficiencia y eficacia de los foros y mecanismos intergubernamentales;
- 2 Asegurar un control adecuado sobre las actividades de los organismos regionales por parte de las autoridades y sociedades de los países, y
- 3 Disminuir los costos que significan los organismos para el gasto público de los países, y establecer una adecuada distribución de recursos entre ellos.

Sin embargo, cabe subrayar que el objetivo principal no ha sido simplemente disminuir el número de entidades regionales, sino adecuar las capacidades

---

<sup>1</sup> Posición de consenso adoptada por los representantes de alto nivel de los gobiernos centroamericanos en la Cuarta Reunión, celebrada los días 6 y 7 de marzo de 1997 en la ciudad de Washington, D.C. Proyecto BID/CEPAL ATN/SF-5162-RG "Programa de Apoyo al Fortalecimiento y Racionalización de la Institucionalidad de la Integración Centroamericana", que comprende dos módulos: el módulo I, ejecutado por la CEPAL, con el apoyo financiero del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), y el módulo II, ejecutado por el BID.

institucionales a las necesidades que plantean los diferentes objetivos de la nueva agenda común de Centro América.

La agenda común incluye objetivos de integración, es decir, la creación de espacios unificados sujetos a normas comunes. Estos se consideran como un "núcleo básico" de la agenda en la medida en que constituyen un eje sólido que asegura el avance del proceso centroamericano. Por otro lado, la agenda incluye múltiples objetivos de cooperación, en el sentido de acuerdos menos dinámicos, de contenido específico y de carácter exclusivamente intergubernamental. Se acordaría trabajar en estas áreas en forma mucho más flexible.

El "núcleo básico" de integración, al centro de la agenda común centroamericana, operaría bajo una nueva forma de institucionalidad que permita la interacción entre la función comunitaria y la negociación intergubernamental de los intereses nacionales. Así, por un lado, se crearía una Secretaría general basándose en la fusión de las secretarías existentes. La Secretaría general tendría una sede única, con oficinas en todos los países. Por otro, se fusionarían el Comité ejecutivo del Sistema de integración centroamericano (SICA) y el Comité ejecutivo de la integración económica, creando un solo foro de representación de los países. Este Comité funcionaría con la misma infraestructura de la Secretaría general. La interacción entre la Secretaría general y el comité sería el mecanismo básico para tomar las decisiones en materia de integración por parte de los ministros.

La agenda de las reuniones de presidentes sería preparada por el secretario general y por el ministro responsable de la coordinación nacional del país que ejerza la presidencia, en consulta con sus contrapartes.

La ejecución de la agenda común se vería fortalecida adicionalmente con los trabajos de un grupo de delegados nacionales, encargado de examinar en forma permanente el desenvolvimiento del proceso de integración, así como de formular recomendaciones de carácter estratégico.

El Parlamento Centroamericano, que tiene funciones puramente deliberativas, sería reformado. La distribución de funciones diferentes sería objeto de un próximo estudio en el marco de la profundización de la integración y del sistema en su conjunto. Sería conveniente realizar también determinados ajustes de los estatutos y organización de la Corte Centroamericana de Justicia.

Una parte esencial de la reforma sería establecer un mecanismo de financiamiento automático para el núcleo de las instituciones arriba mencionadas,

y llegar a un acuerdo respecto de los principios que deberían regir para el resto de los organismos.

La reforma debería acompañarse también por la preparación de un sistema de auditoría, así como de políticas de personal de la Secretaría y de los organismos regionales.

Finalmente, habría que realizar transformaciones en varios de los organismos de cooperación regional que actúan alrededor del proceso y las instituciones de integración.

## 1 FUNDAMENTOS ESENCIALES DE LA PROPUESTA

### *a La Centro América del futuro: contenido de una agenda común*

La agenda fundamental de Centro América se enfoca a satisfacer los objetivos de paz, libertad, democracia y desarrollo enunciados en Esquipulas II, el Protocolo de Tegucigalpa y la Alianza para el desarrollo sostenible. La satisfacción de estos objetivos requiere como condiciones:

- Eliminar las fuentes de conflicto  
Transformar a Centroamérica en una “comunidad de seguridad” en la que desaparezcan escenarios de posible conflicto  
Fortalecer la estabilidad social y el sistema democrático
- Consolidar el estado de derecho  
Velar por los derechos de las personas y sus bienes  
Garantizar la seguridad jurídica par las inversiones y las actividades económicas
- Lograr un salto cualitativo en el nivel de desarrollo humano  
Reducir la pobreza  
Mejorar los índices de educación, salud y vivienda
- Ampliar la infraestructura física y desarrollar un sistema de comunicaciones modernas.
- Proteger el medio ambiente
- Mejorar el poder de negociaciones con terceros, actuando de manera concertada, utilizando en particular su carácter de istmo-puente entre mares y continentes.

En esta propuesta se sostiene que en la agenda común de los países para satisfacer estas condiciones, la integración juega un papel relevante en el contexto

de un regionalismo abierto con miras a la integración hemisférica y multilateral,<sup>2</sup> de la consolidación del desarrollo político y social, y de la preservación cultural.

Así, la libre circulación de bienes, servicios y capitales aumentaría la competitividad de las empresas centroamericanas y atraería a la inversión extranjera; la existencia de un mercado unificado y una política comercial común acrecentarían la capacidad de negociación con terceros, y la integración económica contribuiría a eliminar conflictos, siempre y cuando se adopten las políticas complementarias que resulten necesarias para asegurar la estabilidad del proceso. En este sentido, la consolidación de un mercado común centroamericano exige un esfuerzo considerable de convergencia macroeconómica (particularmente en materia fiscal, monetaria y cambiaria), así como el establecimiento de un régimen de competencia. Asimismo, los intensos flujos migratorios demandan que los gobiernos estudien con urgencia medidas para establecer en forma progresiva normas que regulen la circulación de mano de obra.

Por otra parte, los países deberían fortalecer mecanismos de cooperación en materia de medio ambiente, salud, educación, infraestructura, turismo y otros similares.

Finalmente, se considera prioritaria la cooperación política en aras de robustecer la democracia y los derechos humanos y de lograr los objetivos de la nueva agenda de seguridad, tales como la profesionalización y reducción de las fuerzas armadas y una adecuación y modernización de las fuerzas de seguridad para la protección ciudadana y la lucha antidrogas.

#### *b Características de la agenda común*

En el enfoque que aquí se presenta, la agenda común tiene dos características esenciales que deben subrayarse. En primer lugar, sus objetivos son diversos. Por un lado, incluye objetivos de integración, en el sentido de la creación progresiva de espacios unificados sujetos a normas comunes. Estos se consideran como un "núcleo

---

<sup>2</sup> De acuerdo con el planteamiento de la CEPAL en torno al "regionalismo abierto", los instrumentos de la integración deben permitir utilizar de manera conjunta los mercados, recursos e instituciones de los países de la región para competir en el mercado internacional y para aumentar las exportaciones destinadas a terceros países. A fin de que la integración centroamericana estrecha no restrinja las relaciones económicas con el resto del mundo, ésta debería llevarse a cabo dentro de un proceso que concibe la interdependencia generada por acuerdos preferenciales con las señales de mercado que surgen en un contexto de apertura y desregulación. Véase CEPAL, *El regionalismo abierto en América Central (Los desafíos de profundizar y ampliar la información)* (LC/MEX/L.261), 31 de enero de 1995.

básico” de la agenda, en la medida en que constituyen un eje sólido que asegura el avance del proceso centroamericano.

Los objetivos de integración son principalmente los acuerdos contenidos en la Alianza para el desarrollo sostenible y demás instrumentos globales o específicos suscritos por los países. Los gobiernos definirían si también quieren adoptar compromisos para apoyar los objetivos contenidos en el Tratado de integración social, y aclararían sus intenciones en el área política.

Por otro lado, la agenda comprende múltiples objetivos de cooperación en el sentido de acuerdos menos dinámicos, de contenido específico y de carácter exclusivamente intergubernamental. Se acordaría trabajar en estas áreas alrededor del núcleo de integración en formas mucho más flexibles, con múltiples niveles de participación nacional, así como diversas formas de toma de decisiones y de coordinación (intergubernamental, interparlamentaria y privada).

En segundo lugar, la agenda se concibe de dos maneras diferentes en cuanto a la naturaleza del compromiso. Por un lado, comprende una lista de objetivos específicos y proyectos concretos, ya sean éstos de cooperación o de integración, que las partes acordarían realizar. Por otro, incluye también el compromiso básico de que los países enfrenten unidos, dentro de ciertos parámetros acordados, los problemas fundamentales que se presenten.

El compromiso de negociar conjuntamente en determinados foros implica que las partes acepten que adoptarían una posición común antes de conocer el contenido específico del acuerdo. En un nivel más ambicioso, la aceptación de una competencia común exclusiva en algún sector (como la política comercial en su conjunto) significaría aceptar de antemano que sólo será posible una decisión colectiva, sea cual fuere el asunto particular.

En síntesis, la agenda común es un pacto permanente de perfeccionamiento continuo (una especie de “contrato incompleto” a largo plazo), en el que la creatividad, el consenso y la confianza son esenciales. En este sentido, la institucionalidad tiene un papel sobresaliente.

### *c Necesidades institucionales*

Habría que tener en cuenta dos puntos básicos: i) la materialización de la agenda común requiere de capacidades institucionales diferenciadas, de acuerdo con las necesidades que plantean los diferentes tipos de objetivos, y ii) la existencia

de las instituciones y organismos regionales debe justificarse en términos del beneficio adicional que proporcionan a las entidades nacionales.

Así, la agenda de acercamiento político-cultural y de consolidación democrática puede beneficiarse de la existencia de foros e instancias regionales y de las interacciones entre las fuerzas vivas de la sociedad.

Los objetivos de cooperación pueden favorecerse de la existencia de organismos técnicos regionales, en la medida en que éstos aporten un valor agregado a la labor de los organismos y entidades nacionales, derivado éste de economías de escala, conocimientos especializados o canales centralizados de recursos. Para alcanzar estos objetivos sólo se requiere que los organismos regionales cuenten con capacidades técnicas puntuales y eficientes para trabajar con las unidades nacionales, dentro de redes de trabajo flexibles.

La integración económica genera otras necesidades. Es un proceso complejo caracterizado por un alto grado de interdependencia, dinamismo y conflictividad; existe un importante riesgo de incumplimiento por parte de los gobiernos ante presiones internas, la tentación de oportunismo o problemas prácticos, y será necesario sostener una acción común durante un largo período, pese a cambios nacionales y presiones sectoriales, hasta que los beneficios se produzcan.

En algunos aspectos haría falta contar con una capacidad institucional-jurídica común más “fuerte”<sup>3</sup> que permita superar obstáculos y resistencias a los objetivos de integración plenamente compartidos por los gobiernos, así como garantizar la seguridad jurídica de los agentes económicos y fortalecer la credibilidad de los compromisos mutuos (entre los gobiernos y ante el mercado) y conjuntos (ante terceros).

Finalmente, cabe subrayar la importancia atribuida en este enfoque a la creación de interdependencias y de bases sociales para la integración. Si bien en algunos casos cierta capacidad de obligación (y hasta de liderazgo) por parte de

---

<sup>3</sup> No se propone adoptar modelos o instrumentos “supranacionales” clásicos, como la delegación de poderes normativos a órganos autónomos, o acordar votación por mayoría para la adopción de decisiones vinculantes. Tampoco se trata de crear organismos comunes grandes. Lo importante es establecer mecanismos y prácticas comunes que institucionalicen (con el menor grado de burocratización posible) la incorporación de la visión comunitaria, la coherencia entre las políticas y el cumplimiento de los compromisos. Asimismo, no se trata de introducir rigideces, sino de desarrollar una capacidad común creativa para enfrentar nuevos problemas, generar consensos y gestionar el cambio.

instituciones comunes sería útil, también resulta imprescindible fomentar las interacciones sociales que constituyen la base real de un proceso regional.

## 2 CARACTERISTICAS DEL MODELO PROPUESTO

La agenda centroamericana de regionalismo abierto cubre un núcleo de compromisos de integración y diversos ámbitos de cooperación. Siguiendo el enfoque de "institucionalismo flexible" (véase el anexo II), el proceso de reforma debería dejar de insistir en un sistema uniforme y partir de las prospectiva de cómo separar, reasignar y redistribuir las funciones que se consideren necesarias, en lugar de concentrarse en reagrupar, interconectar y fusionar instituciones.

Se pueden distinguir diferentes clases y niveles de funciones de las entidades regionales:

- La dirección estratégica regional  
Decisión político-estratégica  
Coordinación macro del sistema
- La política de integración  
Visión integral, de conjunto y de largo plazo  
Coordinación de los regímenes y normas comunes  
Control del cumplimiento de los compromisos y seguimiento del impacto de las políticas
- Apoyo a las acciones de cooperación  
Economía de escala  
Aprovechamiento de conocimientos, infraestructuras y otras capacidades especializadas  
Canalización de recursos

La propuesta consiste en el establecimiento de un "núcleo básico" de la integración encabezado por la reunión de presidentes, que ejercen la función de dirección estratégica regional, apoyada por un consejo de ministros con el que colaboraría un comité ejecutivo, el cual interactuaría con una Secretaría general.

El "núcleo básico" del proceso de integración operaría bajo una nueva forma institucional de interacción entre la negociación intergubernamental de los intereses nacionales y la función comunitaria, es decir, el mantenimiento de la coherencia del proceso en su conjunto, la representación del interés común y la defensa de la visión de largo plazo.

La interacción se daría entre la Secretaría general y los foros intergubernamentales de diferente nivel: un comité ejecutivo, que asegure la representación permanente de los países, y el consejo de ministros, integrado según los temas a tratar. En este esquema, las decisiones se tomarían en un nivel adecuado, con el fin de asegurar que los presidentes y los ministros sólo dediquen su tiempo a asuntos que requieran su atención. Se considera de la mayor importancia que se realicen consultas pertinentes con el sector privado y con otros actores. El desarrollo de las políticas de integración se vería reforzado adicionalmente por las labores de un *Grupo de Designados Nacionales* encargado exclusivamente de reflexionar en términos regionales sobre los asuntos de la integración centroamericana y de organizar y movilizar redes de expertos que ahonden el pensamiento integracionista regional.

Alrededor del núcleo básico mencionado se estructura un segundo grupo de organismos técnicos regionales, que aportaría un valor agregado a la labor práctica de las agencias y entidades nacionales -derivado de economías de escala-, así como conocimientos especializados y canales centralizados para distribuir recursos.

Estos organismos funcionarían como partes de redes especializadas de actores públicos y privados, que serían múltiples, diferenciadas y flexibles. Los organismos serían considerados no como "instituciones de integración", sino como organizaciones internacionales de cooperación, papel que desempeñan en realidad. No reviste mayor importancia que tengan un número de países miembros diferente al del proceso de integración económica ni el carácter de representación centroamericana en una organización interamericana. Tampoco tiene relevancia que en el futuro estas instituciones no sean públicas. Lo crucial es que ofrezcan servicios eficaces a disposición de la política centroamericana. Sus servicios podrían asumir diferentes formas, desde un convenio centroamericano hasta la contratación *ad hoc*.

### 3 CAMBIOS A LOS ORGANOS DE INTEGRACION

#### *n La Secretaría general*

La creación de una sola Secretaría general permitiría impulsar el proceso de integración en sus diferentes campos de una manera coherente y coordinada. Se estima que arrojaría un ahorro neto de recursos en gastos de funcionamiento, y facilitaría una asignación adecuada de recursos de acuerdo con las prioridades fijadas. Asimismo, garantizaría a las actuales Secretarías más pequeñas una atención permanente a los sectores de su competencia. Por otra parte, la unificación permitiría el tipo de acción coordinada con el comité ejecutivo que se propone como base para las decisiones de cumplimiento obligatorio en políticas de integración.

Esta Secretaría general debería integrarse sobre la base de fusionar las existentes:

- Secretaría general del sistema de la integración centroamericana (SG-SICA)
- Secretaría permanente del tratado general de integración económica centroamericana (SIECA)
- Secretaría general del Consejo Agropecuario Centroamericano (SG-CAC).
- Secretaría *pro tempore* del Comité de cooperación de hidrocarburos de América Central (S-CCHAC), y la Secretaría ejecutiva del consejo de electrificación de América Central (SE-CEAC).<sup>4</sup>
- Secretaría técnica de la Comisión para el desarrollo científico y tecnológico de Centro América y Panamá (ST-CTCAP).
- Secretaría de integración turística centroamericana (SITCA)<sup>5</sup>
- Secretaría general de coordinación educativa y cultura centroamericana (SG-CECC)
- Secretaría ejecutiva de la Comisión centroamericana de ambiente y desarrollo (SE-CCAD)
- Secretaría ejecutiva de la Comisión regional de recursos hidráulicos (SE-CRRH)<sup>6</sup>
- Secretaría de integración social centroamericana (SISCA).

La centralización de las Secretarías de la coordinación educativa y cultural centroamericana (SG-CECC) y de Integración social centroamericana (SISCA) debe realizarse, cuando corresponda, en consulta con las diferentes partes interesadas.

No se propone la fusión de la Secretaría ejecutiva del Consejo monetario centroamericano (SE-CMCA) dentro de la Secretaría general, puesto que la independencia de los bancos centrales es un objetivo claro de los gobiernos.

Teniendo en cuenta las funciones básicas de asegurar una visión integral, de conjunto y de largo plazo, de coordinar los regímenes y normas comunes y de

---

<sup>4</sup> La fusión de las secretarías del CEAC y del CCHAC daría lugar a una Dirección de Energía.

<sup>5</sup> Se incorporarían en la Secretaría General sólo las funciones de Secretaría Regional de la SITCA, dejando las tareas de ejecución práctica de los programas de facilitación, promoción y otros a una agencia centroamericana de cooperación turística que trabajaría en estrecha coordinación con el sector privado.

<sup>6</sup> Así como en el caso de la SITCA, se sugiere incorporar en la Secretaría General las funciones de la Secretaría Ejecutiva de la CRRH que tienen que ver con una política común del recurso agua, dejando los proyectos prácticos a una agencia que opere en el marco interamericano.

controlar el cumplimiento de los compromisos, se propone una unificación completa, en lugar de una unificación descentralizada. No se trata con ello de aumentar la burocracia. Habría una sola entidad en lugar de 11. Esto no implicaría un aumento de personal, sino más bien una reducción, acompañada de un fortalecimiento cualitativo.

La transición, sin embargo, entrañaría costos inevitables. Haría falta un estudio específico de las consecuencias en materia de instalaciones. Las acciones de personal exigirían fuertes erogaciones, y el reclutamiento de profesionales del nivel deseado requeriría ofrecer salarios competitivos. En particular, es importante tener en cuenta el caso de la SIECA, debido al alto número de personas afectadas en relación con otras secretarías, así como los problemas especiales que se presentan, sobre todo la necesidad de restablecer el fondo de pensiones.

La Secretaría general tendría su sede en un país a ser determinado por los presidentes, pero mantendría oficinas en los demás países. Estas oficinas tendrían las tareas de comunicación y difusión y serían un símbolo de la integración centroamericana.

Los presidentes nombrarían al secretario general por un período de cinco años. La organización dispondría de servicios comunes (jurídicos, de contabilidad, archivos, base de datos y estadísticas; de información y difusión, etc.) y operarían direcciones encargadas de los sectores sujetos a políticas de integración, en las que participarían profesionales altamente calificados.

El personal estaría sujeto a las nuevas normas regionales sobre políticas de personal que se adoptarían simultáneamente y sentarían las bases de un nuevo servicio civil centroamericano. Sin perjuicio de las condiciones de excelencia que deben reunir los funcionarios, estas normas incluirían la exigencia de mantener un balance razonable de representación de nacionalidades.

La Secretaría general debería tener autonomía en la formulación de propuestas de políticas e iniciativas para decisiones en materia de integración. Asimismo, respondería a las solicitudes de apoyo técnico que le presenten los países.

#### *b El Comité ejecutivo*

Por otro lado, el comité ejecutivo del SICA y el comité ejecutivo de la integración económica se fusionarían. Este nuevo comité funcionaría con la misma infraestructura de la Secretaría general. Sus miembros, delegados técnico-políticos,

residirían en sus países respectivos, y se reunirían en la sede de la secretaría con la frecuencia necesaria. Su función principal sería representar los intereses de sus países y asegurar una comunicación permanente entre el nivel regional y sus gobiernos y administraciones. Por esta razón, deberían dedicarse en forma exclusiva a los temas de integración.

c *El Consejo de ministros*

Se propone consolidar un solo Consejo de ministros, “integrado por los ministros del ramo”, conforme con el artículo 16 del protocolo de Tegucigalpa, y revisar el funcionamiento de la coordinación interministerial. En el ámbito económico, convendría revisar la figura de un gabinete económico centroamericano, tal como está expresado en el protocolo de Guatemala, puesto que su manejo resultaría complicado. Esto se podría ejecutar por medio de un reglamento interno del Consejo.

La interacción entre la Secretaría general y el comité ejecutivo sería el mecanismo básico para formular las decisiones que adopten los ministros en materia de integración. Con esta base, se elevarían al Consejo de ministros, en sus diferentes formaciones, propuestas que cuenten ya con un preconsenso, derivado por un lado, de la interacción entre la Secretaría general y los países y, por otro, de las consultas con el sector privado y otras organizaciones representativas.

La toma de decisiones se verá afectada por el sistema de votación que se adopte. En esta fase del proceso de integración, sin embargo, parecería recomendable mantenerla por consenso para todas las decisiones normativas.

La Secretaría general, en cooperación con el país que ejerza la presidencia *pro tempore* asumiría las funciones que actualmente cumple secretaría *pro tempore*.

d *La reunión de presidentes*

Los presidentes tienen la función clave de adoptar las decisiones político-estratégicas en todas las áreas de la agenda centroamericana. Las medidas propuestas deberían asegurar que las decisiones y compromisos que adopten no excedan las capacidades nacionales y regionales disponibles, y que hayan sido debidamente analizados y consultados con antelación.

La agenda de las reuniones presidenciales sería preparada conjuntamente por el secretario de la Secretaría general y por el ministro responsable de la coordinación nacional del país que ejerza la presidencia, en consulta con sus comtrapartes.

Adicionalmente, cabría diferenciar de manera explícita los diferentes tipos de cumbre que se celebren (ordinarias, extraordinarias, de recepción a dignatarios visitantes, de seguimiento, etc.), a manera de separar con toda claridad aquellas reuniones o partes de ellas que se dirijan estrictamente a temas de integración.

Convendría también distinguir entre los diferentes tipos de decisión de la Reunión de Presidentes. Únicamente tendrían fuerza obligatoria<sup>7</sup> las decisiones contempladas en un tratado o acuerdo internacional, teniendo en cuenta que las acciones obligatorias en las áreas de integración serían normalmente adoptadas por los Ministros, en ejecución de los compromisos contenidos en los tratados de base. En otras áreas de cooperación las decisiones de los presidentes deberían establecer "directrices" para vincular a sus respectivos gobiernos, tales como las que figuran en el Protocolo de Tegucigalpa.

### *c El Parlamento Centroamericano*

El Parlamento Centroamericano es un "órgano de planteamiento, análisis y recomendación sobre asuntos políticos, económicos, sociales y culturales de interés común", tal como dispone el artículo 1 en su Tratado constitutivo.

Durante las investigaciones realizadas para elaborar el presente trabajo, se observaron algunas incongruencias entre lo apuntado en las normas respectivas y el funcionamiento del Parlamento. Esto ha dado lugar en los hechos a situaciones anómalas dentro y fuera de dicho órgano. Los propios parlamentarios se han percatado de ello y han iniciado ya acciones para revisar tanto sus aspectos funcionales como sus atribuciones.

Por otra parte, los presidentes de Centroamérica, durante su reunión extraordinaria celebrada en la ciudad de Tegucigalpa el 28 de enero del presente año, estuvieron de acuerdo en la importancia de mejorar y fortalecer el Parlamento con el fin de garantizar su adecuado funcionamiento. Encargaron así al grupo de representantes presidenciales realizar un esfuerzo para incorporar, "en el marco de estudio BID-CEPAL", recomendaciones específicas sobre esa entidad, que fuesen integrales, con énfasis en los aspectos funcionales, presupuestarios, de inmunidades y privilegios, y que estuvieran dirigidas al fortalecimiento de una institución cuya existencia no debe ser cuestionada.

---

7 Se sugiere continuar con el proceso de análisis y discusión del Anteproyecto de Reglamento de Actos Normativos del SICA con el propósito de limitar el derecho de propuesta y de asegurar un adecuado proceso de preparación técnico-política de las decisiones.

Como es sabido, los diputados no realizan en la actualidad funciones legislativas ni de contraloría, razón por la cual convendría, a la luz del mandato de los presidentes, encomendar a un cuerpo calificado de juristas el estudio de atribuciones del mencionado órgano, y de ampliarlas o precisarlas en función de la naturaleza de los compromisos de integración vigentes. Se procuraría con ello darle un carácter vinculatorio o comunitario, tomando en cuenta la acción legislativa que iría requiriendo la evolución del proceso de integración. El grupo de juristas deberían integrarlo profesionales del propio Parlamento, de los gobiernos y por lo menos dos expertos de otros foros regionales parlamentarios, como el europeo.

Mientras no se cuente con los resultados de este estudio y mantenga el Parlamento sus funciones vigentes, algunas de las disposiciones de su Tratado constitutivo parecerían excesivas, como las relacionadas con las inmunidades y privilegios. Por otra parte, también sería conveniente analizar la composición numérica de dicho foro y sus formas de remuneración, a fin de racionalizar sus costos y guardar la debida proporcionalidad con el sistema institucional centroamericano.

#### *f La Corte centroamericana de justicia*

Convendría aclarar la competencia de la Corte centroamericana de justicia en ciertos aspectos. Asimismo, sería conveniente modificar el artículo 22 f) del estatuto, que otorga jurisdicción a la Corte en casos de conflictos entre los "poderes u órganos fundamentales de los Estados", motivo principal del rechazo del Estatuto por la Asamblea legislativa de Costa Rica.

Sería importante también tomar las medidas apropiadas para fortalecer a nivel regional la utilización de mecanismos privados con el fin de solucionar las controversias que se presenten en materia comercial. Al mismo tiempo, se podría estudiar la conveniencia de establecer una sala de integración económica, para conocer los conflictos que se susciten en el marco de la integración económica, incorporando las modalidades perjudiciales de resolución de conflictos.

Finalmente, se recomienda racionalizar los gastos y la estructura administrativa de la Corte con vistas a introducir mayor grado de coherencia posible en la institucionalidad regional. Por otra parte, en estas tareas conviene tener presente los estudios realizados para otras instituciones de justicia regionales, como es el caso de la Corte interamericana de justicia.

g *El foro de vice-presidentes*

Este foro desempeña las funciones que le asignen los convenios de aquellas delegadas por los Presidentes centroamericanos.

h *Instancias de reflexión y consulta*

Se considera imprescindible que la sociedad centroamericana participe activamente en el debate de la integración y el futuro de la región. Existen en Centroamérica la necesidad y un amplio deseo de promover una actitud de reflexión estratégica regional y un debate permanente y abierto sobre la naturaleza y los objetivos del proceso de integración centroamericana.

Convendría para ello crear o fortalecer instancias de reflexión y consulta como las que se señalan a continuación:

i. *Grupo de Delegados Nacionales.* Se podría establecer un grupo de delegados presidenciales encargado de examinar en forma permanente el desenvolvimiento del proceso de integración, así como de formular recomendaciones de carácter estratégico. Tendría la facultad de movilizar una red centroamericana interdisciplinaria e intersectorial de expertos. Sus miembros serían nombrados por la reunión de presidentes a propuesta de cada país.

ii. *Comité Consultivo.* Se propone fusionar en uno solo los Comités Consultivos mencionados en los protocolos de Tegucigalpa y Guatemala y el Tratado de integración social, integrado por representantes de todos los sectores de la sociedad civil. Este comité tendría la función primordial de ofrecer un foro permanente para el debate y reflexión sobre la naturaleza y dirección del proceso de integración, con amplia difusión así como de responder a consultas globales al respecto por parte de los órganos u organismos regionales. Esto sería complementado por mecanismos de consulta sectoriales. Asimismo, se recomienda promover el fortalecimiento de las organizaciones regionales que representan los intereses particulares.

i *La organización nacional para la integración*

Los cambios propuestos exigirían un esfuerzo adicional para fortalecer la capacidad de coordinación nacional de los temas de integración centroamericana. La definición de las instancias de coordinación interministerial y sus formas de actuación dependerían de las realidades de cada país. En todo caso, convendría adoptar medidas para la formación de cuadros con niveles adecuados de conocimiento

y habilidades en materia de integración, así como para fortalecer los procedimientos de comunicación y los sistemas de información, y realizar una revisión de normas administrativas y jurídicas.

#### 4 FINANCIAMIENTO

Una parte esencial de la reforma sería establecer un mecanismo de financiamiento automático para el núcleo institucional, y llegar a un acuerdo respecto de los principios que deberían regir sobre las demás instituciones u organismos. Este acuerdo podría ser visto también como una muestra del compromiso de los gobiernos con el proceso de integración. En el mismo espíritu, convendría que cada país presentase un plan de acción para solventar los saldos pendientes de los aportes gubernamentales, con modalidades propias y teniendo en cuenta sus posibilidades.

El esquema de financiamiento se basaría en tres elementos: un presupuesto institucional común, un financiamiento descentralizado y el autofinanciamiento.

##### *a. Presupuesto institucional común*

*i. Beneficiarios.* Las instituciones de integración (el comité ejecutivo, la Secretaría general, la Corte Centroamericana de Justicia y el PARLACEN estarían financiados en su totalidad por este presupuesto común).

Adicionalmente, el presupuesto común permitiría apoyar de manera permanente y parcial a entidades centroamericanas que ofrezcan servicios con un valor agregado regional y que requieran de un apoyo público común, pero que no realicen funciones sistémicas. Por ejemplo, estas asignaciones podrían asumir la forma de convenios permanentes con el instituto que sustituiría al ICAITI, para el mantenimiento de las capacidades primarias en materia de metrología, o con un ICAP transformado para capacitar a funcionarios públicos.

*ii. Administración.* El presupuesto de gastos sería aprobado cada año por el Consejo y lo administraría el BCIE. Los posibles superávits serían transferidos a un fondo general administrativo por la Secretaría general. Estos recursos podrían destinarse a la inversión social, a fomentar la cooperación tecnológica o a subsidiar iniciativas conjuntas centroamericanas en materia cultural.

*iii. Fuentes.* En esta fase del proceso de integración, parecería de gran importancia que los gobiernos nacionales demostrasen un fuerte compromiso con la

integración, y asumieran de forma abierta la responsabilidad de sostener adecuadamente el núcleo institucional.

Así, sería deseable diseñar mecanismos nacionales, de acuerdo con las normas constitucionales de cada país, que garanticen que el monto aprobado por el Consejo se transfiera, en forma obligatoria y automática, de los gobiernos nacionales al presupuesto institucional común.

Convendría también considerar la adopción de mecanismos comunes para alimentar el presupuesto, aprovechando los diversos estudios que se han realizado sobre la materia.

Cabría, en primer lugar, analizar con mayor detalle la constitución de un fideicomiso mediante alguna combinación de aportes de los países (posiblemente bajo la forma de préstamos del BCIE en algunos casos), y de la cooperación internacional.

En segundo lugar, podrían establecerse tasas especiales cuyo monto formaría parte directa del presupuesto. Si bien en teoría podría establecerse una tasa al comercio extrarregional para el financiamiento de la institucionalidad, esto presenta serios problemas. Debido a que no se ha alcanzado una unión aduanera entre los cinco países, los aranceles continúan siendo nacionales y no comunitarios, por lo que puede haber resistencia a que su recaudación se convierta en un bien común. Otra opción de financiamiento sería la transferencia de una parte del producto de la venta de formularios aduaneros al fondo común. No obstante, si bien esta opción ha sido aprobada por los ministros responsables de la integración económica y la SIECA la ha puesto en práctica, existen hasta ahora ciertas reticencias y cuestionamientos a esta venta. Además, según algunas estimaciones de la SIECA, los recursos que podrían obtenerse por este medio serían de sólo unos 200,000 dólares anuales. Se ha hecho mención al establecimiento de otros tipos de impuestos (cobrar comisiones a cheques usados por pagos de bienes y servicios de otros países o una cuota al peaje de vehículos), pero ello requeriría de estudios más detallados para evaluar su factibilidad y rendimiento probable.

Por último, se podrían obtener fondos de la cooperación internacional, solicitando conjuntamente créditos que los países transferirían, bajo su responsabilidad, directamente al presupuesto y no al fideicomiso.

## *b* *Financiamiento descentralizado*

Entre los organismos que dispondrían de financiamiento descentralizado para cubrir enteramente sus gastos fijos se cuentan la Secretaría Ejecutiva del Consejo Monetario Centroamericano (SE-CMCA), el Centro para la Prevención de Desastres Naturales en América Central (CEPRENAC), la Comisión Centroamericana de Transporte Marítimo (COCATRAM), la Comisión Técnica Regional de Telecomunicaciones (COMTELCA), el Consejo Superior Universitario Centroamericano (CSUCA) y el Instituto de Nutrición de Centroamérica y Panamá (INCAP), así como las diversas instancias de coordinación intergubernamental. Los recursos no tendrían relación alguna con el presupuesto común. Provenirían en su totalidad de las entidades públicas nacionales relacionadas directamente con las actividades de estos organismos.

La agencia centroamericana de turismo constituiría un caso especial, ya que contaría con financiamiento mixto.

Las autoridades o instituciones nacionales correspondientes determinarían en todos los casos los montos de este financiamiento.

## *c* *Autofinanciamiento*

Finalmente, existen unas cuantas instituciones que pueden autofinanciarse enteramente mediante la venta de servicios, como el BCIE y la COCESNA, o casi completamente, como la OIRSA, que únicamente obtiene el 5% de sus ingresos de las aportaciones de los gobiernos, mientras que el resto proviene de la venta de servicios de fumigación internacional.

## **5 AUDITORIA**

Sería indispensable constituir una entidad centroamericana independiente responsable de la auditoría general, de acuerdo con lo previsto en el Protocolo de Tegucigalpa (artículo 33). Sin embargo, en estos momentos no sería preciso crearla al estilo de un tribunal, sino que podría recurrirse a firmas reconocidas. En el caso de las entidades en las que ya se efectúan auditorías de este tipo se podría mantener esta práctica, pero se obligaría a las que no lo hacen a realizarlas en un plazo razonable.

Al mismo tiempo, convendría solicitar a los contralores de cuentas de Centroamérica que elaboraran un perfil del futuro sistema con cooperación técnica

internacional. En este marco se precisaría establecer normas y procedimientos obligatorios para las compras y la administración de bienes y servicios.

## **6 ESTATUTO DEL SERVICIO CIVIL Y DE LA CARRERA DE FUNCIONARIO CENTROAMERICANO**

Simultáneamente, con las medidas ya mencionadas, sería imprescindible acordar un Estatuto del Servicio Civil Centroamericano que establezca normas y procedimientos profesionales uniformes, los cuales regirían al personal de los organismos y las instituciones. Asimismo, sería conveniente regular la carrera del funcionario y empleados centroamericanos, estableciendo al efecto el escalafón correspondiente. Se podría elaborar un anteproyecto con apoyo internacional.

En el Estatuto se establecería un escalafón centroamericano de salarios y beneficios, así como un régimen básico de disciplina. En él se especificaría también la obligatoriedad de designar por concurso a los titulares y a los profesionales.

Si bien no sería imprescindible fijar cuotas de representación nacional en cada entidad para los profesionales, sería deseable buscar equidad en la representación, sin comprometer por ello la calidad del trabajo. El Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores podría emitir una resolución que establezca un procedimiento mediante el cual el sistema de auditoría revisaría periódicamente los reclutamientos de personal. Se aseguraría así que no hubiesen desviaciones en contra de funcionarios de los países miembros con nacionalidad diferente a la del país sede. Asimismo, el personal no nacional debería recibir automáticamente status de residente en el país sede.

Por último, cabe subrayar la importancia de asegurarse un alto grado de transparencia.

## **7 LINEAMIENTOS PARA UN PLAN DE ACCION**

En esta propuesta se plantea una importante reforma a la institucionalidad regional que requeriría de una preparación técnica cuidadosa, y exigiría cambios significativos en los instrumentos jurídicos regionales. Su financiamiento presentará un gran desafío político y práctico. Es necesario también tener presente que la propuesta suscitaría resistencias de quienes se consideren afectados por ellas.

Por otra parte, las circunstancias parecen favorecerla en comparación con iniciativas anteriores. La fuerza del consenso y el compromiso que existe en la

actualidad entre los presidentes centroamericanos para implantar una reforma ofrece bases sólidas para su implantación progresiva. Además, existe en la comunidad internacional la voluntad de ofrecer apoyo político y material para una reforma sustancial. Finalmente, se puede afirmar que los cambios propuestos sólo serían radicales en algunos casos, y se prevé que de surgir alguna oposición, ésta se circunscribiría a determinados círculos y esferas.

*a El sistema de financiamiento*

Para poner en marcha la reforma propuesta, sería preciso establecer un nuevo sistema de financiamiento.

Un grupo especializado, nombrado por los presidentes, debería elaborar a la brevedad posible un plan de acción detallado para la ejecución de la propuesta. Dicho grupo, que podría encabezar la SIECA, trabajaría en estrecha consulta con el BCIE, los ministerios de hacienda, los bancos centrales y las comisiones de hacienda de las asambleas nacionales.

*b Los cambios institucionales*

*i. La Secretaría General.* La unificación de las secretarías implicaría importantes movimientos de instalaciones y personas. Habrá que prever, por lo tanto, que ésta se efectúe como proceso de mediano plazo y en diferentes etapas. En una primera, se elaboraría, firmaría y ratificaría un nuevo tratado; se identificarían las necesidades con respecto al personal e infraestructura de la nueva Secretaría general, y se definirían los costos de las acciones de personal y mudanzas. En una segunda fase se abriría la sede, se adoptaría su reglamento interno y se establecerían los servicios comunes. Finalmente, se procedería a la fusión de las entidades involucradas.

Este proceso requiere de decisiones acaso difíciles, en cuanto a la elección de sedes, en el marco del impacto que la reforma tendrá sobre la distribución geográfica de los órganos y organismos regionales.

Se sugiere que la nueva agencia centroamericana de turismo se ubique en Managua, de tal manera que la incorporación de las funciones de secretaría de la SIECA en una Secretaría general no afectaría la presencia de organizaciones regionales en Nicaragua. Honduras no se vería afectada, puesto que las dos secretarías con sede actualmente en Tegucigalpa (CEAC y CCHAC) tienen una naturaleza rotativa, por lo que su permanencia en esta ciudad es temporal. El caso de El

Salvador dependerá de la suerte de la SG SICA. Ante estas perspectivas,<sup>8</sup> se considera de la mayor importancia que la Secretaría general mantenga oficinas en cada país.

En el cuadro siguiente se muestra la distribución geográfica de los órganos y organismos regionales sin incluir la sede de la Secretaría General.

SEDES DE LOS ORGANOS Y ORGANISMOS REGIONALES <sup>a/</sup>					
Guatemala	El Salvador	Honduras	Nicaragua	Costa Rica	Panamá
PARLACEN Ex ICAITI INCAP	OIRSA ICEP <sup>b/</sup>	BCIE COCESNA COMTELCA CCP	CCI COCATRAM Turismo	SE-CMCA Ex ICAP CSUCA CAPRE	CEPREDENAC

<sup>a/</sup>No se incluye en este cuadro la Secretaría General

<sup>b/</sup>Instituto Centroamericano de Estudios Policiales

*ii. Los organismos especializados.* En el caso de los tres organismos especializados que se verían afectados, se propone un procedimiento similar que consistiría en la elaboración, por un comité técnico mixto nombrado por las autoridades actuales respectivas, de un plan detallado que sería discutido con los principales actores.

En el caso del ICAP, se realizarían consultas con representantes de los ministros responsables, el INCAE, así como con expertos de las universidades, de otras instituciones de formación y de investigación, y de entidades privadas (como la Asociación de Investigaciones y Estudios Sociales -ASIES- y la Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social -FUSADES-) y con especialistas internacionales.

La transformación del ICAITI sería discutida con representantes de los ministros responsables, de las federaciones industriales y de los principales laboratorios nacionales de metrología y normas, y con expertos en la materia.

La creación de una organización mixta centroamericana de turismo sería analizada por la SITCA y también por representantes de las autoridades y agencias

<sup>8</sup> Por otra parte, en el caso de dos secretarías, habrá que tener en cuenta también la relación orgánica existente con organizaciones internacionales (entre la SG-CECC y la UNESCO, y la SG-CAC y el IICA).

nacionales, así como de las asociaciones privadas de turismo y por especialistas invitados.

*c. Los cambios jurídicos*

Los cambios jurídicos más importantes que deberían comentarse en el marco de un nuevo tratado derivarían del nuevo sistema de financiamiento, y de la unificación de las secretarías. Asimismo, en los casos de ICAITI, ICAP y SITCA, sería preciso abrogar los convenios existentes y modificar sus estatutos, de acuerdo con sus nuevas funciones y naturaleza.

Con respecto al Parlamento Centroamericano, la posible reducción en el número de diputados y la reconsideración de sus inmunidades y privilegios requerirían de una reforma al Tratado Constitutivo. Los otros temas podría resolverlos el propio Parlamento mediante reformas a su Reglamento.

Se propone una sola reforma al estatuto de la Corte Centroamericana de Justicia (supresión o reformulación del artículo 22, literal f). Los cambios en la organización y en materia de gastos podría realizarlos la propia Corte, puesto que a ella compete la definición de la administración y el personal (Título VI del Reglamento General).

En la primera fase de la reforma, el comité ejecutivo podría seguir operando sobre la base del Protocolo de Tegucigalpa. Al adoptarse el nuevo tratado, convendría formalizar tanto la fusión entre el Comité Ejecutivo de la SICA y el Comité Ejecutivo de la Integración Económica como el principio de interacción entre el Comité y la Secretaría en la formulación de las políticas y la preparación de decisiones con carácter obligatorio.

La introducción de un “sistema de auditoría y fiscalización financiera” se prevé explícitamente en el Protocolo de Tegucigalpa (art. 33). La elaboración de normas de políticas de personal y la posible creación de un Servicio Civil Centroamericano podrían tomar las formas de un reglamento, fundamentado en el mismo Protocolo, que el consejo adoptaría.

*d. Elaboración de un Plan de Acción*

Una vez que los Presidentes hayan definido las líneas fundamentales de la reforma, se propone crear un grupo especial de trabajo encargado de coordinar la elaboración de planes detallados relacionados con los aspectos institucionales, jurídicos y de financiamiento.

Esta publicación fue impresa en los talleres gráficos de Editorial Serviprensa C.A., en abril de 1998. La edición consta de 1,000 ejemplares en papel bond beige de 80 gr.