



Centroamérica: Cómo integrarse en un mundo globalizado

Gabriel Aguilera Peralta

La utopía inicial

El proceso centroamericano se inició casi paralelamente al europeo, y por lo tanto, es una de las experiencias de integración más antiguas. Es muy conocido el marco en que se da ese inicio. Por una parte, una nueva versión, modernizada, de los diversos intentos por restaurar la integración centroamericana que se habían sucedido a lo largo del siglo XIX y primera parte del XX en el imaginario de volver a la unidad de los países que integraron el Reino de Guatemala y posteriormente las efímeras Provincias Unidas del Centro de América y luego la República Federal de Centroamérica, que comprendía la actual Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Costa Rica. Por otra parte, en las circunstancias del reordenamiento global después de la II Guerra Mundial y debido al influjo de las propuestas cepalinas de vinculación

de pequeñas economías para lograr escalas y de sustitución de importaciones mediante la ampliación de mercados internos que sustentaran industrias sustitutivas. La dimensión económica cobró particular relevancia, ya que diversas lecturas de los fracasos unionistas del siglo XIX señalaban como una de las causas principales la falta de una base económica común que uniera a los países de la región.

Esas dos ideas estuvieron en la base del proyecto que surgió a mediados del siglo pasado. La motivación política dio origen a la fundación de la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA) mediante la Carta de San Salvador de 1951, y la económica, al Mercado Común Centroamericano (MCCA) que se inició con el Protocolo de Managua de 1960, mediante el Tratado General de Integración Económica Centroamericana.

Las dos iniciativas tuvieron un decurso diferente. La ODECA, cuya carta fue reformada en 1962, definió como su objetivo la creación de una comunidad económico-política que aspiraba a la integración de Centroamérica, estableciendo una serie de estructuras regionales que debían ir dando forma a la institucionalidad supranacional, no solamente con referencia al organismo ejecutivo sino también al legislativo y el judicial, abarcando los ámbitos educativos, culturales, socioeconómicos y de la defensa.

La organización se vio tempranamente afectada por el impacto de la Guerra Fría en la región. La revolución guatemalteca desarrollada entre 1945 y 1954, con una orientación de izquierda y no alineamiento, chocó con los regímenes de derecha y aliados de Estados Unidos de varios otros países centroamericanos. Esa situación hizo crisis en 1954 cuando desde Honduras, El Salvador y Nicaragua se organizó la invasión impulsada por el gobierno norteamericano para derrocar al presidente guatemalteco Jacobo Arbenz Guzmán¹.

Después de que tuvo lugar el cambio de régimen en Guatemala, se restableció el decurso de la ODECA con gobiernos mayoritariamente de derecha. En los años subsiguientes, la institución propició facilidades de tránsito de personas, de intercambios culturales, y lo más significativo, a través de su Consejo Económico y Social, dio origen al Tratado de Integración Económica Centroamericano y al MCCA.

Por su parte, el tratado de integración económica se basaba en dos ejes centrales: una zona centroamericana de libre comercio y un arancel centroamericano uniforme. El modelo económico que buscaba impulsar estaba basado en las tesis cepalinas de promover la industrialización para no depender de la exportación de materias primas, y de la creación de espacios protegidos para lograr la sustitución de importaciones. La creación del mancomún fue decisiva para el avance de la integración. El resultado fue un avance sustancial del comercio intercentroamericano y el fortalecimiento de la capacidad productiva, así como el inicio de la industrialización de las economías regionales. Ello coincidió con un sostenido período de demanda para los *commodities* y varios años de crecimiento económico. Así, el comercio intrarregional se elevó de 30.30 millones de dólares en 1960 a 1,129 millones en 1980 (SIECA, 2014).

Sin embargo, el curso político de la región no favoreció la maduración del proyecto. Con excepción de Costa Rica, en los países del área, los regímenes políticos tomaron un cariz autoritario, con gobiernos de predominio militar enmarcados en la ideología anticomunista propia de la época. Esos gobiernos eran con frecuencia producto de fraudes electorales y en Nicaragua se mantuvo la dinastía de los Somoza. En la lógica de la guerra fría, los Estados Unidos privilegiaron las lealtades del alineamiento y dieron respaldo a los gobiernos dictatoriales, si los mismos mantenían la orientación anticomunista. De las estructuras de la ODECA cobró importancia el Consejo de Defensa Centroamericano –CONDECA– que sirvió para coordinar acciones de las fuerzas armadas de la región ante el desarrollo de guerrillas de izquierda en varios países del Istmo.

Aparte de ello, el proceso integracionista sufrió un retroceso importante con la llamada “Guerra de las 100 horas” entre El Salvador y Honduras en 1969, a raíz de disputas migratorias. Ese conflicto afectó profundamente las dimensiones política y económica de la integración.

Ya no hubo recuperación inmediata de esa situación de detención del proceso. En las dos décadas siguientes, la de 1970 y 1980, la dinámica regional estuvo dominada por un complejo mosaico de situaciones bélicas: la revolución sandinista en Nicaragua y la posterior guerra Contra en el mismo país, así como las tensiones bélicas con Honduras y Costa Rica, las guerras revolucionarias en El Salvador y Guatemala, la intervención norteamericana y de los países socialistas. Esos con-

flictos provocaron decenas de miles de víctimas, desplazamientos de población, severas violaciones a los derechos humanos, enormes daños económicos y, desde luego, desgarraron el tejido del proyecto integracionista. Sin embargo, debe destacarse que el comercio inter-centroamericano continuo alcanzando cifras positivas.

Entre finales de los años 80 y principios de los 90, se inició una nueva época internacional con el fin de la guerra fría y la desintegración de la Unión Soviética (URSS). Esas circunstancias abrieron un espacio propio para la transición a la democracia y decursos de pacificación que se concretaron a partir de las reuniones de Esquipulas I y II en 1986 y 1987, en Guatemala. A partir de allí, tanto en El Salvador como en Guatemala, las negociaciones de paz pusieron fin a las guerras internas, y permitieron procesos de democratización. En Nicaragua, elecciones libres y competitivas, tuvieron el mismo efecto.

Renacer en el SICA

En la reunión de Esquipulas I los presidentes centroamericanos acordaron la creación de un Parlamento Centroamericano (PARLACEN) como primer paso para reactivar el proceso. Posteriormente, en la XI cumbre presidencial del año 1991, se suscribió el “Protocolo de Tegucigalpa” que reformo la Carta de la ODECA para crear el “Sistema de Integración Centroamericano” (SICA), una nueva estructura regional, conformada por los cinco países originales, más Panamá.

Esa estructura estableció los siguientes órganos:

- la Reunión de Presidentes
- la Reunión de Vicepresidentes
- el Parlamento Centroamericano
- la Corte Centroamericana de Justicia
- el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores
- el Comité Ejecutivo del SICA
- la Secretaría General del SICA
- el Comité Consultivo del SICA

Sin embargo, no todos los países han aceptado la jurisdicción de la Corte Centroamericana o se han incorporado al PARLACEN. Esto es manifestación de una política que permite a los países miembros no adherirse a los instrumentos que no coincidan con sus políticas nacionales, lo que hace que el proceso integracionista tenga en su seno diversas velocidades, algunos países avanzando más que otros.

Un elemento novedoso dentro de la estructura es el Comité Consultivo, ya que en el mismo participan representaciones de la sociedad civil que interactúan con los gobiernos sobre temas de integración.

El SICA definió como objetivo fundamental la realización de la integración de Centroamérica, para constituir la Región de Paz, Libertad, Democracia y Desarrollo. Entre sus propósitos, el Protocolo incluye la democracia; la seguridad regional; la procura del bienestar y la justicia económica y social; la unión económica y la conformación de la región como bloque económico; la promoción del desarrollo económico, social, cultural y político; y la defensa del medio ambiente.

El nombre de “sistema” que se dio al nuevo emprendimiento respondía al concepto sistémico con que se pensó actualizar el esfuerzo integracionista. Originalmente se diseñaron cinco subsistemas, cada uno con su propia normativa, ellos fueron: el político, el económico, el social, el ambiental; y el cultural y educativo. Posteriormente se añadió el subsistema de seguridad.

En 1994 la cumbre de Managua adoptó la “Alianza para el Desarrollo Sostenible” (ALIDES), definición conceptual de la nueva integración que plantea introducir en el modelo regional en base a la democracia, el desarrollo sociocultural y económico, el manejo sostenible de los recursos naturales y la mejora de la calidad ambiental, y el equilibrio ecológico. Ese instrumento es la base del subsistema ambiental.

En 1995 en la cumbre de San Salvador los presidentes centroamericanos firmaron el Tratado de Integración Social Centroamericano, que establece como meta la integración social de Centroamérica, y que establece el subsistema social.

En 1995, en la Cumbre Presidencial de San Pedro Sula, Honduras, se abordó el tema de la seguridad regional mediante la suscripción

del Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica (TMSDCA), que actuaría por medio de la Comisión de Seguridad de Centroamérica. El Tratado se basa en el concepto de Seguridad Democrática, entonces en boga en contraposición al de Seguridad Nacional que primó durante la Guerra Fría. La Seguridad Democrática vincula la seguridad con la democracia, el respeto a los Derechos Humanos, el fortalecimiento del poder civil e introdujo el entendimiento de la seguridad multidimensional, que años después adoptó la OEA en la Conferencia Especial de Seguridad celebrada en México, en el 2003.

Igualmente se remozó la dimensión de integración económica. El 29 de octubre de 1993 se firmó el “Protocolo de Guatemala al Tratado General de Integración Económica Centroamericana” estableciendo el subsistema de integración económica, para adaptarlo a la nueva institucionalidad del SICA. Se definió como su objetivo, alcanzar el desarrollo económico y social equitativo y sostenible de los países centroamericanos, que debería traducirse en el bienestar de sus pueblos y en el crecimiento de los países miembros, mediante un proceso que permitiera la transformación y modernización de sus estructuras productivas, sociales y tecnológicas; elevara la competitividad; y lograra una reinserción eficiente y dinámica de Centroamérica en la economía internacional. Su ente ejecutor es la Secretaria de Integración Centroamericana (SIECA). Forma parte importante del subsistema el Banco Centroamericano de Integración (BCIE).

En los años posteriores, se fue ampliando y reproduciendo la normativa y la estructura del SICA mediante la suscripción de una multitud de acuerdos que fueron estableciendo otros subsistemas, llegando a sumar 10 secretarías y 25 instituciones.

El mundo no es como era

Sin embargo, el contexto internacional en el cual se revitalizó el SICA, era muy diferente del que existía en la época de su inicio. La revolución tecnológica y de las comunicaciones potenció la globalización, en tanto que el fin de la guerra fría y la desaparición de la URSS parecieron consolidar el imaginario neoliberal exaltado por Fukuyama. El nuevo orden en América Latina paso a ser regido por los conceptos del “Consenso de Washington”, cuyos principios, en general, eran contradictorios con

el pensamiento que había orientado la inicial integración económica centroamericana.

En efecto, en tanto que originalmente ésta partía de la recomendación cepalina de la sustitución de importaciones y la industrialización, mediante la creación de espacios económicos protegidos que hicieran crecer el mercado interno con un rol direccional importante del Estado, basado en un entorno conceptual latinoamericano influido por la “Teoría de la Dependencia”; el “Consenso”, como expresión de la hegemonía del Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial (BM) y la Reserva Federal de Estados Unidos, incluía entre sus principios la liberalización del comercio, de las inversiones, la desregulación y la privatización de las empresas estatales, y la potenciación de las exportaciones.

La CEPAL, intentó una respuesta a ese desafío introduciendo el concepto de “regionalismo abierto”, que busca hacer compatibles las políticas de integración regional (acuerdos preferenciales) con las de apertura (libre flujo de bienes, servicios y capitales) para aumentar la competitividad. Ese se convirtió en el nuevo modelo para la integración centroamericana. En los hechos, en los años subsiguientes, todos los países del SICA buscaron por medio de tratados de librecomercio mejorar su inserción en el mercado mundial. Entonces, el paradigma básico original de que la industrialización en mercados regionales integrados y protegidos era la vía para el desarrollo, fue sustituido por la idea de que el aumento de exportaciones y el flujo de inversiones serían la base del crecimiento económico, todo lo cual se lograría con la máxima liberalización del comercio. En esa época Estados Unidos impulsó por medio de la OEA el proyecto del “Área de Libre Comercio de las Américas” (ALCA) que buscaba convertir a todo el continente en un enorme mercado común.

Empero, en las décadas posteriores, se dio un progresivo alejamiento en varios países -principalmente sudamericanos- de la concepción de que los ajustes estructurales y las fuerzas del mercado constituirían un instrumento suficiente de crecimiento y desarrollo económico y de superación de la pobreza, retornándose a revigorizar el papel del Estado y la búsqueda no solamente del desarrollo sino también de la superación de la pobreza y la desigualdad. La llegada al poder de partidos de izquierda en Argentina, Brasil, Bolivia, Ecuador, Uruguay,

y especialmente en Venezuela, fue la base para la conformación de un discurso y de proyectos contestatarios en diverso grado de la hegemonía neoliberal, lo que ha dado origen a configuraciones regionales que buscan impulsar diversas modalidades de integración alternativa, así como de autonomía frente al modelo propiciado por Estados Unidos.

El paradigma que ha surgido de esta posición, denominado “regionalismo post-liberal” reivindica el papel del Estado como impulsor de procesos de integración que no se consumen en el comercio, sino que aspiran a cubrir lo político, social, económico, ambiental, y la infraestructura, y que defienden la soberanía y la toma de posiciones propias en la arena internacional.

Con diversas características se reconoce ese imaginario en la UNASUR, CELAC y especialmente en el ALBA (Serbin, 2011).

Empero, en el SICA no se ha dado ese proceso; ello pese a que Nicaragua forma parte del ALBA y también lo hizo brevemente Honduras, hasta que el golpe de Estado de junio del 2009, que derrocó al presidente Manuel Zelaya, revirtió la decisión de incorporación a la Alianza. Entonces, el SICA mantiene la alineación con Estados Unidos, aunque en el caso de El Salvador se han sucedido dos gobiernos del FMLN, la antigua guerrilla.

Esa política se debe a la centralidad de las relaciones con Estados Unidos tanto en términos económicos, como políticos y migratorios. En efecto, Estados Unidos es el principal interlocutor comercial de Centroamérica. Para el 2013, el 40% del comercio de la región era con la potencia del norte. Igualmente, en cuanto a bloques económicos, el comercio de Centroamérica con el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) es el más importante (SIECA, op.cit.). Por otra parte, Estados Unidos es el principal destino para los migrantes centroamericanos, los cuales según el censo norteamericano del 2010 llegaban a 3,998,280 de personas. De ese contingente los principales países emisores eran El Salvador con 1,648,268 y Guatemala con 1,044,209 (Dávila, 2011). Una parte considerable de esos migrantes se encuentran en condiciones irregulares, sus rutas de ingreso ilegal a la unión americana les expone a graves violaciones de los derechos humanos, están expuestos a deportaciones, y un tema de la relación con Estados Unidos es la gestión que realizan los países centroamericanos

emisores de migrantes para que se legalice la situación de sus ciudadanos. La potencia del Norte igualmente proporciona cooperación para el desarrollo, y para seguridad.

Ello explica la divergencia de las políticas de integración de Centroamérica en comparación con América del Sur. Es una decisión determinada por el tamaño reducido de sus poblaciones, su territorio y economía, así como por la importancia de sus vínculos con Estados Unidos lo que condiciona su modelo de desarrollo y sus relaciones internacionales.

Un lugar en la nueva arquitectura internacional

El SICA surgió en una época caracterizada por el multilateralismo en el campo internacional, en el cual han proliferado los mecanismos de integración y cooperación económica en el continente, como característica de la globalización. Así, SICA comparte espacios con el MERCOSUR, CARICOM, la Comunidad Andina (CAN), la Asociación de Estados del Caribe (AEC), y con espacios en formación, tal como la Alianza del Pacífico. El sistema de cumbres, principalmente las Iberoamericanas, las de Las Américas, Unión Europea-CELAC, en el cual toman parte los países del SICA individualmente, establecen igualmente compromisos en muchos de los temas que incluye la agenda del SICA.

La formación del SICA potenció la importancia e influencia de los pequeños países centroamericanos. Su atractivo se evidenció en su ampliación. Belice se incorporó en diciembre del 2000, y la República Dominicana, que originalmente era un Estado asociado, se convirtió en miembro pleno en junio del 2013. Esta última adhesión es significativa, ya que Belice, si bien es un país cercano por cultura y sistema político más bien a los pequeños Estados del Caribe, está geográficamente situado en Centroamérica. Sin embargo, ese no es el caso de República Dominicana, ya que es un país de las grandes Antillas y que no tiene historia común con Centroamérica. Se trata de una opción por las ventajas mutuas que implican para el país caribeño unirse a un espacio político y económico de significancia regional y para Centroamérica de expansión hacia el Caribe. Igualmente significativa es la adhesión

de Panamá al Sistema de Integración Económica, en mayo del 2013. Ese país era miembro del SICA pero no de su subsistema económico, dadas las diferencias entre su sistema económico y el del SICA. Empero, convino un proceso de adaptación para pertenecer a la SIECA.

La reestructuración del SICA y de su subsistema económico se reflejó nuevamente en la recuperación del avance del comercio intrarregional que alcanzó los 21,496 millones de dólares estadounidenses (USD) en el 2013, con un crecimiento promedio del 11.0 por ciento. Por otro lado, el intercambio comercial con el mundo creció a una tasa promedio del 8.2 por ciento entre 2005 y el 2013, pasando de 46,018 millones de USD a 86,371 millones de USD (SIECA, op.cit.).

Por otra parte todos los países del SICA adhirieron a la Organización Mundial del Comercio (OMC), y su política económica internacional, en consonancia con la concepción del regionalismo abierto, busca acceso a nuevos mercados mediante la suscripción de los TLC. Ahora bien, el Regionalismo Abierto es un planteamiento de compleja realización, ya que debe alcanzar un equilibrio entre el acercamiento de mercados regionales con similitudes estructurales, culturales, sociales y políticas; y a la vez mantener una agenda comercial abierta para terceros actores.

Esa situación ha afectado una de las metas de la integración económica, el paso a la Unión Aduanera, que era una de los objetivos originales del proceso de integración económica desde 1960, que se reiteró cuando se formó el SICA, y que a partir del 2007 se convino en el Convenio Marco para el Establecimiento de la Unión Aduanera Centroamericana, a fin de llegarse a la libre circulación de mercancías y la aplicación de un arancel común. Ese proyecto se ha tornado muy difícil dado que la serie de TLCs suscritos individualmente por países del SICA, implica que en cada instrumento se han acordado categorías y plazos para desgravaciones arancelarias diferentes. El resultado es que, de acuerdo al criterio de especialistas, la Unión Aduanera sólo sería posible cuando se hayan cumplido todos los plazos de desgravación de los diversos TLC en cerca de una década (Pellandra y Fuentes, 2011).

Aunque los TLC han sido negociados individualmente, como se indicó, la excepción fue primero el TLC con Estados Unidos, que se condujo colectivamente aunque con negociaciones individuales por

país, el DR-CAFTA. La otra negociación que los países del SICA sí asumieron en conjunto fue el Acuerdo de Asociación con la Unión Europea que consiste en un TLC y dos pilares, uno de cooperación y otro de diálogo político. Ese Acuerdo es un sucesor de una larga relación entre la Unión Europea y Centroamérica que data de la influencia europea en los procesos de pacificación de la región. El antecedente fueron las conferencias ministeriales del “Diálogo de San José” entre las entonces Comunidad Europea y los países centroamericanos, que se llevaron a cabo entre 1984 y el 2002, así como el Acuerdo Marco de Cooperación entre ambos actores, firmado en 1993. El interés de Europa en la región se inició a nivel político, apoyando los esfuerzos de pacificación y democratización en la década de los años 80 y fue evolucionando hacia un esfuerzo sostenido de cooperación para el desarrollo y para el fortalecimiento del proceso de integración.

Ello explica una diferencia entre los diversos TLC suscritos por los Estados centroamericanos y el Acuerdo de Asociación. Este puso como precondition que la negociación por parte de Centroamérica fuera en conjunto, e incluyó otras estipulaciones que impulsaron espacios del proceso integrador, como el que Panamá se incorporara al subsistema de la integración económica y que se diera impulso a la Unión Aduanera, la cual efectivamente empezó a materializarse, hasta donde es posible, en negociaciones entre Guatemala, El Salvador y Honduras.

Políticamente el SICA se ha consolidado como un actor regional reconocido en la arena internacional, interactuando regularmente con otros organismos internacionales y con multitud de países. Así durante el primer semestre del 2015 tuvieron lugar encuentros y negociaciones de SICA con Estados Unidos, México, Rusia, España, India, Japón, Israel, Taiwán, Turquía, Corea, varios Estados latinoamericanos y con organismos internacionales: CARICOM, CELAC, OEA, y la AEC.

El atractivo de la organización se refleja asimismo en que 9 países americanos se han incorporado como observadores regionales y 18 naciones de Europa, Asia y Oceanía lo han hecho como observadores extrarregionales, habiendo varias solicitudes pendientes de resolución.

Los retos del presente

Tras 50 años de existencia y de diversas experiencias, el ya maduro proyecto de integración, ahora portado por el SICA, confronta diversos retos. Dos son los principales: articular una respuesta a la violencia que afecta a sus Estados miembros, y llevar a efecto sus planes de reforma y actualización, proceso conocido como el relanzamiento de la integración.

Violencia

En la subregión centroamericana, en los países originales del SICA, tienen lugar algunas de las situaciones más graves de seguridad ciudadana del continente americano. Ese problema se concentra en los tres países del llamado “Triángulo Norte” comprendido por Honduras, El Salvador y Guatemala. Sin embargo, también en otros Estados de la subregión, que hasta hace algunos años se distinguían marcadamente del área norte por sus muy bajos niveles de violencia criminal, la tendencia es al deterioro de la seguridad.

Por ello se ha llegado a afirmar que “Centroamérica resultaría ser la región más violenta del planeta, si se exceptúan aquellas que están siendo afectadas por una intensa violencia política” (PNUD, 2010).

En efecto, los datos indican que la tasa de homicidios por cada 100,000 habitantes asciende, para el 2012, a 8.8 para Costa Rica, 41.5 para El Salvador, 34.3 para Guatemala, 85.5 para Honduras, 11 para Nicaragua y 17.6 para Panamá (RESDAL, 2013). La tasa promedio mundial para el 2010 fue de 6.9 homicidios por cada 100,000 habitantes.

Tal nivel de violencia tiene diversas consecuencias. Afecta la calidad de vida y la vida cotidiana tomando a la falta de seguridad en una de las dos preocupaciones principales de los ciudadanos de la subregión. La amenaza real y percibida acaba en algunos casos por obsesionar la conciencia colectiva.

Igualmente importantes son los costos económicos de la violencia, que en el 2006 alcanzaron 6500 millones de dólares, el equivalente al 7.7% del PIB de la subregión. En los países del Triángulo Norte

el impacto económico fue mayor, alcanzando el 11% del PIB en El Salvador, 9.6% en Honduras y 7.7% en Guatemala². A ello hay que agregar la disminución del atractivo de la subregión como destino de inversiones por el costo agregado de los gastos de seguridad. En tanto que el presupuesto de las agencias estatales de seguridad fue de 1137 millones de dólares, el de la seguridad privada alcanzó 1238 millones, lo que indica que los sectores empresariales y sociales gastan más en seguridad que el Estado (PNUD, op.cit.: 92). En otra estimación se calcula que el monto aproximado del gasto regional en seguridad es de 4000 millones de dólares³.

Cuál es la causa de un nivel tan alto de violencia en esa parte de Centroamérica? Se suelen argumentar las siguientes:

Expansión de los cárteles mexicanos del narcotráfico hacia Centroamérica. En especial los cárteles del Golfo y su derivado, Los Zetas. Ello obedece a la importancia del Istmo centroamericano para el transporte de las drogas producidas en Sudamérica. Así, se estima que el 88% de la cocaína que llega al mercado norteamericano transita por Centroamérica⁴.

Otras manifestaciones del crimen organizado, tales como la trata de personas, el robo de automóviles, el tráfico ilegal de armas y otras, generalmente vinculadas a la narcoactividad con lo que se forman mega complejos criminales.

Los efectos de los países que atravesaron por guerras internas debido a las dificultades de reintegración de participantes con experiencias violentas en la guerra de los diversos bandos, la abundancia de armas sobrantes de los conflictos, la cultura de violencia generalizada durante los largos períodos de enfrentamiento, y la supervivencia y metamorfosis a entes criminales de estructuras de contrainsurgencia. Aunque esta causa debe ralentizarse por el progresivo alejamiento cronológico desde que concluyeron las guerras y que en el caso de Nicaragua, el efecto no se ha dado como en El Salvador y Guatemala.

Globalización del pandillaje juvenil, las denominadas Maras, que se originan del trasplante de las experiencias de las pandillas juveniles de Estados Unidos a Centroamérica, donde aumentan en letalidad. Debido a su expansión numérica, sus manifestaciones transnacionales,

su impacto inmediato en la calidad de vida de los sectores populares, el reclutamiento de algunos de sus integrantes por el crimen organizado y la extrema dificultad en desarrollar políticas de prevención y control por tratarse de un hecho social complejo, las Maras constituyen un problema de seguridad central.

Debilidad del Estado. Los Estados más afectados por la violencia manifiestan debilidades y carencias en sus aparatos de seguridad y justicia, lo que genera altos grados de impunidad. Por ejemplo, en Guatemala en el año 2008, solamente el 3.7% de los casos penales que llegaron a los tribunales de justicia concluyeron en sentencia⁵. Ello explica la penetración del crimen organizado en las estructuras estatales, tanto a nivel local como a nivel nacional. En el caso de Guatemala, la acción de la Comisión Internacional contra la Impunidad (CICIG), un ente de Naciones Unidas que apoya al Estado en la administración de justicia, logró desarticular redes criminales enquistadas en los tres poderes del Estado.

Carencias sociales. Los índices de pobreza y de desigual distribución del ingreso son elevados, lo que puede explicar condiciones sociales que facilitan la incorporación de jóvenes a las Maras y al crimen organizado.

Las cumbres de presidentes centroamericanos adoptan al más alto nivel los acuerdos que se convierten en políticas de seguridad. Los acuerdos iniciales sobre seguridad emanaron del TMSDCA y la institucionalidad que creó en particular la Comisión de Seguridad de Centroamérica. Posteriormente se aprobaron la “Declaración sobre Seguridad” adoptada en la Cumbre de Bosques de Zambrano en Honduras, en octubre de 2006; la Estrategia de Seguridad de Centroamérica, en la XXI cumbre en Guatemala en diciembre del 2007; y la declaración de la XXXVI Cumbre de San Pedro, Cayo Ambergris, Belice de diciembre del 2010. De esas reuniones y de las que sobre la temática mantienen las reuniones intersectoriales de ministros, y de la Comisión de Seguridad de Centroamérica emanan las agendas de seguridad. La más reciente, es la presentada durante la Conferencia de Seguridad en Centroamérica que tuvo lugar en el 2011.

Las visiones regionales sobre los riesgos y amenazas han ido variando desde el relanzamiento de la integración. La Conferencia de Seguridad del 2011, convino en que los principales temas de seguridad son: el

crimen organizado, especialmente narcoactividad, maras y pandillas; la trata y tráfico ilícito de personas; tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras; desastres naturales; calentamiento global; el terrorismo; y la corrupción (SICA, 2011).

En la actualidad el tema central de la gestión del SICA, es la Estrategia de Seguridad de Centroamérica, en soporte a la cual se convocó a la Conferencia de Seguridad de Centroamérica que se llevó a cabo los días 22 y 23 de junio del 2011. Como parte de los preparativos se redefinió la Estrategia de Seguridad regional en mayo de 2011, la cual quedó integrada sobre los ejes de combate al delito; prevención social; rehabilitación, reinserción y seguridad penitenciaria; y fortalecimiento de la institucionalidad (SICA, op.cit.).

A la Conferencia asistieron los Jefes de Estado y Gobierno de Centroamérica, México, Colombia, la Secretario de Estado de Estados Unidos, el Secretario General de la OEA, el Presidente del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y delegaciones de alto nivel de las Naciones Unidas, del Grupo de los países amigos de la seguridad en Centroamérica, Canadá, España, Estados Unidos, la UE, así como de Corea del Sur, Finlandia, Israel, Italia, Japón, Noruega, Australia, como parte de los 40 países que se hicieron representar.

El objeto de la reunión fue dar a conocer la estrategia regional y concertar apoyo político y de cooperación para el mismo. Se recibieron ofertas de cooperación financiera cercanas a los 2000 millones de dólares.

En los hechos, el nivel de respaldo internacional a la estrategia de seguridad recuerda el que décadas atrás se había logrado para las iniciativas de paz y democratización. Aparte de cooperar entre sí, los países del SICA mantienen espacios de consulta y apoyo mutuo en seguridad con Estados Unidos, México, la Unión Europea, varios países latinoamericanos, europeos y asiáticos e instituciones tales como la ONU, la OEA el BCIE, y el Banco Mundial.

Los principales espacios de cooperación en la materia son la Iniciativa Regional de Seguridad en Centroamérica (CARSI, por su sigla en inglés) con Estados Unidos; el Grupo de Alto Nivel de Seguridad y Justicia (GANSEJ), integrado por Guatemala, México, Honduras y

El Salvador; el componente de seguridad en la cooperación regional con la Unión Europea y la cooperación en seguridad proveído por Colombia, tanto en cuanto a cooperación Sur-Sur así como parte de la triangulación de apoyo a la seguridad con Estados Unidos.

Con este último país uno de los temas actuales más importantes se refiere al control de la migración irregular, especialmente de niños y niñas no acompañados, de los cuales llegaron 60 mil en el 2014. Estados Unidos define actualmente a Centroamérica como una de las cinco prioridades de su política exterior junto a temas como el Estados Islámico, Irán, Rusia y China. Aparte de haber aportado 700 millones de dólares para el CARSI, el gobierno norteamericano gestiona una suma de mil millones destinados al plan “Alianza para la Prosperidad” que busca generar polos de desarrollo en las regiones de los países del Triángulo Norte que emiten más migrantes⁶.

La estructura del SICA para atender el tema consiste en la comisión de seguridad de Centroamérica, compuesta por los Viceministros de Relaciones Exteriores, Defensa y seguridad pública o gobernación y que dispone de cuatro sub comisiones técnicas: jurídica, seguridad, defensa y prevención de la violencia. Posteriormente se creó la Dirección de Seguridad Democrática de la Secretaría General del SICA con el carácter de ente especializado en seguridad y que actúa como secretariado de la Comisión.

Aparte de ello funciona la Comisión de Jefes(as) y Directores(as) de Policía de Centroamérica, México, el Caribe y Colombia, teniendo a la oficina regional de Interpol como secretaría técnica.

Relanzamiento

Pese a sus éxitos, el desarrollo del proceso integracionista adolece de problemas que se quieren superar mediante un proceso de reforma. El actual presidente de Costa Rica, Luis Guillermo Solís, definía esa problemática así: “los desafíos de la integración regional son tanto sustantivos como procedimentales. Entre los primeros sobresale la ausencia de voluntad política en algunos Estados centroamericanos para dotar al sistema regional de capacidad supranacional real (...) en materia administrativa y procedimental, el sistema de integración

carece de los recursos financieros y humanos necesarios para un funcionamiento eficaz” (Solís Rivera, 2000).

Ha sido frecuente, igualmente, en las evaluaciones del proceso, el comentario de que la multiplicación de instituciones y el enorme número de resoluciones adoptadas por las numerosas cumbres presidenciales se traducen poco en políticas y ejecuciones reales. Por otra parte el Parlamento Centroamericano es un foro de debate y recomendaciones, pero carece de potestad legislativa comunitaria y la jurisdicción de la Corte Centroamericana ha sido reconocida solamente por cuatro de los Estados del SICA.

Han tenido lugar a lo largo del tiempo varios intentos de reforma del sistema. El actual es producto de la cumbre de San Salvador de julio del 2010, en la que se acordó el “relanzamiento del proceso de integración centroamericana” con concentración en cinco “pilares” que son: 1) seguridad democrática, 2) prevención y mitigación de los desastres naturales y de los efectos del cambio climático, 3) integración social, 4) integración económica y 5) el fortalecimiento de la institucionalidad regional. También se adoptó el compromiso de trabajar sobre un plan de acción medible en el tiempo. Otras disposiciones del conjunto de acuerdos comprometen a avanzar en la realización de la Estrategia de Seguridad de Centroamérica y México, la Estrategia Regional de Cambio Climático, una Agenda Estratégica Social, y la Unión Aduanera. El Plan de Acción que también aprobó la cumbre contiene compromisos específicos para realizar el plan⁷.

El SICA tiene una dinámica de presidencias pro tempore, por lo que depende de las iniciativas y liderazgos de los países de turno, el manejo del relanzamiento. Las presidencias pro tempore suelen tener distintas prioridades por lo que el énfasis en los temas del plan tienen diverso desarrollo. Así la Presidencia Pro Tempore de Guatemala en el primer semestre del 2015 tuvo como primera prioridad impulsar la Unión Aduanera, teniéndose logros en relación a Honduras. El Salvador que tendrá la Pro Tempore en el segundo semestre de ese mismo año pondrá énfasis en la Estrategia de Seguridad. Uno de los asuntos de seguridad pendientes es la revisión y actualización del Tratado Marco de Seguridad Democrática Centroamericana, ya que los supuestos de seguridad de la década de los años 90 del siglo pasado se han modificado sustancialmente.

Es aún temprano para evaluar el resultado de este relanzamiento. Como se señaló, no es el primer intento de esa naturaleza, pero es posible que las condicionantes internacionales actuales permitan que tenga más éxito que los esfuerzos anteriores.

Conclusiones

El mayor logro del medio siglo de la experiencia integradora centroamericana es que se ha mantenido, que se ha adaptado al cambio de los tiempos, y que ubicó a la región como un actor reconocido. También ha conservado el imaginario de la integración sobre las diferencias que han seguido manifestándose entre Estados miembros, en particular las interminables disputas fronterizas, marítimas y territoriales que atañen a Belice, Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Costa Rica. Pero pese a espacios de retórica nacionalista al respecto, en los hechos los países han tendido a buscar soluciones bilaterales o bien a llevar los diferendos a la Corte Internacional de Justicia.

Sin embargo pareciera que el proceso tiene un cierto estancamiento. Las Cumbres y sus resoluciones tienen un eco de *deja vú*, la institucionalidad del SICA funciona bien, pero le cuesta alcanzar cambios sustanciales, si se tiene en cuenta que el objetivo final no sería mantener el status actual sino ir avanzando hacia realizaciones comunitarias con la idea de una integración no sólo económica, sino política y social profunda.

Es posible que lo que se requiere, vaya más allá de un nuevo plan de acción. Pedro Caldentey sugiere que el discurso de Esquipulas como paradigma del desarrollo centroamericano se ha agotado, y que debe concebirse una nueva estrategia que adapte mejor al mundo globalizado (Caldentey, 2014).

Otros autores sostienen que el proceso debe avanzar en temas sustantivos tales como la introducción de una moneda única, la ampliación de la participación de la sociedad civil y de nuevos actores en el proceso, así como la reforma institucional, y el establecimiento de mayores vínculos entre las acciones a niveles nacional, regional y local (Bulmer-Thomas y Kincaid, 2000).

Esas recomendaciones tienen el sentido de postular que el proceso solamente avanzará si se convierte en un proyecto de las sociedades centroamericanas, de manera que lentamente el imaginario comunitario vaya sustituyendo al nacionalista. En el fondo esa era la idea original. Se avanzó hasta cierto punto, luego del cual no parece haber más profundización. Pero es posible que el proceso de globalización, que probablemente seguirá desarrollándose y profundizando y que deja a los pequeños actores en la arena internacional sin más alternativa que integrarse, impulse esa idea.

NOTAS

1. El análisis del período en: Edelberto Torres Rivas (2012). *Revoluciones sin cambios revolucionarios. Ensayo sobre la crisis en Centroamérica*. Guatemala: FyG Editores.
2. Violencia en Centroamérica deja miles de muertes al año y costos millonarios. Despacho de la AFP, El Salvador, 28 de julio de 2008. http://mx.news.yahoo.com/afp/080729/latinoamerica/centroam_salvador_crimen&pr... recuperado el 29 de julio de 2008.
3. Haroldo Rodas, Ministro de Relaciones Exteriores de Guatemala, discurso inaugural de la Conferencia Internacional de Apoyo a la Estrategia de Seguridad de Centroamérica. Guatemala, 22 de junio de 2011. <http://www.minex.gob.gt/noticias/Noticias.aspx?id=1161>. Recuperado 30 de junio del 2015
4. Dato extraído de United Nations Office for Drug Control and Crime Prevention, UNDCCP, World Drug Report 2007, Nueva York, 2007, p. 14, citado en: Raúl Benítez Manaut (Editor) (2010), *Crimen organizado e iniciativa Mérida en las relaciones México-Estados Unidos*. México: CASEDE, pág. 15.
5. Prensa Libre: “Sólo el 3.75% de los procesos acaba en sentencia”, Guatemala, 18 de noviembre de 2010.
6. Consejero del Departamento de Estados de EEUU cree que Centroamérica es una prioridad. Agencia EFE, Madrid, 22 de julio del 2015.

www.efe.com/efe/politica/el-consejero-del-departamento-de-estado-de-eeuu-cree-que-centroamerica-es-una-prioridad/20000035/2670781.

Recuperado el 2 de julio del 2015.

7. Véase: Cumbre Extraordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno de países del Sistema de Integración Centroamericana (SICA) para el relanzamiento del proceso de la Integración Centroamericana, San Salvador, 20 de julio de 2010 y Plan de Acción. Centro de Documentación del SICA. www.SICA.int/consulta/documento.aspx?idn=51219. Recuperado el 1 de julio 2015.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aguilera Peralta, Gabriel (2013). “La seguridad ciudadana en Centroamérica”, en Fernández de Soto, Guillermo y Pedro Pérez Herrero (coordinadores) *América Latina: sociedad, economía y seguridad en un mundo global*. Madrid: CAF Banco de Desarrollo de América Latina, Universidad de Alcalá, Instituto de Estudios Latinoamericanos.
- Benítez Manuat, Raúl (Editor) (2010). *Crimen organizado e iniciativa Mérida en las relaciones México-Estados Unidos*. México: CASEDE: 15.
- Bulmer Thomas, Victor y Kincaid, Douglas (2000). *Central America 2020: towards a new regional development model*. Hamburg: Institut fuer Iberoamerikan-Kunde.
- Caldentey, Pedro (2014). “Los desafíos estratégicos de la integración centroamericana”, *Estudios y perspectivas*, 156. México: CEPAL.
- Pellandra, Andrea y Fuentes, Juan Alberto (2011). “El estado actual de la integración en Centroamérica”, *Estudios y perspectivas* 129. México: CEPAL.
- PNUD (2010) *Informe sobre el desarrollo humano para América Central 2009-2010*. Colombia: DHAC.
- RESDAL (2013). *Public Security Index: Central America, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá*. Buenos Aires: RESDAL.

- SELA (2014). *Evolución del sistema de integración Centroamericano SICA*. Secretaría Permanente, SPDI No.13-14. Caracas: SELA.
- Serbin, Andrés (2011). “Regionalismo y soberanía nacional en América Latina: Lecciones aprendidas y nuevos desafíos”, en Mesa, Manuel *El mundo a la deriva, crisis y pugnas de poder. Anuario 2011-2012*. Madrid: CEIPAZ.
- SIECA, (2014). *Estado de situación de la integración económica centroamericana*. Guatemala: SIECA.
- SICA (2011). *Estrategia de Seguridad de Centroamérica revisada. y Marco Conceptual de la Primera Conferencia Internacional de Apoyo a la Estrategia de Seguridad de Centroamérica*. Guatemala, 22 y 23 de junio de 2011. El Salvador: Secretaría General del SICA.
- Solís Rivera, Luis Guillermo (2000). *Centroamérica 2020: La integración regional y los desafíos de sus relaciones externas, Documento de trabajo Centroamérica 2020 #3*. Hamburgo: Instituto de Estudios Iberoamericanos.
- Torres Rivas, Edelberto (2012). *Revoluciones sin cambios revolucionarios. Ensayo sobre la crisis en Centroamérica*. Guatemala: FyG Editores.

RESUMEN

Centroamérica: Cómo integrarse en un mundo globalizado

Este trabajo analiza la situación actual del proceso de integración centroamericano, a más de 50 años de su inicio. Dado que las relaciones internacionales de nuestro tiempo son muy diferentes a las que existían al inicio del proceso, los gobernantes centroamericanos han planteado un “relanzamiento” de la integración para reencausarla en el marco del mundo globalizado actual. Se discuten las posibilidades de éxito de esa iniciativa y las perspectivas generales del proceso.

ABSTRACT

Central America: How to Integrate in a Globalized World

This work analyzes the present situation of the Central American Integration System (SICA, for its acronym in Spanish), 50 years after its

foundation. Since the international relations of our time are different from those that existed at the outset of the process, Central American governments have decided the re-launching of the integration scheme, in order to adapt it to the context of today's globalized world.

The chances of success of this initiative and the overall outlook of the process are discussed in this article.

SUMMARIO

América Central: Como integrar-se em um mundo globalizado

Este trabalho analisa a situação atual do processo de integração centro-americano, passados mais de 50 anos de seu início. Dado que as relações internacionais do nosso tempo são muito diferentes das que existiam no início do processo, os governantes centro-americanos propuseram um “relançamento” da integração para adaptá-la ao marco do mundo globalizado atual. O artigo discute as possibilidades de êxito dessa iniciativa e as perspectivas gerais do processo.