
LA INTEGRACIÓN REGIONAL, ÁMBITO EMERGENTE DE POLÍTICAS DE DESARROLLO EN CENTROAMÉRICA

PEDRO CALDENTEY DEL POZO*

PALABRAS CLAVE

Integración; Centroamérica; Seguridad; Cooperación; Cumbres.

RESUMEN

El Sistema de la integración centroamericana ha ganado relevancia en los últimos años como espacio de consensos políticos entre los países centroamericanos, para el diseño de políticas y como objeto de la cooperación internacional. Tras la crisis de Honduras en el período 2009-2011, la Conferencia Internacional de apoyo a la Estrategia de Seguridad y el Plan de Acción para el relanzamiento de la integración centroamericana son elementos clave sobre los que construir una nueva etapa en el proceso.

* Profesor de economía aplicada e investigador en ETEA (www.fundacionetea.org) – Universidad Loyola de Andalucía. Ha sido asesor principal del Fondo España-SICA en el período 2007-2011 en la Secretaría General del SICA, El Salvador (Centroamérica). Doctor en Ciencias Económicas y Empresariales por la Universidad de Córdoba (España). Es investigador y experto en materia de políticas de desarrollo y cooperación; de economía latinoamericana; y de integración regional comparada en América Latina y la Unión Europea. En estas áreas de especialización ha sido consultor para diversos organismos internacionales. Entre sus publicaciones: “El Desarrollo Económico de Centroamérica en el marco de la integración regional”, publicado por el BCIE el año 2000 (<http://www.fundacionetea.org/index.php?m=15&nid=21>) y “El SICA y la UE: la integración regional en una perspectiva comparada”. <http://www.sica.int/busqueda/Noticias.aspx?IDItem=46216&IDCat=3&IDEnt=809&Idm=1&IdmStyle=1>

ABSTRACT

The Central American Integration System has gained significance in recent years as a field of policy consensus among Central American countries, of policies formulation and as an object of international cooperation. After the crisis of Honduras in the period 2009-2011, the International Conference in support of the Central American Security Strategy and the Action Plan for the revival of the Central American Integration are key elements on which to build a new stage in the process.

RÉSUMÉ

Le Système d'intégration d'Amérique centrale a gagné en importance ces dernières années comme un espace de consensus politique entre les pays d'Amérique centrale, pour la formulation de politiques et comme un objet de la coopération internationale. Suite à la crise au Honduras, en 2009-2011, la Conférence internationale de soutien à la Stratégie de sécurité et plan d'action pour la relance de l'intégration de l'Amérique centrale sont des éléments clés sur lesquels construire une nouvelle étape dans le processus.

Los países centroamericanos llevan varias décadas persistiendo en el esfuerzo de la integración regional. Aunque el relato que los propios centroamericanos hacen del proceso pone más hincapié en los fracasos y frustraciones, lo cierto es que se trata del mecanismo de integración más dinámico de América Latina y el que más perspectivas de futuro ofrece a sus Estados Miembros.

Tres características nos pueden permitir una descripción introductoria del estado actual del proceso, tras varios años de renovado protagonismo.

En primer lugar, existen evidencias que permiten a los países apostar por la integración buscando incentivos tangibles en el proceso. Los avances de los últimos años son innegables y se manifiestan en síntomas tan significativos como el interés de los estados miembros por situar a nacionales en los cargos del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA); la inusitada capacidad de convocatoria de la Conferencia Internacional de apoyo a la estrategia de seguridad de Centroamérica del año 2011 y sus resultados posteriores; o el intenso acercamiento y afán de tomar posiciones ante el SICA de los gobiernos y agencias de cooperación de la comunidad internacional y que ha generado la reciente

noticia de la incorporación de Estados Unidos como estado observador regional al SICA¹, una noticia impensable hace diez años y que se explica por la dinámica del grupo de países amigos en torno a la mencionada conferencia. La relevancia de la integración como ámbito emergente de políticas de desarrollo explica este renovado interés y es el objeto de este artículo.

En segundo lugar, la valoración del proceso de integración se enfrenta permanente a una crisis de expectativas disfrazada de crisis de resultados, como ha definido muy atinadamente Gert Rosenthal, ex-Canciller guatemalteco y ex-Secretario General de la CEPAL. El problema de la integración centroamericana no sería tanto de ineficacia a la hora de cumplir sus objetivos, sino de exceso de objetivos a partir de expectativas poco medidas. La integración ofrece algunas soluciones para algunos de los problemas de la región. Su impacto en el desarrollo de la región centroamericana y sus políticas no pueden ser muy ajeno a las dificultades que los estados nacionales ya tienen para asegurar el desarrollo a sus ciudadanos.

En tercer lugar, la integración centroamericana avanza en medio de sus complejidades pero lo hace sin un modelo claro que le proporcione fundamento y guía. La integración regional se apoya en un marco teórico multidisciplinar, que debe acudir a muchas fuentes y a cuya clarificación no han contribuido conceptos confusos como el del regionalismo o percepciones del asunto con lenguaje común pero profundamente distintas entre las escuelas de pensamiento anglosajonas o latinoamericanas y europeas. Frente a la contundencia del discurso de la integración como instrumento de la sustitución de importaciones en los años sesenta, nos encontramos hoy con un proceso multidimensional, más rico pero impreciso, sin un fundamento teórico muy desarrollado y muy limitado por la falta de concreción de cada uno de sus estados miembros sobre sus intereses explícitos en la integración.

Los antecedentes de la integración centroamericana

La experiencia de la integración centroamericana en los años sesenta y setenta ofrece algunos argumentos muy poderosos sobre los fundamentos de la integración, sus potencialidades y sus límites. Como es bien conocido, la

1. El Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) está formado por Guatemala, Belice, Honduras, El Salvador, Nicaragua, Costa Rica y Panamá. República Dominicana participa como estado asociado al Sistema. El SICA contempla también la figura de los estos observadores regionales y extrarregionales. Diez países participan ya de la categoría de estado observador. Argentina, Brasil, Chile, Estados Unidos, México y Perú participan en la categoría regional, mientras que Alemania, Australia, China (Taiwán), España, Italia y Japón lo hacen en la categoría extrarregional. La República Francesa y la República de Corea se encuentran en proceso de incorporarse al Sistema como observadores extrarregionales.

integración centroamericana nació con la creación en 1951 de la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA) y en 1960 del Tratado General de Integración Económica, con el impulso de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) de las Naciones Unidas, y en el marco de las propuestas de industrialización mediante sustitución de importaciones.

Durante las décadas de los sesenta y los setenta, el llamado Mercado Común Centroamericano (MCCA) fue parte del escenario de un notable período de desarrollo para la región, marcado por el objetivo de promover el desarrollo industrial mediante políticas de planificación estatal (las industrias de integración) y con la integración como instrumento de reserva temporal de mercados para las incipientes industrias centroamericanas.

La revisión de sus impactos por el neoliberalismo preponderante en las décadas de los ochenta y noventa hizo que este período fuera visto durante muchos años como ejemplo de las distorsiones que generan las iniciativas de planificación y de proteccionismo y los artificiosos procesos de integración. Pero el paso de las décadas permite corregir las apreciaciones sesgadas y hoy es más fácil apreciar con toda la complejidad necesaria el conjunto de activos y pasivos del MCCA para las economías centroamericanas.

Un estudio de gran relevancia de la época, hoy felizmente recuperado por la Secretaría de la Integración Económica Centroamericana (SIECA), fue el proyecto *SIECA/Brookings Institution* que, dirigido en la segunda mitad de los setenta por Enrique Delgado y William Cline, hizo un análisis de los efectos del MCCA en el que se confirmaba la preponderancia de la desviación de comercio sobre la creación, pero se ponía también de manifiesto la importancia decisiva de ventajas dinámicas de la integración como la atracción de inversión extranjera o la mejora en el bienestar derivada del desarrollo industrial (un incremento de 5.7% del PIB industrial en la región²), o de ganancias estáticas no tradicionales como el ahorro de divisas.

Los defectos de la experiencia del MCCA han sido profusamente señalados en la literatura económica³ sobre el período y se centran en los niveles excesivos y prolongados de protección, inicialmente con carácter transitorio y limitado, enquistados por el sesgo antiexportador del modelo pero también por la ausencia de mecanismos en el proceso para eludir las presiones de los grupos de interés nacionales. O en la distorsión de los instrumentos de protección

2. W. R. Cline y E. Delgado (1978), p. 100.

3. Ver síntesis en CALDENTEY (2000).

que generaron ineficiencias económicas en las empresas de la región, impidieron que el modelo fomentara la incorporación de progreso tecnológico y no consiguieron desarrollar una industria regional competitiva. Se centran también en las dificultades del modelo para promover una mayor equidad en la distribución del ingreso y en su desatención a las transformaciones en el sector agrícola. Y mencionan también el dominio del enfoque intergubernamental sobre el enfoque comunitario y la progresiva desviación del proceso hacia los postulados liberales de libre comercio que alteraron las bases sobre las que se había planteado y limitaron su capacidad de transformación.

Sin embargo, el proceso tuvo también importantes efectos positivos en la región. En algunas áreas concretas la acción regional tuvo una gran eficacia como ocurrió en el caso de la construcción de una red de infraestructuras de comunicaciones y telecomunicaciones. Repercutió positivamente en la expansión de la actividad productiva en la región y permitió a ésta beneficiarse de un entorno internacional favorable hasta un punto que sólo se ha alcanzado recientemente. Incentivó la inversión interna y la captación de recursos externos en la región. Generó ciertos cambios estructurales en las economías de la región que, aunque no alcanzaran la profundidad deseada supusieron un notable esfuerzo de modernización de las economías centroamericanas. Y creó un entramado de instituciones de carácter regional que han constituido un activo para cualquier acción común, destacando muy especialmente, el proceso regional de paz y la reactivación de la integración en los noventa.

Es importante traer a colación el balance de este período porque, como mencionábamos, la integración está hoy todavía huérfana de fundamentos teóricos explícitos. Basta con apreciar la mezcla de inercia y visiones contrapuestas que domina el entorno del camino hacia la unión aduanera. Los alcances de la integración económica en Centroamérica están en discusión entre aquellos más interesados en que la integración se concentre en promover la facilitación comercial con eficacia y descarte objetivos presuntamente inalcanzables; y los que aspiran a un proceso más clásico, con el arancel externo y la libre circulación de servicios y capitales como eje de una política comercial común que promueva las agendas económicas sectoriales (política agrícola centroamericana, estrategia centroamericana de desarrollo turístico sostenible o las acciones en proceso para el fomento de las oportunidades para las mipymes en la región) pero que tienen dificultades para explicar las potencialidades del comercio intrarregional o para ofrecer incentivos tangibles a los países para cerrar la negociación de los asuntos pendientes en la unión aduanera.

La ruptura del status quo con la retirada de Honduras tras la guerra con El Salvador en 1969 empezó a plantear problemas en el MCCA pero todavía se

vivieron años de profundización de la interrelación comercial entre los países de la región. La integración, no obstante, ya no pudo resistir los conflictos de los años ochenta y el uso de Centroamérica como campo de juego de los últimos episodios de la guerra fría y se limitó a sobrevivir en medio de las difíciles condiciones que vivía la región.

La integración reactivada: el sistema de la integración centroamericana (SICA)

Tras la experiencia de los años sesenta y setenta, y conforme se cerraban los conflictos político-militares acudiendo al ámbito regional como espacio propicio para la negociación, se abre paso en los primeros años noventa la llamada reestructuración y renovación de la integración centroamericana.

Las Reuniones de Presidentes de este ciclo de la integración comienzan con el proceso de Esquipulas, centrado primero en el conflicto nicaragüense. La VII Reunión de Montelimar (Nicaragua) en abril de 1990 es la primera reunión presidencial en la que la recuperación de la integración y la agenda económica son protagonistas frente a la resolución de los conflictos.

Desde entonces, las reuniones de Presidentes son el centro del proceso de integración centroamericano y su regularidad y contenidos se han convertido en el mejor termómetro de la salud de la integración. El cuadro 1 recoge las reuniones presidenciales celebradas en el período 2008-2011 en una serie que empezó con las reuniones de Esquipulas en el año 1986. La información es relevante porque las fechas de celebración nos permiten establecer algunas etapas en su evolución reciente.

Cuadro 1. Cumbres ordinarias de presidentes, 2007-2011

| Nº | Lugar | Fecha | Principales documentos y resultados |
|------|--------------------------------------|-------------------|--|
| XXX | San Pedro (Belice) | 29 junio 2007 | <ul style="list-style-type: none"> • Declaración de San Pedro – XXX Cumbre |
| XXXI | Guatemala de la Asunción (Guatemala) | 12 diciembre 2007 | <ul style="list-style-type: none"> • Declaración XXXI Cumbre ordinaria • Tratado para la creación e implementación de la hipoteca centroamericana • Convenio centroamericano para la protección de víctimas, testigos, peritos y otros • Marco estratégico regional para la atención de menores en riesgo social o conflicto con la ley • Acuerdo de creación del organismo superior de control del SICA (Consejo fiscalizador) |

Cuadro 1. Cumbres ordinarias de presidentes, 2007-2011 (cont.)

| Nº | Lugar | Fecha | Principales documentos y resultados |
|---------|-------------------|-------------------|---|
| | | | <ul style="list-style-type: none"> • Resolución para la creación de la Unidad de Seguridad Democrática del SICA • Resolución relativa al Reglamento del Comité Ejecutivo del SICA • Convenio marco para el establecimiento de la Unión Aduanera Centroamericana • Adopción de la Estrategia de Seguridad de Centroamérica |
| XXXII | San Salvador | 27 junio 2008 | • Declaración XXXII Cumbre Ordinaria |
| XXXIII | San Pedro Sula | 5 diciembre 2008 | <ul style="list-style-type: none"> • Declaración XXXIII Cumbre Ordinaria • Reglamento elección de titulares de órganos e instituciones del SICA • Constitución de la Comisión Centroamericana de Estadísticas (CENTROESTAD) |
| XXXIV | Managua | 29 junio 2009 | <ul style="list-style-type: none"> • Declaración XXXIV Cumbre Ordinaria • Declaración Jefes de Estado CA-4 ante la situación en Honduras • Declaración de Jefes de Estado del SICA sobre las medidas policías inmediatas a ser tomadas ante la situación en Honduras |
| XXXV | Panamá | 30 junio 2010 | <ul style="list-style-type: none"> • Declaración XXXV Cumbre Ordinaria • Plan de Acción para el relanzamiento de la integración centroamericana |
| XXXVI | San Pedro, Belize | 16 diciembre 2010 | <ul style="list-style-type: none"> • Declaración XXXVI Cumbre ordinaria • Comunicado sobre crisis en Rio San Juan • Declaración conmemorativa del XXV aniversario del Tratado Marco de Seguridad Democrática |
| XXXVII | San Salvador | 22 julio 2011 | <ul style="list-style-type: none"> • Declaración XXXVII Cumbre Ordinaria • Plan de Acción de la XXXVII Cumbre Ordinaria |
| XXXVIII | San Salvador | 16 diciembre 2011 | <ul style="list-style-type: none"> • Declaración XXXVIII Cumbre Ordinaria • Plan de Acción de la XXXVIII Cumbre Ordinaria |

El cuadro sólo recoge las reuniones ordinarias y no las extraordinarias. Las primeras son las reuniones semestrales. Las reuniones extraordinarias se convocan en función de visitas de mandatarios internacionales, con motivo del análisis de algún tema específico de suficiente calado o en contadas ocasiones con agendas similares y tan variadas como las Cumbres ordinarias. Por ejemplo, una reunión de vital importancia en los últimos años ha sido la Cumbre

extraordinaria del 20 de julio de 2010 en la que se lanzó el plan de acción para el relanzamiento de la integración centroamericana, eje de la planificación de la toma de decisiones desde entonces y ojalá por algún tiempo más.

La cronología de las Reuniones ordinarias permite proponer una periodificación de la evolución de la integración centroamericana que muestra el cuadro 2⁴.

Cuadro 2. Fases integración centroamericana, 1986-2012

| Fase | Reuniones | Objetivo predominante | Fechas | Tipo reuniones |
|-------------------------------|--|---|-----------|---|
| Pacificación | Desde la I Reunión de Esquipulas a la VII Reunión en Montelimar | Proceso de paz | 1986-1990 | Ordinarias |
| Renovación y reestructuración | Desde la VIII Reunión de Antigua a la XVI Reunión de Cerro Verde-San Salvador | Reactivación del proceso de integración regional y construcción de la institucionalidad | 1990-1995 | Ordinarias |
| Atonía | Desde la Reunión XVII de San Pedro Sula a la Reunión extraordinaria de Buenos Aires (dic 2001) | Dificultades para consolidar el modelo | 1996-2001 | Extraordinarias 1 y sólo 3 ordinarias |
| Recuperación | Desde la XXI Reunión de Granada a la XXXIII en San Pedro Sula | Adaptación al nuevo modelo y dinamismo | 2002-2008 | Ordinarias y extraordinarias |
| Crisis y relanzamiento | Desde la XXXIV Reunión de Managua a la XXXVIII Reunión de San Salvador | Relanzamiento tras crisis de Honduras | 2009-2012 | Ordinarias y extraordinarias |

Fuente: Santos (2010) y elaboración propia sobre período 2009-2012.

Hay dos puntos de inflexión en la historia reciente de la integración centroamericana. En primer lugar, el renovado impulso que recibe la integración a partir del huracán Mitch, y la celebración por parte de los países centroamericanos y la cooperación internacional del Grupo Consultivo para la Reconstrucción y la Transformación de América Central que se realizó del 10 al 11 de diciembre de 1998, en Washington D.C.; y posteriormente el Grupo Consultivo para la Reconstrucción y Transformación en Estocolmo, del 25 al 28 de mayo de 1999. Estos Grupos Consultivos se completarían después con el

4. Ver en Santos (2010).

Grupo Consultivo de Madrid para la transformación y modernización de Centroamérica que se celebró los días 8 y 9 de marzo de 2001.

Estas reuniones marcan a partir del año 2002 una etapa de recuperación del proceso que se apoya en la legitimación de la acción regional que supone la estrategia regional de transformación y modernización basada en el principio de responder conjuntamente a desafíos determinantes para la reducción de las vulnerabilidades de los países centroamericanos, pero inabordables desde enfoques nacionales. El enfoque regional otorgaba lógicamente un notable protagonismo a la integración regional. Los países centroamericanos, las instituciones del SICA, una buena e inusualmente plural participación de la sociedad civil y con el apoyo de organismos internacionales, se enfrascaron durante varios meses en el llamado proceso de Madrid que dio lugar a una cartera de 31 proyectos que conformaban una agenda de desarrollo basada en los principios de Estocolmo, en el enfoque regional y en la esperanza de propiciar importantes apoyos de la cooperación.

No obstante, y pese a los elementos positivos de esta experiencia, el Grupo Consultivo de Madrid no fue un éxito. Los propios países centroamericanos y las instituciones promotoras (el BID y España) limitaron el alcance de la reunión trasladando sus expectativas y compromisos de apoyo, antes incluso de que el Grupo Consultivo terminara, desde la agenda para la transformación y modernización de Centroamérica a la propuesta mexicana del Plan Puebla Panamá. Eso impidió la puesta en marcha del que ha sido probablemente el mejor esfuerzo de construcción de una agenda factible de desarrollo regional apoyada en la integración. La apuesta por el Plan Puebla Panamá, estaba basada en la desconfianza en la capacidad de impulsar esos proyectos por parte de gobiernos e instituciones centroamericanas y en la confianza en el liderazgo y potencial mexicano. El moderado balance que ha podido presentar en estos años el Plan Puebla Panamá, incluso con los apoyos del BID y México y después Colombia permite confirmar que el problema de la integración podría estar tanto en las incapacidades del Sistema como en la dificultad de poner en marcha iniciativas regionales en el entorno centroamericano y sin instrumentos específicos.

Pero la región aprovechó ese impulso y los años 2002 a 2008 estuvieron marcados por las reformas institucionales promovidas por la Comisión Ad Hoc para la reforma institucional, y su feliz coincidencia con importantes programas de cooperación (PAIRCA y Unión Aduanera de la Unión Europea y el Fondo España-SICA de la AECID) forjados en el impulso de los grupos consultivos mencionados y por el diseño de un marco de agendas regionales de prioridades y objetivos.

El otro punto de inflexión es la crisis de Honduras de junio de 2009 que frenó este desarrollo y ha provocado tres años (2009 a 2011) de desconcierto basado en los impactos de una crisis múltiple: la crisis política de Honduras con su confuso intento de golpe de Estado a la que se sumaron las tensiones entre Costa Rica y Nicaragua por el caso de Río San Juan; la crisis económica internacional y sus efectos en las fuentes de financiación de la región (remesas, exportaciones y maquilas), y la crisis ambiental y su recurrente impacto de víctimas y destrucción provocada esta vez por los huracanes Ida (2009), Agatha (2010) y la depresión tropical DT12E (2011).

A estos tres ámbitos de la crisis, siempre presentes, pero marcados por episodios coyunturales, se unió la explosión de la crisis de seguridad que progresiva e implacablemente han convertido a Centroamérica en una de las regiones más violentas del mundo. El sufrimiento y la descomposición institucional y social que la violencia y el crimen organizado provocan en Centroamérica (especialmente en los 3 países del triángulo norte) es fácilmente perceptible siguiendo la coyuntura de la región a través de sus medios de comunicación o revisando la bibliografía sobre el tema o los informes regionales que recientemente han publicado los organismos internacionales sobre este tema (Banco Mundial 2011 y PNUD 2009).

La combinación de estas 4 crisis desvió la atención de la agenda regional de su proceso de reforma y consolidación institucional y debilitó en estos años algunos liderazgos que desde los países miembros del Sistema habían generado expectativas.

Al final de este período nos encontramos con algunas buenas noticias que permiten que el proceso de integración recupere vigor. Por un parte, con la reincorporación en enero de 2011 de Honduras a la OEA se desbloquean las discrepancias internas en el SICA sobre este caso. Honduras regresó a las reuniones del Sistema tras las elecciones de noviembre de 2009 y las medidas tomadas por los Presidentes del SICA en su Reunión Ordinaria de junio de 2009 en Managua. Pero Nicaragua mantenía algunas restricciones al reconocimiento del Gobierno del Presidente Lobo y asistía con irregularidad a las reuniones. Desde enero de 2011 se puede considerar, por tanto, recuperado el status quo de la integración centroamericana. Por otra parte, el conflicto entre Nicaragua y Costa Rica sobre Río San Juan no está solucionado pero este nuevo episodio parece haber recuperado la normalidad de un conflicto fronterizo permanente abierto y tampoco parece generar problemas en la participación a los órganos de la integración ni grandes tensiones que afectan al normal desarrollo de las reuniones centroamericanas.

La crisis ha pasado una evidente factura en términos de crecimiento, creación de empleos, inversión y deterioro de las cifras de lucha contra la pobreza. Pero como indica el Informe 2011 sobre el Estado de la región, su impacto ha sido menor de lo esperado y el balance del de estos años ofrece una mezcla de retrocesos y avances (Programa estado de la nación-estado de la región 2011).

Hay dos procesos que nos permiten confiar en un rol emergente de la integración en Centroamérica. Uno es la Conferencia Internacional de apoyo a la Estrategia de Seguridad cuya evolución y consecuencias analizaremos en el próximo apartado. El segundo es también de la mayor relevancia para analizar las potencialidades inmediatas del SICA. Se trata del conocido como *relanzamiento de la integración centroamericana*, promovido por los gobiernos de El Salvador y Guatemala a partir de la Cumbre extraordinaria celebrada el 20 de julio de 2010 en El Salvador.

La agenda de desarrollo de la integración centroamericana: el plan de acción para el relanzamiento de la integración

La Cumbre extraordinaria generó dos documentos de mucho interés. Por una parte, el *manifiesto para el relanzamiento de la integración centroamericana* que explicaba los fundamentos de la reunión y que aunque fue mencionado por la Declaración Presidencial, no es un documento oficial ni propiamente aprobado por los presidentes centroamericanos. Impulsado por la Secretaría Técnica de la Presidencia de El Salvador y el Ministerio de Finanzas de Guatemala, apoyados por el Banco Mundial y con el acompañamiento de la Secretaría General del SICA, el documento trató de reforzar y revisar las bases de la integración y su funcionamiento.

Y por otra parte, generó un documento que desde entonces no ha faltado en las cumbres ordinarias del SICA. Junto a la clásica Declaración que, como en las Declaraciones del Consejo de la Unión Europea, aborda temas muy diversos, se aprueba ahora un plan de acción que tiene un contenido más pragmático y preciso. Tanto la declaración como, sobre todo, el Plan de Acción se centran en las 5 prioridades que la Cumbre de julio de 2010 ha marcado en la agenda de la integración:

1. La Seguridad democrática.
2. El cambio climático y la gestión integral de riesgos.
3. La integración económica.
4. La integración social.
5. El fortalecimiento institucional.

Los sucesivos planes de acción de las Cumbres posteriores (ya desligados del término de relanzamiento) han ido perfilando el contenido de estas prioridades que están marcando notablemente el desarrollo de la integración en estos años. Se puede decir sin miedo a exagerar que no se pueden emitir juicios sobre la evolución del proceso sin haber hecho un análisis detallado de sus contenidos.

La región ya contaba con una agenda crecientemente ordenada que viene de la elaboración en los años previos del plan plurianual, un plan que ya estaba fundamentado en las numerosas agendas que ha aprobado la región en los últimos años (entre otras la Estrategia de Seguridad; el Marco para el establecimiento de la Unión aduanera; la Estrategia centroamericana para el desarrollo rural territorial; la Estrategia regional para el cambio climático; la Política Centroamericana de gestión integral de riesgos; o la Agenda estratégica social).

¿Por qué es entonces tan importante este plan de acción? Se pueden aportar 4 criterios no siempre comunes en el proceso para explicarlo:

- Porque retoma los elementos en que ha venido trabajando el proceso de integración a través de su plan plurianual y evita la tendencia de empezar de cero.
- Porque ofrece una agenda contenida y factible sobre 5 prioridades lo que implica ejercer el esfuerzo de dejar temas fuera de las prioridades.
- Porque aporta un instrumento metodológico que podría facilitar la concreción de los acuerdos, la definición de las competencias derivadas de él y el seguimiento de su ejecución.
- Porque plantea con fuerza la necesidad de construir la agenda sobre los liderazgos nacionales en el proceso de integración.

Esta última variable es central en el desempeño de la integración. Bajo la imprecisa y poco certera afirmación sobre la falta de voluntad política de los países por avanzar en la integración, se esconde con más frecuencia la dificultad de los países para definir adecuadamente sus intereses en el proceso y la capacidad limitada de defenderlos o promoverlos.

El reto del proceso es ahora determinar qué quieren hacer los países con él. Con pocas excepciones por país y por ámbitos del desarrollo, los estados miembros no han definido qué quieren obtener con la integración. La ausencia de objetivos precisos es mucho más importante en los estados recién incorporados como Belice o República Dominicana. Sin duda, sería conveniente promover acciones que ayudaran a que todos los países pudieran explicitar de alguna manera

los intereses nacionales alrededor de la integración. Ninguna reforma institucional, por conveniente que resulte (ver Caldentey 2010, p. 232-237), va a sustituir el imprescindible liderazgo de los países miembros en la conducción del proceso.

La estrategia de seguridad de Centroamérica y los apoyos del grupo de amigos

El espacio de este artículo no permite analizar con detenimiento cada uno de los ejes de relanzamiento de la integración centroamericana y otros artículos de este número 30 de las Revista española de Desarrollo y Cooperación abordan el tema de la integración económica. Por lo que nos centraremos en cómo Centroamérica aborda los retos de la seguridad regional o seguridad democrática según la denominación habitual del SICA.

Uno de los Tratados fundamentales del SICA fue el Tratado Marco de Seguridad Democrática (TMSD) de 1995, aprobado en el marco de la reestructuración de la integración y con un entorno marcado por el concepto de seguridad humana acuñado por el Informe sobre Desarrollo Humano de 1994 y las propuestas en torno a la Cumbre sobre Desarrollo Social de Copenhague de 1995 fundamentadas en la idea del Dividendo de Paz y en otras propuestas, poco exitosas en la práctica pero importantes para el debate, como el Pacto 20:20 o el Fondo Mundial de Seguridad Humana.

El TMSD creó la institucionalidad que ha permitido dar seguimiento a la seguridad regional desde entonces. Más allá de la Reunión de Presidentes, el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores y la Reunión Intersectorial de Ministros (Relaciones Exteriores, Defensa, Seguridad Pública y Ministerios Públicos), la principal instancia del TMSD es la Comisión de Seguridad de Centroamérica. Para cumplir con su cometido, la Comisión de Seguridad de Centroamérica es integrada por los Viceministros de Relaciones Exteriores, de Defensa y de Seguridad Pública o Gobernación. Es importante mencionar que la institucionalidad de la seguridad democrática en la región se completa con otras instancias como la Comisión de Jefes/as y Directores/as de Policía de Centroamérica o el el Consejo de Ministerios Públicos de la región, entre otros.

Los países centroamericanos han participado en esta década en mecanismos de diálogo sobre seguridad regional con los Estados Unidos de América y México, el primero en 2005 y el segundo en 2006, con antecedentes en otros marcos de diálogo entre ambos bloques. En estos años, la violencia y la seguridad eran ya prioridades del debate en la opinión pública, con la delincuencia y el

narcotráfico ocupando las primeras páginas de los diarios de toda la región y fuera de ella. Más solapados se encontraban los problemas de gobernabilidad y consolidación del estado de derecho, aunque se evidenciaban igualmente síntomas preocupantes en toda la región. El resultado fue la cristalización de dos estrategias en materia de seguridad democrática, la Iniciativa Mérida; y la Estrategia de Seguridad de Centroamérica y México.

La Iniciativa Mérida es un programa de cooperación de los Estados Unidos con cada uno de los países centroamericanos y México y es, por tanto, de índole bilateral aunque se haya diseñado en el marco de la problemática regional. La aprobación del proyecto por parte norteamericana data de junio de 2008, y los primeros fondos fueron desembolsados en enero de 2009. En su momento, la cooperación con Centroamérica en materia de seguridad se englobaba en esta Iniciativa, pero la gravedad de la situación en los países centroamericanos y la necesidad de un abordaje específico de su problemática acabó conduciendo a la definición del programa CARSI (Central American Regional Security Initiative) por parte del gobierno de los EEUU.

La Estrategia de Seguridad de Centroamérica y México surge en el entorno de la revisión del TMSD, de la Iniciativa Mérida y del mandato de formularla que los Presidentes centroamericanos emiten en la XXX Cumbre ordinaria de junio de 2007 en Belice. La Estrategia fue aprobada en la siguiente Cumbre Ordinaria, celebrada en diciembre de 2007 en Guatemala.

Conceptualmente no aporta grandes novedades sino un tratamiento más específico y actualizado y la puesta en marcha de las primeras medidas ha dado lugar ya a la implementación de reformas en el marco regional que han contado, en ocasiones, con el apoyo de la cooperación internacional que ha ayudado a subrayar las medidas de carácter social, preventivo y de fortalecimiento de las instituciones que responden a la esencia del TMSD.

Desde entonces y a requerimiento de los presidentes, la SG-SICA llevó a cabo una labor de búsqueda de financiación para la Estrategia, que ha contado inicialmente con la colaboración de la Agencia española de cooperación internacional para el desarrollo (AECID) a través del Fondo España-SICA y del Fondo España-PNUD y que permitió la constitución de la Unidad de seguridad democrática en la SG-SICA. Después, en junio de 2008, los Presidentes centroamericanos aprobaron en la XXXII Cumbre Ordinaria el Plan de Acción con costos de la Estrategia de Seguridad de Centroamérica y México. El volumen de financiación que la Estrategia demandaba era, según los cálculos muy aproximados de este documento, de cerca de mil millones de dólares.

En ese contexto, dado el rápido deterioro de la situación, y en medio de evidencias de la dificultad de los países centroamericanos para enfrentarse a un enemigo con más recursos, surgió la iniciativa de realizar una Conferencia Internacional de Apoyo a la Estrategia de Seguridad de Centroamérica que se realizó el 22 y 23 de junio de 2011 en Ciudad de Guatemala, con la participación de todos los presidentes del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) excepto República Dominicana, mandatarios de países amigos y representantes de organizaciones internacionales, con el objetivo de generar un espacio en el que la comunidad internacional y los países del SICA desarrollaran una discusión de alcance político sobre el tema de la inseguridad en la región, como resultado de las acciones del crimen organizado y los tráficos ilícitos vinculados a ellos, y logran compromisos de acompañamiento de los socios estratégicos de Centroamérica con financiación adicional y dirigida a financiar los programas regionales de seguridad.

Asistieron a la Conferencia Internacional más de 50 delegaciones de organismos internacionales y 60 países del mundo. La declaración de la Conferencia quiso resaltar los siguientes principios que guiaron su puesta en marcha y que determinan su evolución hasta la fecha:

- El principio de corresponsabilidad de la comunidad internacional en el problema de la violencia que asola la región y que demanda el compromiso de responder conjuntamente a sus soluciones.
- El principio de regionalidad que conduce a los países centroamericanos y a sus socios a construir un marco de regional de esfuerzos e iniciativas compartidas y complementarias a las políticas desarrolladas en cada una de las naciones de la región.
- El principio de apropiación de la Estrategia por parte de los países centroamericanos que expresaron también de manera rotunda que su llamado a la responsabilidad en la lucha contra la violencia y el crimen organizado se debía centrar en el portafolio de proyectos de la Estrategia definido a partir del consenso de los centroamericanos.
- El principio de adicionalidad de los recursos obtenidos en el proceso a los presupuestos nacionales de seguridad y a la cooperación de carácter bilateral en materia de prevención de la violencia y de seguridad.

La aportación más significativa de la Conferencia es la formulación de estos principios y en particular el del reconocimiento explícito de la responsabilidad compartida sobre el problema. Los países centroamericanos fueron especialmente enfáticos en plantear que la situación de la región estaba intensamente condicionada por factores externos y que la Conferencia no se centraba, por

tanto, en solicitar el apoyo de los países amigos ante una crisis regional sino en demandar la acción coordinada sobre un problema común.

Los mandatarios centroamericanos fueron muy rotundos en este discurso. La cooperación internacional aceptó este criterio y se refirió con frecuencia a las acciones a desarrollar en sus propios países en relación a la producción y demanda de droga, el control del crimen organizado en sus países y en las acciones a realizar en materia de lavado de dinero. Pero las matizaciones posteriores a este principio por parte de los países amigos de la región o la confirmación de los compromisos posteriores a la conferencia, animan a seguir insistiendo en este principio como base del proceso y como marco imprescindible para enfrentarse a la violencia en Centroamérica.

La segunda aportación importante de la conferencia fue la presentación de los 22 perfiles de proyectos regionales contenidos en la Estrategia de Seguridad de Centroamérica. Como ya hizo la región para el grupo consultivo para la transformación y modernización de Centroamérica del año 2001, los países presentaron a sus socios y a la comunidad internacional una definición de prioridades y objetivos comunes para poner en marcha acciones regionales de manera coordinada y enfrentar así la crisis provocada por la violencia y la inseguridad. El proceso de selección de esas prioridades exigió un esfuerzo muy notable por parte de los países centroamericanos que no estuvo exento de dificultades y momentos de crisis lo que podría ser síntoma de la relevancia de las decisiones y la voluntad de los países de asegurar sus intereses y necesidades en torno a estas iniciativas regionales.

La tercera aportación de la Conferencia, por este orden, fue el amplio compromiso financiero que preliminarmente expresaron los países e instituciones presentes en la misma mediante anuncios de donaciones y préstamos por un monto global total superior a los 2 mil millones de dólares.

Las cifras anunciadas no están, sin embargo, comprometidas definitivamente. Como suele ocurrir en este tipo de reuniones, las promesas de financiación deben ser rebajadas o matizadas bien porque se trata de oferta de créditos que depende de la capacidad de los países receptores de endeudarse, bien porque se trata de anuncios de donaciones que ya están en proceso o porque son expresión de deseos con proceso de confirmación lentos y no plenamente seguros. Así, los 2 mil millones de dólares se repartían entre disponibilidad de préstamos por valor de 1500 millones y 500 millones de US\$ entre donaciones y ofertas de asistencia técnica.

Aunque no era su objetivo inicial, la Conferencia ha resultado ser un extraordinario ejercicio de aplicación de los principios de la eficacia de la ayuda.

Los países centroamericanos han apostado con toda intensidad por la apropiación de la estrategia de seguridad y han desarrollado un portafolio de proyectos a partir de un ejercicio poco común de elaboración de consensos que, pese a sus imperfecciones, es un instrumento valioso de diseño y ejecución de políticas públicas. Por su parte, los países y organismos amigos hicieron una apuesta por el alineamiento con las agendas centroamericanas y por la armonización de sus esquemas de apoyo y procedimientos de gestión a los mecanismos de la Comisión de Seguridad de Centroamérica.

Lamentablemente, este evidente caso de aplicación de las agendas de París/Accra/Busan podría ofrecer pocas recompensas al esfuerzo centroamericano. Excepto la Unión Europea y España que ha apostado abierta y ejemplarmente por el cumplimiento de los compromisos en el tiempo y la forma planteada por Centroamérica, los demás socios han empezado ya a plantear el catálogo de excusas e impedimentos legales que les impiden alinear sus agendas con la definición de prioridades y urgencias del portafolio y la cesión del protagonismo en la ejecución a las instituciones de los países centroamericanos. Países socios tan importantes como EEUU y Alemania, que han mostrado su interés por apoyar la Estrategia parece incapaces de hacerlo lejos de sus instrumentos y programas de cooperación y con grandes dificultades para abordar esos apoyo en clave regional y no bilateral. Incluso en este problema de la lucha contra la violencia y el crimen organizado que tiene un comportamiento que desborda absolutamente las fronteras nacionales y que demanda soluciones que van más allá incluso de los instrumentos del SICA.

Los retos del proceso centroamericano de integración

Con el Plan de Acción y la Conferencia Internacional, la región se enfrenta a este presumible cambio de ciclo tras la crisis de estos últimos años en un escenario marcado por los desafíos habituales pero con algunas respuestas nuevas que permiten confiar en mejores resultados.

El Plan de acción, que ha venido articulando las últimas Cumbres ordinarias de Presidentes y ordenando la cooperación internacional alrededor del proceso, tiene un potencial muy notable como instrumentos de planificación y como generador de incentivos específicos para los países.

El esfuerzo, liderado por la Secretaría General del SICA y por algunas Presidencias pro t mpore, de fortalecer las instituciones del Sistema y la fortaleza jurídica tanto de su desempeño como del proceso de toma de decisiones es

también fundamental para explicar el optimismo sobre las potencialidades que el SICA ofrece en estos últimos años.

Un reto destaca entre todos para consolidar los avances recientes. Se trata de la reflexión —dentro y fuera del sistema— sobre los paradigmas y fundamentos de este proceso de integración regional que parece tarea esencial para ayudar a los países a definir sus intereses nacionales explícitos en el marco de la integración y así detectar los incentivos que promuevan un trabajo más serio y concienzudo alrededor de los compromisos y acuerdos derivados de la integración. Parece factible pensar que el SICA puede ir más lejos que otros espacios de integración en América Latina en la combinación de acciones de integración con inspiración comunitaria y una intensa cooperación intergubernamental.

Bibliografía

- Altmann, J. y Rojas Aravena, F. (ed.) (2008). Las paradojas de la integración en América latina y el Caribe. Ed. Siglo XXI y Fundación Carolina.
- Banco Mundial (2011), *Crimen y violencia en Centroamérica. Un desafío para el desarrollo*. Edita Banco Mundial. Washington.
- Caldentey del Pozo, P. (2000), *El desarrollo económico de Centroamérica en el marco de la integración regional*. Honduras: Banco Centroamericano de Integración Económica, 2000. p. 528.
- Caldentey, Pedro y Romero José J. (Editores), (2010), *El SICA y la UE: un análisis de integración regional comparada*. San Salvador, Ed. Fundación ETEA, San Salvador, UCA editores (en prensa).
- Cline, W. R. y Delgado, E. (Eds.) (1978), *Economic integration in Central America*, The Brookings Institution, Washington (Estados Unidos), 712 págs.
- Estevadeordal, A., Frantz, B. y Nguyen, T.R. (2002), *Regional Public Goods. From theory to practice*. Washington: BID y Asian Development Bank. Washington. P. 444. ISBN 1931003858.
- Herdocia Sacasa, M. (2005), *Soberanía clásica, un principio desafiado ¿hasta dónde?* Managua: Mauricio Herdocia, 2005. P. 206. ISBN – 99924-0394-2
- Programa Estado de la Nación-Región (2011), *Estado de la región en desarrollo humano sostenible 2011. Un informe desde Centroamérica y para Centroamérica*". PROGRAMA ESTADO DE LA REGIÓN-NACIÓN, San José de Costa Rica, 2008
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (2009). *Abrir espacios para la seguridad ciudadana y el desarrollo humano. Informe sobre desarrollo humano para América Central 2009-2010*. Edita PNUD. Colombia.

- Santos Carrillo, F. y Caldentey del Pozo, P. (2011). “El SICA, el Tratado Marco de Seguridad Democrática y la sociedad civil frente a la seguridad regional y la violencia social”, pp. 125- ; en SERBIN, Andrés (Coord.), De la ONU al ALBA: Prevención de conflictos y espacios de participación ciudadana. Editan Icaria Editorial, Global Partnership for the Prevention of Armed Conflict y Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales. Argentina.
- Santos Carrillo, F. (2009), “El proceso de cumbres de presidentes centroamericanos como artífice del nuevo modelo de integración regional. Una propuesta para entender la reactivación del proceso”. En CALDENTEY, P. y ROMERO JOSÉ J. (Editores), (2009), *El SICA y la UE: un análisis de integración regional comparada*, San Salvador, Ed. Fundación ETEA, UCA editores (en prensa).
- Schiff, Maurice y Winters, L. Alan (2004), *Integración regional y desarrollo*. Washington: Banco Mundial y Alfaomega Colombiana, 2004. 321 pp. ISBN 958-682-480-2.
- Secretaria General del Sica (2011), “*Instrumentos jurídicos del Sistema de Integración Centroamericana*”. San Salvador, 2011, 3ª edición.
- SIECA (2012), *Estado de Situación de la integración económica centroamericana*. Guatemala: SIECA, febrero de 2012. p. 27 pp. - <http://www.sieca.int/site/VisorDocs.aspx?IDDOC=Cache/17990000002915/17990000002915.swf>