

## 5. Conclusión: hacia una laicidad integral

Concluimos nuestro comentario proponiendo como marco para un posible nuevo modelo normativo una laicidad entendida integralmente, como propone nuestra Constitución. La laicidad que algunos llaman inclusiva, incluyente y, aun otros, positiva,<sup>22</sup> también puede ser denominada *laicidad integral*. En primer lugar, la *laicidad integral* implica apertura a una antropología no reductora, una visión humanista integral en que la persona es considerada en todas sus necesidades expresivas o dimensiones, incluida la apertura a la trascendencia.<sup>23</sup> Una *laicidad integral* es asimismo integradora de la pluralidad de confesiones realmente existente. Finalmente, la *laicidad integral* es integradora en cuanto reconoce también todas las dimensiones que tiene el derecho de libertad religiosa, tanto la cultural, la de creencia, la axiológica o moral, aceptando su proyección en la vida social (beneficencia, sanidad, educación), política (opinión ciudadana y de los grupos en que se integra) y cultural (presencia artística, literaria, etc.).

En suma, apostamos por una relectura positiva, creativa y abierta de nuestra laicidad constitucional que entendemos una *laicidad integral*. Desde la concepción cristiana que inspira nuestra revista creemos que esta laicidad abierta a la concepción trascendente de la persona es cívicamente válida y teológicamente legítima. Este humanismo integral de tradición personalista puede inspirar todas nuestras políticas de desarrollo del derecho fundamental a la libertad religiosa así como nuestra reflexión sobre una concepción humanista y solidaria de la libertad religiosa.

La versión inglesa del editorial está disponible en la página de la revista [www.revistadefomentosocial.es](http://www.revistadefomentosocial.es). Se puede acceder tanto al texto castellano como a la versión en inglés desde la aparición del número.

<sup>22</sup> Expresión usada en los últimos tiempos tanto por el Papa como por el presidente francés Sarkozy.

<sup>23</sup> En su última encíclica *Caritas in veritate* de 29-VI-2009, Benedicto XVI se ha referido a esta concepción humanista, citando las palabras de Pablo VI en *Populorum progressio* (1967): *No hay, pues, más que un humanismo verdadero que se abre al Absoluto en el reconocimiento de una vocación que da la idea verdadera de la vida humana*. En ese humanismo integral se basa un desarrollo humano integral como el que propone el Papa (*Caritas in veritate*, nn. 17 y 19).

## ESTUDIOS

### Panorama de la integración centroamericana: Dinámica, intereses y actores<sup>1</sup>

Pedro Caldentey del Pozo<sup>2</sup>

**Palabras clave:** Centroamérica, Integración centroamericana, SICA, Desarrollo regional.

**Key words:** Central America, Central American Integration, SICA, Regional Development.

**Mots clés:** Amérique Centrale, Intégration centroamericaine, SICA, Développement régional.

#### 1. El renovado impulso de la integración centroamericana

La integración centroamericana es hoy una realidad confusa pero vibrante. Frente a la sensación de crisis y de cambio de fundamentos que transmiten los procesos latinoamericanos de integración, el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA)<sup>3</sup> exhibe un notable dinamismo del que son buenos síntomas la revisión y

<sup>1</sup> Una versión preliminar del presente texto aparecerá publicada en el libro: P. CALDENTEY y J. J. ROMERO (Editores), (2009), *El SICA y la UE: un análisis de integración regional comparada* (Capítulo 7). San Salvador, Fundación ETEA, UCA editores (en prensa).

<sup>2</sup> El autor es doctor en Ciencias Económicas. Profesor de economía aplicada e investigador de la Fundación ETEA para el Desarrollo y la Cooperación. En la actualidad es Asesor principal del Fondo España-SICA con sede en la Secretaría general del SICA en El Salvador.

<sup>3</sup> *Nota del Consejo de Redacción:* el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), es el marco institucional de la Integración Regional de Centroamérica, creado por los Estados de Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá, aunque Belice y Panamá no participan en el proceso de formación de la Unión Aduanera (casi terminada). Además existen las categorías de Estados asociados y observadores. Es la integración más antigua de América Latina; con posterioridad

funcionamiento de determinados mecanismos institucionales, la pertinencia y los procesos de elaboración de las estrategias y políticas regionales en ámbitos específicos del desarrollo regional o los diversos esquemas de intervención regional que la cooperación internacional define a su alrededor.

Sin duda, este buen momento convive con problemas tradicionales del SICA en las últimas décadas como la dispersión institucional, las dudas sobre la voluntad política de los Estados centroamericanos de convertir el proceso regional en un marco de políticas de desarrollo y la desmesura de su agenda. Pero se puede afirmar que la integración centroamericana vive hoy momentos de un dinamismo que se aproxima a los que facilitaron su reactivación a principios de los años noventa conforme los conflictos políticos y militares de los ochenta cedían fuerza y protagonismo.

En análisis centrados sobre los problemas institucionales del SICA y realizados en los primeros momentos de esta etapa de renovada vitalidad de la integración centroamericana, definíamos los siguientes factores críticos en su desarrollo<sup>4</sup>:

1. La integración centroamericana se sitúa a medio camino entre lo intergubernamental y lo comunitario.
2. Las agendas nacionales y la agenda regional no consiguen articularse; las instituciones y los procesos que éstas desarrollan pueden constituir el elemento articulador de los intereses regionales, nacionales y de la sociedad civil.
3. El problema principal es que la dinámica de la integración regional está desvinculada de los procesos y de los actores estratégicos en la región, y no está respaldada por mecanismos institucionalizados de toma de decisiones.
4. La solución parece ser la mejora del proceso de toma de decisiones y su aplicación efectiva mediante el reforzamiento de las capacidades institucionales y la implicación de la sociedad civil.

se crearon la Comunidad Andina (inicialmente formada por Venezuela, Perú, Bolivia y Ecuador y hoy en crisis por diversos motivos), la Comunidad del Caribe (CARICOM) y MERCOSUR (Brasil, Argentina, Paraguay y Uruguay; de evolución incierta). En todo este texto se utiliza el término "regional" como "conjunto de países", a diferencia del uso del término en la Unión Europea para referirse a unidades geográficas subnacionales.

<sup>4</sup> CALDENTEY (2004).

Estos factores críticos siguen vigentes pero han experimentado cambios importantes. Como veremos más adelante al referirnos a los aspectos institucionales de la integración, elementos como la Comisión *ad hoc* para la reforma institucional y el Programa de apoyo a la integración regional centroamericana (PAIRCA) de la Unión Europea se han combinado con la decisión de los gobiernos centroamericanos y de la cooperación internacional de concederle una creciente prioridad al ámbito regional. Evidentemente, este impulso se ha visto muy reforzado por el interés generado, sobredimensionado o no, por factores de política exterior tan relevantes como el Acuerdo de Asociación con la Unión Europea o el Acuerdo de Libre comercio de Centroamérica y República Dominicana con Estados Unidos (RD-CAFTA<sup>5</sup>).

Los avances institucionales han sido muy importantes en el proceso de toma de decisiones, que es ahora algo más ordenado y transparente. También se aprecia una creciente conexión de las agendas nacionales y la regional que es más evidente en unos sectores y ámbitos que en otros. No cabe duda, por ejemplo, de la importancia creciente del mercado centroamericano, que es una realidad evidente gracias a algunos factores relacionados con la integración y a otros que no tienen nada que ver con ella sino con otras fuerzas e intereses de los sectores empresariales y las economías centroamericanas.

No ha habido avances en el tránsito de lo intergubernamental a lo comunitario. Estos primeros años del SICA, tras los nuevos tratados de los 90, se caracterizaron por la aspiración de construir un proceso comunitario de integración. Una aspiración evidente al analizar los tratados centroamericanos o el desarrollo institucional de la integración que se veía, sin embargo, continua y reiteradamente enfrentada y relegada por la realidad de un proceso intergubernamental entre socios no dispuestos a compartir competencias.

Si nuestra tesis de una integración en marcha es cierta, ¿quiere eso decir que se ha resuelto esta contradicción entre el escenario comunitario y el escenario intergubernamental?

La respuesta es negativa. El único ámbito en el que se podría hablar de políticas verdaderamente comunitarias es la unión aduanera y, como veremos más adelante, su importancia tiene ya más efecto político que práctico. El resto del proceso centroamericano navega en aguas intergubernamentales, entre la cooperación

<sup>5</sup> Conocido así en la región pese a responder a las siglas en inglés del acuerdo según la perspectiva estadounidense (Central America Free Trade Agreement).

creciente y el protagonismo de las instituciones regionales en muchos ámbitos del desarrollo en la región.

El escenario no parece de tránsito sino estable. No hay muchos elementos que permitan afirmar que la intensa cooperación en algunos sectores se vaya a convertir en desarrollo conjunto de competencias o políticas comunitarias. Lo que sí se puede prever en los próximos años, si no irrumpen en la región catástrofes naturales ni liderazgos perniciosos<sup>6</sup>, es la tendencia a reforzar la cooperación política en un espacio regional creciente, con instituciones regionales legitimadas en su labor política y técnica, con esfuerzos financiados por la cooperación internacional y en un ámbito regional cada vez más relevante.

Pero este comportamiento de la integración centroamericana, más allá de sus características específicas, se apoya también en razones compartidas con otros procesos latinoamericanos.

## 2. El SICA ante los cambios de paradigmas en la integración latinoamericana

Señalábamos antes cómo se ha extendido una cierta sensación de pesimismo ante la evolución de los procesos latinoamericanos de integración. Varios factores lo explicarían: la prioridad limitada que le otorgan los gobiernos de izquierda moderada en la región; la distracción provocada por propuestas como el ALBA<sup>7</sup>; la propia crisis de los procesos que se muestran incapaces de consolidarse; y la dificultad de hacerlo en medio de la continua promoción interna y externa de acuerdos de libre comercio.

Sin embargo, junto a los factores que condicionan el entorno latinoamericano, se puede efectivamente afirmar que hay un cambio de paradigma en los procesos de integración que afecta de forma diferente a cada uno de ellos. Es evidente que el debate sobre integración en América Latina está ya muy lejos del antiguo dilema entre *libre comercio* y *proteccionismo* basado en el paradigma del regionalismo del siglo pasado. Ninguno de los acuerdos regionales de América

<sup>6</sup> Nota del Consejo de Redacción: La crisis de Honduras, ocurrida después de cerrado el presente texto, es un ejemplo de ello.

<sup>7</sup> Alianza Bolivariana para los pueblos de nuestra América, una iniciativa nacida en 2005 como alternativa al proyecto ALCA (Área de Libre Comercio de las Américas) de EEUU.

Latina tiene intenciones proteccionistas. Los procesos de integración aspiran a ser el marco promotor de una estrategia de desarrollo hacia fuera, y en ningún caso constituyen un freno a los acuerdos comerciales de los países de la región, ni siquiera cuando pudiera parecer deseable para garantizar uniones aduaneras efectivas.

El verdadero dilema se da hoy entre *libre comercio* e *integración regional*<sup>8</sup>. Por ello hay que preguntarse: ¿qué espacio existe para acuerdos de integración regional si las uniones aduaneras ven condicionada su lógica económica y limitada su viabilidad por acuerdos comerciales previos de los países que se integran? ¿Por qué integración puede optar Latinoamérica? ¿Debe ir más allá de un conjunto de compromisos comerciales entre los países de la región que ayude a acelerar la apertura y liberalización y a ir más allá de los acuerdos multilaterales?

La pregunta se ha hecho imprescindible en la región, aunque en algunos casos se mantiene una retórica confusa que complica la claridad conceptual en torno a los procesos de integración en América Latina y no ayuda a una mejor comprensión ni a su popularidad. La respuesta más común a esa pregunta ha sido la de abandonar la integración profunda contemplada en los nuevos tratados de los años noventa. Lo explicaba en el año 2001 con claridad Jaime Granados<sup>9</sup> desde el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y comentando el caso centroamericano:

*Todo esto hace pensar en la conformación de una integración comercial centroamericana de tercera generación, una integración que en cierta medida ha descartado el concepto de la integración profunda para adoptar un formato más pragmático, flexible y ajustado a las necesidades inmediatas de los países de la subregión. (...) Ha disminuido el ímpetu por avanzar hacia estadios más sofisticados de integración para enfocarse en el perfeccionamiento del estadio básico. De hecho, ya es más que evidente que ha habido un giro estratégico de parte de los países: se ha devuelto un paso y han concentrado la acción colectiva preponderantemente en el perfeccionamiento de una zona de libre comercio de bienes y servicios (...). Con ello, por el momento han hecho del mercado centroamericano un área de acción más de su política comercial. No es hoy Centroamérica, como lo fue en el pasado, el área fundamental de su proyección comercial exterior.*

<sup>8</sup> Dilema que se desarrolla en un entorno de gran complejidad muy bien ilustrado por la conocida imagen del "plato de espaguetis" (*spaghetti bowl*). Complejidad que tiene su origen en la proliferación de acuerdos comerciales promovida por el Consenso de Washington y en la confusión conceptual generada por el concepto de regionalismo abierto. Sin embargo, pese a la revisión crítica de ambos planteamientos, este escenario no parece estar en retroceso.

<sup>9</sup> GRANADOS (2001).

Ese escenario se completa con un segundo elemento y es la aplicación de la teoría de los bienes públicos a la integración regional, un planteamiento que ha ganado posiciones en América Latina. Se trata, en el fondo, de establecer unas áreas prioritarias de cooperación regional en las que concentrar la acción común para proveer de bienes públicos regionales. Devlin y Estevadeordal<sup>10</sup> han señalado al respecto algunos factores determinantes:

- Los acuerdos comerciales son eficaces promotores de esta cooperación.
- Es aconsejable escoger un número limitado de áreas prioritarias de cooperación y sólo ampliar la acción a otras cuando las primeras estén consolidadas.
- Las instituciones implicadas en la promoción de bienes públicos regionales deben ser fortalecidas.
- La financiación y evaluación son etapas críticas en la cooperación regional.

Se trata, por tanto, de un debate muy relevante para los procesos de integración y no exento de polémica. No es difícil adivinar tras estas propuestas algunos de los habituales argumentos –tan extendidos en entornos anglosajones– basados en la desconfianza sobre la factibilidad política y la eficiencia económica de los acuerdos de integración latinoamericanos. La novedad es que esos argumentos son, sin embargo, ahora adoptados por los tradicionales defensores de la integración aunque sea a partir de las esperanzas depositadas, por ejemplo, en la cooperación energética o en la construcción de infraestructuras y las fuentes de financiación originarias de la propia región.

¿Cómo se manifiesta este cambio de paradigma en la integración centroamericana? ¿Tiene que ver su actual dinamismo con la adopción de estos argumentos y con la liberación de los corsés ortodoxos de la integración tradicional?

<sup>10</sup> ESTEVADEORVAL ET AL (2004).

### 3. La evolución de la integración centroamericana en el período 1990–2008

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 especialmente en el conflicto nicaragüense. La VII Reunión de Montelimar (Nicaragua) en abril de 1990 con la presencia de Daniel Ortega como presidente saliente y Violeta Barrios de Chamorro como presidenta entrante de Nicaragua, es la primera reunión presidencial en la que la recuperación de la integración y la agenda económica son protagonistas frente a 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 desde la primera en Esquipulas. La información es relevante porque las fechas de celebración nos permiten establecer algunas etapas en su evolución reciente.

El cuadro sólo recoge las reuniones ordinarias y no las extraordinarias. Las primeras son reuniones semestrales contempladas en los tratados que mencionaremos a continuación. Las reuniones extraordinarias se convocan en función de visitas de mandatarios internacionales, con motivo del análisis de algún tema específico de suficiente calado (por ejemplo, la Cumbre de Cambio Climático de mayo de 2008 o la Reunión de febrero de 2008 para la reforma del Parlamento Centroamericano) o en contadas ocasiones con agendas similares y tan variadas como las Cumbres ordinarias.

La cronología de las Reuniones ordinarias permite retomar la periodificación de la evolución de la integración centroamericana que muestra el cuadro 2<sup>11</sup>.

<sup>11</sup> Y que explica detenidamente Francisco Santos, basándose en los trabajos al respecto de la Fundación ETEA (Córdoba), en el libro citado: P. CALDENTY y J. J. ROMERO (Editores) (2009), cap. 8 “El proceso de cumbres de presidentes centroamericanos como artífice del nuevo modelo de integración regional”.

CUADRO 1. Reuniones ordinarias de Presidentes Centroamericanos

| N°   | Lugar                               | Fecha               | N°     | Lugar                                | Fecha               |
|------|-------------------------------------|---------------------|--------|--------------------------------------|---------------------|
| I    | Esquipulas (Guatemala)              | 24/25 mayo 1986     | XVIII  | Montelimar (Nicaragua)               | 8/9 mayo 1996       |
| II   | Ciudad de Guatemala                 | 6/7 agosto 1987     | XIX    | Panamá (Panamá)                      | 11/12 julio 1997    |
| III  | Alajuela (Costa Rica)               | 15/16 enero 1988    | XX     | Guatemala (Guatemala)                | 19 octubre 1999     |
| IV   | La Paz (El Salvador)                | 13/14 febrero 1989  | XXI    | Granada (Nicaragua)                  | 20 junio 2002       |
| V    | Tela (Honduras)                     | 5/7 agosto 1989     | XXII   | Alajuela (Costa Rica)                | 13 diciembre 2002   |
| VI   | San Isidro de Coronado (Costa Rica) | 10/12 diciem. 1989  | XXIII  | Belice City (Belice)                 | 19 diciembre 2003   |
| VII  | Montelimar (Nicaragua)              | 2/3 abril 1990      | XXIV   | Guatemala (Guatemala)                | 29 junio 2004       |
| VIII | Antigua (Guatemala)                 | 15/17 junio 1990    | XXV    | San Salvador (El Salvador)           | 15 diciembre 2004   |
| IX   | Puntarenas (Costa Rica)             | 15/17 diciem. 1990  | XXVI   | Tegucigalpa (Honduras)               | 30 Junio 2005       |
| X    | San Salvador (El Salvador)          | 15/17 julio 1991    | XXVII  | León (Nicaragua)                     | 2 diciembre 2005    |
| XI   | Tegucigalpa (Honduras)              | 12/13 diciem. 1991  | XVIII  | Ciudad de Panamá (Panamá)            | 10-11 de julio 2006 |
| XII  | Managua (Nicaragua)                 | 4/5 junio 1992      | XIX    | San José (Costa Rica)                | 16 diciembre 2006   |
| XIII | Ciudad de Panamá (Panamá)           | 9/11 diciembre 1992 | XX     | San Pedro (Cayo Ambergris, Belice)   | 29 junio 2007       |
| XIV  | Ciudad de Guatemala (Guatemala)     | 26/29 octubre 1993  | XXXI   | Guatemala de la Asunción (Guatemala) | 12 diciembre 2007   |
| XV   | Guácimo (Costa Rica)                | 19/21 agosto 1994   | XXXII  | San Salvador                         | 27 junio 2008       |
| XVI  | San Salvador (El Salvador)          | 29/31 marzo 1995    | XXXIII | San Pedro Sula                       | 5 diciembre 2008    |
| XVII | San Pedro Sula (Honduras)           | 13/15 diciem. 1995  |        |                                      |                     |

Elaboración propia.

CUADRO 2: Fases de la integración centroamericana 1986–2008

| FASE                          | REUNIONES  | TEMÁTICA 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 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        |

Fuente: F. SANTOS, cit. en P. CALDENTY y J. J. ROMERO (2009) c. 8.

Tras el huracán Mitch, los países centroamericanos y la cooperación internacional convocaron el Grupo Consultivo para la Reconstrucción y la Transformación de América Central que se realizó del 10 al 11 de diciembre de 1998, en la sede del BID, 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 Grupo Consultivo de Madrid para la transformación y modernización de Centroamérica que se celebró los días 8 y 9 de marzo de 2001, reunión que marca un punto de inflexión en el proceso de integración y da paso a una nueva fase de renovado impulso.

Como indica su título, el Grupo Consultivo definió una estrategia regional de transformación y modernización que tenía como principio inspirador la necesidad de responder conjuntamente a desafíos determinantes para la reducción de las vulnerabilidades de los países centroamericanos pero inabordable desde enfoques nacionales. El enfoque regional otorgaba lógicamente un notable protagonismo a la integración regional. Los países centroamericanos, las instituciones del SICA, con 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 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.

Aunque la calidad de los proyectos era irregular y algunos envejecieron pronto, de esa lista salen proyectos como el corredor logístico o el corredor biológico que han tenido continuidad todos estos años. Pero mucho más importante que esos 31 proyectos, fue para la región el ya citado proceso de Madrid. No se ha reconocido suficientemente la importancia de los procedimientos y la intensidad de los esfuerzos realizados para definir una agenda regional. Todavía hoy la región se pregunta cómo definir prioridades políticas y estrategias conjuntas. La respuesta es fácil: como se hizo para Madrid.

No obstante, y pese a los elementos positivos de esta experiencia, el Grupo Consultivo de Madrid fue un fracaso. 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 arruinó el que ha sido, a juicio del autor, 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 escaso balance que presenta de estos años el Plan Puebla Panamá permite afirmar que la apuesta no tuvo éxito.

Sin embargo, y a pesar de este traspiés, sólo compensado parcialmente por la esperanza de que el Plan Puebla Panamá resultase, la integración estaba ya lanzada de nuevo. Después del Grupo Consultivo se han sucedido otros factores internos y externos que revisaremos en los apartados posteriores.

#### 4. Claves institucionales del proceso de integración en Centroamérica

Antes de 1997, ya era evidente que el entramado institucional generado por el Protocolo de Tegucigalpa y los acuerdos posteriores planteaba algunas dificultades de importancia. Los acuerdos de los 90 no fueron excesivamente innovadores

en materia institucional y la renovación del proceso consistió en añadir institucionalidad a la ya existente. Por ejemplo, sumando secretarías para que el nuevo esquema respondiera bien a su multidimensionalidad. O cubriendo ausencias muy importantes del período de la ODECA y el MCCA<sup>12</sup> con la creación de la Corte Centroamericana de Justicia y el Comité Consultivo de la Sociedad civil (CCSICA).

En plena fase de atonía del proceso era evidente que la institucionalidad no funcionaba adecuadamente. Ante las debilidades del marco institucional creado por el Protocolo de Tegucigalpa<sup>13</sup>, surgió el valioso y polémico informe BID-CEPAL<sup>14</sup> sobre la integración centroamericana y la institucionalidad regional que dio lugar a una serie de propuestas sobre la racionalización y reforzamiento de las instituciones comunitarias a partir de las cuales los Presidentes decidieron abordar la reforma institucional del SICA con la racionalización como objetivo principal.

Las decisiones adoptadas en la XIX Reunión de Presidentes que tuvo lugar el 11 y 12 de julio de 1997 en Panamá, fueron las siguientes: la revisión de las atribuciones y el número de diputados del Parlamento Centroamericano (PARLACEN); la derogación de la competencia de intervención interna de la Corte Centroamericana de Justicia y la reducción de los magistrados a uno por país; la unificación de las Secretarías del Sistema; y la sustitución del Comité Ejecutivo por el Comité de Enlace.

Las propuestas planteadas en 1997 y posteriormente son muy pertinentes y acertadas desde el punto de vista de la racionalización del sistema. Sin embargo, el enfoque de la reforma se vio quizás afectado por una percepción excesivamente negativa de las instituciones regionales y por un método de análisis que antepone en ocasiones la racionalización de las instituciones a la definición de las funciones que deben tener. La reforma levantó un considerable revuelo en el entorno institucional. Especialmente contraria a las medidas ha sido la reacción de la Corte Centroamericana de Justicia y del PARLACEN, las dos instituciones más afectadas por la reforma. La campaña de estas dos instituciones permitió evitar algunos excesos de las reformas planteadas pero ha prolongado hasta la fecha el cuestionamiento de su función en el Sistema. Por otra parte, durante

<sup>12</sup> Organización de Estados Centroamericanos y Mercado Común Centroamericano, respectivamente.

<sup>13</sup> CALDENTY (2000).

<sup>14</sup> Como es sabido, la CEPAL es la Comisión Económica para América Latina de Naciones Unidas.



algunos años, el atasco de la reforma de Parlamento y Corte impidió el resto de las reformas propuestas.

Pese a esta resistencia, los Presidentes recuperaron la reforma institucional en la XXIII Cumbre de diciembre de 2003 e instruyeron a los ministros de Relaciones exteriores a evaluar las propuestas derivadas de las discusiones de 1997.

Para responder a esta instrucción se creó una Comisión "ad hoc" para la reforma que ha resultado esencial en el proceso y cuyas propuestas acabaron plasmadas en una serie de decisiones presidenciales adoptadas en la XXV Cumbre del 15 de diciembre de 2004. En esta prolífica reunión sobre la reforma institucional los presidentes abordaron aspectos claves en el funcionamiento del SICA, revisaron las propuestas previas y con un criterio muy afinado sobre las urgencias institucionales del sistema –basado en el buen trabajo de la Comisión *ad hoc*– tomaron diversas decisiones.

Los países centroamericanos pueden celebrar hoy que los asuntos pendientes de la reforma institucional ya han sido resueltos, aunque se pueda discutir si lo han sido adecuadamente o no. Los avances institucionales desde la reunión de diciembre de 2004 hasta la reciente cumbre de diciembre de 2008 han sido los siguientes:

- La puesta en marcha y funcionamiento regular de la Comisión de Secretarías, con la misión de promover una creciente coordinación interinstitucional, abandonadas las intenciones de unificar a las instituciones en un mismo lugar.
- La puesta en marcha de un mecanismo de seguimiento de las decisiones presidenciales.
- La adopción del reglamento de los actos normativos del SICA; reglamento para la admisión de observadores ante el SICA; y el reglamento para la admisión y participación de estados asociados en el SICA.
- La elaboración, todavía en proceso, de un plan de trabajo plurianual de las instituciones del Sistema que pueda facilitar la visibilidad de la agenda de la integración, reforzar la coordinación de las Secretarías y promover el alineamiento y armonización de la cooperación internacional.
- La instalación en la Secretaría General del SICA de la dirección ejecutiva del Comité Consultivo del SICA.

- La constitución del Comité ejecutivo del SICA.
- La decisión de crear el Consejo Fiscalizador del SICA y su puesta en marcha.

Es preciso mencionar en este punto la incidencia que ha tenido el ya citado Programa de apoyo a la integración regional en Centroamérica (PAIRCA) de la Unión Europea. El adecuado diseño de los apoyos a estos asuntos y su generosa aportación de recursos técnicos y financieros ha sido un complemento esencial al buen diagnóstico de la Comisión *ad hoc* y para el cumplimiento de los objetivos de la reforma institucional en torno a la toma de decisiones.

No ha ocurrido lo mismo en torno a la reforma de PARLACEN y Corte Centroamericana de Justicia, a pesar la decisión presidencial de modificar el Tratado Constitutivo del Parlamento Centroamericano y el Estatuto de la Corte. Su reforma se ha cerrado para satisfacción de ambas instituciones en la reunión extraordinaria de Presidentes de 21 de febrero de 2008 pero los principales cuestionamientos que se hacen a ambas instituciones siguen pendientes de respuesta.

El Parlamento Centroamericano fue creado en 1986, con una fuerte influencia europea y con la intención de convertirse en foro de diálogo en aquellos momentos de conflicto. Tras los primeros años noventa, el Parlamento Centroamericano se vio sin una función clara ni competencias y sometido a duras críticas por su elevado coste, su ineficacia y su condición de refugio de representantes de escaso peso político. Aunque el Parlamento ha estado efectivamente desligado de la agenda de la integración, cabe señalar que, sin competencias ni funciones claras, es difícil pedirle que haya funcionado adecuadamente. No obstante, su composición (20 diputados por país más los expresidentes y exvicepresidentes) parece excesiva y determina un coste alto en el conjunto del sistema. Ni Costa Rica ni Belice participan en este órgano de la institución. Y México y la República Dominicana envían observadores.

La reforma aprobada no enfrenta la racionalización de su tamaño y deja libertad a los países que se incorporen de elegir entre 3 y 20 diputados. Tampoco se ha querido eliminar la condición de parlamentarios que adquieren Presidentes y Vicepresidentes en cuanto acaba su mandato. A cambio de nada, los Presidentes centroamericanos han otorgado aparentemente capacidades vinculantes al Parlamento si atendemos a las explicaciones triunfalistas del Parlamento Centroamericano y de algunos medios de comunicación en la región. Pero no hay poderes vinculantes sino algunas referencias, no excesivamente precisas, a la obligación de consultar al Parlamento y no a la de hacer caso a sus opiniones.

La polémica en torno al Parlamento Centroamericano ha opacado las mejoras institucionales del SICA. La percepción negativa de la pertinencia y eficacia de las instituciones regionales por parte de la opinión pública remite siempre a los juicios sobre el Parlamento. Esta confusión perjudica la visión de la integración y sus avances y, lamentablemente, en esta fase de la integración, no es tan importante si el Parlamento es un órgano útil o no, como lo es la articulación de intereses nacionales y regionales en el Comité Ejecutivo o el funcionamiento ordenado de las reuniones presidenciales y su agenda de decisiones.

La Corte Centroamericana ha resuelto muy favorablemente sus propuestas de reforma que simplemente no han prosperado. Sin duda ha tenido que ver en ello que los nuevos magistrados (renovados después de 10 años de los primeros nombramientos) han abandonado parcialmente el discurso *esencialista* de la Corte como conciencia regional de la integración y se han concentrado en reforzar el discurso sobre la importancia de garantizar un desarrollo adecuado de sus funciones para convertirse en factor de equilibrio para la integración.

No cabe duda que una Corte constituida por todos los Estados (no ha suscrito el convenio Costa Rica pero se acaba de incorporar Guatemala), cuyas sentencias fueran respetadas, otorgaría una notable seguridad al proceso de integración y un reconocimiento social mayor. La Corte ha estado sometida también a críticas que animaban a reducir su presupuesto y que cuestionaban algunas de sus competencias, en particular las que le permitían juzgar asuntos internos no relacionados con la integración. La reunión extraordinaria de febrero de 2008 ha descartado estas propuestas de reforma.

Por lo tanto, se han producido significativos avances en el ámbito institucional que se han visto, además, reforzados por el incremento de las capacidades y actividades realizadas por las diversas instituciones del SICA en las distintas dimensiones del proceso.

En los primeros meses de 2009 asistimos a lo que parece ser una tercera ronda de reformas institucionales basadas en el mandato de revisión y modernización del SICA recibido en la Reunión Extraordinaria del 15 de enero de 2009 por el nuevo Secretario general del SICA, Juan Daniel Alemán. Si la primera ronda de reformas en 1997 estuvo marcada por la unificación como criterio general, y la segunda ronda en 2004–2005 estuvo marcada por el criterio de coordinación, esta tercera ronda en 2009 debería tener como eje la eficacia.

Algunos de los elementos que aparecen en esta nueva ronda de reformas institucionales son tan importantes como el análisis de la coherencia y articulación funcional entre la Secretaría General del SICA (SG–SICA) y el Comité Ejecutivo del SICA; la revisión de la relación funcional entre la SG–SICA y la Presidencia semestral (*pro tempore*) del Sistema; el establecimiento del “Régimen del Servidor del Sistema de la Integración Centroamericana”; o el fortalecimiento de los mecanismos institucionales de gestión, formulación, y seguimiento de proyectos, incluyendo la rendición de cuentas, con el fin de garantizar un mayor impacto de los mismos en el desarrollo de la región.

Pero no conviene caer en un excesivo optimismo. El panorama institucional ha quedado completo y dispone de mecanismos y herramientas para garantizar un adecuado proceso de adopción y ejecución de decisiones. El reto ahora es utilizarlos y hacerlo adecuadamente.

Y ante eso, la integración comparte con los gobiernos nacionales el problema de la debilidad de las instituciones y la falta de una carrera civil en el sistema que permita dar continuidad a normas y políticas, fomentar la formación de sus funcionarios y sus posibilidades de desarrollo, y promover una adecuada planificación del trabajo. Ese es el próximo reto del marco institucional centroamericano.

Por otro lado, la reforma institucional y las herramientas institucionales que el Sistema está estrenando, no pueden dar el fruto esperado sin un adecuado liderazgo de sus instituciones. Otro reto institucional del SICA es realizar una selección adecuada de los nombramientos en sus principales instituciones. La práctica no ha sido brillante todos estos años pero los países centroamericanos eligieron a lo largo del 2008 a los principales funcionarios del Sistema de la integración, aunque las dinámicas han sido poco transparentes, los resultados parecen haber sido acertados con la elección de personas con capacidad y trayectoria para desempeñar sus puestos. La elección de autoridades es otro reto de enorme importancia en el marco institucional.

Y, finalmente, el desempeño eficaz de la labor de las instituciones del SICA no se circunscribe solamente al trabajo de sus funcionarios. Probablemente sus resultados dependen mucho más del liderazgo concienzudo, responsable y de largo plazo de los ministros y funcionarios de los Estados centroamericanos que participan en los Consejos y dan instrucciones a las instituciones regionales. La responsabilidad, el compromiso y el liderazgo de los Estados miembros conforman otro de los retos pendientes del proceso.



## 5. La unión aduanera y los acuerdos comerciales externos

La unión aduanera centroamericana ha sido desde los años sesenta el centro de la integración centroamericana. Su conformación era el principal objetivo del Tratado General de Integración Económica de 1960 pero ni entonces ni ahora se pudo cerrar completamente. La unión aduanera se enfrenta, más incluso en estos tiempos que entonces, a la difícil compatibilidad con los acuerdos de libre comercio que los países de la región empezaron a firmar unilateralmente con México desde 1994.

En la actualidad, la negociación de la unión aduanera está prácticamente cerrada aunque persisten asuntos sin resolver. Los 5 países firmantes del Protocolo de Guatemala suscribieron el 12 de diciembre de 2007 el *Convenio marco para el establecimiento de la unión aduanera centroamericana*, después de un intento en junio de 2007 sin la firma de Costa Rica que estaba enfrascada en los debates del referéndum para la aprobación del CAFTA. Este convenio permitió cumplir el requisito planteado con presunta rigidez por la Unión Europea de tener firmada la unión aduanera centroamericana para proceder a la negociación del Acuerdo de Asociación entre las dos regiones.

El Convenio marco establece en su artículo 2 que "la Unión Aduanera se constituirá de forma gradual y progresiva. Su establecimiento será el resultado del desarrollo de las siguientes tres etapas: a) promoción de la libre circulación de bienes y facilitación del comercio; b) modernización y convergencia normativa; y c) desarrollo institucional".

El Convenio marco no establece fechas y exige también pasar por procedimientos de ratificación en los Estados miembros. En la fase segunda de modernización y convergencia normativa, se establecen como objetivos la armonización del arancel externo, el establecimiento de las aduanas periféricas, la armonización de la normativa regional y la convergencia paulatina de los diferentes tratados de libre comercio. En la fase tercera de desarrollo institucional se abordará el establecimiento de la institucionalidad necesaria para el funcionamiento, administración y consolidación de la Unión Aduanera.

No cabe duda, por tanto, de la importancia política del Convenio marco firmado por los cinco países centroamericanos y de su voluntad por responder a la exigencia de la Unión Europea de negociar el acuerdo de libre comercio con una unión aduanera completa. Sin embargo, más allá de esta declaración de voluntad, el Convenio marco es una lista de las tareas pendientes de la negociación

sin fecha límite para cumplirlas ni procedimientos para resolver las discrepancias de criterios que hay entre los países centroamericanos sobre la unión aduanera. No existe, a juicio del autor, ninguna garantía de que la unión aduanera cumpla esas fases antes del final de la negociación del Acuerdo de Asociación, más allá de la confianza en el buen momento del proceso.

Aunque caben muchas soluciones intermedias y transitorias, el interrogante es si la Unión Europea aceptará cerrar el Acuerdo de asociación si los centroamericanos no han completado la fase 2 de modernización y convergencia normativa del Convenio marco. Si lo hace, habría contribuido quizás a esta cadena de compromisos incumplidos que ha generado la unión aduanera centroamericana.

La negociación pendiente del arancel externo es ya limitada aunque no lo es cualitativamente. Existe libre comercio en el área centroamericana con la única excepción conjunta del café sin tostar y del azúcar de caña. Y con las excepciones bilaterales del café sin tostar (de Costa Rica frente a los demás países); el alcohol etílico (entre El Salvador con Honduras y Costa Rica); los derivados del petróleo en Honduras si proceden de El Salvador; y las bebidas alcohólicas destiladas también en Honduras si proceden de El Salvador.

Con respecto al arancel externo común, en enero de 2008 sólo quedaban pendientes 275 rubros sin armonizar, que suponen un 4,3% del universo arancelario centroamericano. Sobre estos productos, todos sensibles, y después de tantas rondas de negociación, no hay posibilidad de llegar a un acuerdo bajo criterios técnicos. La tarea pendiente es ya una cuestión exclusivamente política, de reparto de sacrificios económicos y políticos con la confianza de que la integración, y en particular la unión aduanera, es un juego de suma positiva.

Tan importante como el arancel común son otros asuntos de la negociación de la unión aduanera. El debate sobre el destino de los aranceles no está cerrado y se discute si los aranceles son comunes, del país que los recauda o del país destinatario final de la mercancía. Pero junto a estos gruesos aspectos no resueltos, la unión aduanera centroamericana ha avanzado notablemente en el desarrollo de la normativa comercial, reglamentos técnicos y los instrumentos en materia de transporte que la unión aduanera necesita.

Es necesario destacar los aportes en materia de facilitación aduanera y en materia de aduanas periféricas integradas por su positivo impacto sobre la sensación de utilidad de la integración para los ciudadanos. La facilidad con la que hoy se transita por algunas fronteras centroamericanas es un ejemplo de ganancia

tangible que la integración proporciona a sus ciudadanos gracias a los avances de la unión aduanera, la facilitación aduanera y también a los acuerdos que favorecen la circulación de personas en el marco del llamado CA-4<sup>15</sup>.

Pero, en medio de esta negociación interminable, el comercio intrarregional no deja de crecer. Las cifras son tan positivas que se puede afirmar la existencia de un estable y rentable mercado regional centroamericano.

Las exportaciones centroamericanas a la propia región suponen, en 2008, 5.200 millones de US\$ frente a 19.700 millones de US\$, el 27% de las exportaciones totales, un porcentaje superior al de cualquiera de los procesos latinoamericanos de integración, con cifras que no incluyen los datos correspondientes a la maquila según el criterio habitual de las estadísticas de la SIECA<sup>16</sup> (ver cuadro 3).

**CUADRO 3. Centroamérica: Principales socios comerciales en el año 2008 (millones de US\$)**

| PAIS           | EXPORTACIONES | PARTICIPACION | IMPORTACIONES | PARTICIPACION |
|----------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| <b>TOTAL</b>   | 21.651        | 100.00%       | 48.394        | 100.00%       |
| Estados Unidos | 6.849         | 31.6          | 16.160        | 33.4          |
| MCCA           | 6.373         | 29.4          | 6.122         | 12.7          |
| Unión Europea  | 2.856         | 13.2          | 4.281         | 8.8           |
| México         | 686           | 3.2           | 3.834         | 7.9           |
| Panamá         | 536           | 2.5           | 1.233         | 2.5           |
| China Popular  | 1.103         | 5.1           | 2.372         | 4.9           |
| CARICOM        | 398           | 1.8           | 148           | 0.3           |
| Canadá         | 317           | 1.5           | 974           | 2             |
| R. Dominicana  | 372           | 1.7           | 153           | 0.3           |
| Japón          | 165           | 0.8           | 1.539         | 3.2           |

<sup>15</sup> En algunos casos Guatemala, Honduras, El Salvador y Nicaragua han adoptado decisiones en el ámbito económico de la integración que no ha suscrito Costa Rica. Son medidas relacionadas con la libre circulación de personas y capitales. Ese ámbito de decisiones es conocido en la región como el CA-4.

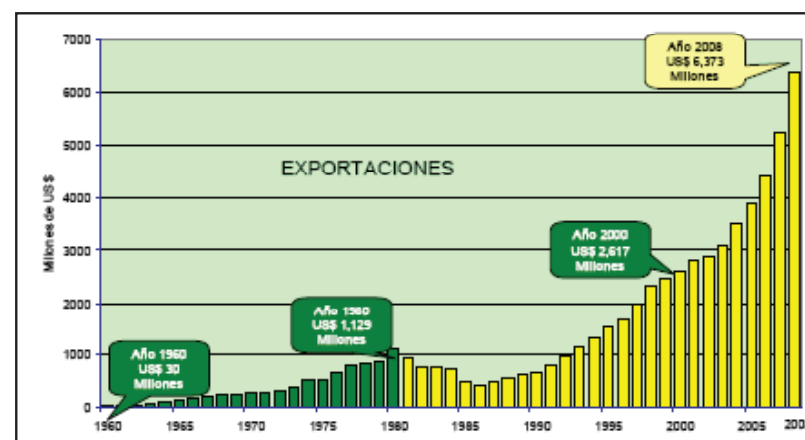
<sup>16</sup> Secretaría de la Integración Económica Centroamericana.

| PAIS            | EXPORTACIONES | PARTICIPACION | IMPORTACIONES | PARTICIPACION |
|-----------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| Venezuela       | 70            | 0.3           | 1.185         | 2.4           |
| Chile           | 37            | 0.2           | 710           | 1.5           |
| Resto del mundo | 1.889         | 8.7           | 9.685         | 20.00         |

Fuente: SIECA (2009), p. 4.

La evolución del comercio intrarregional ha sido llamativa desde la recuperación del marco integrador a principios de los noventa y es muy notable en los últimos años, como se puede apreciar en el gráfico 1, un gráfico de la SIECA que ya es clásico de la renovación de la integración centroamericana. Este gráfico es una evidencia de la importancia creciente del mercado centroamericano. Desde 1960, con algún altibajo, y especialmente en los últimos años, el crecimiento del comercio intrarregional es siempre mayor que el del comercio extrarregional, aunque las diferencias todavía son muy favorables a este último.

**GRÁFICO 1: Evaluación del comercio intrarregional 1960–2007 (millones de dólares)**



Fuente: SIECA (2009), p. 7.

Más importante que la evolución de las cifras es probablemente la composición del comercio intrarregional que nos remite a los argumentos clásicos en favor de la unión aduanera. Aunque es un tema todavía insuficientemente analizado y en el que los argumentos necesitan más respaldo estadístico y analítico, parece evidente que el comercio intrarregional involucra a un número mayor de empresas, que es el ámbito privilegiado de exportación e internacionalización de empresas pequeñas y medianas y que contribuye a una mejor articulación sectorial fomentado un intercambio proporcionalmente mayor que en el comercio extrarregional de productos manufacturados.

Pero hay un factor diferencial en el ámbito económico y comercial de la integración centroamericana: la proyección en la zona de los grandes grupos empresariales de la región que han adoptado en los últimos años un perfil regional (multinacional) que tiende a difuminar su origen nacional. Los grupos Poma, Paiz, Motta, Pellas, Cuscatlán, etcétera, extienden sus operaciones de carácter regional, en intensa competencia pero con alianzas con otros grupos centroamericanos y ocasionalmente con alianzas transnacionales (por ejemplo las del Grupo La Fragua de Guatemala o la Corporación de Mercados Unidos de Costa Rica con el grupo Wal-Mart). Y lo hacen especialmente en sectores como los servicios financieros, el turismo, el sector de la construcción, en la distribución comercial y en algunos otros sectores industriales o específicamente agroindustriales.

Estos actores han sido siempre esenciales en la región pero su protagonismo es una novedad relevante de la integración centroamericana<sup>17</sup>. La expansión de sus bases de trabajo a la región ha configurado, con la misma o mayor influencia que las negociaciones sobre la unión aduanera y los acuerdos gubernamentales, un mercado regional que tiende a crecer pero que no es seguro que articule los intereses nacionales y los regionales, no al menos más allá de los intereses de estos grupos empresariales. Y, como es conocido, una de las claves del subdesarrollo centroamericano es el desinterés de los sectores más favorecidos por el interés general y el desarrollo de todos.

El establecimiento definitivo de la Unión Aduanera convive desde 1994 con el desarrollo de una política comercial bilateral por parte de los países centroamericanos. Con modalidades diferentes, los países miembros de la unión aduanera han firmado o están negociando acuerdos por separado con México, República Dominicana, Panamá, Chile, Canadá, CARICOM, Taiwán y Colombia.

<sup>17</sup> Hay análisis muy valiosos sobre este tema en la región. Merece la pena destacar especialmente la aportación del economista salvadoreño Alex Segovia (SEGOVIA, 2005) o los análisis de Doris Osterlof y Jorge Nowalski desde el CIDH en Costa Rica (OSTERLOF Y NOWALSKY, 2007 y otros).

Pero, sin duda, la negociación más importante ha sido la del Tratado de libre comercio entre Estados Unidos, Centroamérica y República Dominicana (RD-CAFTA). En enero de 2002 el Presidente Bush confirmó a los gobernantes centroamericanos su decisión de explorar la posibilidad de poner en marcha una negociación de libre comercio con la región. En enero de 2003 inició la negociación que se cerró en diciembre de 2003 para Guatemala, Honduras, El Salvador y Nicaragua, pero no para Costa Rica que extendió algunos aspectos de la negociación hasta finales de enero de 2004. Posteriormente se procedió a la incorporación de República Dominicana y el Tratado fue firmado por los 7 países el 5 de agosto de 2004. El Tratado ya está vigente en todos los países incluso en Costa Rica, que superó la inesperada dificultad del referéndum del 7 de octubre de 2007 y que no resolvió hasta finales de 2008 la aprobación de la agenda de implementación que cerraba el proceso de ratificación y la vigencia del acuerdo. La importancia del RD-CAFTA es indiscutible en una región que tiene a Estados Unidos como principal destino de las exportaciones y origen de las importaciones. Aunque hay algunas previsiones globales y sectoriales sobre su impacto en las cifras y en el modelo de crecimiento, es todavía difícil prever sus efectos. Desde ningún sector, después de la experiencia del NAFTA<sup>18</sup> entre otras, se niega la necesidad imperiosa de establecer una agenda regional y agendas nacionales complementarias al acuerdo. No obstante, aunque nadie deposita las esperanzas de desarrollo exclusivamente en el impacto positivo de estos acuerdos, las agendas complementarias están sujetas a compromisos de relativa firmeza, restricciones presupuestarias y calendarios laxos. Todo muy alejado de la fiebre política y las urgencias que generaba la propia negociación del CAFTA.

Junto a las dificultades de Costa Rica para ratificar el acuerdo y el debate sobre los impactos del CAFTA y sus potenciales sectores perdedores, el asunto más polémico en su proceso de negociación y ratificación tiene que ver con la multilateralidad o plurilateralidad de los compromisos firmados en el CAFTA.

El debate sobre este asunto se ha generado en torno al trabajo de Anabel González –que dirigió al equipo negociador costarricense– sobre la aplicación del CAFTA entre los países centroamericanos, la República Dominicana y Estados Unidos. Según González, a diferencia de lo definido en los acuerdos comerciales de los países centroamericanos con México, Chile o República Dominicana, en los que se definió un ámbito bilateral de aplicación de los acuerdos, los países centroamericanos adoptaron para el CAFTA la fórmula de la aplicación plurilateral,

<sup>18</sup> Sigla en inglés del Acuerdo de Libre Comercio Norteamericano.

es decir a todas las partes (o multilateral como se mencionó desde entonces de forma inexacta) tras largas discusiones sobre las opciones posibles. Como señala González<sup>19</sup>:

*Distinto es el caso del CAFTA pues la regla general en la materia es la aplicación multilateral del acuerdo entre todos los países Parte. En virtud de ella, este tratado no sólo regirá las relaciones comerciales entre cada país centroamericano y Estados Unidos (EEUU), sino también entre los propios países del área. Es importante señalar que el CAFTA no busca derogar la normativa centroamericana preexistente, sino más bien permitir su coexistencia, con la única limitante de que los países de la región no podrán desmejorar las disciplinas acordadas en el CAFTA, a través de los instrumentos de la integración vigentes o mediante la adopción de instrumentos o medidas inconsistentes con el acuerdo. Esto se materializa de diversa manera en cada una de las áreas temáticas del tratado, dependiendo de distintos factores.*

González, como otros autores que respaldan este análisis, insiste en que este planteamiento no pretende supeditar el proceso de integración al CAFTA, como menciona expresamente el texto del acuerdo en su artículo 1.3.2. Según la misma autora, el artículo citado no sostiene que el CAFTA sustituya los instrumentos jurídicos de la integración centroamericana sino que coexistirá con éstos, convirtiéndose en el “piso” de las disciplinas que los países se comprometen a respetar en su comercio recíproco.

Este análisis se recibe con cierto recelo desde algunas instituciones y gobiernos centroamericanos pese a la presunta larga discusión sobre la aplicación plurilateral del acuerdo en el marco de la negociación del CAFTA. Pero los argumentos que discutirían este impacto y ámbito de aplicación han sido poco explicitados y discutidos públicamente. El argumento de la multilateralidad de los acuerdos ha sido defendido también por autores como Gert Rosenthal, Amy Angel y Noé Hernández en el notable proyecto de ASIES-SEGEPLAN<sup>20</sup> dirigido por el economista guatemalteco Pablo Rodas; o en el trabajo de Carlos Imendia sobre este tema para el Círculo de Copán y el CIDH<sup>21</sup>.

La tesis dominante en González y alguno de los autores que respaldan esta visión, como la relevante aportación del ex-Secretario ejecutivo de la CEPAL, Gert

Rosenthal<sup>22</sup>, es que no hay incompatibilidad entre el CAFTA y los acuerdos de integración; que el CAFTA es un impulso al perfeccionamiento y consolidación del ordenamiento normativo y jurídico de la integración; y que la cooperación intrarregional combinada reforzará mutuamente la capacidad para cumplir los requisitos de los acuerdos de integración y del CAFTA. Según estos análisis y la condición de piso del CAFTA, el final de los procesos de desgravación arancelaria en el marco del CAFTA (95% desgravado, con arancel cero, a los 10 años de la entrada en vigencia) sería el impulso definitivo tanto a la negociación del arancel externo común como a la convergencia de todos los acuerdos de libre comercio firmados bilateralmente por los países centroamericanos<sup>23</sup>.

Es conveniente señalar, como analizan con detalle los trabajos mencionados, la necesidad de distinguir la coexistencia de normativas procedentes de la integración centroamericana y del CAFTA en materia de comercio de bienes, excepciones, administración de tratados y solución de controversias; y la presencia de normativas de aplicación exclusiva del CAFTA, no contempladas en la integración centroamericana (por ausencia en unos casos y por estar pendiente de ratificación en otros), por ejemplo en materia de contratación pública, inversión, comercio de servicios, propiedad intelectual, y normativa laboral y ambiental.

Sin duda, es posible que estos efectos positivos puedan tener alguna capacidad de impulsar el proceso de integración, pero es indispensable señalar que estos argumentos se basan en una cierta desconfianza sobre la firme voluntad de los gobiernos centroamericanos de avanzar en la integración y de enfrentar las tareas pendientes, por ejemplo, en materia institucional y de establecimiento de la unión aduanera.

Los gobiernos centroamericanos no han podido escudarse en esta ocasión en la presión estadounidense. En un entorno de mayor publicidad de la negociación, y dada la imposibilidad de ratificar 5 tratados distintos en su Congreso, Estados Unidos animó la finalización de las negociaciones sobre la unión aduanera centroamericana. Aunque esta exigencia reanimó las negociaciones, estancadas desde el intento de avanzar de Guatemala y El Salvador, los países centroame-

<sup>19</sup> GONZÁLEZ (2005).

<sup>20</sup> ASIES-SEGEPLAN (2006).

<sup>21</sup> NOWALSKI (2006). CIDH son las siglas del Centro Internacional de Desarrollo Humano de San José de Costa Rica.

<sup>22</sup> ASIES-SEGEPLAN (2006), volumen II.

<sup>23</sup> No obstante, Rosenthal señala junto a esos argumentos favorables a la compatibilidad del CAFTA y los acuerdos centroamericanos, el riesgo de que los países centroamericanos pierdan la visión regional y se centren en ofrecer condiciones más atractivas a las nuevas inversiones derivadas del CAFTA. Señala también los importantes retos de todo tipo que enfrentan las autoridades nacionales para obtener los beneficios potenciales del acuerdo.

ricos no tuvieron la fortaleza política de aprovechar ese momento. Dejaron una vez más que una negociación externa marcará la tendencia del proceso, a partir de la transacción con los intereses de la otra parte y con un calendario no ajustado a las necesidades específicas de la región.

Sin duda, es una solución que implica un evidente grado de subordinación de los acuerdos de integración pero que puede que sea una solución más pragmática. Como sostendremos después, esta subordinación pierde gravedad en la medida que la unión aduanera está dejando de ser eje esencial de la integración centroamericana.

La segunda gran negociación comercial externa, el Acuerdo de Asociación con la Unión Europea, todavía en proceso, atrae la atención prioritaria de la integración centroamericana y de sus gobiernos. Los años 2008 y 2009 están consagrados a la negociación con la UE. Este acuerdo de asociación está marcado por la incorporación a la negociación de un tercer eje de libre comercio que se une al diálogo político y cooperación que eran los ejes tradicionales del Proceso de San José.

No cabe duda del interés que este proceso tiene para Centroamérica, pero está dedicación conlleva costes de oportunidad importantes. Hay varias rondas UE-CA y otras varias rondas de negociación intrarregional entre cada una de ellas. ¿Podrán dedicarse a otra cosa los funcionarios de los ministerios de relaciones exteriores y de economía y comercio exterior? Sin restarle ninguna importancia al acuerdo con la UE, el esfuerzo que demanda esta negociación puede retrasar o interrumpir inoportunamente los avances que se estaban produciendo en el sistema. Una vez más, los países centroamericanos dejan atrás su agenda regional ante agendas externas.

No obstante, la importancia económica de este nuevo componente de las relaciones UE-CA es potencialmente grande para todos los países y de claro interés para Costa Rica que es el país con mayor relación comercial con la Unión Europea. Más del 50% del comercio entre Centroamérica y la UE corresponde a exportaciones e importaciones costarricenses.

## 6. La efectiva multidimensionalidad del proceso

Dos características diferencian la integración de los noventa de las de décadas anteriores, tal y como se viene enfatizando desde la aprobación del Protocolo de Tegucigalpa. Por una parte, el SICA es un proceso de integración hacia fuera. Por otra parte, es un proceso multidimensional que huye del defecto del economismo del Mercado Común Centroamericano (MCCA). El SICA contempla cuatro dimensiones en sus tratados actuales: política, económica, social y cultural. Y desde la aprobación de la Alianza Centroamericana para el Desarrollo Sostenible (ALIDES) se menciona también la dimensión ambiental del sistema.

No todas las dimensiones tienen el mismo desarrollo e importancia. Como se aprecia en los símbolos del SICA, cada dimensión tiene una proyección institucional en la que se pueden encontrar los más de 40 órganos e instituciones regionales o intergubernamentales que reconoce el sistema y cuyas principales características se pueden conocer a través de la valiosa información que proporciona el portal del Sistema ([www.sica.int](http://www.sica.int)).

Por ejemplo, pertenecen claramente a la dimensión económica del SICA Secretarías especializadas como la Secretaría de Integración Económica Centroamericana (SIECA), la Secretaría Ejecutiva del Consejo Monetario Centroamericano (SE-SECMCA), la Secretaría del Consejo Agropecuario Centroamericano (SG-CAC) o la Secretaría Técnica del Consejo Centroamericano de Turismo (ST-CCT). Pertenecen también instituciones como la Unidad Coordinadora de la Organización del Sector Pesquero y Acuícola del Istmo Centroamericano (OSPESCA) o el Centro para la Promoción de la Micro y Pequeña Empresa en Centroamérica (CENPROMYPE).

La dimensión social del proceso se fundamenta en el Tratado de la Integración Social de 1995 y a ella se adscriben secretarías e instituciones como la Secretaría de la Integración Social Centroamericana (SISCA), el Instituto de Nutrición de Centroamérica y Panamá (INCAP) o la Secretaría del Consejo de Ministros de Salud de Centroamérica (COMISCA).

La dimensión cultural del proceso no ha avanzado mucho más allá de la formulación de su importancia y la Secretaría General de Coordinación Educativa y Cultural Centroamericana (SG-CECC) está más bien centrada en su agenda en materia de educación.

La dimensión ambiental se apoya en la Secretaría Ejecutiva de la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (SE-CCAD). Quizás se puede incorpo-

rar también a esta dimensión al Centro de Coordinación para la Prevención de Desastres Naturales en América Central (CEPRENAC) aunque, como muchas otras instituciones, su ámbito de trabajo es multidimensional.

Evidentemente, entre tanto ámbito de trabajo e instituciones en el sistema, hay áreas que están funcionando bien y otras que no. Analizarlas con detalle está lejos de las posibilidades de este trabajo pero se pueden señalar algunos rasgos generales sobre el funcionamiento de algunas dimensiones.

Independientemente de factores de carácter coyuntural como malos liderazgos en la gestión de las instituciones o conflictos específicos entre Estados miembros que condicionan la normal evolución de esas áreas, se puede afirmar que hay ámbitos del sistema que destacan por su capacidad de generación de actividad y resultados.

Así ocurre, por ejemplo, en torno a todas las instituciones del ámbito económico que hemos mencionado en párrafos anteriores. Es también el caso del ámbito ambiental de la integración y la CCAD.

Y ocurre también en áreas de trabajo emergentes en el proceso de integración que se construyen sobre consensos de las instituciones nacionales a partir de los que se elaboran agendas regionales que a su vez demandan una institucionalidad sobre la que apoyarse. Este está siendo el caso de la estrategia regionales de seguridad, de la estrategia regional energética sustentable 2020 o de la creación de la Secretaría Ejecutiva del Consejo de Ministras de la Mujer Centroamericana.

No todas las dimensiones han respondido a las expectativas. Pese a su evidente potencialidad e importancia, la integración social, tal y como se definió y como ha sido atendida por los países centroamericanos y sus instituciones, no ha resultado un ámbito propicio para la actuación regional. Como decíamos, la dimensión cultural no ha logrado desarrollarse y sigue sin ser mucho más que una declaración de intenciones.

Las circunstancias son muy variables pero existen algunos rasgos comunes en los ámbitos de la integración que sí resultan dinámicos:

- Son ámbitos en los que el diseño y aplicación regional de políticas aporta “economías de escala” sobre la alternativa de los escenarios nacionales.

- Los gobiernos nacionales han consensado la necesidad de realizar diagnósticos y estrategias de carácter regional y se han dotado de una agenda común sobre la que hay cierto consenso.
- Sus instituciones están aportando capacidad técnica de la que carecen los gobiernos o una mayor facilidad para atraer la asistencia técnica necesaria.
- La acción conjunta y sus instituciones aportan una mayor capacidad de obtener recursos económicos de la inversión financiera y la cooperación externa, y una mayor capacidad de negociación y presencia internacional.

En cualquier caso, aunque existen numerosos ejemplos de la utilidad de la integración y del escenario regional para las políticas de desarrollo, el resultado global es una agenda regional excesivamente expandida, sin criterios de prioridad y con escasos mecanismos de ordenamiento. Ante esta realidad, las instituciones regionales y los gobiernos nacionales ven desbordadas sus capacidades y la ciudadanía ve frustradas sus expectativas.

La dinámica de la integración centroamericana es demasiado propicia a elevar cualquier asunto o problemática común al escenario regional, antes de preguntarse si el abordaje regional del problema tiene sentido. Las reuniones presidenciales y los altos mandatarios de los gobiernos centroamericanos no sólo no enfrentan ese problema, sino que son seguramente uno de sus principales promotores.

No todo problema centroamericano debe ser materia de integración regional. Prioridades tan indiscutibles como los programas directos de lucha contra la pobreza, el desarrollo de los sistemas educativos o de los sistemas de seguridad social, encontrarán pocas soluciones en el escenario regional.

## 7. El creciente interés de la cooperación internacional

Como hemos señalado antes, el Mitch puso en marcha un proceso de recuperación de la integración centroamericana que, a través de los grupos consultivos, implicó también a la cooperación internacional. Pese al fiasco de la Agenda de Madrid 2002, el Mitch había puesto de manifiesto la necesidad ineludible de abordar regionalmente la solución a determinados problemas. Y el interés de la cooperación internacional en la integración no ha dejado de crecer.



Sin duda, el actor de la cooperación internacional más volcado en la integración regional ha sido la Unión Europea. La cooperación con Centroamérica tiene antiguos y profundos antecedentes alrededor del Proceso de San José. Su protagonismo en estos próximos años va a ser muy destacado por causa de las negociaciones del Acuerdo de Asociación. Cabe destacar, sin embargo, el impacto positivo que ha tenido la planificación de la cooperación regional a partir de los documentos de estrategia regional (RSP, *Regional Strategy Paper*), ligados a las previsiones financieras del presupuesto de la UE.

La estrategia regional 2000–2006, con una aportación de 75 millones de euros, se concentró en dos intervenciones centradas en el corazón del proceso: la unión aduanera y el fortalecimiento institucional en sentido amplio a través del PAIRCA (incluyendo la promoción de la participación de la sociedad civil en el proceso). La estrategia contemplaba también intervenciones importantes en la prevención de desastres naturales y gestión ambiental y en el desarrollo de políticas comunes complementarias a la unión aduanera (proyecto ADAPCCA: Programa de Apoyo al Diseño y Aplicación de Políticas Comunes Centroamericanas).

Los proyectos no han finalizado y eso complica la posibilidad de cerrar la evaluación sobre este proceso pero se puede afirmar que algunas de las aportaciones a través del proyecto Unión Aduanera y del PAIRCA han sido esenciales para acompañar este buen momento del proceso y en alguno de sus avances. Más problemático es el caso de la cooperación en prevención de desastres. Y es pronto para evaluar los resultados del citado ADAPCCA.

Este autor discrepa con algunas de las valoraciones más críticas del interesante informe de evaluación de la cooperación regional de la Unión Europea en América Central<sup>24</sup> encargado por la Comisión Europea. Aunque es evidente y criticable el incumplimiento de los acuerdos regionales, en el desarrollo institucional y normativo se han producido avances significativos propiciados por la cooperación europea que deben unirse a los logros del proyecto de unión aduanera.

El informe destaca adecuadamente la coherencia, sintonía con la agenda regional y pertinencia de lo formulado pero no menciona cómo la estrategia regional de la UE ha volcado sobre las instituciones regionales y el SICA unos compromisos de ejecución que desbordan claramente las posibilidades de instituciones débiles y liderazgos insuficientes. Por otra parte, estas instituciones dependen de decisiones de los Estados miembros, a los que se consulta levemente la formula-

<sup>24</sup> DRN–ADE–ECP–NCG–ECORYS (2007).

ción de las estrategias regionales de intervención sin someterla posteriormente a su aprobación, evitándoles así futuras responsabilidades.

Estos dos defectos, el desbordamiento de las capacidades institucionales y la débil implicación de los Estados del Sistema en la formulación de la cooperación regional, son defectos comunes de la cooperación internacional con el SICA, que se ven más agravados con la escasa coordinación de donantes en torno al proceso de integración.

La estrategia 2007–2013 de la Comisión Europea está a mitad de 2009 en proceso de formulación. Sus proyectos se pondrán en marcha a partir de 2009. Pero el enfoque de las actuaciones es similar. Las prioridades volverán a ser el fortalecimiento institucional y la toma de decisiones en el sistema y el establecimiento de la Unión Aduanera, a partir de un PAIRCA II y de un nuevo proyecto de Unión Aduanera y de promoción de políticas comunes (PRACAMS), centrado en el control de calidad de productos y la aplicación de las medidas sanitarias y fitosanitarias. En concreto, las primeras previsiones presupuestarias del RSP 2007–2013 contempla 20 millones de euros para el primer objetivo y 47 millones de euros para el segundo. En tercer lugar, el énfasis en prevención de desastres y gestión ambiental del periodo anterior se sustituye en esta ocasión por el apoyo a la promoción de la seguridad regional y el buen gobierno con una dotación de 8 millones de euros.

El segundo donante internacional con el SICA es España que, con la firma del Memorando de entendimiento del Ministerio de Asuntos Exteriores y el SICA el año 2001 abrió una dimensión regional adicional a su importante cooperación bilateral con Centroamérica. En consecuencia, la Agencia Española de Cooperación Internacional para el desarrollo (AECID) puso en marcha en el 2004 su Programa regional de cooperación con Centroamérica, que había presentado a los presidentes centroamericanos el año 2002 y creó el Fondo España–SICA el año 2006.

El Fondo España–SICA es un instrumento financiero y de gestión que canaliza la mayor parte de la financiación de ámbito regional desde el año 2006. El Programa regional ha supuesto una financiación de 32 millones de euros desde el año 2004 hasta el año 2008. Algo más de 20 millones se canalizan a través del Fondo dirigido por un comité ejecutivo SGSICA–AECID y gestionado por la Secretaría general del SICA que coordina a un grupo de instituciones regionales ejecutoras, con el apoyo de un asesor principal y una gerente administrativa.

Aunque el programa regional y el Fondo España-SICA se han ido definiendo progresivamente, por lo que está todavía en construcción, parece evidente la pertinencia de definir una actuación regional de la cooperación española en Centroamérica. No obstante, no todas las líneas del programa cumplen con la misma intensidad el doble objetivo de responder a los objetivos específicos del sector y de contribuir al fortalecimiento de las instituciones del sistema y a la consolidación del proceso de integración.

Del Programa regional de la AECID y del Fondo España-SICA cabe esperar resultados positivos y buenas prácticas en materia de fortalecimiento de las instituciones del sistema, de apropiación por las instituciones de los objetivos de cada línea y de su ejecución, de alineamiento con las agendas regionales. También en materia de coordinación con otros donantes; de coordinación con organismos, instituciones y otros actores españoles; de cooperación horizontal entre los países centroamericanos y de cooperación triangular con otros países latinoamericanos.

Pero la Comisión Europea y España no son los únicos actores de la cooperación internacional que plantean programa y estrategias regionales. En los últimos años, las instituciones del sistema se enfrentan a una importante oferta de cooperación técnica y financiera que está resultando difícil de asimilar. Países como Francia, Canadá, Alemania, Japón o Taiwán tienen o están definiendo programas de cooperación en torno al SICA.

Sin duda, la cooperación internacional es indispensable. Su financiación sostiene buena parte de la actividad de las instituciones del sistema. La ausencia de mecanismos automáticos y suficientes de financiación compromete el desarrollo de su actividad y refleja un grado de compromiso limitado por parte de los países. En todo caso, para justificar la importancia de la financiación de la cooperación internacional a las instituciones, es necesario destacar la importancia sobre el conjunto de las actividades de aquellas derivadas de programas promovidos con la cooperación internacional.

El discurso sobre la necesidad de que los países se comprometan con la financiación de sus instituciones y la sostenibilidad del proceso de integración se fundamenta en argumentos indiscutibles. Pero a medio plazo es difícil imaginar un escenario de desarrollo de la integración que no cuente con una aportación sustancial de la cooperación internacional. De forma muy descoordinada y con escaso alineamiento con las prioridades de la agenda regional, la cooperación internacional ejerce a manera de fondo de financiación de la integración centroamericana.

Este hipotético y lejano escenario de fondo común contrasta con la realidad. Las distintas cooperaciones son sustento esencial de las acciones de buena parte de las instituciones del proceso (no de SGSICA, SIECA, Parlamento y Corte, ni de los gastos de funcionamiento de Cumbres y consejos de ministros principales) pero contribuyen también a la excesiva expansión de la agenda regional, a distraer a estados e instituciones del seguimiento de sus prioridades y a debilitar a las instituciones forzando sus procedimientos y capacidades.

Tan importante como la aportación financiera es la función que la cooperación internacional puede aportar a la integración como actor que defiende o promueve los intereses regionales. Frente a la intergubernamentalidad del proceso y la falta de voluntad política y liderazgo de sus estados, las instituciones no serán capaces de defender los intereses regionales frente a los nacionales sin la complicidad de la sociedad civil y la cooperación internacional.

Todo ello hace evidente la necesidad de avanzar en el proceso de alineamiento y armonización regional. Después de los antecedentes generales (Cumbre del Milenio, consenso de Monterrey y los foros de alto nivel de Roma y París), la región definió su interés y compromiso de avanzar en este tema en el foro regional de alto nivel de armonización y alineamiento de la cooperación internacional que se celebró en Viena en mayo de 2006. Estaba prevista una reunión de seguimiento en el año 2007 pero no se celebró y el proceso está detenido pese a las esporádicas manifestaciones de interés por recuperarlo.

La demanda de capacidades que genera la negociación del Acuerdo de asociación con la UE, las dificultades de la SGSICA para liderar un proceso complejo y los recelos de Estados miembros y agencias de cooperación sobre el tema, explican las dificultades de su avance. No es evidente, por tanto, que este proceso se vaya a abordar con la intensidad necesaria a corto plazo.

## 8. Conclusiones

La integración centroamericana vive, por tanto, un dinámico aunque confuso buen momento, que se desarrolla en un aparente cambio de paradigma de los procesos de integración en América Latina. Este paradigma renovado sustituye el rol que, como eje central del proceso, ejercía el compromiso de establecimiento de las uniones aduaneras. La categoría que ordenaría ahora la construcción de la integración económica es el mercado único o la definición de un mercado

regional en el que se promueva abiertamente la libre circulación de factores y la coordinación de algunas políticas, pero en un entorno de apertura y acuerdos comerciales diversos, sin estrategias comunes frente al exterior. Simplificando, la estrategia consistiría ahora en explotar las ventajas derivadas del posicionamiento y control de un mercado regional atractivo conjuntamente, en alianza con socios externos y aprovechando los sectores de exportación basados en las ventajas competitivas tradicionales.

Este escenario deja margen a un mercado de menor interés para grandes capitales y muy propicio para pequeñas y medianas empresas. Cabe preguntarse, no obstante, si este tipo de integración contribuye a revertir alguna de las dinámicas excluyentes en las que se han visto atrapadas las sociedades y economías centroamericanas. O si se trata de una versión más sofisticada de las estrategias promotoras de la apertura y la liberalización, que aprovechan con inteligencia las ventajas de procesos de integración que no están demostrando contradicción ante sus objetivos e instrumentos.

El escenario se completa además con un segundo eje del proceso que es la promoción de la cooperación regional para proveer bienes públicos regionales. Infraestructuras, energía, seguridad, son políticas complementarias a la apertura y liberalización en las que una eficaz cooperación regional podría ofrecer muy buenos resultados.

Se trata, obviamente, de una opción pragmática y acorde con los temores tradicionales a las ineficiencias que pueden causar los procesos de integración profunda con aspiración a espacios de supranacionalidad. Por ello, no es arriesgado afirmar que la promoción de una integración basada en el mercado único y la generación de bienes públicos regionales, podría esconder la intención de que estos acuerdos no lleguen mucho más allá de la cooperación entre países, con contenidos que no obstaculicen el marco multilateral de relaciones económicas internacionales y un entorno de desarrollo propicio para los sectores más favorecidos y mejor conectados a la economía mundial.

Sin embargo, pese a estas sospechas, la integración regional puede ser también el vehículo de esas políticas y de otras que faciliten el desarrollo de un cierto marco regulatorio sobre los actores más beneficiados por el mercado regional<sup>25</sup>, así como una distribución más equitativa de los beneficios de la apertura, la integración y el desarrollo. Puede ser también el marco de promoción de bienes

<sup>25</sup> SEGOVIA (2005).

públicos regionales basados en el desarrollo de la micro y pequeña empresas en diversos sectores económicos de la región y en la apertura de oportunidades en el mercado regional; o que fomenten la definición de políticas e instrumentos de cohesión social. Puede también ser el escenario propicio para fomentar mejores condiciones de gobernabilidad, mayor eficacia de las políticas públicas, progresos en la participación de la sociedad civil y una cooperación al desarrollo más eficaz.

Los retos que para ello debe enfrentar a corto plazo la integración son amplios. Pero destacamos entre ellos los siguientes:

1. Avanzar en la reflexión sobre las virtudes de la integración como marco para las políticas de desarrollo en Centroamérica; que posibilite que los países expliciten sus intereses específicos en la integración así como los límites que no desean sobrepasar; definiendo para ello los lineamientos de una agenda regional prioritaria que sea manejable por los países e instituciones de la región y que evite una expansión irresponsable que pueda generar expectativas desmesuradas.
2. Favorecer un adecuado desarrollo del proceso que responda a las expectativas de los ciudadanos, potenciando los mecanismos de seguimiento de los acuerdos y de la labor de las instituciones (Comité ejecutivo, Consejo fiscalizador), así como el equilibrio jurídico de la integración con medidas que aseguren el cumplimiento de los acuerdos presidenciales y la progresiva asunción de la Corte Centroamericana de Justicia del rol de garante de los acuerdos.
3. Fomentar una eficiente y pragmática coordinación entre las instituciones del SICA para reforzar la promoción de los intereses regionales frente a las presiones de los intereses nacionales y a la falta de voluntad política de apoyar algunos acuerdos ya firmados.
4. Exigir un liderazgo responsable a presidentes, ministros y funcionarios de los países miembros del SICA así como a los máximos funcionarios de las instituciones regionales; tal que garantice el cumplimiento de lo acordado, la continuidad de las decisiones y el equilibrio del proceso ante factores externos tan atractivos como el Acuerdo de Asociación con la UE.
5. Demandar un avance suficiente del proceso de alineamiento y armonización de la cooperación internacional que garantice un adecuado apoyo a la integración y una reducción de la ineficiencia de la ayuda.

## 9. Referencias Bibliográficas

ALOP-CID (2008) *Principios y propuestas frente a las negociaciones del Acuerdo de Asociación entre Centroamérica y la Unión Europea*. Bruselas: ALOP-CID, febrero de 2008, 25 pp.

ASIES-SEGEPLAN (2006) *Investigaciones sobre el Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos, Centroamérica y República Dominicana*. Guatemala: ASIES-SEGEPLAN, 2006. Cuatro volúmenes. 1.260 pp., obra completa ISBN 9789993961147.

CALDENTEY DEL POZO, P. (2000) *El desarrollo económico de Centroamérica en el marco de la integración regional*. Honduras: Banco Centroamericano de Integración Económica, 2000, 528 pp.

CALDENTEY DEL POZO, P. (2004) "Organización y funcionamiento institucional del SICA. La integración centroamericana frente al reto de lo institucional. Informe de consultoría", en *Estudio Beneficios y Costos de la integración centroamericana*. México: CEPAL-SICA, 2004, 70 pp. <http://www3.cepal.org.mx/sica>.

CALDENTEY DEL POZO, P. (2009) "Europa y Centroamérica: una alianza prometedor pero esquiva" en OSTERLOF, D. (2009), pp. 21-33.

CALDENTEY, P y ROMERO J. J. (Editores) (2009) *El SICA y la UE: un análisis de integración regional comparada*. San Salvador, Ed. Fundación ETEA, UCA editores (en prensa).

DRN-ADE-ECP-NGC-ECORYS (2007) *Evaluación de la cooperación regional de la CE en América Central. Evaluación para la Comisión Europea*. Bruselas: DRN-ADE-ECP-NGC-ECORYS, julio. Volumen I, 100 pp. Volumen II, 170 pp.

ESTEVADEORDAL, A., FRANTZ, B. Y NGUYEN, T. R. (2002) *Regional Publics Goods. From theory to practice*. Washington: BID y Asian Development Bank, Washington, 444 pp. ISBN 1931003858.

FUENTES, K. J. A.; HERDOCIA, M.; ALFARO, J. M. (2007) *Hacia un pacto centroamericano de integración*. Documento de trabajo PAIRCA, El Salvador, PAIRCA, 131 pp.

GONZÁLEZ A. (2005) *La Aplicación del Tratado de Libre Comercio entre República Dominicana, Centroamérica y Estados Unidos*. Washington, D.C.: Oficina de

Comercio, Crecimiento y Competitividad, OEA, marzo de 2005, 56 pp. [http://www.dttc.oas.org/trade/studies/TU18\\_SPA\\_AGonzalez.pdf](http://www.dttc.oas.org/trade/studies/TU18_SPA_AGonzalez.pdf)

GRANADOS, J. (2001) *La integración comercial centroamericana: un marco interpretativo y cursos de acción plausible*. INTAL-BID, documento de divulgación 8. Buenos Aires: INTAL-BID, 36 pp.

HERDOCIA SACASA, M. (2005) *Soberanía clásica, un principio desafiado ¿hasta dónde?* Managua: Mauricio Herdocia, 206 pp. ISBN 9992403942.

INSTITUTO PARA LA INTEGRACIÓN DE AMÉRICA LATINA (2007) *Informe Centroamericano n° 3*. Buenos Aires: BID-INTAL, abril 2007, 156 pp. ISBN 9789507382604.

LOMBAERDE, P. (2006) *Assessment and measurement of regional integration*. Reino Unido: Routledge and Warwick studies in Globalisation, 260 pp. ISBN 0145366356.

NOWALSKI, J. (editor) (2006) *CAFTA/TLC. Alcances del DR-CAFTA en el marco de la integración centroamericana*. Costa Rica: Centro Internacional de desarrollo humano y Lara Segura y asociados editores, 146 pp. ISBN 9968930121.

OSTERLOF, D. (2009) *Europa y Centroamérica: Asociación y Cooperación*. Costa Rica, Ed. CIDH, 66 pp.

OSTERLOF OBREGÓN, D. Y NOWALSKI ROWINNSKI, J. (2007) *La integración centroamericana. Hacia una relación virtuosa entre cohesión social y desarrollo económico*. Colección prospectiva 11. San José, Asociación Instituto de estudios superiores para el desarrollo sostenible y humano CIDH, 95 pp. ISBN 9789968512008.

PROYECTO ESTADO DE LA NACIÓN (2002) *Estado de la región en desarrollo humano sostenible*, Costa Rica: Proyecto estado de la nación, 356 pp.

ROSALES, O. (2006) "Integración regional: propuestas de renovación", en el seminario *Paradojas de la Integración en América Latina*. Santiago de Chile, 13-14 diciembre 2006, organizado por CEPAL - FLACSO - Fundación Carolina.

SANAHUJA, J. A. (2007) "Regionalismo e integración en América Latina: balance y perspectivas". *Revista Pensamiento Iberoamericano*, n° 0, segunda época (enero 2007), pp. 75-106.

SCHIFF, MAURICE Y WINTERS, L. ALAN (2004) *Integración regional y desarrollo*. Washington: Banco Mundial y Alfaomega Colombiana, 321 pp. ISBN 9586824802.

SEGOVIA, A (2005) *Integración real y grupos de poder en América Central: implicaciones para el desarrollo y la democracia de la región*, San José, Fundación Friedrich Ebert, 188 pp. ISBN 9977961336.

SIECA (2009) *Estado de Situación de la integración económica centroamericana*, Guatemala, SIECA, febrero de 2009, 24 pp.

## ESTUDIOS

### El desarrollo institucional en el contexto de la ineficacia de la ayuda: ¿qué podemos hacer?

Pablo Bandeira<sup>1</sup>

**Palabras clave:** *Desarrollo institucional, buen gobierno, gobernabilidad democrática, eficacia de la ayuda.*

**Key words:** *Institutional development, good governance, democratic governance, aid effectiveness.*

**Mots clés:** *Développement institutionnel, le bon gouvernement, gouvernabilité démocratique, efficacité de l'aide.*

#### I. Introducción

La cooperación para el desarrollo institucional se enmarca dentro de dos cuestiones que son probablemente las más destacadas en la actualidad de la cooperación internacional: por un lado, el reconocimiento de la importancia de las instituciones para el desarrollo económico y social de los países, y por otro, la necesidad acuciante de aumentar la eficacia de la ayuda. Pero, ¿qué es el desarrollo institucional?, ¿hasta qué punto es necesario para promover un desarrollo económico y social sostenible?, ¿qué instituciones promueven el desarrollo?, ¿cómo fomentarlas a través de la cooperación internacional? Estas son las preguntas que trataré de responder en este artículo, basándome en los estudios que se han publicado recientemente a nivel internacional.

<sup>1</sup> Doctor y profesor de Economía Internacional. Universidad CEU-San Pablo. Quiero expresar mi agradecimiento a los profesores Patricia Argerey y José María Larrú, y a los evaluadores anónimos de la *Revista de Fomento Social* por sus valiosos comentarios a versiones anteriores.