

La integración en Centroamérica, 2017-2018: coyuntura y escenarios prospectivos



Carlos Federico Domínguez Avila
Centro Universitario Unieuro de Brasilia
e-mail: Cdominguez_unieuro@yahoo.com.br

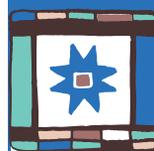
Introducción

El presente artículo explora la coyuntura y los escenarios prospectivos de la integración centroamericana, particularmente en su dimensión económica. Se constata que el más importante acontecimiento reciente está relacionado a la conformación de una unión aduanera entre Guatemala y Honduras, vigente desde el 26 de junio de 2017. Este acuerdo pretende crear un territorio aduanero único, con libre tránsito de personas y mercancías, un arancel externo común, la eliminación de los puestos fronterizos internos, y el establecimiento de aduanas periféricas. Se espera que, hasta 2018, otros países que forman parte del Sistema de la Integración Centroamericana-SICA, particularmente El Salvador y Nicaragua, adhieran a la unión aduanera bilateral guatemalteco-hondureña.

Este proceso se inició en diciembre de 1960, cuando los representantes de cuatro países firmaron, en Managua, el Tratado General de Integración Económica Centroamericana. Desde hace casi sesenta años, la integración centroamericana ha experimentado diferentes vicisitudes. Actualmente, ese importante proceso de integración regional presenta novedades, vitalidad, dinamismo y razonables perspectivas futuras. Igualmente, la integración centroamericana, considerada como una de las más antiguas de América Latina, goza de considerable reconocimiento y prestigio endógeno –esto es, intra-centroamericano– y exógeno. Ello se ha manifestado tanto con la incorporación de nuevos socios plenos al Sistema de la Integración Centroamericana-SICA –tal es el caso de Belice, Panamá y República Dominicana–, como con el surgimiento de observadores y también socios extra-regionales. Algo semejante se puede ponderar sobre los acuerdos que, de forma conjunta, comunitaria y coordinada, los países centroamericanos han logrado firmar con otros bloques y potencias del continente americano y del mundo.

Conviene destacar que el proceso de integración centroamericano también ha sido abrazado y reconocido en términos societales. Consecuentemente, son innúmeras y frecuentes las reuniones de actores políticos, sociales, culturales, ambientalistas, académicos, económicos y de seguridad que, desde diferentes perspectivas, propugnan por ampliar y profundizar a uno de los procesos de integración regional más antiguos del continente y del mundo –prácticamente creado en la misma época del inicio de la integración europea (Grien, 1994).

Asimismo, siguiendo la noción del “regionalismo abierto” (Cepal, 1994), las partes procuran una integración multidimensional, trascendente, y que genere una ideología propia –en términos epistemológicos, este concepto cepalino también puede compararse



con las nociones de “regionalismo post-liberal” (Sanahuja, 2012) o de “regionalismo post-hegemónico” (Riggirozzi, 2012). La integración centroamericana también se caracteriza por la existencia de una geometría variable bastante evidente, en función de su naturaleza esencialmente intergubernamental. Ello significa que los gobiernos de los países miembros del SICA están facultados a realizar y decidir el ritmo o la velocidad en la que desean participar de la experiencia comunitaria. La voluntad política y la cesión de soberanía definen los modos y los ritmos del proceso para la conformación de una entidad supranacional diferenciada a las individualidades originales. Consecuentemente, el acuerdo específicamente intrarregional acaba siendo yuxtapuesto a los acuerdos fundamentales de naturaleza bilateral, macro-regional o de naturaleza global.

Por lo tanto, la integración centroamericana se identifica tanto con los acuerdos específicos entre Estados centroamericanos –entre ellos, la unión aduanera bilateral guatemalteco-hondureña–, como con los acuerdos de cooperación, concertación y convergencia estructural con México y Colombia (Proyecto Mesoamérica), con países del Gran Caribe (Asociación de Estados del Caribe), con la Comunidad de los Estados Latinoamericanos y Caribeños-Celac, con la Alianza del Pacífico (que incorporará próximamente a Costa Rica y Panamá), con la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (que incluye a Nicaragua). E incluso en lo referente al actual proceso de negociación del SICA con los países miembros del Mercado Común del Sur-MERCOSUR (Domínguez, 2010). Conviene agregar que, salvo mejor interpretación, la participación de los países centroamericanos en diferentes y complementares procesos de integración, no necesariamente termina debilitando o ensombreciendo la integración específicamente centroamericana, que generalmente es de la mayor prioridad para los Estados partes.

En este contexto general, la reciente aprobación e implementación de una unión aduanera bilateral guatemalteco-hondureña –abierta a otros países centroamericanos– es, como mencionado, la novedad más importante y significativa de la integración regional en el período 2017-2018. Vigente desde junio de 2017, la referida unión aduanera es considerada como el primer paso concreto para hacer cumplir uno de los objetivos presentes en el convenio constitutivo de la integración centroamericana, firmado en 1960, y del denominado Marco General para la Negociación de la Unión Aduanera Centroamericana, firmado en Guatemala, en 2007.

Obsérvese que la entrada en vigencia de la unión aduanera bilateral es un importante aliciente integracionista, incluso en el marco de las conmemoraciones del bicentenario de la independencia de la antigua Capitanía General de Guatemala 1821-2021. Al respecto,

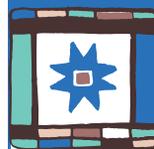
recuérdese que aquella entidad político-administrativa del período colonial español incluía a cinco –Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua– de los ocho miembros plenos del actual SICA. Ese antecedente histórico de pertenencia e identidad compartida es sumamente importante en el estudio de la coyuntura y de la integración centroamericana. Al final, aquellos pequeños países se independizaron conjuntamente. Y aún después de muchas vicisitudes y conflictos –que incluyeron al dramático conflicto centroamericano de la década de 1980 y acontecimientos subsecuentes–, la persistencia del ideal integracionista es particularmente robusta en las sociedades, en la simbología de Estado, y en las relaciones intrarregionales (Aguilera, 2016).

Al mismo tiempo, parece importante también tomar nota de que no faltan desafíos de orden político, socioeconómico y cultural. Algo semejante se puede ponderar sobre los rezagos en el campo de la armonización de normas, regulaciones y procedimientos, bien como en el espinoso tema del financiamiento de las instituciones y de la propia burocracia comunitaria directamente envuelta en la formulación e implementación de los proyectos y políticas regionales, de la gestión de los recursos, y del cotidiano de la integración centroamericana (Rosenthal, 2004).

El presente artículo procura auscultar el devenir de la integración centroamericana con base en dos preguntas-orientadoras: ¿cuáles son los principales actores y las principales iniciativas recientes del proceso de integración?, y ¿qué escenarios prospectivos es lícito proponer para el proceso de integración Centroamérica, con un horizonte temporario hasta 2021?

La conformación de la unión aduanera guatemalteco-hondureña, 2017

El 26 de junio de 2017 entró en vigor el acuerdo para la conformación de una unión aduanera bilateral Guatemala-Honduras. Ese acontecimiento se erigió en un importante marco para el devenir de la integración centroamericana, en general, por atender a uno de los objetivos anunciados desde los inicios de ese largo proceso. Igualmente, en las semanas subsecuentes al inicio de la fase operativa de la referida unión aduanera bilateral, los gobiernos de El Salvador y Nicaragua expresaron oficialmente su interés y disposición para incorporarse a la misma, en el menor plazo de tiempo posible, quiere decir, hasta 2018.



En términos teóricos, el concepto de unión aduanera es una etapa más profunda, intensa y compleja de la integración regional. Concretamente, ese concepto implica crear un territorio aduanero común, facilitar la libre movilidad de personas y mercancías (sin importar su origen), el establecimiento de un arancel externo común (rigoroso), y la conformación de aduanas periféricas que laboren con base en códigos modernos y armonizados. Paralelamente, los Estados que participan en la unión aduanera se comprometen a adoptar políticas tributarias y de comercio exterior convergentes y no discriminatorias. En una fase ulterior se puede incluso crear una autoridad aduanera común responsable por la administración y la distribución equitativa de los tributos e ingresos arancelarios.

Las uniones aduaneras pueden ser ‘perfectas’ o ‘imperfectas’. Las primeras surgen cuando los aranceles aduaneros aplicados a los Estados miembros son efectivamente eliminados. Las segundas acontecen cuando los Estados parte de la unión aduanera continúan imponiendo algún tipo de restricción a una completa movilidad de factores productivos. Generalmente esas restricciones comerciales y de inversiones son justificadas desde el argumento de la defensa de la industria nacional ante la competencia de bienes procedentes de los socios que participan en la unión aduanera, bien como de eventuales desequilibrios estructurales o defensa sanitaria.

Como ha sido mencionado anteriormente, la conformación de una unión aduanera centroamericana es una propuesta y objetivo presente en los documentos fundadores del proceso de integración regional. Pero no fue solamente a partir de la firma de un acuerdo específico y protocolos adicionales para regular las negociaciones en dicha materia, de 2007, que se clarificaron los senderos a ser recorridos por las partes interesadas (Pellandra y Fuentes, 2011).

En ese contexto, el anuncio de las negociaciones bilaterales guatemalteco-hondureñas orientadas hacia la conformación de la largamente aguardada unión aduanera fue realizado, en diciembre de 2014, en el contexto de una visita del entonces presidente Otto Pérez Molina a Honduras. En la oportunidad, Pérez Molina y el presidente hondureño Juan Orlando Hernández instruyeron a las autoridades ministeriales del área económica –particularmente los miembros de sus respectivos gabinetes envueltos en responsabilidades aduaneras y tributarias– a realizar estudios técnicos orientados hacia la consecución de una unión aduanera bilateral, en el menor plazo posible. Vale agregar que esta iniciativa esencialmente bilateral fue concebida para atender a una propuesta vigente –pero no plenamente realizada– desde la década de 1960.



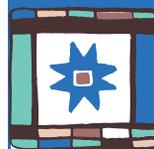
Concretamente, los objetivos propuestos entre las partes eran: (i) promover la libre circulación de bienes y facilitar el comercio, (ii) impulsar una modernización y una convergencia normativa, y (iii) dinamizar el desarrollo institucional de la unión aduanera, en particular, y de la integración centroamericana, en general.

Y después de un complejo proceso de negociaciones bilaterales, además de la correspondiente ratificación parlamentaria de los acuerdos alcanzados, finalmente las partes acordaron la aprobación de la entrada en vigor de la referida unión aduanera bilateral a más tardar en 2017. Recuérdese que este acuerdo bilateral prevé adicionalmente el establecimiento de diez aduanas periféricas –cinco de las mismas en cada país–, el establecimiento gradual de una zona de libre tránsito para personas y mercaderías, la facilitación de inversiones recíprocas, y la armonización de información aduanera, tributaria y logística.

La conformación de la unión aduanera guatemalteco-hondureña es sumamente reciente y, por consiguiente, será necesario más tiempo para auscultar de forma más detallada sus resultados e implicaciones en términos binacionales, macro-regionales y continentales. De partida, se espera que el comercio bilateral –estimado en EUA\$1,6 billones de dólares anuales– se expanda considerablemente hasta 2021. Una tendencia similar podría ser verificada en lo concerniente a las inversiones productivas recíprocas.

El desempeño de las aduanas periféricas será particularmente decisivo en el momento de evaluar el grado de suceso logrado por este proceso de integración profunda. Acontece que tales aduanas periféricas deberán ser sumamente rigurosas en la aplicación del arancel externo común, principalmente cuando se trata de mercancías destinadas al mercado consumidor del país asociado. Igualmente, la armonización o padronización de regulaciones –incluso la denominada Factura Y Declaración Única Centroamericana-FYDUC–, bien como las compensaciones tributarias y el desempeño de los servicios logísticos, demandarán una fuerte incorporación de tecnología de la información y de las comunicaciones.

La capacitación técnica del recurso humano se erige en otro ‘cuello de botella’ que será necesario enfrentar para conseguir una inserción más competitiva y eficiente, además de provocar una imprescindible transparencia y confianza recíproca. Ello incluye la lucha contra la corrupción –incluso contra la evasión tributaria, particularmente en países que aún dependen de la tributación del comercio externo– y el fortalecimiento de la institucionalidad. Vale agregar que ese privilegio de la dimensión económica de la integración regional se justifica por razones históricas. A ese respecto, Luís Solís (2002: 148-149) pondera,



Los constantes avances y retrocesos del proceso de integración centroamericana parecen indicar, igualmente, que la economía, no la política, debería continuar siendo la base a partir de la cual se construya y consolide una unión comunitaria regional cada vez más perfecta. La integración centroamericana ha fracasado cada vez que, por diversas razones históricas, se pretendió alcanzarla por medios políticos, a partir de declaraciones de los Estados en coyunturas específicas. Independientemente de lo absurdo que resulta hablar de la integración como de un fenómeno que pueda desdoblarse en dos ámbitos perfectamente separados entre sí, uno económico y otro político, lo cierto es que no ha sido nunca una buena idea iniciarla por el espacio político, sobre todo teniendo en cuenta que casi siempre tales esfuerzos estuvieron acompañados de intentos anexionistas de naturaleza militar, los cuales, lejos de acercar a Centroamérica al ideal de la unión, la colocaron al borde de la guerra.

Así las cosas, continuar trabajando en el marco de la dimensión económica de la integración regional centroamericana es prioritario. Por consiguiente, los resultados operativos de la unión aduanera guatemalteco-hondureña adquieren una relevancia aún mayor y ciertamente trascendental. Esto último es particularmente evidente al constatarse que 2017 no ha sido un año auspicioso para la integración regional en el planeta, he ahí los ejemplos de la salida del Reino Unido de la Unión Europea, de la suspensión de Venezuela del Mercosur, del fracaso de la constitución de una Asociación Transpacífica de Cooperación Económica, o de la crisis del Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte-Nafta.

Otras dimensiones de la integración regional en Centroamérica

Más allá de una concepción únicamente economicista de la integración regional, en el istmo centroamericano persiste una integración profunda, societal y de hecho que incluye la convergencia, las afinidades electivas y la concertación de actores e instituciones político-sociales, culturales, ambientales, académicas y de seguridad (Jaramillo, 2008).

Con efecto, de forma paralela a los necesarios flujos de comercio, inversiones y servicios intra-centroamericanos, se observan poderosos y crecientes vínculos transnacionales entre actores y gremios de empresarios, trabajadores, militantes sociales, y otros. Ello, en general, es sumamente importante y relevante, ya que le concede

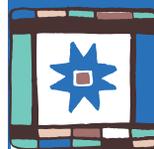
al proceso de integración una base social, político-económica y cultural ampliada, consecuente y eventualmente resiliente frente a las vicisitudes, a los imprevistos y a los momentos de escepticismo. Obviamente, por razones de espacio no es posible explorar detalladamente en este espacio esa multifacética caracterización de la integración centroamericana, que, sin embargo, merece ser llevada en consideración permanentemente (Guerra-Borges, 2010).

Para los fines del presente estudio es suficiente constatar que la creciente unificación de los mercados laborales realizada por trabajadores que han migrado a otros países de la subregión en busca de mejores oportunidades de vida, bien como la interacción en zonas fronterizas –particularmente en el Golfo de Fonseca– y la coordinación de entidades de clase, han impulsado una integración societal cada vez más enraizada y consistente. Lo mismo se puede plantear del turismo, del transporte –aéreo, terrestre, y de cabotaje–, de los bienes públicos regionales, y de asociaciones público-privadas.

Ello no significa desdeñar la contribución de los Estados-nacionales. Recuérdese que esos Estados son fundamentales en el momento de tomar decisiones que puedan implicar alguna cesión de soberanía. En todo caso, la participación activa de la ciudadanía –presionando, deliberando y presionando en favor de la integración– es sumamente relevante y significativa. Así las cosas, en cierto sentido la integración real o societal antecede, independe y hasta supera los documentos firmados por los gobernantes centroamericanos. He ahí la gran relevancia del trabajo de los individuos y colectividades en favor de la integración profunda centroamericana. Al respecto, Alonso Rodríguez (2015: 28) pondera lo siguiente:

“los centroamericanos deben asumir que la integración y su sistema deben fortalecerse, para que esta contribuya de manera significativa a superar las debilidades, particularmente en el campo de la calidad de vida, la superación de la pobreza, el respeto por los derechos humanos y consecuentemente de la equidad de su población”.

Desafortunadamente, esta integración real, profunda, societal, también debe incorporar y hacer referencia a las redes transnacionales de actores político-sociales violentos o dedicados a actividades ilícitas. Tal es el caso de las pandillas juveniles –llamadas de Maras–, con ramificaciones claramente transnacionales. Algo semejante se puede afirmar con relación a mafias y carteles de narcotraficantes, a traficantes de seres humanos –llamados de Coyotes–, y hasta a traficantes de armas. Estos actores no estatales violentos han acabado enlutando a las sociedades centroamericanas –principalmente en los casos de El Salvador, Honduras, Guatemala y Belice. Se explica, así, la dramática situación de violencia homicida que ha transformado



a estos países en naciones particularmente afectadas por aquellos ilícitos. Todo ello ciertamente incide en la marcada diferenciación existente en lo concerniente a las tendencias de desarrollo humano observadas en países de la subregión norte del istmo, de un lado, y las otras naciones.

En efecto, según el Informe sobre Desarrollo Humano 2016, publicado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2016), entre los ocho países miembros del Sistema de la Integración Centroamericana-SICA es posible discernir la existencia de dos subgrupos: uno de desarrollo humano alto, y otro de desarrollo humano medio. Tomando como referencia indicadores de educación, salud e ingreso, el primer subgrupo –quiere decir, los países centroamericanos de desarrollo humano alto– está integrado por Panamá (Índice de Desarrollo Humano-IDH: 0,788, posición 60 en la clasificación mundial), Costa Rica (IDH: 0,776, posición 66), República Dominicana (IDH: 0,722, posición 99), y Belice (IDH: 0,706, posición 103). Entretanto, el subgrupo de países con desarrollo humano medio incluye a El Salvador (IDH: 0,680, posición 117), Nicaragua (IDH: 0,645, posición 124), Guatemala (IDH: 0,640, posición 125), y Honduras (IDH: 0,625, posición 130).

Ciertamente, una evaluación detallada de estos resultados en desarrollo humano en los países del SICA podría acabar excediendo el espacio del presente artículo. Entretanto, sí parece pertinente saludar y destacar el buen desempeño de los cuatro países centroamericanos con desarrollo humano alto, especialmente la muy positiva evolución reciente de República Dominicana y Belice, países que, hasta recientemente eran considerados como de desarrollo humano medio, y que lograron ascender gradualmente en sus respectivos indicadores de desarrollo social. Al mismo tiempo, es evidente que los Estados centroamericanos con desarrollo humano medio deben hacer mucho más en favor del desarrollo humano de sus sociedades. Y en ese esfuerzo en favor del desarrollo social en Centroamérica, la cooperación internacional para el desarrollo, bien como la solidaridad intrarregional, pueden ser perfeccionadas, buscando una alta y creciente eficiencia, eficacia e impacto social y político.

Otro tópico correlato es el concerniente a la calidad de la democracia existente en los países miembros del SICA. Si bien el autoritarismo y los conflictos político-ideológicos que azotaron la región durante buena parte del siglo XX han quedado para atrás, las democracias realmente existentes en Centroamérica experimentan numerosos desafíos, contrapuntos y claro-oscuros, los cuales acaban incidiendo en el devenir específico de la integración regional, que es el problema-objeto de este ensayo de interpretación en particular.

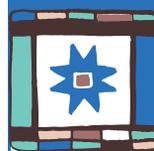


Al respecto, parece importante tener presente que, desde la aprobación del protocolo de Tegucigalpa, de 1991, que marcó el relanzamiento del proceso de integración centroamericana después de casi dos décadas de conflictos armados –especialmente en Nicaragua, El Salvador y Guatemala–, la manutención del régimen democrático se erigió en condición *sine qua non* para el desarrollo político-social y para la construcción de confianza entre los Estados parte del proceso. De modo general, esta virtual cláusula democrática ha sido reiterada en prácticamente todos los principales documentos del bloque. Ciertamente, ello tiene mucho que ver con la así llamada tesis de la paz democrática o kantiana, reconocida en términos de teoría de las relaciones internacionales.

Entretanto, una revisión un poco más exhaustiva de la calidad de la democracia realmente existente en los países miembros del SICA sugiere que sus resultados son muy heterogéneos. Partiendo de la propuesta teórico-metodológica del reconocido politólogo italiano Leonardo Morlino para el estudio de la calidad de la democracia con base en ocho dimensiones principales –Estado de Derecho, Rendición de Cuentas Electoral, Rendición de Cuentas Interinstitucional, Competencia Política, Participación Política, Responsividad, Libertad, e Igualdad/Solidaridad–, observamos significativos avances en Costa Rica, El Salvador y Panamá (Morlino, Pachano y Tovar, 2017).

Con todo, existen dudas y preocupaciones cada vez más evidentes en relación al desempeño democrático en Nicaragua, Honduras y Guatemala. En los dos primeros casos, provoca escozor las evidentes tentativas continuistas de los presidentes Daniel Ortega y Juan Orlando Hernández. Además, en el caso hondureño es importante tener presente la dramática e irregular interrupción del mandato del presidente José Manuel Zelaya. Y en el caso guatemalteco persiste una gran volatilidad y corrupción del sistema político-electoral, que resultó en la destitución del cargo del presidente Otto Pérez Molina y que, al momento de escribir estas líneas –septiembre de 2017–, amenaza con provocar la caída del recientemente electo presidente James *Jimmy* Ernesto Morales. Y en posición intermedia aparecen las experiencias de la calidad democrática en Belice y en República Dominicana.

Por tanto, es importante reconocer y valorizar las democracias existentes –en comparación con los gobiernos autoritarios del pasado. Pero, al mismo tiempo, es necesario tomar nota y trabajar en favor del perfeccionamiento de tales regímenes democráticos, elevando su calidad y efectividad. Perfeccionar la calidad de la democracia existente en cada país centroamericano, bien como en la región del SICA, tendrá consecuencias virtuosas para el proceso de integración regional, que es el problema-objeto del presente



ensayo de interpretación. En efecto, la calidad de la democracia centroamericana será cada vez más evidente en instancias políticas de deliberación comunitaria tales como el Parlamento Centroamericano, en la Secretaría Ejecutiva del SICA, y eventualmente en la Corte Centroamericana de Justicia. Algo semejante se puede afirmar sobre los desdoblamientos de la calidad de la democracia en relación a la credibilidad y al prestigio del proceso de integración regional en términos endógenos y exógenos –por ejemplo, en lo concerniente a la cooperación internacional para el desarrollo recibida colectivamente por los países en referencia.

Algunos desafíos adicionales de la integración centroamericana

Los principales desafíos de la integración centroamericana en la actualidad fueron recapitulados en la denominada Declaración de San José (Costa Rica), emitida en el contexto de la XLIX Reunión de Jefes de Estado y de Gobierno del SICA, el 29 de junio de 2017. En efecto, los gobernantes –y representantes– de los ocho países miembros del Sistema de la Integración Centroamericana reafirmaron la vigencia de los cinco pilares de este proceso de integración regional: el fortalecimiento institucional, la seguridad democrática, la integración social, la integración económica, y la gestión integral del riesgo y cambio climático.

En relación al fortalecimiento institucional se destaca el esfuerzo en dar mayor transparencia y credibilidad a las instituciones comunitarias encargadas de la gestión y del cotidiano del proceso de integración regional. En tal sentido, fue aprobado el nombramiento del expresidente guatemalteco Marco Vinicio Cerezo Arévalo, como Secretario General del SICA, para el período 2017-2021. Las partes también expresaron interés en buscar mecanismos efectivos de financiamiento institucional, bien como de perfeccionamiento de las políticas regionales y de la profesionalización y tecnificación del Banco Centroamericano de Integración Económica-BCIE. En esa oportunidad también fue ratificada la adhesión de la República de Cuba al BCIE, en calidad de socio extra-regional.

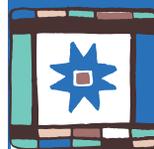
La seguridad democrática es otra temática fundamental, llevando en consideración los altos índices de criminalidad y violencia homicida, particularmente en los países del denominado triángulo norte –quiere decir, El Salvador, Guatemala y Honduras. Trabajar por la reducción de la impunidad y por el fortalecimiento de la cooperación transnacional en la lucha contra el delito es extremadamente importante.

Recuérdese que gran parte de la actual pandemia de violencia homicida que asola a aquellos países se debe, en gran parte, a los espurios efectos del narcotráfico. Efectivamente, el narcotráfico utiliza al istmo centroamericano como zona de transferencia de drogas ilícitas desde los países productores hacia los países consumidores. Además, los carteles utilizan a las economías y especialmente a los sistemas financieros de los países en entrepuestos para el lavado de activos procedentes de las actividades ilícitas.

Los temas sociales, incluyendo la reducción de la pobreza y de la desigualdad, bien como otras asimetrías excesivas entre las partes, también forman parte de una agenda ampliada de integración regional (Hernández, 2000). Procúrase, en este caso, una convergencia con los países de mayor desarrollo humano relativo –Panamá y Costa Rica. Con esa finalidad, los gobernantes instruyeron a sus colaboradores a continuar trabajando conjuntamente –y con apoyo de la cooperación internacional para el desarrollo– en la búsqueda de alternativas viables y condicentes con la promoción del desarrollo humano, la erradicación del hambre, y la inserción productiva tanto en zonas urbanas como rurales. Ello incluye la formulación e implementación de políticas sociales orientadas hacia la promoción de la educación, salud, cultura, equidad de género, juventudes, minorías étnicas, entre otras.

En lo concerniente a la integración económica, las partes tomaron nota con satisfacción de la reciente conformación de la unión aduanera bilateral entre Guatemala y Honduras. Igualmente, se comprometieron a trabajar con mayor destaque en lo tocante a la promoción de las pequeñas y medias empresas que actúan en los países centroamericanos. El esfuerzo por elevar la competitividad internacional y por atraer inversión extranjera a los países del istmo también fue abordado. Conviene agregar que el desempeño macroeconómico de los países centroamericanos en los últimos tres años ha sido bastante positivo y razonable, con un crecimiento anual del producto del orden de 4%, una inflación de 2,5-3,0%, y una carga tributaria media de 14% del producto (Sieca 2017).

Asimismo, la gestión integral del riesgo y cambio climático es mencionada con destaque en virtud de la vulnerabilidad ambiental de los países centroamericanos, localizados en una región sísmica, y sujeta a una alta variabilidad climática que alterna grave sequía y fuertes depresiones. De ahí que no falten en el istmo episodios de huracanes, inundaciones, deslizamientos, erupciones volcánicas, desertificación, amenazas a la biodiversidad, y otros fenómenos semejantes. En tal sentido, la gestión hídrica es explícitamente citada en el documento en aprecio. Entretanto, es probable que en esta Declaración de mandatarios del SICA el tema de la seguridad ambiental haya tenido



una presencia menos contundente de lo que se podría esperar. Recuérdese, además, que Costa Rica ha sido un país muy activo en la agenda ambiental global, y que la mayoría de los países en referencia dependen fuertemente de actividades muy vulnerables a los temas ambientales –entre ellos, la agricultura, la pesca, y el turismo.

Sea como fuere, parece evidente que la agenda de la integración centroamericana es bastante amplia, profunda y dinámica. A pesar de las divergencias político-ideológicas entre algunos de sus gobernantes, se entiende que el proyecto integracionista continúa siendo válido y merece ser mantenido y perfeccionado. Al respecto, Luís Solís (2002: 136-137), actual presidente de Costa Rica, ponderaba lo siguiente:

La integración no es una opción: es imprescindible para el futuro de Centroamérica. La región no podrá ser exitosa en el nuevo siglo [XXI] si carece de unidad. Como ya se indicó, esta unidad debe obtenerse en todo caso de manera “gradual y progresiva” que no implique, como temen algunos, una integración “política” repentina que termine por lesionar los intereses de los países del área. Sin embargo, independientemente de cuánto y cómo se matice, el hecho incontrovertible permanece [...] Centroamérica debe integrarse como bloque regional si quiere aprovechar con ventaja las oportunidades de la globalización de los mercados y sobrevivir en un mundo de creciente competencia geopolítica.

Se infiere de lo anterior que, en una época de creciente escepticismo en relación a los procesos de integración regional –simbolizado con la construcción de un muro en la frontera entre Estados Unidos y México, con la salida del Reino Unido de la Unión Europea, con la suspensión de Venezuela en el Mercosur, y/o el fracaso en la constitución de un Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica–, el proceso centroamericano se mantiene relativamente saludable y propositivo. Y aunque existan algunas voces disonantes, que mantienen algunas críticas particularmente en relación a los aspectos político-institucionales de la integración centroamericana, lo cierto es que las mismas son marginales. He ahí la persistencia del denominado legado morazanista de cooperación y convergencia regional.

Escenarios prospectivos de la integración centroamericana, 2017-2021

Después de medio siglo de existencia, el proceso de integración centroamericana puede ser considerado como un ejemplo

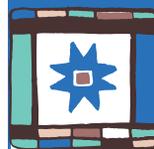


razonable de convergencia comunitaria, de afinidades electivas y de disposición para trabajar conjuntamente. Mismo reconociendo las asimetrías entre las partes y no pocos momentos críticos, ningún Estado se ha retirado del proceso de integración. Por el contrario, en la última década tres nuevos miembros adhirieron al Sistema de Integración Centroamericana-SICA: Belice, Panamá y República Dominicana. Asimismo, actualmente está en proceso de estudio la incorporación de Haití al referido sistema. Por consiguiente, se trata de un agrupamiento de ocho países con una población total de más de 50 millones de personas.

Paralelamente, el SICA ha demostrado suficiente pragmatismo, flexibilidad, resiliencia y consistencia para alcanzar objetivos, programas y reconocimiento endógeno y exógeno. En consecuencia, se infiere que lo hecho hasta el momento ha sido constructivo, exitoso y razonable. Ello también sugiere y confirma la existencia de voluntad política, confianza entre vecinos, y persistente concertación entre los Estados parte. Algo semejante se puede afirmar en relación a la identidad propiamente centroamericana que el proceso de integración regional ha ido imbuyendo en la mentalidad de muchos de los habitantes de aquella región.

Así las cosas, ¿qué escenarios prospectivos se podrían proyectar sobre el proceso de integración a partir de la XLIX reunión de presidentes del SICA, en 2017, hasta la conmemoración del bicentenario de la Independencia centroamericana, en septiembre de 2021? Salvo mejor interpretación, parece plausible proponer tres escenarios prospectivos para el próximo cuatrienio: (a) inercial, (b) optimista, y (c) pesimista.

En el escenario inercial, la integración centroamericana continuaría siendo dominada por las regularidades económicas y político-sociales observadas en la última década. En el campo específicamente comercial, el comercio intra-centroamericano continuaría representando aproximadamente 30% de las exportaciones totales de los países –lo que es considerado un indicador relativamente modesto entre países que forman parte de un proceso de integración económica. Las inversiones productivas recíprocas y el comercio de servicios también continuarían existiendo, aunque de forma modesta. En términos políticos, la calidad de la democracia realmente existente en los países centroamericanos continuaría siendo muy diversificada, con destaque positivo para Costa Rica. Y el proceso de institucionalización del SICA no presentaría muchas novedades trascendentales. Consecuentemente, el Sistema de Integración Centroamericana-SICA continuaría existiendo, pero con un perfil bastante discreto (Santos, 2016).



En el escenario optimista, se podría apreciar una sensible aproximación, convergencia y afinidad electiva en las relaciones económicas y político-sociales de los Estados miembros del SICA. En el campo comercial, la unión aduanera guatemalteco-hondureña sería reforzada con la incorporación de todos los otros miembros del SICA. Asimismo, el propio SICA sería ampliado al aceptar la incorporación de Haití como miembro pleno del agrupamiento. Ello redundaría en la constitución de un bloque económico-comercial más consistente y proactivo. Además, ello se expresaría en la diversificación de la composición de la pauta de bienes comercializados con los países socios, en una mayor competitividad virtuosa, y en una eficiente transformación productiva (Ocampo, 2017). Tendencias político-sociales positivas –incluso en lo concerniente a la reducción de la violencia, de la pobreza y del hambre– favorecerían significativamente los indicadores de calidad de la democracia observados en países como Nicaragua, Guatemala y Honduras.

En el escenario pesimista, las relaciones económicas intrarregionales –particularmente en lo concerniente al comercio y a la inversión recíproca– tendrían una tendencia declinante. El experimento de la unión aduanera guatemalteco-hondureña acabaría siendo bloqueado. La calidad de la democracia podría ser duramente afectada por los perniciosos efectos de la violencia homicida, de los ilícitos transnacionales, de la corrupción administrativa, y del resurgimiento de conflictos armados. En tales circunstancias, la confianza construida a lo largo de muchas décadas podría ser desechada. Y la trayectoria de la integración regional finalmente abandonada, en favor de posiciones nacionalistas extremadas.

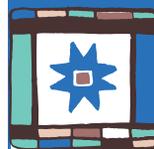
En la opinión del autor de este artículo, y después de analizar la Declaración de San José (Costa Rica), de junio de 2017, la evolución futura de la integración centroamericana acabará avanzando por algún punto intermedio entre los escenarios inercial y optimista. Esto es, prevalece un cauto optimismo. Ello significa que el horizonte de expectativa deberá ser modulado y ajustado a nociones pragmáticas de voluntad política, de solidaridad, de sensibilidad y de comunidad de intereses y valores. La unión aduanera guatemalteco-hondureña, por ejemplo, logrará consolidarse e incluso incorporar a otros países centroamericanos –como El Salvador y Nicaragua. Entretanto, las principales corrientes de comercio exterior continuarán siendo realizadas con socios extra-regionales, especialmente con los Estados Unidos, Europa Occidental, México y la región Asia-Pacífico. En términos político-sociales se vislumbra una sensible reducción de la miseria, del analfabetismo y del hambre, lo que ciertamente será una conquista digna de encomio.

Consideraciones finales

En víspera del bicentenario de la Independencia de la Capitanía General de Guatemala (1821-2021) y del sexagésimo aniversario del Tratado General de la Integración Económica Centroamericana (1960-2020), el proceso de integración centroamericana continúa en una trayectoria positiva, constructiva y persistente. Téngase presente que la experiencia centroamericana es, junto a la europeo-occidental, una de las más antiguas del mundo (Ahcar, Galofre y González, 2013). Obsérvese que la integración centroamericana continúa ampliándose –esto es, con nuevos miembros– y profundizándose –particularmente en el marco de la unión aduanera guatemalteco-hondureña.

Paralelamente, la institucionalización de la integración regional avanza gradualmente. La reciente confirmación del expresidente guatemalteco Vinicio Cerezo, un político ampliamente reconocido por su proyecto regionalista desde la época de la década de 1980, en la Secretaría General del SICA sugiere que el proceso realmente ganará un impulso en los próximos años. Algo semejante se puede afirmar sobre el desempeño de las otras instancias y organizaciones vinculadas a la integración centroamericana, con destaque para el Banco Centroamericano de Integración Económica-BCIE, el Consejo Superior Universitario Centroamericano-CSUCA, y el Instituto de Nutrición de Centroamérica y Panamá-INCAP, además de los numerosos Consejos Ministeriales de autoridades sectoriales –ambientales, culturales, monetarias, tributarias, aduaneras, de infraestructura, militares, policiales, jurídicas, educativas, entre otras.

Esta voluntad política y esfuerzo de integración regional han sido reconocidos tanto en términos endógenos como exógenos. En algunos casos, ese reconocimiento ha permitido la negociación conjunta de acuerdos de asociación con otros países o bloques de países, especialmente con Estados Unidos, con la Unión Europea, con Canadá, con países andinos, y más recientemente con el Mercosur. El caso de la negociación entre el SICA y la Unión Europea fue particularmente aleccionador, ya que los europeos exigieron de sus interlocutores centroamericanos la definición de posiciones comunes en ámbitos económicos, políticos y sociales. En otras palabras, Bruselas exigió de sus contrapartes centroamericanas una interlocución de naturaleza birregional, ampliada, profesional y realmente integrada de la contraparte centroamericana, forzándoles a consolidar sus mecanismos de coordinación, concertación y acción comunitaria, lo que, dicho sea de paso, fue positivo para el propio proceso de integración centroamericano.



Se infiere de lo expuesto hasta aquí que la tendencia predominante ha sido esencialmente positiva. De ahí que se espere que tanto el comercio como las inversiones recíprocas continúen ascendiendo, principalmente en el hipotético caso de la conformación de una unión aduanera ampliada a otros países centroamericanos. Consecuentemente, se espera que el crecimiento medio anual del producto hasta 2021 continúe oscilando entre el 4 y 5%.

Sea como fuere, también es importante tener presente que los desafíos de la integración centroamericana son significativos, estructurales y persistentes, especialmente en virtud de las disputas territoriales, de la calidad de los líderes-estrategas del proceso de integración y de la voluntad política de los gobernantes. Algo semejante se puede afirmar en relación a la interlocución comunitaria con socios extra-regionales, y al surgimiento de nuevas demandas y dimensiones de la integración, que incluyen cuestiones climáticas, migratorias, de seguridad, transformaciones globales y continentales. Todo ello demanda redoblar esfuerzos en la construcción de confianza y en la coordinación intergubernamental –mismo reconociéndose las posiciones político-ideológicas divergentes entre los gobiernos existentes en los países del istmo (Rosenthal, 2004).

En el marco del bicentenario de la independencia de los países centroamericanos, la integración regional aparece como un componente de singular relevancia, resiliencia y pertinencia para sus Estados y sociedades. De hecho, las tendencias observadas permiten y autorizan proponer, como mencionado en el acápite anterior, un cauto optimismo para el próximo cuatrienio (Solís, 2002). Y aunque una recomposición completa de la República Federal de Centroamérica (1824-1840) parece ser, en la actualidad, no más que una quimera o utopía político-social, lo cierto es que un aire de familia persiste y se manifiesta entre los ciudadanos, las sociedades y los Estados de aquella región. Por tanto, continuar convergiendo, colaborando y trabajando conjuntamente en favor de la integración centroamericana es bien visto por la mayoría de los habitantes y actores colectivos del istmo.

Posdata de noviembre de 2017

El día 20 de octubre de 2017, los presidentes Juan Orlando Hernández (Honduras), James *Jimmy* Morales (Guatemala) y Salvador Sánchez Cerén (El Salvador) se reunieron en el puesto fronterizo hondureño-salvadoreño de El Amatillo. Este encuentro trinacional es particularmente relevante y significativo para los fines del presente

artículo al confirmar –previa ratificación parlamentaria en San Salvador– la incorporación plena de El Salvador al proyecto de unión aduanera.

Así, un proyecto inicialmente bilateral, ha pasado a ser trinacional. Actualmente, la referida unión aduanera representa 60% de la economía, 57% del territorio y 70% de la población centroamericana. De ahí que las autoridades correspondientes proyecten un impacto positivo en las cadenas productivas, en la generación de empleo, en los índices de competitividad, en la modernización de la infraestructura y, en general, una más eficiente inserción en la economía internacional.

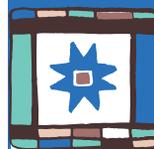
En la ocasión, el presidente salvadoreño Sánchez Cerén (Frente Farabundo para la Liberación Nacional-FMLN) expresó, por ejemplo, que “la facilitación del comercio es una pieza clave para la dinamización de nuestras economías, y con ello, para una mayor generación de oportunidades de desarrollo y prosperidad para nuestros países.”

Conviene agregar que los mandatarios citados reiteraron la invitación a otros presidentes centroamericanos –particularmente al gobierno de Nicaragua– para que evalúen la posibilidad de incorporar a sus países en esta nueva experiencia de integración profunda.

En consecuencia, y mismo llevando en consideración la reciente turbulencia político-social en Guatemala, bien como las elecciones presidenciales hondureñas, parece evidente que esta iniciativa de unión aduanera aparece como acontecimiento singularmente significativo en el contexto general del proceso de integración latinoamericana y caribeña en 2017.

Bibliografía

- Aguilera Peralta, Gabriel, “El regionalismo centroamericano: entre la unión y la integración”, en *Oasis*, n. 24, 2016, p. 89-105.
- Ahcar, Sharon, Galofre, Oriana, y González, Roberto, “Procesos de integración regional en América Latina: un enfoque político”, en *Revista de Economía del Caribe*, n. 11, 2013, p. 77-99.
- Cepal, *El Regionalismo abierto en América Latina y el Caribe. La integración económica en servicio de la transformación productiva con equidad*, Santiago de Chile, Naciones Unidas, 1994.
- Domínguez, Carlos, “A América Central e sua inserção internacional: um balanço das suas relações hemisféricas e globais (2001-2010)”, en





Revista de Economía & Relações Internacionais, v. 9, n. 17, 2010, p. 79-91.

Grien, Raúl, *La integración económica como alternativa inédita para América Latina*. México, Fondo de Cultura Económica, 1994.

Guerra-Borges, Alfredo, "Integración económica centroamericana: situación actual y conjeturas sobre sus perspectivas", en *Aldea Mundo*, v. 15, n. 30, 2010, p. 21-27.

Hernández, Alcides, *Globalización sin pobreza: Una propuesta de integración para el desarrollo*, Tegucigalpa: Guaymuras, 2000.

Jaramillo, Grace, *Los nuevos enfoques de la integración: más allá del regionalismo*, Quito, Flacso-Ecuador, 2008.

Morlino, Leonardo, Pachano, Simón, y Tovar, Jesús, *Calidad de la Democracia en América Latina*, Curitiba: CRV, 2017.

Ocampo, Fernando, *Acciones estratégicas para profundizar la integración económica en Centroamérica*, México, CEPAL, 2017.

Pellandra, Andrea, y Fuentes, Juan Alberto, *El estado actual de la integración en Centroamérica*, México: CEPAL, 2011.

PNUD, *Informe sobre Desarrollo Humano*, Nueva York, Naciones Unidas, 2016.

Riggirozzi, Pía, "Re-territorializando consensos: Hacia un regionalismo post-hegemónico en América Latina", en *Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe*, n. 9, 2012, p. 129-151.

Rodríguez, Alonso, "Encrucijada de déficits y desigualdades: Centroamérica, historia de una región desintegrada", en *Estudios Sociales*, v. XXIII, n. 45, 2015, p. 11-32.

Rosenthal, Gert, *Experiencias y desafíos de la integración Centroamericana*, Tegucigalpa, BCIE, 2004.

Sanahuja, José Antonio, "Regionalismo post-liberal y multilateralismo en Sudamérica: El caso de la UNASUR", en *Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe*, n. 9, 2012, p. 19-71.

Sánchez Cerén, Salvador, "Discurso del presidente Salvador Sánchez Cerén", en *El Amatillo*, 20 de octubre de 2017, disponible en www.nodal.am, consultado el 7 de noviembre de 2017.

Santos, Francisco, "Los modos de las políticas de la Integración Centroamericana", en *Revista de Derecho*, n. 20, 2016, p. 31-46.

SICA, "Tratado General de Integración Económica Centroamericana", Managua, 13 de diciembre de 1960.

SICA, "Convenio Marco para el Establecimiento de la Unión Aduanera Centroamericana", Ciudad de Guatemala, 12 de diciembre de 2007.

SIECA, "Informe Económico Regional 2016-2017: Oportunidad y riesgos para Centroamérica", Guatemala: CEIE/SIECA, 2017.

Solís, Luis, "Centroamérica 2020: la integración regional y los desafíos de sus relaciones externas", en: Bodemer, Klaus, y Gamarra, Eduardo (eds.), *Centroamérica 2020: Un nuevo modelo de desarrollo regional*, Caracas, Nueva Sociedad, 2002, p. 134-159.