CENTROAMÉRICA: Casa Común e Integración Regional

Editores:
Willy Soto Acosta
Max Sáurez Ulloa

327.1
C397c

CSUCA
UNIÓN EUROPEA
PAIRCA II
Segundo Programa de Apoyo a la Integración Regional Centroamericana
"La Unión Europea y Centroamérica, socios estratégicos"
UNA
UNIVERSIDAD NACIONAL
COSTA RICA
Escuela de Relaciones Internacionales
UNA Costa Rica
PAZ DESARROLLO LIBERTAD DEMOCRACIA COSTA RICA
SEDUCA
SISTEMA EDITORIAL UNIVERSITARIO CENTROAMERICANO

Propiedad de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional

CENTROAMÉRICA:
casa común e integración regional

Willy Soto Acosta
Max Sáurez Ulloa
(Editores)

Universidad Nacional de Costa Rica-CSUCA

Propiedad de lá Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional

327
C397c

Centroamérica: casa común e integración regional / compilado por Willy Soto Acosta y Max Suárez Ulloa. – 1a ed. – San José, Costa Rica: Lara Segura & Asociados, 2014.
284 p. ; 16 x 23 cm

ISBN 978-9968-930-53-6

1. POLÍTICA EXTERIOR - AMÉRICA CENTRAL - INTEGRACIÓN. 2. RELACIONES INTERNACIONALES. I. Suárez Ulloa, Max, comp. II. Título.

Proyecto Publicaciones
Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Costa Rica, "Campus Omar Dengo", Heredia. Universidad Nacional, Campus Omar Dengo, Heredia, Costa Rica

Teléfono: 2562-4165 / Fax: 2562-4141

© Centroamérica: casa común e integración regional
Editores: Willy Soto Acosta y Max Suárez Ulloa

BIBLIOTECA ESPECIALIZADA LORENA MOLINA
Escuela de Relaciones Internacionales
U.N.A.
Costa Rica

327.1
C397c
CS.23885

Consejo Editorial:
Daniel Lara Segura
Seidy Salas Viquez
Juan Carlos Cruz Barrientos

Primera edición: Enero 2014

Esta publicación ha sido posible gracias a CSUCA, Unión Europea, PAIRCA II, Universidad Nacional de Costa Rica, Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional, CSICA, SEDUCA.

Diseño y diagramación: Jade Diseños & Soluciones, www.jadecr.com, 2285-2636

De conformidad con la Ley Nº 6683 de Derechos de Autor y Derechos Conexos es prohibida la reproducción de esta publicación en cualquier forma o medio, electrónico o mecánico, incluyendo el FOTOCOPIADO, grabadoras sonoras y otros.

Propiedad de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional

Signatura 327.1 C397c
Nº inscripción CS23885
UNA UNIVERSIDAD NACIONAL
Devuelva este libro en la última fecha indicada
FECHA | HORA

Presentación..... 7
) Fuentes Soria

A los lectores..... 9
x Sáurez Ulloa

Introducción: Constru 11
ly Soto Acosta

Del sueño unitario a l
la República Federal 17
ly Soto Acosta

Centroamérica 1850·
los debates fundam 33
lva Hernández

La ODECA: intento d 47
Marín Corrales

Génesis y evolución d 59
ly Soto Acosta

La nueva arquitectur
centroamericana a p. 73
lanco Fonseca

El Derecho Comunita 89
Ulate Chacón

Integración formal, ir
en la Centroamérica 105
Delgado Rojas

Regímenes internacic omo
factores potencializa egional.....129
amírez Brenes

Integración centroam
y diferendos limítrof 161
scante Segura

Escuela de Relaciones Internacionales UNA Costa Rica

0553-14– P. UNA

Propiedad de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional

Presentación.....7
Juan Alfonso Fuentes Soria

A los lectores.....9
Max Sáurez Ulloa

Introducción: Construir la "Patria Grande".....11
Max Sáurez Ulloa, Willy Soto Acosta

Del sueño unitario a la fragmentación:
la República Federal de Centroamérica (1823-1838).....17
Willy Soto Acosta

Centroamérica 1850-1950:
los debates fundamentales sobre la unión política regional.....33
Margarita Silva Hernández

La ODECA: intento de integración política centroamericana.....47
Max Sáurez Ulloa, Dunnia Marín Corrales

Génesis y evolución del Mercado Común Centroamericano.....59
Willy Soto Acosta

La nueva arquitectura de la integración regional
centroamericana a partir de los años 1990: el SICA.....73
Víctor Hugo Blanco Fonseca

El Derecho Comunitario actual y su desarrollo jurisprudencial.....89
Cesar Salazar Grande , Enrique Ulate Chacón

Integración formal, integración real y sociedades civiles
en la Centroamérica actual.....105
Jaime Delgado Rojas

Regímenes internacionales en las fronteras de Centroamérica como
factores potencializadores de la cooperación e integración regional.....129
Juan Carlos Ramírez Brenes

Integración centroamericana, Corte Internacional de Justicia
y diferendos limítrofes. Bases para una relación constructiva.....161
Carlos Humberto Cascante Segura

Propiedad de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional

Integración, desarrollo y cooperación internacional en Centroamérica.....177
Denis Iván Rojas Lanuza

Centroamérica en la geopolítica desbordada del Norte y del Sur.....197
Antonio Barrios Oviedo

Centroamérica en su hábitat latinoamericano y caribeño.....223
Carlos Murillo Zamora

A manera de conclusión: Los desafíos de la integración regional centroamericana: un intento por vislumbrar las perspectivas futuras.....239
Jorge Mora Alfaro

Bibliografía general.....262

Jurisprudencia Citada.....281

Normativa Citada.....281

Lista de Autores.....282

Propiedad de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional

Presentación

Para la mayoría de centroamericanos esta zona sigue siendo el conjunto de los cinco países que, en la época colonial, fueron parte de la Audiencia de Guatemala. Es un concepto político, cultural e histórico, que resulta real en la visión de la misma dirigencia política de los países y que se expresa en muchos ámbitos de la vida ciudadana, noticiosa, comercial y política de todos los países, incluyendo a los países que se incorporaron al Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), en el año 1991.

Lo anterior demuestra que Centroamérica no existe política y jurídicamente en la mente de los pobladores del istmo. Rodolfo Pastor, en su obra *Historia de Centroamérica*, en relación con la historia de la región, dice que es la conciencia de una nación dividida, recuerdo del pasado como experiencia compartida, no siempre clara, llena de enigmas, vacíos y pasajes ambigüos; la huella de un proceso social particular, impulsado por hombres, movidos a su vez por ideas, pasiones y necesidades; pasiones nacidas de traumas y heredadas de generación en generación.

En sí, se duda de que los centroamericanos tengamos historia del todo, quizá por ello los esfuerzos de integrar la región, tal como se concibe en el Protocolo de Tegucigalpa, ha sido difícil, lenta e intermitente. Por ello desde la academia y otros sectores se han venido haciendo esfuerzos por indagar y mostrar nuestra historia, por construir la identidad centroamericana y demostrar que la integración como modelo de desarrollo conviene a todos los centroamericanos y para ello, es necesaria la participación de todos.

Este esfuerzo por ofrecer a la comunidad universitaria y a la población centroamericana, un texto sobre la integración regional, pretende abordar y comprender con mayor aproximación la evolución que ha tenido el proceso de integración y el grado de participación que han tenido los diferentes sectores sociales en el mismo. Es un trabajo que integra los aportes de expertos en las distintas temáticas relacionadas con el proceso integracionista regional desde una óptica histórica, económica, social, jurídica y geopolítica, que permite a manera de conclusión aproximarse a visualizar las perspectivas futuras de la integración centroamericana.

La elaboración de este importante texto, fue posible gracias al apoyo político de la Secretaría General del SICA y al apoyo financiero del Segundo Programa de Apoyo a la Integración Centroamericana (PAIRCA II) de la Unión Europea, a quienes dejamos constancia de nuestro reconocimiento y valoración.

Finalmente es importante señalar que impulsar el proceso de integración como una alternativa de modelo de desarrollo para la población centroamericana, es un anhelo de las universidades públicas del istmo. *"El centroamericanismo, como actitud y anhelo de los pueblos del istmo para el desarrollo pleno de sus culturas, instituciones sociales y realización humana, se convierte en un principio rector e irrenunciable de las universidades centroamericanas y le da su identidad a la Confederación"*. Este uno de los principios que fundamentan

Propiedad de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional

el accionar de la Confederación Universitaria Centroamericana, cuyos diferentes actores y sectores son los principales responsables de ejecutar los cambios y las acciones, que permitan una institucionalidad comprometida y renovada, de cara a los desafíos de construir la patria centroamericana.

MSc. Juan Alfonso Fuentes Soria
Secretario General
Consejo Superior Universitario Centroamericano (CSUCA)

Propiedad de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional

A los lectores

Max Sáurez Ulloa
Unitas est fortitudo
Anónimo

La integración regional, como proceso económico y político, favorece la paz y el desarrollo de los países participantes en la medida en que se incrementa la interdependencia productiva, decisoria, cultural (educativa), deportiva, tecnológica, entre otros. Esta interdependencia regional se profundiza al producirse un fenómeno jurídico-político de difícil aceptación para los Estados parte, al menos al principio, como es la supranacionalidad de los órganos que hacen posible la integración. En efecto, en el marco de un proceso integracionista los Estados libremente ceden algunas de sus competencias a los órganos de la integración para que estos puedan actuar eficazmente sin pedir autorización a sus órganos legislativos y en beneficio de la región. Esta conducta representa el más alto espíritu de cooperación y solidaridad internacional, pues las asimetrías siempre están presentes en los procesos de integración regional.

El estudio de diversas aristas que posee el proceso de integración centroamericano (el segundo más exitoso en el mundo después de Europa) es el aporte del documento que usted, estimado lector, tiene en sus manos. Con un lenguaje alejado de tecnicismos, los autores de diversos países de Centroamérica abordan temas complejos que son el fundamento de la integración centroamericana que, como un hito histórico en América, ha incorporado como miembro pleno un territorio insular como República Dominicana, según lo acordado el 27 de junio de 2013, en la XLI Cumbre de Presidentes del Sistema de la Integración Centroamericana, SICA, realizada en San José, Costa Rica.

Este libro es obra del esfuerzo mancomunado del Consejo Superior Universitario Centroamericano, CSUCA, y la coordinación de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Costa Rica, con el apoyo económico del programa PAIRCA II de la Unión Europea.

Con este documento estamos cumpliendo el acuerdo/compromiso número 4 del informe final del Taller "Estrategias para incorporar la temática de integración centroamericana en la currícula universitaria de la región", realizado por el CSUCA bajo la excelente Coordinación del Ing. Aníbal Martínez, en la cálida ciudad de León, Nicaragua, el 1 y 2 de diciembre de 2011.

Propiedad de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional

La obra estuvo bajo la supervisión del Catedrático Dr. Willy Soto Acosta, profesor e investigador en temas de integración regional de la Escuela de Relaciones Internacionales.

Por lo tanto, este libro nos acercará más a la región centroamericana que tanto queremos y a la cual nos debemos.

Heredia, 14 de julio de 2013.

Max Sáurez Ulloa
Director
Escuela de Relaciones Internacionales
Universidad Nacional
"Campus Omar Dengo", Heredia, Costa Rica

Propiedad de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional

Introducción: Construir la "Patria Grande"

Max Sáurez Ulloa
Willy Soto Acosta

El 1 y 2 de diciembre de 2011 se realizó en León (Nicaragua) el taller: "Estrategias para incorporar la temática de integración centroamericana en la currícula universitaria de la región", evento que fue auspiciado por el Consejo Superior Universitario Centroamericano (CSUCA) con el apoyo del programa PAIRCA II de la Unión Europea.

En esa oportunidad, la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional (Costa Rica) propuso la elaboración de un libro que que se convierta en la base para que en las universidades centroamericanas se discuta el tema de la identidad y de la integración regional.

Dos años después, podemos ofrecer este texto que presenta una idea clara del pasado, del presente y del posible devenir de la integración centroamericana.

El libro inicia con el trabajo titulado "Del sueño unitario a la fragmentación: la República Federal de Centroamérica (1823-1838)" ,de Willy Soto Acosta, el cual pretende desentrañar el proceso histórico de transición de la era colonial a la Independencia y de esta (previa participación en la efímero imperio de Iturbide) a la constitución de la Federación Centroamericana. Al final, con la disolución de esta, el "triunfo" va a ser de los nacientes Estados que integraron el gobierno regional. En este proceso se detectan las huellas de la particularidad con que se llevó a cabo la colonización española en Centroamérica, de la manera *sui generis* de cómo se produjo la independencia, y del peso de la figura político-administrativa denominada ayuntamiento o municipio durante la Colonia.

Margarita Silva Hernández en su ensayo, "Centroamérica 1850-1950. Los debates fundamentales sobre la unión política regional", parte del hecho de que la muerte de Francisco Morazán en 1842 marcó el fin de la República Federal Centroamericana, pero no del ideal unionista, presente hasta la actualidad. La autora dilucida el devenir de las ideas y de las propuestas unionistas de 1850 a 1950, un largo periodo caracterizado por la consolidación de los Estados Nacionales, el predominio del separatismo, el fracaso de las tentativas de restablecimiento del Estado centroamericano y la continuidad de las ideas unionistas en el istmo. En particular analiza el desarrollo del ideario unionista, muestra las diferentes tendencias, enumera las iniciativas emprendidas, examina su incidencia y determina las razones de su permanencia a lo largo del periodo en estudio.

Propiedad de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional

En el tercer trabajo de este libro, "La ODECA: Intento de integración política centroamericana", Max Sáurez y Dunnia Marían estudian los esfuerzos que se hicieron en 1950 por conformar algunos organismos regionales orientados a la integración política de los cinco países centroamericanos. En particular se analiza la creación de la Organización de Estados Centroamericanos, ODECA, mediante lo que se denominó la Carta de San Salvador, firmada el 14 de octubre de 1951 en el marco de una reunión de ministros de Relaciones Exteriores de Centroamérica, en la capital salvadoreña donde quedó establecida su sede, ofrecida por el gobierno de El Salvador.

Continuando casi cronológicamente con las tentativas unionistas siguientes a la ODECA, en "Génesis y evolución del Mercado Común Centroamericano", Willy Soto Acosta sostiene que la formación del Mercado Común Centroamericano (MCCA) a principios de los años sesenta, después de casi una década de gestación, no constituye un nuevo fenómeno, distinto de las tentativas de integración política practicadas en la región desde 1823. Más bien la palabra adecuada que se debe utilizar es la de proceso o la de *continum*. Además, el ensayo analiza los principales momentos del MCCA.

En "La nueva arquitectura de la integración regional centroamericana a partir de los años 1990: el SICA", Víctor Hugo Blanco Fonseca realiza un análisis de la estructura institucional principal y complementaria del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), organización internacional constituida formalmente en 1991 luego de que Centroamérica se viera inmersa en una profunda crisis política, económica y social, sobre todo en la década de los años ochenta, la cual provocó un total estancamiento del proceso de integración centroamericano. Con la constitución del SICA se relanza dicho proceso y se afirma que Centroamérica es una comunidad económica y política que aspira a la integración de sus pueblos. Sin embargo, según el autor, el SICA necesita de profundas reformas en su institucionalidad desde hace varios años, aunque también en otros ámbitos, que deberán estar acordes con la realidad centroamericana y global del siglo XXI, a fin de que esta organización pueda impulsar verdaderamente el proceso de la integración centroamericana y cumplir con el objetivo de constituir a Centroamérica en una región de paz, libertad, democracia y desarrollo.

Por su parte, César Salazar Grande y Enrique Ulate Chacón, en "El derecho Comunitario actual y su desarrollo jurisprudencial", explican como el Derecho comunitario se origina en un ordenamiento jurídico nuevo y autónomo, caracterizado en modo particular por la naturaleza de sus instituciones, sus atribuciones y competencias limitadas, capaces de emanar actos jurídicos normativos, ejecutarlos y exigir su cumplimiento en la comunidad, en una estrecha relación de complementariedad con los poderes públicos nacionales. Sostienen que su fin primordial es construir el bien común regional basado en relaciones de solidaridad, mediante la persecución de fines, objetivos, propósitos y políticas comunes a un proceso de integración global. Se analiza cómo el SICA, desde el ámbito del Derecho Internacional Público, es una organización internacional convencional en sus relaciones con otros Estados u organizaciones de esta índole. En ese sentido, el SICA puede celebrar convenios, adquirir empréstitos, participar en juicios, realizar su derecho

Propiedad de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional

de delegación activa o pasiva ante organizaciones o Estados, además es responsable internacionalmente y conserva su personalidad jurídica como sujeto de derecho internacional. Desde al ámbito interno del proceso de integración, para los siete países miembros, se trata de una organización de carácter comunitario o de integración, con objetivos y propósitos propios, lo cual se desarrollará en los próximos apartados.

La obra continúa con la el trabajo de Jaime Delgado Rojas: "Integración formal, integración real y sociedades civiles en la Centroamérica actual". El autor analiza cómo la integración en Centroamérica no es solo un conjunto de acuerdos que afectan la vida económica y la circulación de las mercancías en la región .La integración centroamericana no es solo multifacética y heterogénea, sino también, genuina y original. Ante esto, dicho capítulo estudia algunas áreas de la integración social, educativa y cultural; aquellas relacionadas directamente con la gente, su vida, sus intereses, su creatividad, sus organizaciones y su movilidad, y en lo que en ello puedan estar implicados otros temas, como la salud y la seguridad. La intención es ejemplificar las dos caras de la integración: la formal, institucional, también llamada oficial, y la real, calificada como integración "desde abajo"; sin abandonar un retrato muy general de las peculiaridades del Comité Consultivo del SICA de cara a la sociedad civil centroamericana actual.

Posteriormente aparece el capítulo titulado "Regímenes internacionales en las fronteras de Centroamérica como factores potencializadores de la cooperación e integración regional", escrito por Juan Carlos Ramírez Brenes. Este trabajo pretende mostrar cómo las zonas fronterizas se podrían convertir en elementos potenciadores de la cooperación y la integración regional en Centroamérica. Este análisis se aborda desde la perspectiva de la teoría de los regímenes internacionales, lo cual permite explicar cómo dichos regímenes pueden incidir en la promoción de la cooperación y la integración en la zona.

El capítulo incluye dos partes; en la primera se presenta un marco conceptual sobre los regímenes internacionales, pues busca clarificar en qué consisten, cuál es su naturaleza y cómo funcionan estos. La segunda parte es un estudio de caso donde se presentan los regímenes de dos espacios fronterizos en particular, como lo son: el Trifinio (Honduras, El Salvador y Guatemala) y la frontera Costa Rica-Nicaragua.

Por su parte, el trabajo titulado "Integración centroamericana, Corte Internacional de Justicia y diferendos limítrofes. Bases para una relación constructiva" de Carlos Humberto Cascante Segura, pretende analizar el vínculo entre la participación de los países centroamericanos en la Corte Internacional de Justicia (CIJ) y los procesos de integración regional. Según su autor, en la mayoría de los casos estudiados, las disputas llevadas a la CIJ han sido de carácter territorial, uno de los temas más delicados de las relaciones regionales. Con ello se pretende establecer aquellas consecuencias, tanto positivas como negativas, que han provocados los procesos y las sentencias de la Corte Internacional de Justicia dentro del proceso de integración centroamericano.

32F.1
C937c
13
CS 23885

BIBLIOTECA ESPECIALIZADA LUIS Y FELIPE MOLINA
Escuela de Relaciones Internacionales
UNA
Costa Rica

Propiedad de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional

Al mismo tiempo, Denis Iván Rojas Lanuza nos presenta su estudio: "Integración, desarrollo y cooperación internacional en Centroamérica", en el cual expone un análisis retrospectivo y coyuntural del fenómeno del proceso de integración visto desde el ángulo del regionalismo en simbiosis con los efectos de los procesos globalizadores y la influencia de la cooperación internacional, así como otros factores externos que conllevan a propuestas elementales de reorientación en la conducción de la zona. Los procesos de integración, sus perspectivas y desavenencias (con especial referencia a su conjunto jurídico y económico) se analizan para comprender el fenómeno y su incidencia correlativa en el desarrollo integral de la región desde la década de los noventa hasta la actualidad. En este marco, las pautas de una mayor coordinación en las políticas económicas no dejan de jugar su papel determinante, pues de ello depende el avance en la inserción económica de los países de Centroamérica en la economía mundial, tal y como se demuestra en el estudio. Esto se encuentra ligado de forma indiscutible con la posición de los países y organismos donantes, los que han reorganizado y redefinido su política de cooperación y de influencia en los actuales procesos globalizadores.

Por su parte, Antonio Barrios Oviedo ofrece su análisis: "Centroamérica en la geopolítica desbordada del norte y del sur". Este autor parte del hecho de que Centroamérica se está transformado en un santuario criminal, fábrica, almacenamiento y supermercado de drogas, centro de lavado de dinero y lugar de reclutamiento de sicarios. Debido a que la frontera sur de México ya es otra zona de caos debido a los flujos migratorios imparables que vienen del sur y no del norte, por el narcotráfico y por la expansión de las "maras" desde Centroamérica. Con sus 45 millones de habitantes en total, la región es parte natural de la geopolítica mexicana como potencia emergente, algo que ya le disputan Venezuela y Colombia.

Hasta fechas recientes México ha debido ocuparse de su propio problema, sin embargo, la seguridad es ahora un tema transnacional. De nuevo no hay opción, o México contribuye a estabilizar Centroamérica, o Centroamérica desestabilizará a México por el problema de narcotráfico, el crimen organizado, las migraciones y todas sus ramificaciones conexas.

Por su parte, desde una óptica geopolítica Carlos Murillo Zamora ofrece su ensayo: "Centroamérica en su hábitat centroamericano y caribeño". Señala el autor que Centroamérica ocupa una importante posición geopolítica y geoestratégica en el hemisferio occidental al servir de puente entre dos grandes masas continentales. Esta ha sido una constante en la historia centroamericana, incluso antes del establecimiento de la Capitanía General de Guatemala bajo el mando de la Corona Española. De ahí que cuando se hace referencia al istmo, que va desde Tehuantepec, al sur de México, hasta el denominado Tapón del Darién, en la frontera colombo-panameña, resulta necesario considerar este rasgo que condiciona la dinámica política, económica, social y cultural de los países centroamericanos y de la región. Desde una perspectiva geopolítica, los países que poseen esa característica de ser puentes conectando espacios o contenedores territoriales, enfrentan mayores influencias y presiones por los diversos flujos que circulan y dejan huella, especialmente cuando se trata de Estados pequeños y frágiles como los centroamericanos.

Propiedad de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional

Finalmente, y a manera de conclusión, Jorge Mora Alfaro expone su reflexión: "Los desafíos de la integración regional centroamericana: un intento por vislumbrar las perspectivas futuras". Tomando en consideración el marco en el cual tienen lugar los procesos institucionales dirigidos a fortalecer la integración regional; además trata de examinar algunos desafíos, considerados relevantes, enfrentados por los países de la región y con una destacada prescencia en el desarrollo regional. En este sentido, sostiene el autor, se entiende que los desafíos más significativos de la integración regional centroamericana no son otros que los grandes retos a los cuales hacen frente estas sociedades, y las perspectivas de la integración se encuentran condicionadas por las brechas del desarrollo existentes en cada una de las naciones centroamericanas, cuya superación le otorga sentido a los esfuerzos desplegados en el campo de la integración. Los temas de las rectificaciones necesarias en el modelo de desarrollo, el requerimiento del fortalecimiento de la institucionalidad democrática y de la superación de las brechas sociales prevalecientes en estas sociedades, así como la creación de mecanismos eficaces de participación ciudadana en los procesos de toma de decisiones y en el desenvolvimiento de la región, estos son aspectos de indudable relevancia para marcar los senderos por los cuales transitará la integración regional centroamericana.

Ante esto, el sistema de integración no puede ser entendido como una superestructura desligada de los procesos económicos, sociales, políticos, culturales y sociales ocurridos en las sociedades sumadas a los acuerdos regionales, ni responder, de forma exclusiva, a los intereses y demandas de determinados grupos de la sociedad. Desde esta perspectiva, las políticas, estrategias y acciones deben atender a emplazamientos y aspiraciones más amplios, y tratar de subsanar los elementos desestructurantes originados con la aplicación de medidas con una clara tendencia excluyente y coartadora del anhelado desarrollo inclusivo en la región. Las perspectivas futuras de la integración pasan por su capacidad para responder, con eficacia, a estos desafíos y por su contribución a la hora de atender las principales demandas de las sociedades centroamericanas.

La Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional agradece las valiosas contribuciones de los autores de esta obra colectiva y espera, de esta manera, contribuir a la construcción permanente de la integración centroamericana.

Propiedad de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional

Del sueño unitario a la fragmentación: la República Federal de Centroamérica (1823-1838)

Willy Soto Acosta

Introducción

Este trabajo pretende desentrañar el proceso histórico de transición de la era colonial a la independencia y de esta (previa participación en la efímero Imperio de Iturbide) a la constitución de la Federación Centroamericana. Al final, con la disolución de esta, el "triunfo" va a ser de los nacientes Estados que integraron el gobierno regional.

En este proceso se detectan las huellas de la particularidad con que se llevó a cabo la colonización española en Centroamérica, de la manera *sui generis* en cómo se produjo la independencia, y del peso de la figura político-administrativa denominada ayuntamiento o municipio durante la Colonia.

I. Una independencia muy particular

1. La llegada de la emancipación

La independencia de Centroamérica se produce, sin lugar a dudas, de una manera muy particular, pues, en primer lugar, se alcanza sin mayores esfuerzos. El proceso de descomposición que en esa época sufrió el Imperio español y la inoperancia de la organización político-administrativa implantada por la Metrópoli, conducen a ese resultado.

Lejos de ser el producto de un movimiento político y armado anticolonialista, la independencia constituye en buena parte una imitación de la decisión separatista mexicana. En cierto sentido, son los mexicanos quienes libran la batalla de la emancipación centroamericana.

Decir que al interior de la Capitanía General de Guatemala (nombre que para efectos administrativos España da al territorio centroamericano) no germinan las ideas independentistas sería tergiversar la historia. Pero no hay un consenso en torno a ellas como tampoco un movimiento político fuerte ni mucho menos armado que las defienda y luche por conseguir ese objetivo.

> "Al triunfar los independentistas en México, Chiapas (la provincia de la Capitanía más al norte y fronteriza con ese país) se ve influenciada por ese acontecimiento y decreta también la liberación. Ante la decisión

Propiedad de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional

de su provincia "hermana", Ciudad Guatemala proclama también su separación de España, el 15 de setiembre de 1821. Ello traduce una decisión tomada por una élite, los "notables", grupo que representaba el poder político, económico, religioso e intelectual en esa época" (Obregón, 1979, pp. 31-32).

Como si estas circunstancias particulares fueran poco, se toma la medida de hacer la declaración de independencia con carácter provisional, la cual queda sujeta a la ratificación de una asamblea de representantes de los pueblos. Los artículos 1 y 2 del Acta de Independencia reflejan dicho fenómeno; el primero la declara "...sin prejuicio de lo que determinara sobre ello el Congreso que debe formarse", y el segundo establece que dicha asamblea debe "...decidir el punto de la independencia, y fijar, en caso de acordarlo, la forma de gobierno, y la ley fundamental que debe regir".

En un documento, que el ex gobernador español Gabino Gaínza envía a los ayuntamientos el 7 de noviembre de 1821, se repite ese carácter ambiguo de la emancipación, pues, según él, una de las funciones de los diputados será la de resolver "...la independencia del gobierno español, bien sea absoluta o moderada, o como se juzgue por más conveniente". Casi año y medio más tarde, el 29 de marzo de 1823, después de ocurrir la breve anexión al Imperio de Iturbide, el nuevo jefe superior político, Vicente Filísola, hace circular "otro" documento con la misma imprecisión.

Es necesario apuntar también que el acto del 15 de setiembre de 1821 no corresponde, como se cree, a la separación de toda Centroamérica, sino solo a la de Ciudad de Guatemala. Pues, de acuerdo con la estructura político-administrativa colonial, en la práctica esa ciudad - la capital de la Capitanía General - no tenía jurisdicción sobre las otras provincias. Al respecto, el último gobernador español, Gaínza señala, en la carta que le dirige el 29 de diciembre de 1821 a Agustín de Iturbide, que:

> "El pueblo de la Ciudad de Guatemala podía pedir su independencia del gobierno castellano circunscrito al área topográfica de esta capital; pero no tenía facultad para proclamar la de otros pueblos (...) Para proclamar la independencia de todos los pueblos que forman lo que se llamaba Reino de Guatemala, era necesario saber la voluntad de los mismos expresada por sus representantes...".

Así, la emancipación es tentativa y no firme, parcial y no total.

La declaratoria oficial de independencia se toma el 1 de julio de 1823, en un congreso de provincias. Honduras, Nicaragua y Costa Rica no estuvieron presentes; sin embargo, para una gran parte de los centroamericanos, el 15 de setiembre constituye el "acto fundador" de la región1. Por su parte, la particularidad de esta declaratoria de independencia está reflejada también en aspectos de forma. La célebre Acta del 15 de setiembre de 1821 no es

---

1 Debido a la ausencia de esas tres provincias en la sesión del 1 de julio de 1823, ocasión en que se formula la declaratoria oficial de la liberación de toda la región, el 1 de octubre siguiente se vuelve a decretar, por tercera vez, la emancipación; asamblea en la cual Costa Rica tampoco está presente (Townsend, 1973, pp. 135-145).

Propiedad de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional

redactada, como debió corresponder, por los secretarios de la asamblea que se realizó ese día, sino por José Cecilio del Valle, consejero del último gobernador español en Centroamérica, Gabino Gaínza. Además, según el juicio de un historiador:

> "...posiblemente la redacción del Acta comenzó muy tarde, por eso Del Valle no terminó el propio día 15, sino hasta el día siguiente, 16, en que fue firmada en la casa de Gaínza" (López, Ramón citado por Obregón, 1979, p. 26).

Aunado a lo anterior, la declaratoria aparece como una decisión conjunta de la Diputación Provincial (de Guatemala) y del Ayuntamiento de Ciudad de Guatemala. Sin embargo, en la reunión del 15 de setiembre solo estaba presente una minoría de los miembros de esa municipalidad.

2. La continuidad bajo la independencia

El Reino de Guatemala continúa durante los primeros años prácticamente bajo la misma situación, pues la emancipación jurídica no implicó un cambio radical. El Brigadier Gabino Gaínza, último representante del Rey español en calidad de gobernador y capitán general, sigue en el poder después de declarada la separación, y se convierte en el primer jefe del gobierno "independiente". El acta del 15 de setiembre lo permite, al establecer en su artículo 7:

> "...que entre tanto, no habiendo novedad en las autoridades establecidas, sigan estas ejerciendo sus atribuciones respectivas, con arreglo a la constitución, decretos y leyes, hasta que el congreso indicado determine lo que sea más justo y benéfico".

El Acta crea, en su artículo décimo, una Junta Provincial Consultativa que gobernaría junto con Gaínza; la cual tiene como función asesorar al excapitán general en "asuntos económicos y gubernativos". Dos hechos influyen en la hegemonía de este sobre el órgano consultativo: algunos miembros del "antiguo" gobierno colonial, que continúan en funciones, forman parte de esa junta pero no como oficiales gubernamentales sino como representantes de las localidades (ciudades) del antiguo Reino de Guatemala; órgano que es presidido por el propio Gaínza[2].

Paralelamente, en el mes de setiembre de 1821, a petición del ayuntamiento de Ciudad de Guatemala, a Gaínza se le otorga también el grado militar de capitán general, por lo que durante la "independencia" conserva los dos títulos que le había dado España (jerarca del poder ejecutivo y del "ejército").

---

2 Además de los representantes de las localidades, dicha asamblea está compuesta por los miembros de la Diputación Provincial de Guatemala ante las Cortes de Cádiz. Así, existe en ella una doble representación: provincial y por localidades. Está Junta Provincial Consultativa es probablemente el modelo de la Asamblea Nacional Constituyente de las Provincias Unidas de Centroamérica, instalada en junio de 1823; pues este órgano también reúne los poderes ejecutivo y legislativo, además del constituyente

Propiedad de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional

Por otra parte, la vida de la Junta no va más allá de tres meses, pues al producirse la anexión a México, el mismo Gaínza se convierte en representante del Imperio de Iturbide; último gobernador español, primero en ocupar el poder ejecutivo "independiente", y también el gobernador de México para Centroamérica.

Pero la continuidad no se manifiesta solo en los personajes, pues la independencia y la Constitución española siguen rigiendo, incluso bajo la República Federal de Centroamérica, hasta la promulgación de la Carta Magma Federal en noviembre de 1824.

Esta transición de la Colonia a la Independencia y de esta a la Anexión mexicana, es determinada por la disolución progresiva del nexo entre las provincias centroamericanas y la metrópoli durante el mismo periodo colonial, así como por el carácter ambiguo de la declaración de independencia.

Al respecto, las palabras del propio Gaínza, en la carta que le envía a Agustín de Iturbide el 29 de diciembre de 1823, son elocuentes:

> "No se declaró si Guatemala era elevada a estado independiente de Nueva España (México) o unida a ella para formar un todo político. No se pronunció la independencia general que después han proclamado sus provincias".

Más que el deseo de constitución de un Estado-nación, en los centroamericanos la independencia se pensaba como un rompimiento oficial de los ya débiles nexos con España.

3. La estructura administrativa colonial

Una vez declarada la independencia, se presenta el problema de la organización político-administrativa colonial, a saber, por un lado el nexo entre el Reino de Guatemala y el de Nueva España, del cual oficialmente dependía, y, por el otro, la relación de las provincias centroamericanas con el centro político-administrativo de la Capitanía (Ciudad de Guatemala).

Si el ligamen entre el Reino de Guatemala y la Metrópoli es débil en cuanto a las relaciones de autoridad, lo mismo sucede entre Guatemala y México, y, lo más importante, entre la sede de la Capitanía y las otras provincias. De ahí la posición de Gaínza de que la declaratoria de independencia no resolvía en nada la relación con México y constituía solo la emancipación de la provincia de Guatemala pero no de las otras que conformaban el Reino.

La Capitanía General de Guatemala comprendía seis provincias: Chiapas (que pasaría a formar parte de México después de la independencia), Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Costa Rica. Al frente de la Capitanía estaba una persona que era al mismo tiempo gobernador y capitán general de la fuerza armada.
Una ordenanza de 1786 hace una reforma administrativa territorial creando, además del centro político-administrativo que era Guatemala, cuatro

Propiedad de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional

intendencias: la de Nicaragua (que abarcaba también a Costa Rica), la de Chiapas (que comprendía además la provincia de Soconusco), la de Honduras y la de San Salvador.

Cada una de las provincias se dividió en departamentos. En estos existían dos tipos de autoridades: los delegados de las cúpulas provinciales que obedecían al gobernador, en última instancia al rey, y los alcaldes ordinarios nombrados por los cabildos o ayuntamientos.

Estos eran órganos locales con funciones judiciales y administrativas que representaban a los pueblos y trataban de contrarrestar a la autoridad española. A su vez, la Metrópoli nombraba a través del rey, de los virreyes o del capitán general, a los alcaldes mayores y corregidores para contrabalancear el poder de los cabildos (Ortéz, 1975, pp. 29-30).

Ante esto, la Constitución de Cádiz de 1812 modifica nuevamente la división político-administrativa, pues crea dos diputaciones provinciales: la de Guatemala, que comprende además de la provincia del mismo nombre, a El Salvador, Honduras y Chiapas; y la diputación de León, que abarca a Nicaragua, Nicoya y Costa Rica. No había relaciones de obediencia entre las dos, sino que cada una, de forma independiente, aceptaba solo la autoridad de las Cortes Españolas, desconociendo a los jefes políticos que eran los representantes del rey, es decir, del poder ejecutivo español. Este "desorden" político-administrativo es uno de los principales factores que explica la "unión" del antiguo Reino de Guatemala a México.

II. La anexión a México

El Acta de Independencia del 15 de setiembre de 1821 convoca a todas las provincias que habían formado parte del antiguo Reino de Guatemala a un congreso constituyente donde se decidiría el destino de la región centroamericana. Sin embargo, dicha asamblea no se lleva cabo en la fecha prevista, a causa de la anexión a México.

Es en ese momento cuando el virrey de México encargó a un militar, Agustín de Iturbide, la misión de terminar con la insurrección armada de los independentistas mexicanos, los cuales.a comienzos de 1821 se encontraban en la región de Oaxaca. Pero Iturbide, al ver la magnitud y fuerza de aquellos, decide pactar con el jefe del grupo, el general Vicente Guerrero. Juntos firman el 24 de febrero el llamado "Plan de Iguala", cuyos puntos principales son el reconocimiento de la independencia de México y el establecimiento de un gobierno monárquico, cuya corona sería ofrecida a Fernando VII, rey de España, o a un príncipe español. Es así como el virrey se ve obligado a renunciar y un Consejo de Regencia, del cual Iturbide figura como presidente, toma el poder.

Más tarde, al no reconocer España el derrocamiento de su virrey y la independencia de México, y al rechazar la oferta hecha a Fernando VII, el Congreso Mexicano nombra el 19 de mayo de 1822 a Agustín de Iturbide como "Emperador

Propiedad de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional

Constitucional de México", quien es coronado con el nombre de "Agustín I". Sin embargo, después disuelve el parlamento y se proclama monarca absoluto[3].

Antes de ser proclamado emperador, Iturbide, como jefe de la Armada Imperial mexicana, invita el 1 de octubre de 1821 a la que fue la Capitanía General de Guatemala a formar una alianza con México, así fue como los centroamericanos tuvieran diputados en las cortes que se iban a formar en aquel país[4].

Producida la independencia de Centroamérica, la invitación de Iturbide encuentra eco en Guatemala, pues no se sabía qué se iba a hacer con una emancipación que venía casi por sorpresa. Ante esta situación Gaínza decide consultar a los ayuntamientos sobre la anexión a México.

La unión de Centroamérica a este imperio tiene el mismo carácter de la declaración de la independencia con respecto a España, es decir, sui generis. Primero porque resulta una anexión a la fuerza, en el sentido de que Iturbide despacha tropas a Guatemala con el fin de prever un posible rechazo al proyecto. En segundo lugar, son los ayuntamientos y no el congreso de provincias convocado en el Acta de Independencia, los que "consienten" tal anexión[5].

Cuando el Ayuntamiento de Ciudad Guatemala aprueba la unión al imperio, el 29 de diciembre de 1821, se considera que toda Centroamérica se anexaba. Esto pone de manifiesto que toda la región se reduciría al centro político-administrativo del antiguo reino. Es así como el hecho de que Guatemala se desempeñara como la capital durante la Colonia y que de ella emanara la Declaración de Independencia, la hacía sinónimo de llamarse Centroamérica.

Pero tal vez lo más importante de resaltar sobre la naturaleza particular de esta anexión, lo sea el desconocimiento de la convocatoria al congreso constitutivo contemplada en el Acta de Independencia, según la cual la asamblea tenía como objetivo decidir el futuro de las provincias de la antigua Capitanía General.

---

3 Posteriormente se producirá un levantamiento y en mayo de 1823, Iturbide se ve obligado a abdicar y salir del país. Después regresará, pero es capturado y fusilado el 19 de julio de 1824.

4 Tiempo después, en agosto de 1822, el ahora Emperador Agustín I reprimirá - entre otros - a varios diputados centroamericanos ante las cortes mexicanas, bajo el pretexto de ser republicanos (Ortéz, 1975, p.69).

5 En el "Acta de Unión de las Provincias Unidas de Centroamérica al Imperio Mexicano" del 5 de enero de 1822, se expresa que 104 ayuntamientos dan su adhesión a Iturbide; 11 ponen algunas condiciones; 32 se atienen a la opinión de la Junta Provincial Consultativa que gobernaba junto con Gaínza, el cual apoyaba la anexión; 21 municipalidades se ajustarían a lo que decidiera el congreso consultativo contemplado en el Acta de Independencia; y dos se opusieron (San Salvador y San Vicente). El resto de ayuntamientos no se pronuncia (Townsend, 1973, pp. 39-40).

Propiedad de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional

Hay que destacar que esta anexión también es percibida por algunos "notables" de aquella época como un medio para reafirmar la independencia de España. En este sentido, no constituye únicamente un acto de sumisión, sino también una manera de poner en práctica la nueva soberanía y de prevenir una reconquista española, dado que no se contaba con un ejército centroamericano fuerte.

De manera similar el hecho de que el último capitán general español, Gabino Gaínza, se mantenga como jefe político superior después de declarada la independencia, no obedece a que el pueblo de Guatemala fuera dócil. Los mismos independentistas guatemaltecos y salvadoreños le habían ofrecido ese puesto como una forma de legitimar el acto de independencia, con la condición de que él secundara la declaratoria.

Viendo que la emancipación con respecto a España era irreversible y que en la mente de algunos centroamericanos la anexión a México significaba la concretización de dicha independencia, Gaínza apoya el proyecto de Iturbide. Así, la decisión de los ayuntamientos y la presión de Gaínza coadyuvaron en tal acontecimiento. De esta forma, a pesar de cierta oposición popular, en enero de 1822, se producirá la unión con el Imperio mexicano[6]. Más tarde, el jefe de la brigada mexicana que Iturbide despacha hacia Guatemala, Vicente Filísola, asume el mando político y militar de Guatemala el 22 de junio de 1822, sustituyendo a Gaínza.

Al respecto, San Salvador considera, el 18 de diciembre de 1821, que solo el congreso constituyente convocado en el Acta de Independencia tenía la potestad para pronunciarse sobre la anexión. Como Gaínza - antiguo gobernador español y primer representante de Iturbide en la región - no convoca a dicho congreso, San Salvador se separa de Guatemala y forma, el 11 de enero de 1822, una Junta de Gobierno presidida por José Matías Delgado.

El Congreso de San Salvador se reúne el 10 de noviembre de 1822 y pone una serie de condiciones a México a cambio de la adhesión, las cuales no son aceptadas. Ante este rechazo, dicho parlamento decide el 5 de diciembre incorporarse a los Estados Unidos de América. Filísola, sin embargo, entra el 9 de febrero de 1823 en San Salvador y acaba con la breve "secesión", lo cual no impide a la delegación salvadoreña partir hacia aquel país, en junio de 1823, a gestionar la incorporación a la federación norteamericana (Townsend, 1973, pp. 43-44, 46, 97).

Para febrero de 1823, la aventura de Iturbide comienza a tambalearse, debido a la disconformidad de los mexicanos. De manera parecida a lo sucedido año y medio antes con España, la independencia llega otra vez a Centroamérica, no solo como producto de la oposición de sus habitantes, sino como resultado

---

6 "Así se solventaría los intereses de los miembros de la Junta Consultiva y de los grupos que ellos representaban: los ex-funcionarios, que podrían seguir fungiendo bajo el régimen municipal con su carga de títulos y privilegios; los aristócratas guatemaltecos, que conservaban el control del Istmo; y el clero, que se ponía al amparo de los afanes renovadores de los republicanos liberales" (Facio, 1965, pp. 76-77).

Propiedad de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional

del derrumbamiento del Imperio mexicano originado por causas internas. Es así como el fin del proyecto de Iturbide obliga al gobernador Filísola a convocar, el 29 de marzo de 1823, al congreso constituyente previsto en el Acta de Independencia del 15 de setiembre.

III. La República Federal de Centroamérica

1. La constitución de las Provincias Unidas de Centroamérica

El hecho de que haya sido Vicente Filísola, gobernador mexicano para Centroamérica, quien convocara al congreso constituyente, pone en evidencia otra vez las transiciones lentas y pacíficas que conoce la región en esa época[7].

Al leer la agenda de esa Asamblea, se puede tener una idea de la incertidumbre que, año y medio después de la independencia, existía en relación con el tema de la soberanía. En efecto, en dicha reunión se discutió el punto de la independencia, el establecimiento de un gobierno que podría ser confederal y las posibles personas que ejercerían el poder ejecutivo.

Así, no se sabía cuál iba a ser el destino de Centroamérica, pues el final del Imperio de Iturbide no significaba necesariamente la separación de México. Y lo más curioso es que, año y medio después de declarada la independencia, el punto principal que debía resolver este congreso era el de la emancipación con España. En este sentido, no resulta sorprendente que las elecciones para el congreso se hayan realizado siguiendo las leyes electorales de la Constitución Española de 1812.

Más tarde, se instaura el congreso de provincias el 24 de junio de 1823, el cual toma el nombre de "Asamblea Nacional Constituyente". Después de esto empiezan a aparecer los primeros signos de ambigüedad en las relaciones entre las provincias y ese gobierno regional centroamericano; así, para febrero de 1824 las provincias - excepto Costa Rica - no habían pagado los salarios de sus diputados y la Asamblea no tenía recursos propios, no pudiendo remunerar a su personal administrativo (Townsend, 1973, pp. 81-84).

El Imperio de Iturbide trajo consecuencias en la definición del nuevo gobierno que el congreso constituyente estudiaba y preparaba. En primer lugar, la experiencia mexicana provoca, pese a ser pasajera, una interregionalización, superando en cierta medida el aislamiento relativo en el cual se encontraban las diferentes provincias en la época colonial. Este fenómeno se produce en dos niveles:

---

7 Antes de la anexión a México, Gaínza, último gobernador español, es el primero en ocupar ese mismo puesto en el período posindependentista. Él fue también el primer representante de Agustín de Iturbide en Centroamérica. Ahora, el segundo gobernador mexicano, Filisola, acumulando los títulos de Capitán General y Jefe Político Superior, deviene el primer gobernador de Centroamérica del periodo posimperial, a raíz del hundimiento del imperio.

Propiedad de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional

-En el campo sociopolítico: la "clase dirigente" (conformada por los antiguos funcionarios de la Capitanía, consejeros municipales y miembros del clero) se divide en dos grupos: los "liberales", que se oponían a Iturbide, y los "serviles" favorables al Imperio mexicano. Dicho de otro modo, ya no se hablaba tanto de guatemaltecos o costarricenses como de aquellos dos bandos. Esto es muy importante en la medida en que la formación del partido liberal en cada provincia permitiría la constitución de un gobierno regional y federal.

-En el campo territorial: el gobierno de Iturbide realiza una reorganización modificando las "fronteras" heredadas del tiempo de la colonización española[8]. Aunque la corta duración de la experiencia del Imperio mexicano impide que esta nueva división tenga efectos sociales importantes, pone de manifiesto el aspecto artificial de las fronteras trazadas por los españoles, que respondían principalmente a un interés administrativo.

En segundo lugar, el carácter centralista de la aventura de Iturbide favorece indirectamente la fórmula federal; cada vez que en la mente de los centroamericanos, el centralismo se asimiló a autoritarismo[9].

Es así como en el primer texto discutido en la Asamblea Constituyente y aprobado el 30 de junio de 1823, se establece "...que fue nula de hecho como de derecho, violenta y tiránica, nuestra anexión a México" y "...que jamás estos Estados se unirán a otros, sino es por medio de una federación o alianza". En consecuencia, esta asamblea declara "...que las Provincias Unidas de Centroamérica constituyen una Nación libre e independiente, y en adelante, este congreso supremo se llamará: Asamblea Nacional Constituyente de las Provincias Unidas" (citado por Towsend, 1973, pp. 130, 135).

El primer decreto promulgado por la Asamblea Nacional Constituyente demuestra el carácter lento y pacífico del cual se ha hablado. Pero, pese a la ruptura oficial con España y México, la Asamblea mantiene cierto *status quo*, al declarar la religión católica como la oficial y única del nuevo Estado, con exclusión de cualquier otra. Esto refleja el poder económico y simbólico

---

8 Esta división, consecuencia de una ordenanza mexicana del 4 de noviembre de 1821, tiene por objetivo fortalecer el control militar. Ella crea tres comandancias generales: a) La de la provincia de Chiapas, que comprendía ▯ además de Chiapas ▯ los territorios de Tabasco, Chontalpes, y las ciudades de Totonicapán y Quezaltenango. La capital de esta comandancia es Ciudad Real, también llamada San Cristóbal. b) La de Socatéquepez, que abarca Solola, Sonsonate, Chinaltenango, Verapaz, Chiquimula, y la intendencia de San Salvador y Omoa, siendo la capital Nueva Guatemala. c) La comandancia compuesta por la provincia de Costa Rica, Puerto Trujillo, y las intendencias de Comayagua (Honduras) y de Nicaragua, teniendo a la ciudad de León como capital (Townsend, 1973, p. 129).

9 En este sentido, la experiencia de la anexión a México contrasta con la de la antigua Capitanía General de la época colonial. Aunque en teoría ésta constituía un gobierno centralista, en la práctica cada provincia disfrutó de cierta autonomía.

Propiedad de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional

que la Iglesia adquiere y consolida durante la Colonia, fortaleza que el nuevo gobierno se abstiene de tocar por el momento. También, la Asamblea confirma en sus puestos a las autoridades existentes; a ello hay que agregar que la Constitución española permanece vigente, excepto en sus disposiciones contrarias a la independencia.

Más allá de la voluntad de dar una "legitimación" divina a este acto político, existe otra razón quizás más importante: el respaldo al catolicismo es en realidad un apoyo. Como los "notables" se ven conducidos por las circunstancias a proclamar la independencia, apoyarse en la Iglesia constituye para ellos un medio de controlar la situación, pues se toma en cuenta su papel moderador. Es por esto que el artículo primero del Acta de Independencia menciona que el jefe político debe publicar dicho texto "... con el fin de prevenir las consecuencias indeseables en el caso en que el mismo pueblo proclame la independencia".

En el curso de esta transición se encuentran dos factores que no podrán ser superados por el nuevo gobierno centroamericano y que van a influir en el fracaso del sistema federal: la organización territorial y la deuda que remontaba al tiempo de la colonización española.

Las autoridades regionales mantienen las divisiones político-administrativas heredadas de la Colonia y modificadas parcialmente por la corta experiencia de Iturbide. Así, una vez instalada la Asamblea Nacional, subsiste la duda de si los diputados representaban a las provincias (El Salvador, Guatemala, entre otros.) o a los partidos (distritos), que eran subdivisiones administrativas de la región que no concordaban necesariamente con las provincias (Nicoya por ejemplo, situada entre Nicaragua y Costa Rica).

Con la Constitución federal del 22 de noviembre de 1824, las "Provincias Unidas de Centroamérica" adoptan el nombre de "República Federal de Centroamérica". El cambio de nomenclatura no impide el caos. Pues, en efecto, en la práctica no existe ninguna definición de las relaciones entre los gobiernos provinciales y el regional-federal, y como si ello no fuera suficiente, la provincia como unidad es en buena medida ficticia, pues en realidad lo que subyace detrás de cada una de ellas es una serie de ayuntamientos relativamente autónomos entre sí.

En lo concerniente a la deuda externa, el hecho de que la Asamblea la haya reconocido, va a reproducir el desconcierto financiero existente en la región durante la Colonia.

2. Las divisiones al interior del gobierno regional

La manera en que es concebido el poder ejecutivo provisional dentro de la estructura federal contribuye al hundimiento de esta. El primer triunvirato nombrado por la Asamblea Nacional de las Provincias Unidas toma sus funciones el 10 de julio de 1823, pudiendo ser destituido por esa. Este hecho pone de manifiesto el gran peso del órgano legislativo sobre el ejecutivo.

Propiedad de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional

Además, el provincialismo característico de la época, debido a la incapacidad de España para crear un centro político-administrativo en Centroamérica, explica el predominio del poder legislativo. Este fenómeno condenó la permanencia de un gobierno regional, pues al no existir un poder ejecutivo fuerte prevalecieron los localismos, que se refugiaban en el parlamento.

La República Federal también se caracteriza por su división entre los "liberales" y los "serviles". Este último campo se componía de cuatro grupos:

a) Los "notables", es decir, los antiguos funcionarios coloniales, los miembros de los consejos municipales, los comerciantes de mayor peso y la jerarquía diocesana y de las congregaciones religiosas.
b) Quienes habían apoyado la adhesión al Imperio mexicano.
c) Los conservadores, que protegían su posición socioeconómica ventajosa, heredada del tiempo de la Colonia.
d) Los que rechazando la idea de una anexión a otro país, prefieren un gobierno regional centralista y no federal.

Por supuesto, se daba el caso de personas que se ubicaban simultáneamente en varios de esos grupos. En cuanto a los liberales, se distinguían principalmente por su voluntad de ver a Centroamérica como independiente. Esto se manifiesta primero en el rechazo a la presencia española y, después, en la oposición en la cual la zona formará parte del Imperio de Iturbide. Una vez instaurada la Asamblea Constituyente de las Provincias Unidas, los liberales luchan por la fórmula federal. Es precisamente por esta razón que también son "... llamados *fiebres* o *anarquistas*, debido al fervor con el cual ellos defendían sus opiniones y promovían toda clase de reformas..." (Moreno, 1929, p. 42).

Aprovechando la herencia colonial del catolicismo, los conservadores atribuían a los liberales otra característica: su pertenencia a la masonería. En este punto resulta importante subrayar el hecho de que la diferencia entre liberales y conservadores va paralela a la cuestión de la integración centroamericana. Como se acaba de mencionar, los liberales abogaban por a un gobierno regional federal, mientras que los conservadores preferían uno centralista. Al imponerse la solución federal, los conservadores - principalmente los de Guatemala - van a querer erradicar el federalismo. Luego del derrumbe del gobierno regional, aquellos se van a oponer a los intentos de su reconstrucción[10].

A ese conflicto se agregan los enfrentamientos entre las provincias y que se manifiesta de manera violenta cuando el ejército guatemalteco invade El Salvador con el objetivo de someter a esta provincia al Imperio de Iturbide.

---

10 Sobre este punto, un autor plantea una pregunta interesante: "¿Porqué dentro de la clase dirigente, se es unionista y liberal o separatista y conservador?". Ello obedecería a una lógica económica: los liberales ven en una unión política centroamericana, un mercado más grande; mientras que los conservadores se oponen a ello creyendo que afectaría sus intereses económicos locales (Stone, 1981, pp. 14-16).

Propiedad de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional

Dichas diferencias provinciales son constantemente provocadas por la imprecisión de las fronteras[11].

Como los conservadores guatemaltecos querían que fuera su provincia la capital de un gobierno centralista regional, las otras levantan la bandera del federalismo. De esta manera, las posiciones políticas ocultan en mucho la lucha entre localidades[12].

Uno de los puntos débiles de la República Federal, que a su vez origina un incremento en los conflictos entre provincias, radica en la inexistencia de un ejército regional centroamericano. Cuando aparecen desórdenes internos en una localidad o intentos de secesión, el gobierno federal interviene con la ayuda del ejército de otra provincia, lo cual provoca serios resentimientos. Si se toma en cuenta ese "talón de Aquiles", los conservadores guatemaltecos se apoyan en las tropas de su provincia para controlar los poderes ejecutivo y legislativo federales.

Aunque las restantes localidades toman casi como sinónimos al gobierno federal y al Estado de Guatemala, también se dan serios conflictos entre estos dos entes. Ello obedece al hecho de que al ser Guatemala la capital de la República, no existe un distrito federal. Esta situación culmina en 1833, cuando el mismo gobierno provincial guatemalteco comunica a las autoridades federales su deseo de verlas instaladas fuera de su territorio.

A manera de conclusión

- Institución típica de la época colonial, centro de decisiones políticas dentro de las provincias, la comuna o ayuntamiento constituye la verdadera transición entre la Colonia, el Imperio de Iturbide y el periodo independista.
- La municipalidad constituía una especie de parlamento, en el cual la población estaba representada no solamente de manera indirecta a través de los consejeros municipales sino también de manera directa, en los llamados "cabildos abiertos", en estos los habitantes podrían expresarse libremente.

11 Los orígenes del problema se encontraban en gran parte en las estructuras socio-económicas del tiempo de la Colonia, concretamente en los privilegios de la jerarquía guatemalteca en relación con las de otras provincias, la salvadoreña principalmente (Pinto, 1980, p. 56).

12 Como señala Adam Szasdi, "... la ideología de los fiebres salvadoreños consistía siempre de diez por ciento de liberalismo y de noventa de un provincialismo pueri" (Szasdi, 1958, p. 112).

Propiedad de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional

- Por otra parte, para la mayoría de las personas importaba muy poco la condición jurídica del territorio centroamericano (colonia, provincia anexada a México, Estado federal). Su realidad cotidiana era el ayuntamiento, especie de "ciudad-Estado"; al momento de la ndependencia existían al menos 237 de ellos en Centroamérica[13].

- Durante los primeros años del gobierno regional, el conflicto no enfrenta tanto a las estructuras provinciales con la República Federal, como a esta última y a los ayuntamientos, y a estos entre sí.

- Uno de los factores determinantes del poder de las comunas es la seguridad del gobierno federal, el cual en gran parte reposa en las milicias populares, organizadas y controladas por aquellas.

- Sin embargo, el poder de los ayuntamientos conoce serios reveses en el siglo XIX. La norma adoptada por el Consejo de Regencia español (instalado el 30 de enero de 1810), que decretaba la elección de un diputado por provincia ante las Cortes de Cádiz, quita al ayuntamiento su papel de circunscripción electoral (Facio, 1965, p. 47). El Acta de Independencia del 15 de setiembre de 1821 va a retomar esta fórmula, estableciendo la elección de los representantes ante el congreso de las provincias centroamericanas sobre la base de un diputado por cada 15000 personas y tomando la provincia como unidad electoral.

- El golpe mortal al municipio, en tanto poder político y administrativo, es dado por el artículo sétimo de la Constitución Federal del 22 de noviembre de 1824, el institucionaliza la división de la región en provincias; última organización territorial realizada por España.

- Con excepción de la provincia de Chiapas que decide anexarse a México, las otras (Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Costa Rica) se convierten en Estados federados. A partir de este momento, la importancia político-administrativa de estas provincias se materializa; pues antes, aunque existían jurídicamente, el verdadero poder residía en los ayuntamientos.

- Disuelta la República Federal, la división de Centroamérica en esos cinco Estados va a mantenerse y las autoridades de cada uno, luchando contra los municipios, van a crear un centro único de poder. De ahí la forma centralista de gobierno que les caracteriza. Esta ruptura con la estructura municipal y la creación de los cinco Estados, es la herencia principal que deja la experiencia federal.

---

13 Este cálculo lo hemos establecido de la siguiente manera: a las 170 municipalidades que se manifiestan en relación con la anexión al Imperio de Iturbide, según el "Acta de Unión de las Provincias Unidas de Centroamérica al imperio mexicano" del 5 de enero de 1822, le hemos agregado las 67 comunas que de acuerdo con Rodrigo Facio (1965, p. 76) no se pronuncian al respecto.

Propiedad de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional

- Algunos "defectos de construcción" que conducen al fracaso de la República Federal, lo constituyen la existencia de un poder ejecutivo débil y la ausencia de un ejército regional. Se debe agregar a esos factores el problema del financiamiento, que en principio se basaba en cuotas que cada provincia aportaba según su riqueza y población. Sin embargo, en la práctica, Guatemala corre con la mayor parte de los gastos. Al igual que sucede con el ejército, el gobierno regional no puede establecer mecanismos de financiamiento propios, dependiendo de sus Estados federados.

  Más allá de esos elementos, existe una causa principal que impide la sobrevivencia de la República Federal e influye en todas las tentativas de uniones políticas y económicas ensayadas en Centroamérica a lo largo de los siglos XIX y XX.

  Se hace referencia al hecho de que durante la época de la Colonia, España fue incapaz de crear una unidad en la región. En el ámbito económico por ejemplo, las provincias no mantienen nexos comerciales entre ellas sino con el exterior (México, Cuba y Colombia). En lo político, ya se ha hecho mención al fenómeno de los ayuntamientos.

- Esa incapacidad de la Metrópoli por integrar a Centroamérica se debe a que esta región era secundaria para España, al estar desprovista de riquezas; exceptuando las modestas explotaciones de oro y plata en Nicaragua y Honduras. En efecto, la colonización estaba guiada por la concepción mercantilista, es decir, el enriquecimiento a través de la extracción de metales preciosos en territorios de ultra-mar o, en su defecto, de la producción agrícola cotizada en el comercio internacional. Este territorio era periférico en relación con los centros mineros que representan México y Perú, y su papel se limitaba a abastecer a estos y a Europa de productos agrícolas tales como grana, añil, cacao, maíz, caña de azúcar, entre otros (Sunkel y Paz, 1979, pp. 277-279; Stein y Stein, 1975, p. 30; Torres-Rivas, 1981, pp. 37-38).

- También, la no-integración de la región durante la época colonial encuentra su origen en la forma "desorganizada" en que se lleva a cabo el proceso de colonización[14].

- Existían, pues, condiciones estructurales para el fenecimiento de la República Federal, el cual se producirá el 30 de mayo de 1838, quince años después de su creación. Sin embargo, a pesar de su extinción, su fantasma recorre Centroamérica desde esa época hasta el presente.

---

14 Así, "...en lugar de introducir un proceso de centralización y de unificación de los diversos territorios como fue el caso de México alrededor de la persona de Cortez, en Centroamérica la Conquista se prolonga durante casi dos décadas y se realiza de una manera extremadamente irregular, a tal punto que una sola región o provincia era disputada por tres conquistadores o más" (Pinto, 1980, p. 77).

Propiedad de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional

Bibliografía:

Facio, R. (1965). *La Federación de Centroamérica: sus antecedentes, su vida, su disolución*. Costa Rica: ESAPAC.

Moreno, L. (1929). *Historia de las relaciones interestatales en Centroamérica*, España: Compañía Iberoamericana de Publicaciones,.

Obregón, R. (1979). *Costa Rica en la Independencia y en la Federación*. Costa Rica: Editorial Costa Rica.

Ortéz, E. (1975). *Integración política de Centroamérica*. Costa Rica: EDUCA.

Pinto, J. (1980). *Raíces históricas el Estado en Centroamérica. Guatemala:* Editorial Universitaria de Guatemala-Universidad de San Carlos.

Stone, S. (1981). "Producción y política en Centroamérica". En: *Cahiers du monde hispanique et Luso-Brésilien (Caravelle)*, N.° 36. Francia: Université de Toulouse-Le Mirail.

Sunkel, O. y Paz, P. (1979). *El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo*. México: Siglo XXI.

Szasdi, A. (1958). *Nicolás Raoul y la República Federal de Centro América*. España: Publicaciones del Seminario de Estudios Americanistas-Universidad de Madrid.

Townsend, A. (1973). *Las Provincias Unidas de Centroamérica. Fundación de la República*. Costa Rica: Editorial Costa Rica, 1973.

Stein, S. y Stein, B. (1975). *La herencia colonial de América Latina*. México: Siglo XXI.

Torres-Rivas, E. (1981). *Interpretación del desarrollo social centroamericano*. Costa Rica: EDUCA.

Propiedad de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional

Centroamérica 1850-1950 Los debates fundamentales sobre la unión política regional

Margarita Silva Hernández[15]
msilva@una.ac.cr

La muerte de Francisco Morazán, en 1842, marcó el fin de la República Federal Centroamericana, pero no del ideal unionista presente hasta la actualidad. En las siguientes páginas se propone dilucidar el devenir de las ideas y de las propuestas unionistas entre 1850 y 1950, un largo periodo caracterizado por la consolidación de los Estados Nacionales, el predominio del separatismo, el fracaso de las tentativas de restablecimiento del Estado centroamericano y la continuidad de las ideas unionistas en el istmo. En particular, interesa comprender el desarrollo del ideario unionista, evidenciar las diferentes tendencias, enumerar las iniciativas emprendidas, analizar su incidencia y determinar las razones de su permanencia a lo largo del periodo en estudio.

El presente análisis parte de la categoría de utopía, la cual se define como una aspiración a un orden de vida verdaderamente justo que sirve de horizonte y guía para un proyecto histórico concreto o para las aspiraciones de un proyecto alternativo al vigente (Del Rayo, 2012, pp. 24-28).

El concepto de utopía ostenta dos elementos fundamentales que posibilitan un nuevo acercamiento al análisis del unionismo centroamericano. En primera instancia se entiende como espacio de crítica del presente y, en segundo término, como propuesta normativa de lo que podría ser o debería existir, en otras palabras, como instancia de construcción de planteamientos de organización social alternativos. Desde este enfoque se distingue entre el proyecto político de construcción del Estado centroamericano y el ideario unionista más amplio, como agregado de ideas que promueve la construcción de lo centroamericano.

La exposición se estructura en tres apartados correspondientes a distintas coyunturas históricas: la primera de 1840 a 1870, conocida como la paz conservadora, la segunda de 1870 a 1930, corresponde al periodo de consolidación de los estados nacionales en el istmo, y, por último, el periodo de 1930 a 1950, caracterizado por el establecimiento de férreas dictaduras y por las luchas en pro de la democratización política en la zona. A partir de esa reconstrucción

15 Doctora en Historia por El Colegio de México, directora de la Escuela de Historia de la Universidad Nacional de Costa Rica.

Propiedad de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional

histórica, en cada apartado se recogen los principales debates articuladores de las iniciativas y de las discusiones en torno a la unión, que justamente han contribuido al enriquecimiento y a la persistencia del ideal unionista.

1. La disolución de la Federación y el debate sobre el restablecimiento del Estado centroamericano, 1840-1870

El fracaso de la República Federal y la decisión de los distintos grupos dominantes de constituir estados independientes plantearon, de forma inmediata, el debate sobre el restablecimiento del Estado centroamericano. Para algunos el fusilamiento de Morazán y las pesadas deudas heredadas de la Federación eran razones más que suficientes para descartar la posibilidad de unificación política. No obstante, otros vieron en la unión la posibilidad de fortalecer su poder y su posición en el ámbito regional. En Guatemala, tras la derrota de Morazán, sobrevino un periodo de treinta años de dominio conservador liderado por Rafael Carrera, quien para proteger sus espaldas instaló en los gobiernos de Honduras y El Salvador a dos caudillos fieles, Francisco Ferrera y Francisco Malespín, respectivamente. Más tarde en 1863, en El Salvador frenó el plan de reformas impulsado por Gerardo Barrios y colocó en su lugar a Francisco Dueñas, más cercano a sus posiciones políticas (González, 1992, p. 58).

Entre 1840 y 1852, los Estados centrales del istmo realizaron varios intentos por restaurar el Estado centroamericano, entre ellos el bajar el modelo de la confederación. El 17 de marzo de 1842, Honduras, El Salvador y Nicaragua, inspirados en el ejemplo de Estados Unidos, enviaron delegados a la ciudad de Chinandega con el propósito de establecer una confederación, como paso previo a la unión federal. Guatemala y Costa Rica no suscribieron el acuerdo y pronto los tres estados miembros estaban en guerra los unos contra los otros, por lo que la federación se disolvió en 1845 (Karnes, 1982, p. 147).

El 27 de julio de 1847 se constituyó la Confederación de Centroamérica, en la cual solo participaron los estados centrales del istmo, y en 1849 Nicaragua, Honduras y El Salvador convinieron formar una nueva confederación llamada Representación Nacional, que se limitaba a coordinar la política exterior y a unificar el cuerpo diplomático y consular. En realidad, como afirma Eugenio Hernández, "los centroamericanos estaban tratando de poner una fachada de unidad ante el mundo exterior que ocultase la realidad de la fragmentación interna." (Hernández, 1966, p. 77). Además, resulta importante señalar que todos esos intentos de unión estuvieron articulados con amenazas del gobierno británico, el cual estaba interesado en consolidar su asentamiento en Belice y asegurar el control de la Mosquitia nicaragüense, con miras a un futuro canal interoceánico (Pérez, 1985, p. 74).

Sin embargo, durante este periodo, el momento de unión más importante entre los estados se produjo en 1856, en la Guerra Nacional. Esta fue producto de las luchas entre los caudillos nicaragüenses, la debilidad de los estados y los anhelos expansionistas de William Walker, un mercenario que fracasó en su intento por establecer repúblicas esclavistas en Sonora y Baja California.

Propiedad de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional

En 1855 Walker, doctor en medicina, oriundo de Tennessee, llegó a Nicaragua y en alianza con los liberales, tomó Granada; esto provocó la desbandada de los conservadores. Luego de esa acometida impuso un gobierno que fue reconocido en 1856 por el Departamento de Estado de Estados Unidos, para asombro del resto de los países centroamericanos y del mismo gobierno británico.
Sin embargo, las pretensiones expansionistas de Walker fueron frenadas por la alianza de los distintos países del istmo, que enviaron tropas al mando del presidente de Costa Rica, Juan Rafael Mora Porras, para liberar a Nicaragua del dominio de los filibusteros. Con la ayuda de municiones y armas de Inglaterra, las tropas invasoras fueron derrotadas en mayo de 1857 (Karnes, 1982, pp. 152-153). Tras la victoria, la unión centroamericana se constituyó en una empresa de dominación y la fuerza militar en el medio efectivo para su instauración.

Entre 1860 y 1870 se realizaron nuevos intentos de unión que más bien fueron alianzas militares entre los Estados para mantener o quitar del poder a los caudillos. En este periodo destacan Gerardo Barrios presidente de El Salvador y Justo Rufino Barrios, electo presidente de Guatemala en 1872. El primero intentó, en 1863, derrocar a Rafael Carrera, quien dominaba en Guatemala, por medio de una alianza llamada Plan Barrios-Castellanos-Jeréz (esta contó con la participación de sus homólogos de Honduras, Victoriano Castellanos, y de Nicaragua, Máximo Jeréz), pero todo acabó con el derrocamiento de Barrios en El Salvador.

Justo Rufino Barrios, por su parte, empleó la misma estrategia y estableció en el istmo presidentes comprometidos con su causa, previo a su proclama como dictador supremo de Centroamérica. Esto generó la reacción del resto de los países y el inicio de la campaña de 1885, la cual acabó con la muerte de Barrios y el subsecuente fracaso de aquella unión.

En suma, como afirma el historiador Arturo Taracena, durante este periodo "la idea de una Centroamérica unida se convierte en una estrategia de defensa de la soberanía y en pretexto de intervención en la vida política de los vecinos" (Taracena, Arturo. 1993. p. 10). En adelante, como se verá en el siguiente apartado, el debate se concentraría en el separatismo y la consolidación de los Estados Nacionales.

2. La formación de los Estados-nación y el debate sobre autoritarismo/ unionismo, 1871-1930

La década de 1870 inaugura lo que se conoce habitualmente como el periodo liberal. En los cinco países, bajo el magno lema de orden y progreso, se impulsó la modernización económica y social mediante la puesta en práctica de amplios programas de reforma inspirados en los principios del liberalismo, dirigidos a la creación de condiciones propicias para la atracción de capital extranjero y a la inserción real al mercado mundial, basado en la agroexportación (Pérez, 1994, p. 84). Sin embargo, en cada país la reforma liberal y la consolidación del modelo agroexportador tuvieron alcances y significados divergentes en términos socioeconómicos y sociopolíticos.

Propiedad de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional

En cuanto al desarrollo del ideal unionista, durante este periodo, prosiguen los intentos por restablecer la unión por la fuerza, aunque también surgen nuevos actores sociales y fuerzas unionistas como fueron los estudiantes universitarios de la Sociedad El Derecho, quienes plantearon el debate del llamado problema unionista y promovieron la formación del Partido Unionista Centroamericano (PUCA), primer partido político regional. Además, durante este periodo algunas iniciativas oficiales en pro de la unión tomarán rumbo en los tratados y la creación de organizaciones regionales, como la Oficina Centroamericana y la Corte de Justicia Centroamericana.

2.1 La Reforma Liberal y el autoritarismo

En Guatemala y El Salvador las reformas liberales promovidas por Justo Rufino Barrios y su aliado Rafael Zaldívar provocaron ciertos cambios estructurales internos, necesarios para el desarrollo cafetalero, que tendrían implicaciones permanentes en el sistema de dominación. En El Salvador las medidas se orientaron principalmente a expropiar las comunidades indígenas pues ocupaban las tierras aptas para el cultivo del café. Esto a su tiempo generó un campesinado sin tierra que constituyó una oferta de mano de obra abundante y barata, y foco de presión social. En Guatemala, algo similar ocurrió con los bienes de la Iglesia y la legislación laboral resucitó sistemas compulsorios del periodo colonial para garantizar la provisión de mano de obra de las comunidades indígenas del Altiplano. Así, los beneficios de la economía de exportación fueron monopolizados por un puñado de terratenientes y comerciantes.

Tal desigualdad social generó un abismo entre el orden constitucional, la legislación liberal imperante y la vida política, pues esta última se caracterizó por la opresión, la violencia y la exclusión.

Sin mecanismos efectivos de participación, la democracia nunca existió, las elecciones –cuando las hubo– invariablemente fueron fraudulentas y, en consecuencia, la guerra se constituyó en el medio de acceso al poder, y la inestabilidad se convirtió en un rasgo perdurable del sistema político que alimentó los celos personales y las rivalidades regionales (Samper, 1993, pp. 11-110).

En Costa Rica, el liberalismo se impuso gradualmente. Braulio Carrillo sobre la base del temprano desarrollo cafetalero impulsó una serie de reformas que permitirían estructurar un poder de alcance nacional y promover este desarrollo sobre bases de convivencia social distintas a las establecidas en Guatemala y El Salvador. En 1838 se emitió la Declaratoria de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, y se proclamó como derechos inalienables de todos los hombres la protección a la vida, el derecho de procurarse un trabajo honesto, la libertad de expresión oral y escrita, y la libertad de conciencia. En marzo de 1841, se emitió la ley de Bases y Garantías y se reforzaron los principios de propiedad privada y las libertades individuales, así como el ejercicio centralizado del poder (Silva, 1994, pp. 30-33). De esta manera el proceso de privatización de tierras baldías y comunales se produjo dentro de un marco legal, que regularizaba las relaciones sociales interpersonales y entre el conjunto de la sociedad y el Estado.

Propiedad de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional

Así, el éxito temprano del café en una sociedad aislada y de población escasa con abundantes tierras disponibles y ausencia de formas de trabajo forzado, dio paso a un desarrollo caracterizado por el predominio de pequeñas y medianas propiedades trabajadas por la mano de obra familiar (Pérez, 1994, p. 42). La clase dirigente, es decir, el grupo cafetalero, basaba su riqueza en el monopolio del procesamiento del café y el manejo del capital comercial. El fomento estatal de la colonización agrícola permitió el libre –aunque desigual– acceso campesino a la tierra y la exitosa especialización mercantil en unidades productivas familiares. En una estructura de este tipo las relaciones entre los sectores sociales fueron menos conflictivas, se dio una mayor estabilidad política y vigencia de mecanismos institucionales de mediación de conflictos y el establecimiento de una dinámica política democrática (Samper, 1994, pp. 9-24).

En Honduras y Nicaragua la reforma liberal fue un proceso tardío que en el plano político se manifestó en un largo periodo de inestabilidad debido a la fragmentación de diversos intereses regionales, atizados en ambos casos por la intervención extranjera y un lento afianzamiento del Estado Nacional. En el primer caso, en Honduras, el Estado Nacional se consolidó durante la dictadura de Tiburcio Carías Andino (1933-1948) y, en el segundo, en Nicaragua, durante el régimen de Anastasio Somoza García (1935-1956).

La inestabilidad política hondureña batió todas las marcas de la región. De la independencia hasta 1876, cuando llega al poder el liberal Marco Aurelio Soto, hubo 85 gobernantes y varias constituciones producto de la infinidad de luchas entre fracciones pertenecientes al Partido Liberal. En medio de ese panorama, Soto impulsó el desarrollo cafetalero, pero el fracaso de la construcción del ferrocarril interoceánico selló la suerte del desarrollo agroexportador. Por otra parte, la fuerte incursión de grandes compañías bananeras –United Fruit Company y la Cuyamel, Fruit Company– constituyó otro factor disruptivo. La intervención directa de las empresas bananeras en la vida política del país reforzó la fragmentación regional y multiplicó en general, el atraso del conjunto de la economía hondureña. Más que un Estado Nacional solo existía un endeble andamiaje administrativo que no ejercía dominio ni control efectivos sobre la totalidad del territorio.

En Nicaragua, la reforma liberal se inicia tras el triunfo de José Santos Zelaya, pero la intervención extranjera y la fragmentación de intereses conspiró contra la unidad de la clase dominante y la estabilidad política (Pérez, 1994, p. 79). Santos Zelaya, en su intento por modernizar el país, abolió los diezmos religiosos y liquidó el régimen de manos muertas y latifundios conventuales, pero al promover el desarrollo cafetalero se vio frenado por las dificultades de transporte y por la competencia del auge cafetalero experimentado en El Salvador, Guatemala y Costa Rica.

La cuestión de la vía interoceánica y las intervenciones extranjeras imperaron en la dinámica política nicaragüense. En 1894, Zelaya incorporó el territorio de la Mosquitia y enfrentó con éxito la ira inglesa durante el bloqueo a Corinto en 1895. Luego en 1901, negó a los estadounidenses el derecho de extraterritorialidad en la posible construcción del canal. En consecuencia, la

Propiedad de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional

vida política se caracterizó por las continuas guerras civiles, la inestabilidad y la ocupación militar estadounidense, entre 1911 y 1933 (Pérez, 1994, p. 49) En su conjunto, las reformas liberales en todo el istmo fueron impulsoras de la modernización económica y cultural, pero también devinieron en fuente de autoritarismo basado en la continuidad de las clases dominantes, en el ejercicio despótico del poder y en un discurso excluyente de las grandes mayorías sociales. Como apunta Víctor Hugo Acuña, "bajo la apariencia de inestabilidad constante en la historia política de América Central subyace la permanencia en la larga duración de redes familiares, negocios, formas de interacción política, culturas y mentalidades de sus clases dominantes, continuidad que sería factor clave en el arraigo y en la longevidad del autoritarismo y en los fracasos de los intentos de democratización" (Acuña, 1996, p. 73).

En cuanto a la unión, las reformas liberales acentuaron las fuerzas centrípetas contraria al restablecimiento de un estado supranacional. Los Estados-nación se fortalecieron y se profundizaron las diferencias entre ellos, como resultado de desarrollos económicos y políticos desiguales, sobre los cuales se construyeron identidades esencialmente a partir de la diferencia. En consecuencia, la unión regional no fue la prioridad, sin embargo, como ha demostrado Carlos Gregorio López, para el caso de El Salvador, el ideal unionista fue el soporte ideológico y el principio unificador de la sociedad ante las dificultades para constituir la nación salvadoreña (López, 2000, pp. 35-72). Durante varios años Francisco Morazán ocuparía el sitio de héroe nacional hasta ser desplazado por Gerardo Barrios, otra figura muy ligada a la unión centroamericana.

2.2 El ideal unionista en la lucha por la democratización política

La tentativa unionista conocida como la República Mayor de Centroamérica, promovida en 1895 por los presidentes de Honduras, Policarpo Bonilla, y de Nicaragua, José Santos Zelaya, suscitaría importantes transformaciones del unionismo, ya que el ideal unionista se constituirá en espacio de crítica del orden existente y en instancia para el planteamiento de formas de organización social alternativos por parte de los estudiantes universitarios aglutinados en la Sociedad El Derecho y de los miembros del PUCA. Además, en Guatemala el movimiento unionista logrará en los años veinte la caída del dictador Manuel Estrada Cabrera.

En un nuevo intento por confederarse, El Salvador, Honduras y Nicaragua establecieron la llamada República Mayor e incluso la dotaron de una constitución. En 1898, esta se trasformó en una federación y adoptó el nombre de Estados Unidos de Centroamérica; pero una revolución en El Salvador, al mando del general Tomás Regalado, separó a este país de la unión y de este modo, una vez más, se puso fin a la iniciativa.
Sin embargo, a diferencia de otras ocasiones el fracaso de la República Mayor no pasó inadvertido. De la clandestinidad emergieron las voces de protesta de los estudiantes universitarios enardecidos por el naufragio del intento unionista y por la insensibilidad de los gobiernos ante las amenazas contra la soberanía de la región. Ese clima de disconformidad también fue aprovechado

Propiedad de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional

por los estudiantes para lanzar agudas críticas al sistema político imperante, oponerse al imperialismo y promover la creación del PUCA, como medio de acceso al poder (Salvador, 1934, pp. 283-286).

El PUCA fue un partido político en pro de la unión centroamericana y de lucha abierta contra las dictaduras, creado en 1904 por estudiantes de la Universidad de San Carlos de Guatemala, encabezados por el nicaragüense Salvador Mendieta (Silva, 2005, p. 119). El partido agrupó en sus filas a jóvenes estudiantes, profesionales y comerciantes en busca de ascenso social y de mayor participación política. Dado su carácter opositor, los líderes del movimiento sufrieron constantes persecuciones y exilios, y fueron obligados a la clandestinidad. Por esto, el Partido fue dotado de una estructura institucional flexible, compuesta de pequeños comités y sociedades secretas, dentro y fuera del istmo. Sus miembros, además actuaron como decididos vigilantes de las acciones de los gobiernos en pro de la unión, en las Conferencia de Paz en Washington en 1906 y de Plenipotenciarios en Costa Rica en 1920, además tuvieron participación activa en el intento por restablecer la República Federal Centroamericana en 1921, estos aspectos se estudiarán más adelante.

El PUCA también hizo valiosas contribuciones para la democratización de la vida política de Centroamérica, como fue la defensa de la libertad de expresión y el resguardo del derecho del pueblo a participar en la política. Finalmente, cabe mencionar que en la década de los años cuarenta, el PUCA y, especialmente, la filial del partido creada por Vicente Sáenz en México –Unión Democrática Centroamericana– tendrán un papel fundamental en la caída de los regímenes dictatoriales de Jorge Ubico, en Guatemala, y de Maximiliano Hernández Martínez en El Salvador (Silva, 2011, pp. 2-4).

La Unión Democrática Centroamericana (UDCA) fue una organización conformada en 1943 por intelectuales y políticos centroamericanos exiliados en México que emplearían la prensa, las plazas públicas y las redes de relaciones con intelectuales y políticos mexicanos para dar a conocer al mundo las atrocidades cometidas por las dictaduras en la región, con el propósito de desprestigiar su poder y poner fin al autoritarismo reinante en el istmo (Silva, 2011, p. 1).

Sin embargo, la experiencia más importante que devela al unionismo como instancia de crítica del orden imperante y de planteamiento de proyectos sociales alternativos fue un movimiento precedente liderado por el Partido Unión en Guatemala contra la dictadura de Manuel Estrada Cabrera. Este movimiento conformado por estudiantes y un importante grupo de intelectuales, culminó con la caída del dictador y el establecimiento del gobierno democrático de Carlos Herrera (Beltranena, 1970, p. 31).

Hacia 1920, a un año de celebrarse el centenario de la independencia política de Centroamérica, resurgió con gran vigor la idea de reorganizar una nueva confederación. Para Thomas Karnes, el despertar popular de las ideas unionistas en esa coyuntura era un resultado directo de las acciones políticas desplegadas por el PUCA y consecuencia del colapso de la Corte Centroamericana de Justicia en 1918, que marcó el fin de los tratados de Washington firmados

Propiedad de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional

en 1907 (Karnes, 1982, pp. 219-233). Para Wade Kit, el brío del unionismo se debía principalmente al triunfo de las fuerzas unionistas en Guatemala sobre el déspota Manuel Estrada Cabrera y a la instalación de los gobiernos pro unionistas de Carlos Herrera en ese país y de Julio Acosta García en Costa Rica, quienes favorecerían el proyecto de restablecimiento de la unión centroamericana (Kit, 1993, pp. 31-32).

En un principio, los intelectuales del PUCA tuvieron una participación muy activa desde la Oficina Internacional Centroamericana en la promoción de la idea. Sin embargo, los gobiernos de la zona asumieron la dirección de la iniciativa y propusieron la realización de la Conferencia de Plenipotenciarios para revisar los Pactos de Washington y resolver los problemas que afectaban el provenir de estos pueblos (Viteri, 1976, p. 54).

La Conferencia de Plenipotenciarios inició sus labores en diciembre de 1920, en San José de Costa Rica. El ministro de Relaciones Exteriores de ese país, Alejandro Alvarado Quirós, fue nombrado presidente de la conferencia, como vicepresidente fungió Carlos Alverto Uclés, de Honduras y Ramón Castillo, de Nicaragua como secretario (Armijo, 1921, p. 14). En la primera sesión se nombró una comisión compuesta por cinco delegados para redactar el proyecto del tratado de unión.

La comisión redactora del proyecto trabajó durante diez días y dio fin a su labor el jueves 16 de diciembre, pero cuando todo parecía finiquitado Nicaragua condicionó la firma del pacto de unión a la consignación de una cláusula de reconocimiento del tratado Chamorro-Bryan, que permitiera a su gobierno cumplir con los compromisos asumidos ante los estadounidenses. Las pretensiones nicaragüenses fueron duramente criticadas por los delegados, en particular por El Salvador y Costa Rica, que habían presentado sus diferencias ante la Corte de Justicia Centroamericana y obtenido un fallo en contra de Nicaragua. Finalmente, luego de varias conversaciones, Diego Chamorro, presidente de Nicaragua, llamó a sus delegados que todavía permanecían en la conferencia y desistió del tratado de unión (Salisbury, 1984, pp. 36-43).

La Conferencia de San José culminó el 19 de enero de 1921 con la firma del Pacto de unión de Centroamérica por cuatro Estados (Guatemala, El Salvador, Honduras y Costa Rica), cuyos gobiernos se comprometían a llevar a cabo la reconstrucción de la República Federal de Centroamérica mediante bases de justicia y de igualdad. Poco después, los Congresos de Honduras, El Salvador y Guatemala ratificaron el tratado sin modificaciones pero el de Costa Rica lo rechazó por una escasa mayoría. No obstante, se continuó con la iniciativa y en la ciudad de Tegucigalpa, Honduras, se reunió la Asamblea Constituyente donde Salvador Mendieta, líder del movimiento estudiantil unionista, participó como delegado de Guatemala (Mendieta, 1930, p. 151).

La República Federal Centroamericana de 1921 terminó de colapsar como resultado del golpe de Estado que puso fin al gobierno de Carlos Herrera en Guatemala, el 5 de diciembre de ese mismo año. Tras el fracaso de la iniciativa, en todo el istmo reinó un gran desencanto hacia el unionismo. Leopoldo Aguilar, vecino de San Pedro Sula, decía que para entonces "hablar de unión causaba tristeza a unos, risa a otros y cólera a muchos" (Silva, 2005, p. 186). En efecto,

Propiedad de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional

el fracaso de este intento menguó el interés por la unión política y marcó el fin de los esfuerzo por establecer un estado de alcance regional o supranacional.

3. El establecimiento de organismos regionales y la apertura del debate sobre la integración regional, 1930-1950

Desde el inicio del siglo XX algunas de las iniciativas unionistas tomaron el camino de los convenios y los tratados, y con ello se definirían nuevos rumbos al movimiento. La nueva orientación se debió en parte a la mayor presencia de Estados Unidos en la región, (país interesado en la construcción del Canal Interoceánico) y a las lecciones aprendidas por los fracasos anteriores, que plantearon la necesidad de establecer la paz y mejorar la comunicación entre los países, como condiciones previas para cualquier intento de unión política.

En 1907, los delegados de las cinco repúblicas, reunidos en Washington, firmaron una serie de convenios cuyo resultado principal fue la creación de la Oficina Centroamericana Internacional, imitación de la Unión Panamericana establecida poco antes, y la fundación de la Corte de Justicia Centroamericana, inspirada en las propuestas de la época para crear una Corte de Justicia Internacional en La Haya. La Corte fue considerada como un organismo regional de avanzada que favorecería la pacificación de la región.

Como resultado de los acuerdos de Washington, también se asumió el compromiso de realizar la Conferencia Centroamericana, que efectivamente tuvo lugar cada año a partir de 1909 hasta 1914 en las diferentes capitales, con el objetivo de redactar nuevos convenios que prepararían el proceso de integración centroamericana.

No obstante, como se mencionó, los imperativos políticos nacionales y el interés de Estados Unidos en la construcción del canal interoceánico marcaron el fin de estos acuerdos. Este país norteamericano firmó el tratado Chamorro-Bryan, mediante el cual la potencia extranjera adquiría derecho a construir el canal en Nicaragua y esto provocó la protesta de Costa Rica y El Salvador, que consideraban disminuida su soberanía. El diferendo fue elevado ante la Corte de Justicia Centroamericana que dio una resolución favorable a los Estados demandantes, pero Nicaragua desconoció el veredicto y en consecuencia la Corte colapsó. Entre 1922 y 1923, se realizaron nuevos esfuerzos por revivir los pactos de Washington, pero sin éxito.

La década de los años treinta inaugura una época de dictaduras que se extiende en su primera etapa hasta 1944. En efecto, durante ese periodo los sistemas políticos de los países centroamericanos, con excepción de Costa Rica –que apenas conoció una orientación autoritaria– habían evolucionado hacia fuertes dictaduras que impedían dentro de sus fronteras la existencia de la oposición política. El general Jorge Ubico, en Guatemala; Maximiliano Hernández Martínez, en El Salvador; Tiburcio Carías, en Honduras, y Anastasio Somoza, en Nicaragua, acallaban todo signo de malestar y oposición mediante la represión y el hostigamiento. Como resultado de la violencia política, la intolerancia y la

Propiedad de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional

persecución, se produjo una serie de expulsiones y destierros de intelectuales y líderes políticos centroamericanos, quienes se aglutinaron en torno al ideal unionista para emprender nuevos esfuerzos por democratizar la vida política del istmo.
En el marco de la lucha internacional contra el fascismo miembros del Partido Unionista Centroamericano establecieron, entre octubre de 1942 y febrero de 1943, tres filiales del PUCA para luchar por las libertades y la conquista de los derechos políticos: El Frente Unionista Nacional Centroamericano (FUNCA), con sede en El Salvador; el Frente Unionista Democrático Centroamericano, establecido en San José Costa Rica, y el Frente Democrático Guatemalteco. Este último estuvo presidido por el doctor José Prado Romaña y el licenciado Clemente Marroquín Rojas (Sáenz, 1943, pp. 37-43). El FUNCA fue dirigido por el periodista Napoleón Viera Altamirano y un Consejo Supremo Consultivo constituido por Salvador Mendieta, Alfredo Trejos Castillo, Sarbelio Navarrete y Julio Bianchi. Por su parte, el Frente Democrático Centroamericano se fundó el 20 febrero de 1943 en San José, guiado por Joaquín García Monge, Quino Caso y Alfonso Orantes como subsecretario. Los frentes mantenían entre ellos una permanente comunicación y organizaban núcleos subsidiarios en todo el territorio centroamericano y en el extranjero para el fortalecimiento del PUCA. Entre estas organizaciones, como se mencionó, destaca la Unión Democrática Centroamericana, fundada en México en 1943 por el reconocido periodista Vicente Sáenz (Silva, 2011, p. 4).

Los frentes tenían en común un programa mínimo, inspirado en la Carta del Atlántico, en las conquistas de la Revolución Mexicana y en la política del Buen Vecino del presidente Franklin Delano Roosevelt. Entre sus objetivos estaban la reunificación de Centroamérica, la defensa de la libertad y de la democracia, la nacionalización de los servicios públicos de transporte, comunicaciones eléctricas, irrigación, y el establecimiento de seguros, cajas rurales y navegación marítima y aérea (Sáenz, 1944, p. 38).

Estas organizaciones, con el apoyo de grupos internos, lideraron la lucha contra las tiranías y cumplieron a cabalidad su objetivo. Para 1944, los unionistas celebraron con gran júbilo la caída del déspota salvadoreño Maximiliano Hernández Martínez y de los sátrapas guatemaltecos Jorge Ubico y Federico Ponce, resultados innegables de sus campañas forjadoras de una opinión pública y de un ambiente internacional adverso a los totalitarismos en la región (Silva, 2011, pp. 10-13).

En suma, pese a que en las décadas de 1930 y 1940 las iniciativas de unión política desaparecieron del contexto, luego del fracaso por reconstruir la República Federal Centroamericana, en el ámbito de la sociedad civil, el ideal unionista se constituiría en una amalgama de las fuerzas de oposición y en un espacio de confluencia de las luchas por la libertad y la democracia en el istmo. En un contexto diferente y hacia el final del periodo en estudio, en 1947, los planteamientos de la Comisión Económica para América Latina, CEPAL y el clima de mayor libertad en la región darían pasó a circunstancias más favorables para retomar la idea de un nuevo pacto regional.

Propiedad de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional

Conclusiones

La mayoría de los estudiosos del tema en Centroamérica consideran la centuria comprendida entre 1850 a 1950 como una etapa de pocos o nulos avances en materia de unificación regional. Sin embargo, como se ha analizado, este periodo es prolijo y rico en significativas transformaciones en el pensamiento y en las iniciativas de unión.

Hacia 1898 se hizo clara la diferencia entre el unionismo oficial, promovido por los Estados y el movimiento unionista de la sociedad civil, dirigido por intelectuales y estudiantes universitarios, que con el apoyo popular impulsarían trascendentes procesos de democratización política en el istmo.

Los intentos de unión oficial también experimentarían a lo largo del siglo en estudio algunos cambios relacionados con los mecanismos de promoción del ideal. La unión primeramente fue un instrumento de intervención en la vida política de los vecinos y por tanto, un medio utilizado por los dictadores para extender su poderío militar en el istmo. En segundo lugar, la unión fungió como mecanismo de protección y resguardo de la soberanía regional, muchas veces amenazada por los proyectos e intereses geopolíticos de potencias extranjeras. Pero el continuo fracaso de las iniciativas de unión, la inestabilidad política del istmo y el interés de Estados Unidos en pacificar la región, promovieron el abandono de la fuerza como medio de unión y la adopción de otras modalidades de trabajo y convergencia como los acuerdos, convenios, tratados y organismos regionales, que se constituirían en la vía futura para la consecución de la tan anhelada unión.

Por su parte, el movimiento unionista promovido por los estudiantes universitarios y los intelectuales de vanguardia alcanzó en el siglo XX, un fuerte influjo al aglutinar las distintas fuerzas de oposición, al punto de incidir decididamente en el derrocamiento de las más sólidas y sangrientas dictaduras, lo cual evidenció el potencial del ideal unionista como espacio de crítica social, de planteamientos políticos alternativos y de democratización de la vida política del istmo. En suma, bajo distintas formas organizativas y de acción, el unionismo adoptó durante el periodo en estudio distintos significados que asegurarían su larga permanencia e indiscutible vigencia en el debate político regional.

Propiedad de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional

Bibliografía

Acuña Ortega, V. H. (1995). *Autoritarismo y Democracia en Centroamérica: La larga duración. Siglos XIX y XX.* Santiago, Chile: Centro de Estudios Miguel Enríquez. Disponible en: http://www.archivochile.com/America_latina/al_vg/america_latina_dg_00027.pdf.

Armijo, M. (1921). *Informe sobre la Conferencia de Plenipotenciarios en San José.* (Documento inédito). San José, Costa Rica.

Beltranena Sinibaldi, L. (1970). *Como se produjo la caída de Estrada Cabrera.* (Primera edición). Guatemala: Ediciones Luis Beltranena.

Del Rayo, M. (2012). *Utopología de América Latina.* Bogotá: Ediciones desde abajo.

González, F. (1992). *Alta es la noche. Centroamérica ayer, hoy y mañana.* Madrid: Ediciones cultura hispánica.

Karnes, T. (1982). *Los fracasos de la unión:* Centroamérica 1824-1969. San José, Costa Rica: ICAP.

Kit, W. (1993). The Unionist Experiment in Guatemala, 1920-1921: Conciliation, Disintegration, and The Liberal Junta. En *The Americas,* (1), pp. 31-64.

López, C. G. (2002). "Identidad Nacional, historia e invención de tradiciones en El Salvador en la décadas de 1920". *Revista de Historia*

Mendieta, S. (1934). *La enfermedad de Centroamérica.* Tomo II. Barcelona: Tipografía Maucci.

Medienta, S. (1930). *El problema unionista de Centro América y los gobiernos locales.* Quezaltenango: Francisco Ocheita.

Pastor, R. (1995). *Historia de Centroamérica.* (Primera edición). San Salvador: Editorial Piedra Santa.

Pérez, H. (1994). "Crecimiento exportador y regímenes políticos en Centroamérica. Un ensayo en historia comparada". En *Tierra, café y sociedad,* pp. 25-54. San José, Costa Rica: FLACSO.

Pérez, H. (1985). *Breve historia de Centroamérica.* (Primera edición). Madrid: Editorial Alianza.

Sáenz, V. (1944). *Centro América en pie.* México: Unión Democrática Centroamericana.

Samper, M. (1993). Café, trabajo y sociedad en Centroamérica (1870-1930): una historia común y divergente. En *Historia General de Centroamérica.* Tomo IV, pp. 11-110. San José, Costa Rica: FLACSO.

Propiedad de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional

Samper, M. (1994). Los paisajes sociales del café. Reflexiones comparadas. En *Tierra, café y sociedad*, pp. 9-24. San José, Costa Rica: FLACSO.

Salisbury, R. (1984). *Costa Rica y el Istmo, 1900-1934.* (Primera edición), San José: Editorial Costa Rica.

Silva, M. (1994). *Estado y política liberal en Costa Rica.* (Primera edición), San José: Editorial UNA-UNED.

Silva, M. (2005). *El unionismo científico y los intelectuales en la vida política Centroamérica, 1898-1921.* Tesis de Doctorado inédita. Doctorado en Historia. El Colegio de México, México.

Silva, M. (2011). *La Unión Democrática Centroamericana en la lucha de Vicente Sáenz contra las tiranías y los déspotas del istmo, 1942-1946.* Trabajo inédito). Universidad Nacional de Costa Rica.

Taracena, A. (1993). "Reflexiones sobre la Federación Centroamérica, 1823-1840". *Revista de Historia*, (2), pp. 4-14.

Viteri, E. (1976). *El Pacto de Unión de 1921, sus antecedentes, vicisitudes y la cesación de sus efectos.* Guatemala: Editorial e imprenta Apolo.

Propiedad de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional

La ODECA: intento de integración política centroamericana

Máster Dunnia Marín C.
Máster Max Sáurez U.

El estudio sobre el proceso de la integración centroamericana después de la II Guerra Mundial está incompleto si no se incluyen los esfuerzos hechos en 1950 por conformar organismos regionales orientados a la integración política de los cinco países centroamericanos. Este interés queda de manifiesto con la creación de la Organización de Estados Centroamericanos, ODECA, mediante lo que se denominó la Carta de San Salvador, firmada el 14 de octubre de 1951 en el marco de una reunión de Ministros de Relaciones Exteriores de Centroamérica, en la capital salvadoreña donde quedó establecida su sede, ofrecida por el gobierno de El Salvador.

La primera Carta de la ODECA (existió otra posteriormente) creó tres clases de órganos institucionales: los directivos, el órgano ejecutivo y los órganos subsidiarios:

Directivos: la Reunión de Jefes de Estado, la reunión de ministros de Relaciones Exteriores y la de ministros de otras áreas (agricultura, salud, vivienda, educación, entre otros) y el Consejo económico integrado por los ministros de Economía, era también el órgano de la integración económica.

Órgano ejecutivo: la Secretaría General era una instancia permanente de la ODECA, llamada Oficina Centroamericana. Era electa por voto unánime de los cancilleres de la región. Estaba asistido por personal regional que debía ser escogido bajo distribución geográfica. La Oficina Centroamericana tenía cuatro departamentos: asuntos jurídicos, asuntos económicos y sociales, asuntos culturales y asuntos administrativos.

Órganos subsidiarios: fueron consejos, institutos y comisiones conformadas para el estudio y atención de problemas específicos. Podían estar formados y ampliados por la Reunión de ministros de Relaciones Exteriores, la cual solamente creó dos: la Comisión Centroamericana de Jurisconsultos y el Consejo Cultural y Educativo. La sede de estos organismos se determinaba de acuerdo con una distribución geográfica equitativa y conforme a las necesidades de su creación. Como organismo internacional regional que fue, ante la ODECA sus países miembros acreditaban embajadores destacados en San Salvador, su sede permanente. Ellos conformaban el Consejo Ejecutivo y en ese carácter asumieron la administración de la Oficina centroamericana en algunas ocasiones.

Propiedad de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional

Crisis y reforma de la Carta de 1951

Los primeros diez años de la ODECA no se consideran muy ricos en resultados positivos. Se han dado varias explicaciones con respecto al pobre papel que representó la Organización centroamericana en esa década.

Como es sabido, el Gobierno que presidió Jacobo Árbens Guzmán en Guatemala (1951-1954) fue acusado de "comunista" por el Departamento de Estado, pues su política de reforma agraria afectaba los intereses de grandes latifundistas y por supuesto de la United Fruit Company. El asunto tuvo implicaciones regionales cuando Guatemala, en el seno de la ODECA, se opuso a una resolución anticomunista propuesta por El Salvador. Esta segmentación provocó "diversas posposiciones de las reuniones de la organización" (Seara Vázquez, 1974, pp. 885). Derrocado el régimen de Árbenz Guzmán, Guatemala volvió a la ODECA y aprobó la resolución en disputa.

Otro hecho sobre el que la ODECA no resolvió mayor cosa fue el altercado entre Costa Rica y Nicaragua de 1955, ante la invasión del territorio costarricense por fuerzas opositoras al Gobierno de don José Figueres Ferrer, con el apoyo del Gobierno de Anastasio Somoza. Ello implicó la convocatoria del TIAR por parte de Costa Rica.

En el contexto internacional de lucha entre las dos superpotencias (URSS-EE. UU.) que caracterizó este período, el sistema internacional estaba sometido a grandes tensiones y en ese mar de dificultades político-ideológicas la ODECA navegó con mucha dificultad. Era evidente la necesidad de reformarla. Una de las propuestas se presentó a inicios de 1960 por parte del gobierno de Guatemala.

El cambio originalmente propuesto implicaba crear una Asamblea regional integrada por 15 representantes, 5 de cada Estado, nombrados por los respectivos Congresos. Una Secretaría General como órgano político administrativo, compuesto por 5 miembros nombrados uno por cada Estado; en otras palabras, implicaba conformar un "órgano ejecutivo *colegiado*" y una Corte de Justicia, integrada por 5 magistrados, uno por cada Corte Suprema de Justicia.

En consecuencia, el proyecto de modificación fue variado por los cancilleres reduciendo los miembros del Consejo Legislativo y modificando la Secretaría General que dejó de ser un órgano principal para convertirse en uno secretarial al servicio del Consejo Ejecutivo. No obstante, retomó su papel protagónico en una reforma acordada por los cancilleres el 1 de abril de 1965. Al asumir tanto protagonismo, y como órgano burocrático permanente, no podía evitar una tendencia hacia la ampliación de su propio poder, por lo que fue suprimida el 2 de julio de 1973 mediante un acuerdo entre los ministros de Relaciones Exteriores de Costa Rica, El Salvador, Guatemala y Nicaragua (la ausencia hondureña se debe a su retiro del organismo después de la guerra contra El Salvador de 1969), creando en su lugar una Comisión especial para la restructuración de la ODECA.

Propiedad de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional

La nueva Carta de la ODECA fue firmada por los presidentes de la región el 12 de diciembre de 1962 en la ciudad de Panamá, y ratificada por los cinco Estados. Esa nueva versión del organismo regional contaba con las siguientes instancias, a saber:

1. La reunión de Jefes de Estado (como órgano supremo).
2. La conferencia de ministros de Relaciones Exteriores.
3. El Consejo Ejecutivo (que absorbió la Secretaría General y muchas de sus funciones, conforme se indico antes).
4. El Consejo Legislativo.
5. La Corte de Justicia Centroamericana.
6. El Consejo Económico Centroamericano.
7. El Consejo Cultural y Educativo.
8. El Consejo de Defensa Centroamericana.

El Consejo Legislativo estuvo integrado por tres representantes de cada uno de los Poderes Legislativos de los Estados de la región. Estudiaba las formas de unificar la legislación de los cinco Estados. Asimismo, actuaba como asesor y órgano de consulta en materia legislativa. De esta forma la ODECA tuvo su propio Parlamento menos oneroso que el actual PARLACEN.

El Consejo de Defensa de Centroamérica, CONDECA, estaba integrado por los ministros de Defensa de los países miembros, con excepción de Costa Rica que al no tener ejército no contaba con la figura de "ministro de Defensa", pues este país fundamenta la defensa de su soberanía en el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca, TIAR, de la OEA.

Conviene mencionar que la nueva Carta de San Salvador de 1961 dejó la "puerta abierta" a Panamá permitiéndole, mientras acordaba su ingreso, incorporarse a cualquier organismo subsidiario. De hecho se unió a los Consejos de Trabajo y Previsión Social, Salud Pública, Turismo, Gobernación, Agricultura y Ganadería.

El Mercado Común Centroamericano: los inicios de la integración económica

Como ya fue indicado, la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA), establecida en 1951, constituyó uno de los esfuerzos más significativos de asociación regional después de la disolución de la Federación Centroamericana (en 1838).

Es importante indicar que la ODECA tenía más propósitos de tipo político que económico. No obstante, en ese contexto, a inicios de los años cincuenta, la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), organismo técnico de la Organización de las Naciones Unidas, aporta un argumento económico con el paradigma de la industrialización por sustitución de importaciones, cuyo fundamento era el desarrollo de las industrias al crear un mercado

Propiedad de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional

cautivo a escala regional y otorgándoles protección ante las importaciones extrarregionales, especialmente de bienes manufacturados. Cabe notar, entonces, que la "receta" para sacar a Centroamérica de pobreza fue importada y se sobrepone al proceso de integración política que desde 1951 intentaron realizar los cinco países.

En los años siguientes se generaron también una serie de iniciativas tendientes a la integración económica de la región. En 1958, mediante la suscripción del primer Tratado Multilateral de Libre Comercio e Integración Económica se inicia de manera formal el proceso de integración económica centroamericana, ya que mediante este los países acuerdan perfeccionar un régimen de libre intercambio en un periodo de cinco años. Dos años después, el 13 de diciembre de 1960, se realiza la suscripción del Tratado General de la Integración Económica en Managua, Nicaragua, que establece el Mercado Común Centroamericano. Su objetivo principal fue "reafirmar su propósito de unificar las economías de los países e impulsar en forma conjunta el desarrollo de Centroamérica a fin de mejorar las condiciones de vida de sus habitantes".

El MCCA entró en vigencia el 4 de junio de 1961, y promovió particularmente la industrialización de Centroamérica al tiempo que pretendía reducir también la dependencia de sus miembros sobre los productos primarios.

Cuadro N.° 1
Objetivos del MCCA

- Converger a un arancel externo común en un plazo de cinco años.
- Establecer un mercado común.
- Promover y coordinar el desarrollo industrial.
- Cooperar en áreas monetarias y financieras.
- Desarrollar una infraestructura integrada.
- Facilitar la inversión intrarregional.

Fuente: Adaptado de CEPAL, 2001. Pasado, Presente y Futuro del Proceso de Integración Centroamericano.

Mediante el Tratado General de Integración Económica Centroamericana, los Estados contratantes acordaron:

Artículo I. Los Estados contratantes acuerdan establecer entre ellos un mercado común que deberá quedar perfeccionado en un plazo máximo de cinco años a partir de entrada en vigencia de este Tratado. Se comprometerán además a constituir una unión aduanera entre sus territorios.

Artículo II. Para los fines del Artículo anterior las Partes contratantes se comprometen a perfeccionar una zona centroamericana de libre comercio en un plazo de cinco años y adoptar un arancel centroamericano uniforme en los términos del Convenio Centroamericano sobre Equiparación de Gravámenes a la importación.

Propiedad de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional

De esta manera se acuerda la aplicación de distintos esfuerzos orientados a eliminar las restricciones al comercio entre los países de la región y se establece un arancel externo común, conocido como NAUCA (Nomenclatura Arancelaria Uniforme Centroamericana).

Conforme a esto, el Tratado General constituye la carta fundamental que crea el marco básico para la integración económica regional, sentando las bases del Mercado Común Centroamericano (MCCA), integrado por Honduras, Nicaragua, El Salvador, Guatemala (Costa Rica se adhirió posteriormente en 1962 mediante un Protocolo).

Dentro de la estructura institucional establecida para el cumplimiento de los objetivos trazados en el Tratado General, se crearon:

- El Consejo Económico Centroamericano: conformado por los ministros de Economía de cada uno de los países contratantes; creado para dirigir la integración de las economías en la región y coordinar la política en materia económica.

- El Consejo Ejecutivo: encargado de aplicar y administrar el Tratado, así como de realizar todas las iniciativas relacionadas con llevar a la práctica la unión económica regional. Se integraba por un funcionario propietario y un suplente, designados por cada una de las partes.

- Se creó también una Secretaría Permanente (la SIECA): con su sede principal en ciudad de Guatemala, funcionaba como Secretaría del Consejo Económico Centroamericano y del Consejo Ejecutivo, a cargo de un Secretario General nombrado por un período de tres años por el Consejo Económico Centroamericano. La SIECA fue la única institución que se mantuvo y aún en el presente conserva la importancia como organismo para la integración económica centroamericana.

Cabe mencionar que, los Estados centroamericanos signatarios del Tratado acordaron "no suscribir unilateralmente con países no centroamericanos nuevos tratados que afectaran los principios de la integración económica centroamericana" (Artículo XXV).

El MCCA tuvo logros notables en la liberalización y el intercambio comercial, con un incremento sustancial en el comercio intrarregional generando un destacable crecimiento económico. La participación de ese comercio en total aumentó de un 7.5 % a un 25 % en las dos primeras décadas de existencia del mercado. Este dinamismo vino acompañado de un crecimiento del producto de 5 % promedio por año, y de un cambio en el coeficiente de participación del comercio en el PIB que se situaba en un 15 % en 1960 y avanzó a un 18 % en 1970 (CEPAL, 2001, p.12).

Propiedad de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional

Cuadro N.° 2
Indicadores macroeconómicos: Centroamérica 1960-2000, en porcentajes

	1950-1960	1960-1970	1970-1980	1980-1990	1990-2000
Crecimiento	4.4	5.3	4.3	0.8	3.9
Inversión intrarregional	6.9	7.8	7.4	0.1	4.7
Industrialización	n.d	48.7	27.6	42.2	40.7
Comercio intrarregional	n.d	n.d	22.4	16.9	19.6

Fuente: CEPAL, 2000.

Asimismo, la industrialización observó un claro impulso, en particular durante la década de los sesenta, como se observa en el cuadro N.° 2, esto especialmente por los altos niveles de protección establecidos a través del NAUCA.

Tan notable fue el desarrollo del Mercado Común durante sus primeras dos décadas que suscitó el más vívido interés de los europeos, quienes en ese momento apenas empezaban a vislumbrar los primeros pasos de su propio sistema de integración (Solís, 2012, p. 11). No obstante, debido a ese crecimiento económico, la región pronto se encontró afectada por factores tanto internos como externos que sirvieron como obstáculos para el proceso de integración.

La distribución del comercio intrarregional por países fue muy desigual desde el principio, sobre todo por la naturaleza, las características y el grado de desarrollo de sus estructuras productivas, lo cual la convierte en un elemento importante para el desencadenamiento de la crisis (Galindo, 2008, p. 25).

Además, el nuevo modelo llamado "desarrollo hacia adentro" (Bulmer-Thomas, 1997) no fue sincronizado con el proceso político y como era de esperarse " el proceso que se inició era inevitable lesionar intereses creados y tenían que surgir oposiciones que aparecen tanto en el terreno económico como político" (Seara, 1974, p. 892). Como se observó, en la década de 1960, el sector industrial se desarrolla vigorosamente con el apoyo estatal de los países miembros del Mercado Común, que no solo lo subsidian sino que lo protegen con altos aranceles. Los recursos los subministra el sector agrícola, (Coordinación Educativa y Cultural Centroamericana, CECC, 2002, p. 394), lo cual incrementa las contradicciones sociales.

La guerra entre Honduras y El Salvador: impase del proceso de integración

El descontento de algunos países, generado al no obtener los resultados de los flujos de comercio, se vio agravado con el conflicto bélico acontecido entre

Propiedad de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional

El Salvador y Honduras, el cual representó el impase del proceso iniciado con la creación del MCCA. La expulsión en Honduras de migrantes salvadoreños que cultivaban la tierra en las zonas de una confusa frontera generó agrias recriminaciones que precedieron a la contienda.

Sobre esto Mariano Castro señala que:

> "A mediados del período presidencial de Sánchez Hernández el Mercado Común Centroamericano hizo crisis. Honduras alegaba que no había tenido beneficios proporcionales en las ventajas del intercambio. Por otra parte, en este país se ensayaba una reforma agraria que en su desarrollo encontró una manera fácil de favorecer al campesino nacido en Honduras: despojar a los salvadoreños que tenían hasta cuarenta o más años de poseer sus parcelas. Algunos de tales despojos tuvieron caracteres violentos" (Castro, 1989, p. 231).

En el caso de El Salvador, este país enfrentaba el histórico problema de la tierra, constante desde la conquista española. La tierra estaba distribuida de la siguiente manera: el 4.10 % de personas concentraban el 67.28 % mientras que el 32.72 % estaba distribuida en el 95.90 % de la población, evidentemente esto representaba un problema en un país agrícola; la industria por su parte no tenía la capacidad de absorber a la población desempleada. En ese contexto, miles de campesinos emigraron a Honduras durante los cincuenta y sesenta, ante falta de otra alternativa para solventar la carencia de tierra y la miseria (Acevedo, 2003, p. 9).

La migración comenzó cuando las compañías fruteras, las famosas compañías norteamericanas de la United Fruit y la Standard Fruit Company inauguraron sus plantaciones, principalmente bananeras, en la costa norte de Honduras, lo cual requirió de mano de obra, mucha de esta salvadoreña (Argueta, 2005, p.4). Para 1969 los salvadoreños constituían entre el 15 % y el 20 % de la fuerza laboral de Honduras y alrededor de un 30 % de los trabajadores empleados en las bananeras hondureñas (Acevedo, 2003, p. 10).

Por su parte, en Honduras el problema agrario giró alrededor de la propiedad de la tierra, que para ese momento se encontraba en manos de las compañías bananeras foráneas (la *United Fruit Company*, acusada por el gobierno salvadoreño como culpable del conflicto) y grandes terratenientes.

La situación comienza a tornarse conflictiva cuando en julio de 1968 se aprueba en Honduras una ley de reforma agraria que deseaba distribuir las tierras nacionales y restringir la propiedad de la tierra solo a hondureños. La aprobación de la reforma motivó la expulsión de los pobladores salvadoreños o en defecto, tomar la tierra que estos poblaban para repartirla. Esto se convirtió en uno de los factores que provocaron el conflicto, pues el entonces presidente de El Salvador, Fidel Sánchez Hernández, acusó a Honduras de violar los derechos humanos de los inmigrantes; por lo tanto, decidió buscar una salida militar y romper relaciones comerciales y diplomáticas. Las Fuerzas Armadas de El Salvador penetraron territorio hondureño el 14 de julio de 1969, momento en el que lograron acercarse a la capital hondureña.

Propiedad de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional

Es importante mencionar que para ese entonces en El Salvador se mantenían dos fuerzas con intereses opuestos. Por una parte los "industrialistas", quienes apoyaban las promesas de reformas para promover el desarrollo de la mediana y pequeña empresa y se oponían a cualquier acción que pudiera poner en peligro el orden establecido dentro del Mercado Común Centroamericano dado los importantes beneficios que percibían de la integración de la región. Por otra parte, los "latifundistas", grandes terratenientes que dependían de las exportaciones dirigidas a países fuera del área, quienes se alarmaron ante la posibilidad de retorno de los campesinos emigrados a Honduras.

La presencia de estos dos sectores contribuyó a explicar las razones que impulsaron a tomar la acción armada contra Honduras. En definitiva, el interés agrario tradicional de los grandes terratenientes se impuso sobre el interés "industrialista", modernizante del mercado centroamericano (Gerstein, 1970, p. 6).

De alguna manera esto legitima la tesis de que el conflicto fue el resultado de los intereses de grupos económicamente dominantes existentes en ambos países, tal como lo afirma Daniel Slutzky:

> "La guerra entre Honduras y El Salvador es en el fondo consecuencia de una lucha entre las clases dominantes de los dos países. Una oligarquía salvadoreña agresiva y más fuerte que presionada internamente por las clases que explota trata de resolver en parte este problema trasladándolo a Honduras, en donde una oligarquía más débil se enfrenta a los mismos conflictos y por lo tanto se niega a agravarlos aún más haciéndose cargo de un problema que no es suyo." (Carías y Slutzky, 1971, p. 101).

La crisis fue aprovechada por los gobiernos de ambos países para desviar la atención hacia el conflicto, la guerra acaparó la atención en lugar de los conflictos internos por los cambios sociales que enfrentaba cada país.

Con la mediación de la Organización de Estados Americanos (OEA) se pudo calmar la situación y buscar una salida pacífica al conflicto. Se negoció un cese al fuego y se logró detener las hostilidades el 18 de julio, instando a las partes a retirar sus tropas dentro de 96 horas, posteriormente se logró el retiro de las tropas salvadoreñas (Rowles, 1980, p. 252); la decisión fue acatada al evitar que se incrementaran los enfrentamientos. Las dos naciones firmaron el Tratado General de Paz en Lima, Perú, el 30 de octubre de 1980, por el cual la disputa fronteriza se resolvería en la Corte Internacional de Justicia.

No se puede dejar de mencionar la inefectividad y el papel limitado de la ODECA para resolver el enfrentamiento. En medio de la crisis se conformó una Comisión Mediadora (conformada por Guatemala, Nicaragua y Costa Rica) cuya declaración no contenía disposiciones vinculantes sino más bien de recomendación para ambos países, lo cual revela un alto grado de incapacidad y deficiente fortaleza para encarar el conflicto.

Asimismo queda claro que la guerra socavó las estructuras y el impulso alcanzado a través del Mercado Común, según lo anota Jorge Gerstein: "Hoy

Propiedad de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional

día es claro que la integración económica creó conciencia centroamericanista solo en algunos grupos oficiales, mercantiles e industriales, en ambos países, porque bastó "un pequeño resquebrajamiento en el mecanismo de la relación política y humana, entre ambos pueblos y gobiernos" para dar por tierra con todas las expectativas...." (Gerstein, 1970, p. 3).

A manera de conclusión: la ODECA, ideales sin contenido práctico

La ODECA fue el proceso de integración política centroamericana más avanzado que se haya realizado en América Latina. Tuvo un éxito relativo porque las instituciones se mantuvieron en el nivel de la cooperación política, sin buscar la integración funcional o por sectores. A finales de la década de 1950 se da un giro importante y se reorienta la política regional de una cooperación llena de grandes ideales pero vacía de contenido, hacia una cooperación más concreta cimentada en el campo comercial. Iniciado el proceso del Mercado Común Centroamericano el 13 de diciembre de 1960, como se anotó al inicio, la ODECA perdió importancia y fue sometida a una severa prueba nueve años después con el conflicto entre Honduras y El Salvador (la llamada guerra del fútbol), en el cual no salió airosa y fue más bien el secretario general de la OEA quien debió intervenir para mediar y contener la guerra.

El conflicto fue menos artificial que lo expuesto menudo, pues en él hubo raíces profundas y reales, de carácter agrario y económico. La ODECA no estaba diseñada para atender este tipo de problemas pero además fue ineficiente en la atención política del diferendo. Posterior al conflicto, Honduras abandonó la organización y se separó del Mercado Común Centroamericano en 1971. Eso representó un duro golpe a la integración centroamericana. Podría catalogarse que esta separación de Honduras dio al traste con el esfuerzo integrador centroamericano de la época, convirtiéndose en un hecho tan relevante como la disolución de la Federación centroamericana en 1838.

La ODECA llevó una vida estrictamente formal. Influyó muy poco en el destino de los países que la integraban. Las buenas intenciones siempre la acompañaron pero las acciones de sus miembros la contravinieron. Luego, la dinámica del proceso de integración comercial la superó y fue más bien la Secretaría de Integración Económica Centroamericana, SIECA, con sede en Guatemala, la que asumió un mayor protagonismo.

A finales de los años setenta el esfuerzo integracionista mostró claros signos de agotamiento que generaron una nueva etapa de crisis, el proceso sufrió un importante revés y la región se sumergió en conflictos internos, guerras civiles e inestabilidad, especialmente en Guatemala, El Salvador y Nicaragua. Así, con una región sumida en la violencia los esfuerzos integracionistas, se cayó en un largo impase, que no sería superado sino hasta el año 1987 con la conclusión del proceso de pacificación de Centroamérica (Solís, 2012, p. 12).

Después de ese periodo totalmente convulso, tras más de una década de hostilidades y discrepancias, hacia finales de los años ochenta y principios de los noventa, los conflictos armados empezaron a resolverse, después de

Propiedad de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional

los logros alcanzados por el Plan de Paz Esquilas II. Fue así como los países centroamericanos cerraron un doloroso periodo de su historia y los años siguientes han significado para la región centroamericana la búsqueda hacia la normalidad de sus condiciones en todas las áreas y la reanudación de los esfuerzos regionales de retomar el proceso de integración.

Este nuevo impulso culminó en 1991, con la firma del Protocolo de Tegucigalpa, que da origen al Sistema de la Integración Centroamericana, SICA, derivado de la ODECA, después de la cruenta violencia que azotó la región durante la década perdida de 1980.

Propiedad de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional

Bibliografía

Acevedo, C. (2003). La experiencia de crecimiento económico en El Salvador durante el Siglo XX. Honduras: Banco Interamericano de Desarrollo Serie de Estudios Económicos y Sectoriales

Bulmer-Thomas, V. (1997). *Reflexiones sobre la Integración Centroamericana.* Tegucigalpa, Honduras: Publicación del Banco Centroamericano de Integración Económica.

Carías, V. y Slutzky, D. (1971). *La guerra inútil: análisis socioeconómico del conflicto entre Honduras y El Salvador.* San José, Costa Rica: EDUCA.

Castro, M. (1989). *Función política del ejército salvadoreño en el presente siglo.* San Salvador: UCA.

CEPAL (2001). *Pasado, Presente y Futuro del Proceso de Integración Centroamericano.*

Coordinación Educativa y Cultural Centroamericana. (2002). *Historia del Istmo Centroamericano. Tomo II.* México D. F.: Editorial Offset, S. A. de C. V.

Pérez, H. (1985). *Breve historia de Centroamérica.* Madrid, España: Alianza Editorial, S. A.

Seara, M. (1974). *Tratado General de la Organización Internacional.* México: Ed. Fondo de Cultura Económica.

Solís, L. G. (2012). Estado actual de la integración centroamericana: una mirada desde la institucionalidad del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA). Costa Rica: Instituto Centroamericano de Administración Pública.

Propiedad de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional

Génesis y evolución del Mercado Común Centroamericano

Willy Soto Acosta

Introducción: la integración por la base

La formación del Mercado Común Centroamericano (MCCA) a principios de los años sesenta, después de casi una década de gestación, no constituye un nuevo fenómeno distinto de las tentativas de integración política practicadas en la región desde 1823. El Cuadro N.° 1 sintetiza los principales intentos de integración política ocurridos entre la República Federal (1823-1838) y el MCCA. La palabra adecuada que se debe utilizar es la de proceso o la de *continum*.

Precisamente, el "Pacto de Unión Confederado de los Estados Centroamericanos" suscrito por Guatemala y El Salvador (junio de 1945-diciembre de 1948) tiene como uno de sus principales objetivos lograr paulatinamente una federación comenzando con una coordinación económica[16].

Tres años después, en octubre de 1951, se creó la "Organización de Estados Centroamericanos" (ODECA), como instancia de estudio y formuladora de soluciones a los problemas centroamericanos, la cual fundó una identidad regional.

Pese a sus buenas intenciones, por varios motivos la ODECA será opacada y de cierta manera absorbida por el MCCA[17].

16 Aún más, ya en 1918 existía un tratado bilateral de libre comercio entre El Salvador y Honduras (Delgado, 1981, p. 65). Este es uno de los antecedentes importantes del MCCA.

17 El artículo transitorio del "Tratado General de Integración Económica Centroamericano" define de manera un tanto oscura las relaciones entre ambos organismos: "Desde el momento en que el Gobierno de la República de Costa Rica se adhiera formalmente a las estipulaciones del presente Tratado, los organismos creados por el mismo entrarán a formar parte de la Organización de Estados Centroamericanos mediante un convenio de vinculación; y la reestructuración de la ODECA que permita a los organismos creados por este Tratado conservar todos las modalidades de que han sido dotados en su estructura y funcionamiento". "Tratado General de Integración Económica Centroamericana", en: Instrumentos relativos a la integración económica de América Latina, segunda edición- Instituto Interamericano de Estudios Jurídicos Internacionales, México, 1968, p. 35.

Propiedad de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional

Cuadro N.° 1
Intentos de integración centroamericana 1842-1948

Intento	Causas de su creación	Países participantes	Causas de su fracaso
Convención de Chinandega: Confederación Centroamericana (17 marzo 1842-1845).	-Presencia inglesa en la región. -Conflicto guatemalteco-mexicano en torno a Soconusco. -Intento de Francisco Morazán de establecer la República Federal por la fuerza.	Honduras, El Salvador y Nicaragua (Guatemala se adhiere posteriormente cuando la unión confederal se transforma en un pacto defensivo).	-No aplicación del pacto por parte de los Estados miembros. -Muerte de Francisco Morazán.
Pactos de Nacaome (7 de octubre).	-Presencia inglesa en la región.	Honduras, El Salvador y Nicaragua.	-Inestabilidad de la región no permite la ratificación de la confederación. -Deseo de El Salvador de que la parte guatemalteca, conocida como "Los Altos" se transformara en un estado independiente.
Representación Nacional de Centroamérica (6 de noviembre de 1849).	-Presencia inglesa en la región y comienzo de la injerencia de los Estados Unidos de Centroamérica.	Honduras, El Salvador y Nicaragua.	-Lucha al interior de Nicaragua. -Problemas relacionados con la ratificación de esta confederación. -Falta de reconocimiento de parte de EE. UU. y Gran Bretaña. -Guerra entre Guatemala y Honduras.

Propiedad de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional

Decreto de Unión Centroamérica (28 de febrero de 1885).	-Deseo del presidente guatemalteco Justo Rufino B. de un gobierno centroamericano, para lo cual recurre a la fuerza.	Guatemala y Honduras.	-Oposición de El Salvador, Nicaragua y Costa Rica. -Muerte de Barrios al intentar conquistar por la fuerza el resto de Centroamérica.
Pacto de Unión Provisional de los Estados Centroamericanos (15 de setiembre, 1889).	-Iniciativa de Guatemala de unificar la república diplomática de países centroamericanos. Luego avanzaría hacia la unificación.	Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua y Costa Rica.	-Golpe de estado en El Salvador. -Conflicto entre Guatemala y El Salvador. -Lucha entre Honduras y El Salvador.
Proyecto de Amapala: República Mayor o Estados Unidos de Centroamérica (20 jun. 1895-30 nov. 1898)(*).	-Propuesta inglesa en la región.	Honduras, El Salvador y Nicaragua.	- Conflicto en El Salvador que conduce a su separación de la federación. Nicaragua recurre también a la sucesión.
Pacto de Unión de 1921: Federación de Centroamérica o República de Centroamérica. (24 jun. 1920 -7 feb. 1922).	-Propuesta de El Salvador de celebrar una conferencia entre los países de la región. -Restablecer la "Patria Grande" como manera de celebrar el centenario de la independencia.	Guatemala, Honduras y El Salvador.	-Cambio de gobierno en Guatemala a raíz de un movimiento. El nuevo gobierno decreta la separación de ese país de la federación; acto que después imita Honduras.
Pacto de Unión Confederado de los Estados Centroamericanos (jun. 1945-14 dic. 1948).	-Acción del Partido Unionista Centroamericano en pro de la unión general. -Plan del presidente Guatemalteco de lograr paulatinamente una federación comenzando con una coordinación económica.	Guatemala y El Salvador.	-Problemas políticos internos a El Salvador y a Guatemala. -Derrocamiento del presidente salvadoreño.

(*) El 28 de setiembre de 1896, Costa Rica y Guatemala firmaron un tratado para "competir" con la República Mayor. Posteriormente, el 15 de junio de 1897, la República Mayor, Costa Rica y Guatemala suscribieron el "Tratado de Unión de Centroamérica". Sin embargo, este no se aplica, de tal modo que Guatemala y Costa Rica no participaron en este intento unionista.

Propiedad de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional

Notas del cuadro anterior:

1) Este cuadro presenta algunos de los intentos integracionistas que tuvieron alguna aplicación práctica en el período 1842-1948. Se excluyen, por lo tanto, los ensayos que no fueron más allá de ser simples deseos. Algunas de las experiencias unionistas mencionadas en el cuerpo del trabajo no se retoman en este cuadro.

   La primera fecha indicada en los paréntesis corresponde a la gestión o firma del pacto en cuestión, la cual no coincide necesariamente con su puesta en vigor. Igualmente, la segunda fecha no corresponde en todos los casos a su expiración jurídica sino, principalmente, al hecho social (golpes de Estados, por ejemplo) que provoca el fin de la experiencia unionista.

2) Más que intentos aislados en el tiempo, las experiencias integracionistas en Centroamérica se inscriben en un continum. Esto hace muy difícil identificar cuándo se inicia y cuándo termina un intento de este tipo. Así, algunas de las experiencias presentadas en el cuadro se pueden resumir en varios intentos unionistas.

Fuentes el cuadro anterior::

Gallardo, R. (1958). *Las constituciones de la República Federal de Centroamérica.* Instituto de Estudios Políticos, España.

Mario García, M. (1988). *La frustrada vocación federal de la región y el proyecto del Parlamento Centroamericano.* Cuadernos de CAPEL N.° 28, Costa Rica.

Herrarte, A. Óp. cit.

Karnes, T. Óp. cit.; Laudelino Moreno: Óp. cit.

Paralelo al desarrollo de la ODECA, en agosto de 1952 se produjo el primer encuentro del Comité de Cooperación Económica del Istmo Centroamericano (CEE), en Honduras, en donde se comenzó a vislumbrar la importancia de la integración económica regional. Este movimiento se venía gestando desde marzo de 1951, en una reunión de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) celebrada en México. Pero de manera simultánea se dio el fenómeno de los tratados bilaterales de libre comercio en la década de los cincuenta; iniciados por el suscrito entre El Salvador y Nicaragua en marzo de 1951. Estos funcionan en gran medida alentados por la idea de la integración regional como una etapa superior del bilaterismo y, al mismo tiempo, posibilitan el libre comercio y la unión aduanera a escala multilateral[18].

---

18 Enrique Delgado: Óp. cit., pp. 39-58. A mediados de 1956 existían en la región seis tratados bilaterales de libre comercio: 1) Guatemala-El Salvador, 2) Guatemala-Honduras, 3) Guatemala-Costa Rica, 4) El Salvador-Honduras, 5) El Salvador-Nicaragua, 6) El Salvador-Costa Rica. Alberto Fuentes: La creación de un mercado común, BID-INTAL, Argentina, 1973, p. 44.

Propiedad de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional

Otro antecedente fundamental del MCCA lo constituye el Tratado de Asociación Económica, planteado en febrero de 1960 por Guatemala, El Salvador y Honduras. Aunque en un principio aparecía como una barrera a la integración económica de los cincos países - ya se había firmado, en junio de 1958, el Tratado Multilateral de Libre Comercio, así como el Régimen de Industrias de Integración - , a la larga más bien el acuerdo tripartito facilitó la constitución del Mercomún[19].

En todo caso, lo que posibilita el surgimiento de la integración económica centroamericana - primero bajo la forma de tratados bilaterales, después como acuerdo tripartito, y finalmente a nivel multilateral - , es el reconocimiento de que las economías centroamericanas no podían seguir dependiendo de los productos agrícolas tradicionales de exportación (café y banano principalmente), caracterizados por sus inestables precios. Se llega a crear conciencia de que es necesario un nuevo modelo de desarrollo. La CEPAL propone la industrialización basada en un proceso de sustitución de importaciones, pero esa estrategia choca contra la pequeñez de las economías locales y, por ende, se vuelve necesario un mercado regional[20].

La interdependencia económica

Al contrario de lo que comúnmente se cree, el mercado regional - formalizado en diciembre de 1961 con la firma del Tratado General de Integración Económica y otros instrumentos conexos - no inventa en Centroamérica ni la industrialización ni la estrategia de sustitución de importaciones. Ambos elementos ya existían incipientemente en los países de la región, pero disminuidos por el tamaño y la dotación limitada de recursos de los mismos[21]. En relación con el MCCA, resulta de gran importancia subrayar cuatro aspectos:

1) Esta institución viene a formalizar algo que ya existía: las relaciones comerciales entre los países del norte de la región (Guatemala, El Salvador, Honduras, y, en menor medida, Nicaragua).

---

19 El paso del Tratado de Asociación Económica al MCCA aparece minuciosamente descrito y explicado en la obra de Fuentes Mohr.

20 Ibíd., pp. 35-41.
Según Fuentes Mohr, los cambios políticos y los gobiernos reformistas o de transición que se implantan en Centroamérica con excepción de Nicaragua a partir de los años cuarenta, los grupos burocráticos proclives a la integración económica y el viejo pensamiento unionista son tres condiciones que coadyuvan a esa toma de conciencia.
Para otros autores, además de factores internos, el programa de integración responde a la necesidad de una articulación entre las burguesías locales (principalmente sus nacientes fracciones industriales) de las sociedades periféricas centroamericanas y el capital extranjero de las economías centrales. Cf. Edelberto Torres Rivas: Óp. cit., pp. 246-247; y Susana Bodenheimer: "El Mercomún y la ayuda norteamericana", en: *La inversión extranjera en Centroamérica* (compilado por Rafael Menjivar), tercera edición-EDUCA, Costa Rica, 1981.

21 Enrique Delgado. Óp. cit., p. 61.

Propiedad de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional

Lo que en gran parte resulta novedoso es el ligamen comercial que el MCCA establecerá entre Costa Rica y los otros cuatro países; aunque ya se daban relaciones de ese tipo con Guatemala y El Salvador.

2) En el mismo sentido, los tratados bilaterales de libre comercio firmados en la década de los años cincuenta traducen las relaciones económicas establecidas entre pares de países. Pero al mismo tiempo, las dificultades presentadas para pasar del bilateralismo a la integración regional son prueba de la fuerte presencia del localismo heredado de la época colonial.

3) El MCCA pone de manifiesto que el realismo pesa más a la hora de iniciar un proceso de integración que el romanticismo; y esto en un doble sentido. Primero, lo que permite la conformación de esa experiencia es la necesidad de una nueva estrategia de desarrollo, no el triunfo de la idea de la hermandad centroamericana. Segundo, el Mercado Común se concibe como un medio para el desarrollo individual de cada uno de los cinco Estados, no como el primer paso de una nueva entidad política.

4) No obstante, el hecho de que el MCCA se vislumbre como un mecanismo para fortalecer económicamente a los Estados tomados de forma separada, resulta innegable la interdependencia que esa institución ha creado entre ellos.

El Mercado Común no es solamente la segunda experiencia de integración centroamericana que ha tenido una existencia real y durable después de la República Federal de 1823, sino que es más importante en lo concerniente a sus alcances. En efecto, el MCCA parte de la base con el objetivo de crear lo que le faltó a la Capitanía General de Guatemala y a la República Federal: una economía regional, es decir, centroamericana, que pueda potencialmente - aunque este no es su objetivo manifiesto - originar una identidad regional. En lugar de crear otra institución jurídico-política, pues la mayoría de estas fueron estructuras más o menos vacías, el Mercomún enfatiza los nexos comerciales entre los cinco países centroamericanos.

En los políticos, en los empresarios y en la población en general, la diferencia entre una integración política y una de tipo económica se asimila a la existente entre perder y ganar. Mientras que la idea de adhesión a una comunidad política choca con el obstáculo del miedo, real o supuesto, de la pérdida de soberanía, un mercado común se interpreta como una posibilidad de acceder a un mayor crecimiento y bienestar económico.
Esto permite la instauración del MCCA en el bienio 1961-1962, pues si todos resultan sensibles al aspecto económico, los sectores empresariales lo son aún más. Así, debido a la influencia que estos han ejercido sobre los aparatos estatales, el programa de integración económica se ahorró muchos de los obstáculos que enfrentaron casi todos los intentos de constituir una federación. El resultado palpable y sorprendente de treinta y cinco años de integración lo ha sido la interdependencia económica entre los cinco países de la región.

Propiedad de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional

Es cierto que lo llamado como "mercado común" presenta limitaciones, pero también el MCCA es sobre todo una institución intergubernamental y no supranacional. No obstante, esas características han provocado un fenómeno económico con profundas consecuencias políticas: un nivel de interdependencia económica entre los cinco países, constituida por el hecho de que cada Estado de la región exporta una parte de sus productos hacia los otros cuatro e importa de estos una porcentaje de los artículos que necesita (Guerra, 1986; López, 1984, pp. 37-49).

Solamente en sus inicios y funcionando parcialmente, el Mercomún contribuyó a que el comercio intracentroamericano creciera en un 38 % de 1961 a 1962 y en un 42 % de 1962 a 1963 (Fuentes, 1973, p. 268)[22].

El lema de esta experiencia integracionista parecía ser: "los negocios son los negocios"; de tal suerte que las diferencias de regímenes políticos no constituyen un obstáculo para las relaciones comerciales entre los cinco países centroamericanos. Pero, por este camino se llega también en el segundo lustro de los años ochenta, a un entendimiento y a un diálogo entre los Estados en torno a los problemas políticos-militares, lo cual difícilmente se hubiera podido dar sin la interdependencia económica.

Lo más sorprendente de todo es la capacidad de subsistencia que ha tenido este ligamen económico, pues según un estudio de la CEPAL, "... durante los años ochenta la interdependencia económica de los países centroamericanos declinó en forma brusca", también lo es que " ... en 1987 y 1988 el comercio interregional se recuperó en cierto grado"[23]. Es decir, el MCCA soporta la prueba de los conflictos político-militares de los años ochenta debido a los nexos económicos existentes; aquellos modifican la parte cuantitativa del fenómeno, no así el elemento cualitativo[24].

La crisis del MCCA en los años ochenta

Sin embargo, a partir de 1980 se produce un fenómeno que en cierta medida marca un retorno a una situación similar a la ocurrida en los años sesenta, la cual se refiere a un debilitamiento del MCCA provocado por la crisis económica

---

22 Antes del inicio de MCCA, el comercio regional no superaba el 5 % del valor de las exportaciones de la región al resto del mundo (Hess, 1961, p. 26).

23 CEPAL. *Centroamérica: situación actual y perspectivas de la economía y la integración;* distribución limitada, LC/MEX/L.101/ Rev. 1 México, 19 de junio de 1989, p. 32.

24 Refiriéndose al comportamiento de integración centroamericana en 1988, otro estudio de la misma institución señala: "Lo más alentador de estos signos positivos fue que se dieron en un marco general desfavorable, y a pesar de la persistencia de conflictos armados, la heterogeneidad manifiesta entre los cinco países, la continuada anormalidad y absolvencia de los instrumentos jurídicos de la integración, la debilidad de las instituciones regionales, y las fuertes presiones ideológicas y políticas en contra del Mercado Común". CEPAL. *Evolución de la integración centroamericana en 1988*; distribución limitada, LC/MEX/L.105, México 23 de julio de 1989, p. 1.

Propiedad de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional

internacional de los años 1974 y 1975, a la cual se sumará en el periodo 1978-1980 la segunda alza en los precios mundiales de los combustibles y el aumento de las tasas internacionales de interés, así como la caída de los precios de las exportaciones agrícolas tradicionales y el déficit en la balanza de pagos. Ello afectó de manera negativa tanto a la producción industrial como a los niveles de comercio interregional[25].

A todo esto se agrega un segundo factor, el cual se refiere a los conflictos político-militares en Nicaragua, El Salvador y Guatemala, que además de desbordar poco a poco los Estados-naciones para tener consecuencias regionales, repercuten negativamente en la producción y en el comercio interregional.

Lo que la CEPAL manifiesta se aplica con mucha más razón al primer lustro de la década de los ochenta, es decir, la fase más crítica de la situación político-militar centroamericana:

> "En el plano económico, los movimientos armados centraron la atención de los gobiernos en los asuntos internos y éstos relegaron a un segundo lugar la prioridad acordada al esquema de integración regional. El deterioro de las economías de la región, a raíz de la inestabilidad política, tuvo una influencia negativa en las perspectivas de la integración, y la capacidad productiva se vio de nuevo afectada por la desviación de recursos a actividades de defensa y hacia sectores no productivos, así como por la migración de la mano de obra y la fuga de capitales"[26].

Un dato que ilustra este panorama es el intercambio interregional que decreció de 1,100 millones de dólares en 1980 a 466 millones en 1986[27].

Los conflictos político-militares reducen los niveles de producción en países como Nicaragua y El Salvador, y el consecuente ritmo de intercambio. Además, los Estados deciden voluntariamente no importar de o exportar hacia sus vecinos de la región a causa de los problemas de pago. Como resultado se llega a un fenómeno de bilateralización, pues de ser un tratado regional multilateral, el MCCA se degenera en "micro acuerdos" de país a país[28]. Se produce, entonces, un panorama semejante al existente en la década de los años cincuenta, caracterizado por los acuerdos bilaterales de libre comercio.

---

25 Jorge Rovira. *Costa Rica en los años '80.* Porvenir, Costa Rica, 1987, p. 48; Héctor Pérez y Yolanda Baires. óp. cit., p. 85.

26 . *Evolución de la integración centroamericana en 1988*, distribución limitada, LC/MEX/C.105, 28 de junio de 1989, pp. 1-2.

27 CEPAL. *Evolución de la Integración Centroamericana*, 1985-1987, distribución limitada, LC/MEX/L.104, México, 19 de junio de 1989, p. 7.

28 Juan Alberto Fuentes. "La integración centroamericana. Nuevas perspectivas a partir de la turbulencia", in: *Polémica*, N.° 1 (segunda época), FLACSO, Costa Rica, enero-abril 1987, p. 23.

Propiedad de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional

Los Estados Unidos y la integración económica centroamericana

Desde su fundación, los Estados Unidos cooptan el MCCA por medio de la inversión extranjera. El establecimiento de una economía de escala - el Mercomún - vuelve atractiva la región ante los ojos de las corporaciones transnacionales, que a la postre se beneficiarán enormemente de la experiencia integracionista (Bodenheimer, 1981, pp. 144-145).

A partir de 1984, con la Iniciativa para la Cuenca del Caribe (ICC), se produce otro tipo de influencia sobre el MCCA por parte de los Estados Unidos, acorde con las nuevas transformaciones de la economía internacional, pues se promueve, en los países centroamericanos y del Caribe, una serie de medidas económicas tendientes a abandonar la sustitución de importaciones (pivote de la integración regional) y a adoptar la promoción de exportaciones destinadas a terceros mercados (el estadounidense sobre todo).

Este nuevo modelo presenta un objetivo político paralelo al económico, el cual consiste en aislar al gobierno sandinista, que en 1979 logró derrocar a la dictadura de Anastasio Somoza. Ante esto, si el MCCA había producido un nivel tal de interdependencia económica que era imposible excluir a Nicaragua, Estados Unidos intenta fomentar este proyecto de promoción de exportaciones para, entre otros intereses, hacer a los países centroamericanos menos dependientes del tipo imperante de integración (y por lo tanto de Nicaragua). Sin embargo, no se trata de que el gobierno norteamericano procure romper los acuerdos económicos entre los países de la región para sujetar a cada uno de ellos, de manera bilateral. La prueba, el propio Informe Kissinger, recomienda "...que los Estados Unidos de América otorguen un crédito de emergencia al Central American Common Market Fund (CACMF)", al mismo tiempo que señala implícitamente su debilidad (beneficiar a Nicaragua) y propone una solución a este problema:

> "Reconocemos que el apoyo a las instituciones del Mercado Común beneficia a todos los países miembros, sin considerar su orientación social ni sus logros económicos. No existe forma de aislar uno o dos países miembros (...)".

> "Sin embargo, estamos convencidos de que el Mercado Común debe cambiar hacia una postura comercial más abierta. Esto requerirá, como muchos expertos centroamericanos han sugerido, una reorientación básica del comercio regional y las políticas industriales"[29].

Entonces, más bien se trataba de reemplazar, utilizando la infraestructura del MCCA, la estrategia de sustitución de importaciones - la cual ligaba a Nicaragua con sus vecinos - , por una "integración hacia terceros mercados".

---

29 "Informe de la Comisión Kissinger para Centroamérica", in: *La Nación Internacional*, Costa Rica, 12-18 de enero 1984, p. 12. (Énfasis nuestro).

Propiedad de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional

El programa denominado "Iniciativa para la Cuenca del Caribe" (ICC) promueve este cambio. Formulado en 1982 por el presidente Ronald Reagan ante la Organización de Estados Americanos, el mismo es discutido - bajo la forma de proyecto de ley - por el Congreso de los Estados Unidos, de marzo de 1982 a julio de 1983. El 18 de este último mes se le aprueba con el nombre de Caribbean Basin Economic Recovery Act-CBERA o Ley para la recuperación económica de la Cuenca del Caribe. Más tarde, el 5 de agosto de 1983 se promulga como Ley de la Nación, la cual entra a regir a partir del 1 de enero del siguiente año por un período de 12 años. Además del libre comercio para productos determinados de antemano, provenientes de los países seleccionados de la Cuenca del Caribe con destino al mercado norteamericano, el programa incluye la inversión y la ayuda económica de Estados Unidos, así como la asistencia técnica y el adiestramiento de los sectores privados (Gallardo, 1988, pp. 5-9).

Esta intervención de Estados Unidos para modelar las economías centroamericanas, por medio de los organismos financieros internacionales, constituye un elemento de un proceso mucho más global en Centroamérica, el cual es únicamente una pieza del "juego" de la conformación del Tratado de Libre Comercio (TLC) entre Estados Unidos, Canadá y México, que paralelamente utilizaría - en un plano subordinado - a las economías centroamericanas y del Caribe.

La ICC vislumbra este fenómeno y la Iniciativa para las Américas, propuesta por el entonces presidente George Bush en junio 1990, oficializa el proceso de creación de una zona americana de libre comercio, teniendo a Estados Unidos como locomotora.

Un paso más firme en esta dirección lo constituye la decisión de los presidentes americanos, tomada en diciembre de 1994, de crear el área de Libre Comercio de las Américas. Este acuerdo de la llamada Cumbre de la Américas pretendía eliminar las barreras al comercio y la inversión en el continente, a más tardar en el año 2005[30]. Sin embargo, este proyecto naufragó ante la oposición de países suramericanos como Venezuela, los cuales le contraponen la Alternativa Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA).

A manera de cierre: la "nueva" integración económica después de la pacificación

Como ya se mencionó, ante los conflictos político-militares en los países centroamericanos, los cuales asestaron un duro golpe al MCCA, se intentaron varios acuerdos de pacificación, y el que logró culminar este problema fue el denominado "Plan Arias", en el proceso conocido como "Esquipulas II".
Lograda la pacificación de la zona, en la declaración final de la VIII Cumbre Presidencial (Antigua) de los jefes de Estado centroamericanos, realizada en junio de 1990, se definió lo que en adelante va a ser la integración regional. En efecto, los jefes de Estado centroamericanos se comprometen a:

---

30 "Cumbre de las Américas. Declaración de principios", in: *La Nación*, Costa Rica, 12/12/94, p. 20A.

Propiedad de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional

"Impulsar el desarrollo sostenible de Centroamérica mediante una estrategia conjunta hacia afuera, estableciendo mecanismos de consulta y coordinación para fortalecer la participación de nuestras economías en el comercio internacional".

"Reestructurar, fortalecer y reactivar el proceso de integración, así como los organismos regionales centroamericanos, adecuando o rediseñando su marco jurídico e institucional para imprimirles renovado dinamismo y facilitar su adaptación a las nuevas estrategias de apertura externa y modernización productiva que emprenden los países centroamericanos, aspirando a la conformación y consolidación de la Comunidad Económica del Istmo Centroamericano".

En esta cumbre se adopta el Plan de Acción Económica para Centroamérica (PAECA) como parte integrante de la declaración final, el cual operacionaliza esta etapa del MCCA, al cual se le califica como "... la nueva estrategia conjunta hacia terceros mercados".

Será con el Protocolo al Tratado General de Integración Económica Centroamericana o Protocolo de Guatemala, suscrito en la XIV Reunión Presidencial realizada en octubre de 1993, en donde tomará forma definitivamente la "nueva" integración económica regional. En síntesis, después del proceso de pacificación de Esquipulas II en Centroamérica, la integración económica asumió una clara postura de regionalismo abierto.

En un estudio bastante polémico, en 1994, emanado de la CEPAL, el pensamiento cepalino daba cierto giro a su idea inicial de la integración económica latinoamericana. Se debe recordar que en las décadas de los años cincuenta y sesenta fue la CEPAL el "intelectual orgánico" promotor de la integración económica en la zona centroamericana y, en general, en América Latina, al promover la figura de "mercado común" como mecanismo para establecer economías de escala (conformadas por varios países), capaces de asumir el modelo de industrialización para sustituir importaciones que vendrían a superar la dependencia y demás males que caracterizaban al modelo agroexportador.

En esta "reconceptualización" de la integración que hace la CEPAL, esta no se enfoca ya como un espacio propio, intra, sino más bien como un puente para que los países latinoamericanos se inserten en la economía internacional. Para justificar tal cambio, se toma como motivo el fenómeno de la interdependencia, concretizada en el plano comercial, entre los Estados, independientemente de su localización geográfica. Esto lo hacía utilizando el concepto "regionalismo abierto", que definía como: "... un proceso de creciente interdependencia económica a nivel regional, impulsado tanto por acuerdos preferenciales de integración como por otras políticas en un contexto de apertura y desreglamentación, con el objeto de aumentar la competitividad de los países de la región y de constituir, en lo posible, un cimiento para una economía internacional más abierta y transparente" (Fuentes, 1994).

Propiedad de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional

No se trataba de abandonar los esquemas integracionistas y retroceder al tiempo en que los Estados actuaban ensimismados, sino más bien la idea es que en lugar de seguir insistiendo en la profundización de la integración hacia adentro, había que tomar el grado de integración existente para proyectarse a terceros mercados. En otras palabras, "... se denomina "regionalismo abierto" al proceso que surge al conciliar ... la interdependencia nacida de acuerdos especiales de carácter preferencial y aquella impulsada básicamente por las señales del mercado resultantes de la liberalización comercial en general. Lo que se persigue con el regionalismo abierto es que las políticas explícitas de integración sean compatibles con las políticas tendientes a elevar la competitividad internacional, y que las complementen" (Fuentes, 1994).

Este fenómeno es denominado por Jagdish Bhagwati como "segundo regionalismo", que "....responde, esencialmente al interés de los gobiernos de evitar ser excluidos de la nueva 'alta política' de la inserción internacional en búsqueda de mercados e inversión extranjera, a la vez que ampliar el espacio para el ejercicio del poder político y la cooperación inter y transgubernamental... La lógica aquí es que la exclusión de la economía global amenaza la sobrevivencia y, por ende, la soberanía de los Estados" (citado por Sánchez, pp. 53-54). Se retoma aquí, esta vez en el plano comercial, la idea de la participación de los Estados en el proceso de integración para hacer efectiva u operacional la soberanía, ante la imposibilidad de esta en el caso de que el país quiera actuar solo en un mundo de alta interdependencia.

En efecto, sea para "protegerse" del "resto del mundo" al crear un espacio regional "propio", caso del primer regionalismo, a al actuar dentro de un bloque para insertarse en la economía mundial, caso del "regionalismo abierto"; en ambos subyace la misma lógica: para poder ejercer su propia soberanía, para realizar lo que en la letra son capaces de hacer , los Estados (sobre todo los de cierta dimensión territorial, económica y político-militar) necesitan de otros Estados (Keohane, 2009; Keohane y Nye, 2009).

Propiedad de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional

Bibliografía:

CEPAL. (1989). "Centroamérica: situación actual y perspectivas de la economía y la integración". Distribución limitada, LC/MEX/L.101/ Rev.1 México, 19 de junio de 1989

CEPAL. (1989). "Evolución de la integración centroamericana en 1988". Distribución limitada, LC/MEX/L.105, México 23 de julio de 1989.

"Cumbre de las Américas. Declaración de principios". (1994). en: *La Nación*, Costa Rica, 12/12/94, p. 20A.

Bodenheimer, S. (1981). "El Mercomún y la ayuda norteamericana", en: *La inversión extranjera en Centroamérica* (compilado por Rafael Menjivar), tercera edición, Costa Rica; EDUCA.

Fuentes, J. A. (1987). "La integración centroamericana. Nuevas perspectivas a partir de la turbulencia". *Polémica*, N.° 1 (segunda época). Costa Rica, FLACSO,

Fuentes, J. (1994). "El regionalismo abierto y la integración económica". *Revista de la CEPAL*, N.° 53.

Gallardo, M. E. (enero, 1988). "La Iniciativa para la Cuenca del Caribe: su impacto en Centroamérica". *Cuadernos de Ciencias Sociales*. N.° 10, pp.5-9.

Rovira, J. (1987). *Costa Rica en los años '80*.Costa Rica: Porvenir.

Sánchez, R. (2003). "El Sistema de Integración Centroamericana como producto del regateo asimétrico entre Estados: Una perspectiva intergubernamentalista de la integración regional", en: *Integración y Comercio*. Argentina: INTAL.

"Informe de la Comisión Kissinger para Centroamérica". (1984). en: *La Nación Internacional*, Costa Rica, 12-18 de enero 1984.

Delgado, E. (1981). *Evolución del Mercado Común Centroamericano y desarrollo equilibrado*. Costa Rica: EDUCA.

Pérez, H. y Baires, Y. (1987). "Crecimiento y crisis de las economías centroamericanas" in: *Anuario de Estudios Centroamericanos*, Volumen 13-Fascículo 2, Universidad de Costa Rica.

Fuentes, A. (1973). *La creación de un mercado común*. Argentina: BID-INTAL.

Hess, R. (mayo-junio, 1961). "La integridad económica centroamericana: ¿Espectro o esperanza". *Combate*, N. ° 16.

"Tratado General de Integración Económica Centroamericana". (1968), *Instrumentos relativos a la integración económica de América Latina*, segunda edición. México: Instituto Interamericano de Estudios Jurídicos Internacionales..

Gallardo, R. (1958). *Las constituciones de la República Federal de Centroamérica*, España: Instituto de Estudios Políticos.

Propiedad de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional

Herrarte, A. (1963). *La Unión de Centroamérica (tragedia y esperanza)*, segunda edición. Guatemala: Editorial del Ministerio de Educación Pública.

García, M. (1988). "La frustrada vocación federal de la región y el proyecto del Parlamento Centroamericano". *Cuadernos de CAPEL*, N.° 28.

Keohane, R. y Nye, J. "El realismo y la interdependencia compleja". En: Borja, Arturo (compilador). (2009). *Interdependencia, cooperación y globalismo.* México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.

Keohane, R. (2009). "La soberanía, la interdependencia y las instituciones internacionales". En: Borja, Arturo. (Compilador). (2009). *Interdependencia, cooperación y globalismo.* México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.

Moreno, L. (1929). *Historia de las relaciones interestatales en Centroamérica*, España: Compañía Iberoamericana de Publicaciones.

Karnes, T. (1982). *Los fracasos de la Unión.* Costa Rica: ICAP.

Bodenheimer, S. (1981). "El Mercomún y la ayuda norteamericana", en *La inversión extranjera en Centroamérica* (compilado por Rafael Menjivar), tercera edición-EDUCA, Costa Rica.

Guerra, A. (abril, 1986). "Apunte para un balance de los aspectos críticos de la integración centroamericana". Informe de consultoría para el ICADIS, Costa Rica.

López, R. (1984). "Centroamérica: nuevas perspectivas de la integración económica regional en la década de los 80". *Estudios Sociales Centroamericanos*, N. ° 39.

Propiedad de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional

La nueva arquitectura de la integración regional centroamericana a partir de los años 1990: el SICA.

Víctor Hugo Blanco Fonseca

Sumario: I. Introducción. II. Antecedentes. III. El marco institucional de la integración regional centroamericana: el SICA. 1. Consideraciones previas. 2. Características del SICA. 3. La estructura institucional principal y complementaria del SICA. IV. Conclusiones.

I. Introducción

El objeto de estudio del presente capítulo está enfocado en realizar un breve análisis de la estructura institucional del Sistema de la Integración Centroamericana (a partir de ahora, SICA), el cual fue constituido formalmente el 13 de diciembre de 1991, época en la que Centroamérica dio un salto cualitativo enorme al superar situaciones de guerra civil y de inestabilidad política que se producían en algunos de los Estados del istmo y que amenazaban con extenderse a toda la región. Así, con la constitución del SICA se relanza el proceso de integración centroamericano.

El presente trabajo es predominantemente teórico o documental, y su alcance está enfocado en lo analítico-descriptivo, pues se expone y se explica la naturaleza y característica del objeto de estudio, es decir, la estructura institucional del SICA. En ese sentido, se estudiará brevemente tanto la estructura institucional *principal* como la estructura *complementaria* de dicho sistema y se analizarán, para una mejor ilustración sobre el tema, algunos ejemplos prácticos referentes a la actuación y funcionamiento de dicha organización internacional.

II. Antecedentes

El SICA, como organización internacional encargada de impulsar el proceso de la integración centroamericana no nace de la nada. Por supuesto, hay antecedentes de una Centroamérica unida que se remontan hasta la denominada República Federal de Centroamérica que estuvo compuesta por las provincias de Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Costa Rica. Dicha Federación tuvo una vida corta pues se constituyó formalmente en 1821 y se disolvió en 1838. Luego de esto y durante el siglo XIX e inicios del XX, hubo varios intentos por reconstruirla pero los movimientos separatistas impidieron que el proyecto unionista se concretara.

Propiedad de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional

No obstante, los Estados centroamericanos, atendiendo al vínculo de un pasado común, siempre han buscado una forma de estar unidos y hacer frente de manera conjunta a los retos internos y externos de la región. Así, el 8 de octubre de 1951 se reunieron en San Salvador los ministros de Relaciones Exteriores de Centroamérica y como resultado de dicho encuentro, el 14 de octubre de 1951, se suscribió la Carta de la Organización de los Estados Centroamericanos (ODECA), conocida generalmente como "Carta de San Salvador" y reconocida por las cinco antiguas provincias de la República Federal de Centroamérica: Costa Rica, Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua. Esta organización, con sus altibajos, permaneció "vigente" por un período aproximado de 40 años a partir de su constitución.

Con la creación de la ODECA, los Estados centroamericanos procuraban no solo un mayor vínculo político entre ellos, sino también económico. Así, el 13 de diciembre de 1960, dichos Estados suscribieron, en Managua, Nicaragua, el Tratado General de Integración Económica por medio del cual los Estados de la región pretendieron establecer un Mercado Común[31] centroamericano en un plazo de cinco años, pero este esfuerzo en la práctica no logró consolidarse.

No obstante, hay que destacar que en este Tratado se crearon dos importantes instituciones: la Secretaría de Integración Económica Centroamericana (SIECA) y el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), los cuales siguen formando parte del actual sistema institucional de la integración centroamericana, es decir, del SICA.

En los años posteriores al Tratado General de Integración Económica, se puede decir brevemente que

> "en la práctica existían [en Centroamérica] dos procesos [de integración], uno político bajo la coordinación de la ODECA, con sede en San Salvador, y otro económico diseñado en el Tratado General de Integración Económica, [impulsado por la SIECA] con sede en Guatemala, que llevaba una mayor velocidad, lo que provocó que el proceso de integración económica avanzara en la región, no sucediendo lo mismo con el proceso político de unificación que llegó a paralizarse" (Villalta Vizcarra, 2008, p. 15).

A finales de la década de los setenta e inicio de los ochenta, se desarrollaron conflictos internos en algunos países del istmo que desembocaron en el uso de la fuerza (guerras civiles en Nicaragua, El Salvador y Guatemala) y que amenazaban con extenderse a toda la región centroamericana, y provocar que el tema de la integración pasara a un plano de nula importancia y se

---

31 El Mercado Común puede ser definido como "la creación de un espacio económico, comprendido por el territorio de los Estados miembros, en el que los diferentes factores de producción (trabajo y capital) están liberalizados en unas condiciones análogas a las de un mercado interno de un Estado" Víd. Olesti Rayo, Andreu, "La integración Económica: El Mercado Común y la Unión Económica y Monetaria", en Victoria Abellán Honrubia, Blanca Vilà Costa (Dirs.) y Andreu Olesti Rayo (Coord.), Lecciones de Derecho Comunitario Europeo. (1998). 3.ª ed., Barcelona, Cap VIII, 213-228, p. 214.

Propiedad de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional

eliminara de la agenda de los Estados miembros, ante esto el proceso de integración se paralizó por completo.

Durante la década de los ochenta y debido a la grave situación que implicaban las guerras civiles, la inestabilidad política, social y económica de la región, se inicia un proceso de pacificación comprendido por dos fases: la primera conocida como el "Proceso de Contadora" en el que gobiernos amigos de la región (Colombia, México, Panamá y Venezuela, conocidos como el Grupo de Contadora) deciden apoyar a Centroamérica en la búsqueda de soluciones para los graves problemas que la aquejaban en esa época y, la segunda fase, conocida como el "Proceso de Esquipulas", en donde son los propios Estados centroamericanos quienes toman las riendas del proceso para alcanzar la paz en la región (Aldecoa Luzárraga, 1987-1988, p. 6).

Es así como a inicios de los años noventa, y después de los arduos esfuerzos por restablecer la paz en Centroamérica, cuando los Estados centroamericanos deciden relanzar el proceso de la integración centroamericana, esta vez con el objetivo principal de conservar la reciente paz alcanzada en la región.

En ese sentido, los presidentes centroamericanos reunidos en Tegucigalpa, Honduras, el 13 de diciembre de 1991, suscribieron el Protocolo de Tegucigalpa a la Carta de la ODECA, por medio del cual constituyeron el SICA, integrado por Costa Rica, El Salvador, Honduras, Guatemala, Nicaragua y ahora también por Panamá. Este Protocolo es "el tratado constitutivo marco de la integración centroamericana, y por tanto el de mayor jerarquía y la base fundamental de cualquier otra normativa centroamericana (...)" (Corte Centroamericana de Justicia [CCJ], 24 de mayo de 1995, p. 29).

Posteriormente se adhirió Belice (Protocolo de Tegucigalpa, Art. 36, último párrafo) como miembro pleno del SICA y República Dominicana como Estado asociado (Acuerdo de Asociación entre el SICA y la República Dominicana, 2003).

Según el propio Protocolo de Tegucigalpa, el SICA fue constituido como el nuevo marco institucional de la integración centroamericana con el fin de darle a esta un nuevo impulso para que Centroamérica sea una "Región de Paz, Libertad, Democracia y Desarrollo" (Protocolo de Tegucigalpa, Arts. 2 y 3).

III. El marco institucional de la integración regional centroamericana: el SICA

1. Consideraciones previas

Como ya se ha señalado, el Protocolo de Tegucigalpa define claramente al SICA como el marco institucional de la Integración Regional centroamericana. Dicho sistema tiene como objetivo fundamental el realizar la integración de Centroamérica (Protocolo de Tegucigalpa, Art. 3).

Propiedad de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional

En ese sentido, se reafirman los siguientes propósitos, entre otros:

a. Consolidar la democracia, fortalecer sus instituciones y respetar los Derechos Humanos.
b. Concretar un nuevo modelo de seguridad regional.
c. Superar la pobreza extrema, la promoción del desarrollo sostenido, la protección del medio ambiente, la erradicación de la violencia, la corrupción, el terrorismo, el narcotráfico y el tráfico de armas.
d. Alcanzar una unión económica y fortalecer el sistema financiero centroamericano.
e. Fortalecer la región como bloque económico para insertarlo exitosamente en la economía internacional.
f. Conformar el Sistema de la Integración Centroamericana sustentado en un ordenamiento institucional y jurídico, y fundamentado asimismo en el respeto mutuo entre los Estados miembros.

2. Características del SICA

En términos generales, se puede describir al **SICA** como una organización internacional de cooperación o coordinación intergubernamental cuyo fin u objetivo más importante es procurar la integración de sus Estados miembros (Blanco Fonseca, 2011, p. 63).

Con el término intergubernamental, se hace referencia de manera general a que, dicho sistema no goza de autonomía respecto de los gobiernos de sus Estados miembros, pues estos últimos son quienes marcan la pauta o camino a seguir y quienes, por medio de sus representantes (ministros, directores, etc.), se encargan, entre otras cosas, de la producción de actos normativos y de la toma de decisiones.

Además, se dice que lo intergubernamental

> "está más marcado por el hecho de que la soberanía sigue residiendo en el Estado nacional fundante: no hay transferencia de competencias [hacia la organización creada, en este caso al SICA], pues las burocracias de la institucionalidad intergubernamental no abandonan su procedencia nacional, sus decisiones emanan de los Estados mandantes y, sobre todo, los acuerdos que se toman, básicamente siguiendo el procedimiento de la unanimidad o el consenso no atraviesan automáticamente la frontera nacional" (Delgado Rojas, 2009, p. 78).

En suma, se puede decir que cuando una organización internacional es de naturaleza intergubernamental, como el caso del SICA, sus órganos e instituciones se encuentran directamente vinculados a los gobiernos de los Estados que la conforman. Por lo tanto, no gozan de autonomía respecto a la voluntad de estos.

Por otro lado, se expresa que las organizaciones de cooperación o de coordinación como el SICA actúan

Propiedad de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional

"mediante la realización de unas acciones coordinadas entre sus miembros con el fin de alcanzar unos objetivos colectivos. Constituyen la vía clásica, respetuosa de la soberanía de sus Estados miembros, y en ellas se trasvasa la técnica de la negociación y de la adopción de decisiones por unanimidad a unos órganos comunes y permanentes. [...] los Estados pretenden proseguir la cooperación de un modo tradicional, manteniendo intactas sus soberanías, salvo casos excepcionales y provisionales" (Sobrino Heredia, 2010, p. 52).

3. La estructura institucional *principal* y *complementaria* del SICA

Dicho todo lo anterior y para introducirse propiamente en el estudio de la institucionalidad del SICA, obligadamente se debe examinar su tratado constitutivo, es decir, el Protocolo de Tegucigalpa. Así, de acuerdo con el Artículo 12 del referido Protocolo, se deduce, pues aquí su redacción es poco clara, que el SICA se organiza en una estructura institucional *principal o básica* y una estructura institucional *complementaria*.

La estructura institucional principal la conforman los siguientes órganos: la Reunión de presidentes, El Consejo de ministros, El Comité Ejecutivo y la Secretaría General. Por otro lado, la estructura institucional complementaria está compuesta por la Reunión de vicepresidentes y designados de la presidencia, el Parlamento Centroamericano [PARLACEN], la Corte Centroamericana de Justicia [CCJ] y el Comité Consultivo.

A continuación se estudiará la estructura institucional principal del SICA:

A. **La reunión de presidentes**: el Artículo 13 del Protocolo de Tegucigalpa define a la Reunión de presidentes como "(...) el Órgano Supremo del Sistema de la Integración Centroamericana". Los demás órganos deberán dar seguimiento y asegurar la ejecución de las decisiones adoptadas por la Reunión de presidentes[32].

   Está integrada "por los Presidentes constitucionales [o el Jefe de Estado o de Gobierno, según sea el caso] de los Estados Miembros" del SICA (Protocolo de Tegucigalpa, Art. 14).

   Es un órgano de deliberación política cuya función principal es la de

   > "[d]efinir y dirigir la política centroamericana, estableciendo las directrices sobre la integración de la región, así como las disposiciones necesarias para garantizar la coordinación y armonización de las actividades de los órganos e instituciones del área y la verificación, control y seguimiento de sus mandatos y decisiones" (Protocolo de Tegucigalpa, Art. 15).

32 Véanse al respecto los artículos 16 párr. segundo, 17 último párrafo, 18, 24 incisos a) y c), 26 inciso b), del Protocolo de Tegucigalpa.

Propiedad de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional

Sobre la base del Reglamento de Actos Normativos del SICA (Arts. 4 al 8), ahora se le otorgan poderes normativos a la Reunión de presidentes, aunque de forma indebida, pues su principal función es orientar y dirigir la política del sistema.

La Reunión de presidentes se lleva a cabo ordinariamente cada semestre, y de forma extraordinaria cuando así lo decidan los presidentes. El país sede de la reunión será el vocero de Centroamérica, durante el semestre posterior a la realización de la misma.

De acuerdo con el Art. 14 del Protocolo de Tegucigalpa, la Reunión de presidentes adopta sus decisiones por unanimidad (cada Estado miembro tiene un voto) o por consenso (una especie de unanimidad tácita donde hay un acuerdo general sin que Estado presente una objeción importante).

Aquí cabe señalar que, a modo de observación, este mecanismo de toma de decisiones no es apropiado para un proceso de integración, pues cualquier Estado miembro puede imponer su voluntad sobre la mayoría y estancar el avance del proceso, sobre todo a la hora de adoptar decisiones importantes, pues cada Estado conserva un derecho de veto. Por ejemplo, en el pasado, la reincorporación formal del Estado de Honduras al SICA luego del golpe de Estado que sucedió en ese país en el año 2009, no era posible mientras la Reunión de presidentes no lograra un consenso en su seno, pues el Estado de Nicaragua vetaba o impedía tal posibilidad.

B. **El Consejo de Ministros del SICA:** se integra por los ministros del ramo de cada Estado miembro del SICA - por ejemplo, el Consejo de ministros de Relaciones Exteriores, de Economía, del Medioambiente, etc. - . Cada ministro, lógicamente, es nombrado de forma directa por el presidente de su país de origen y, al igual que la Reunión de presidentes, también es un órgano intergubernamental.

Los ministros podrán celebrar reuniones intersectoriales, tomando en cuenta la naturaleza de los asuntos a tratar. El Consejo de ministros, en las diferentes reuniones ordinarias, sectoriales o intersectoriales, se realizará con la frecuencia necesaria o a convocatoria de uno de sus miembros o de la Reunión de presidentes.

Es competencia del Consejo de ministros, entre otras, lo relativo al proceso de democratización, pacificación, seguridad regional y otros temas políticos, así como la coordinación y seguimiento de las decisiones y medidas de carácter económico, social y cultural, y la ejecución de las decisiones de los presidentes en materia de política internacional regional e integración económica (Protocolo de Tegucigalpa, Arts. 17, 18 y 19).

El Consejo de ministros es el órgano del SICA que ejerce, ahora formalmente en conjunto con la Reunión de presidentes, el poder normativo en dicho sistema, aunque en la práctica lo ejerce casi exclusivamente (Reglamento de los Actos Normativos del SICA).

Propiedad de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional

Las decisiones o actos normativos del Consejo de ministros solo pueden ser adoptadas por unanimidad o por consenso, tal y como sucede también con la Reunión de presidentes (Protocolo de Tegucigalpa, Art. 21).

Resulta importante señalar que los actos normativos emanados del Consejo de ministros, es decir, el derecho derivado del SICA, son jerárquicamente inferiores al Protocolo de Tegucigalpa, en su condición de Tratado superior jerárquico y también con respecto a los tratados que completan o perfeccionan dicho Protocolo (Tratado de Integración Económica Centroamericana y su Protocolo, Tratado de Integración Social, etc.). Además, también resultan inferiores a los ordenamientos jurídicos internos de los Estados miembros, ya que de acuerdo con el propio Protocolo de Tegucigalpa, cualquier Estado miembro del Sistema puede invocar su legislación interna para impedir la validez y aplicación del derecho de la integración centroamericana en su territorio.

En ese sentido, el Artículo 22 del mencionado Protocolo dice que

"las decisiones [entiéndase actos normativos] de los Consejos [de ministros] serán de obligatorio cumplimiento en todos los Estados miembros y sólo podrán oponerse a su ejecución disposiciones de carácter legal. En tal caso, el Consejo, previo los estudios técnicos pertinentes, analizará de nuevo el asunto y acomodará la decisión, en su caso, al respectivo ordenamiento legal. No obstante, tales decisiones podrán ser ejecutadas por los Estados miembros que no las hubieran objetado".

Esta disposición normativa del Protocolo de Tegucigalpa constituye una ignorancia supina acerca de los principios básicos que deben regir el sistema jurídico de un proceso de integración de Estados, como el principio de primacía y el de uniformidad del Derecho comunitario[33], entre otros.

---

33 Véase al respecto la sentencia del entonces denominado Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas [TJCE, hoy TJUE] de 15 de julio de 1964, Costa 6/64, Rec. 1964, p. 1141 "[...] Considerando que esta integración en el Derecho de cada país miembro de disposiciones procedentes de fuentes comunitarias, y más en general los términos y el espíritu del Tratado, tienen como corolario "la imposibilidad de que los Estados hagan prevalecer, contra un ordenamiento jurídico por ellos aceptado sobre una base de reciprocidad, una medida unilateral posterior, que no puede por tanto oponerse a dicho ordenamiento; que la fuerza vinculante del Derecho comunitario no puede en efecto variar de un Estado a otro, en razón de legislaciones internas ulteriores [principio de uniformidad], sin que se ponga en peligro la realización de los objetivos del Tratado[...]", y sin causar una discriminación prohibida por él; que las obligaciones contraídas mediante el Tratado constitutivo de la Comunidad no serían incondicionales, sino solamente eventuales, si pudieran quedar cuestionadas por los actos legislativos futuros de los signatarios [...] Considerando que del conjunto de estos elementos se desprende que al *Derecho creado por el Tratado, nacido de una fuente autónoma, no se puede oponer, en razón de su específica naturaleza original una norma interna, cualquiera que sea esta* [principio de primacía] *ante los órganos jurisdiccionales, sin que al mismo tiempo aquél pierda su carácter comunitario y se ponga en tela de juicio la base jurídica misma de la Comunidad* [...]", el énfasis es del autor del presente trabajo.

Propiedad de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional

Referente al principio de primacía, esta disposición del Protocolo de Tegucigalpa es contraria a dicho principio porque sitúa en un lugar de infralegalidad al Derecho de la integración centroamericana en relación con los ordenamientos jurídicos internos de los Estados miembros. Es decir, en caso de que exista contradicción entre el Derecho comunitario y las leyes internas de sus Estados miembros "la normativa derivada del SICA debe adecuarse a las leyes estatales y no al contrario (...)" (Mejía Herrera, 2008, p. 518).

En relación con el principio de uniformidad del Derecho comunitario, esta disposición lo contradice por que el Derecho del SICA se podría redactar y, por lo tanto, interpretar y aplicar en términos distintos para cada Estado miembro una vez que el Consejo acomode sus actos normativos a las diferentes legislaciones internas. Esto significa que no todos los Estados miembros del SICA tendrían los mismos derechos y obligaciones.

En ese sentido, y en el jurídico, también se considera que

"esa situación tan contradictoria es una prueba de la falta de cesión de poderes soberanos de carácter normativo a favor del SICA de parte de sus Estados miembros. Sin embargo, como quiera que sea, no tiene justificación que los actos normativos del SICA no tengan reconocida una posición supralegal en los ordenamientos jurídicos nacionales, igual que los tratados internacionales, en relación con las leyes estatales anteriores contrarias" (Mejía Herrera, 2008, 519).

C. **El Comité Ejecutivo y la Secretaría General:** de acuerdo con el Artículo 23 del Protocolo de Tegucigalpa "son los Órganos permanentes del Sistema de la Integración Centroamericana" y tienen como función principal ejecutar o coordinar los mandatos que se deriven de la Reunión de presidentes y de los Consejos de ministros en sus diferentes composiciones.

   A **El Comité Ejecutivo:** está constituido por un representante de cada Estado miembro. Estos serán nombrados por sus presidentes, por intermediación de los ministros de Relaciones Exteriores (Protocolo de Tegucigalpa, Art. 24).

   Los representantes ante dicho órgano no atienden asuntos internos, sino comunitarios, contrario a los señores ministros que atienden tanto asuntos internos de sus Estados como asuntos comunitarios cuando se reúnen para conformar el Consejo de ministros en cualquiera de sus composiciones (relaciones exteriores, salud, economía, etc.).

   Se dice que el Comité Ejecutivo "es un órgano con ciertas funciones administrativas, políticas y de vigilancia o control del cumplimiento del ordenamiento jurídico del SICA". Sin embargo, la función de vigilancia o control "la comparte, al menos formalmente, con la Secretaría General estableciéndose en ese sentido una clara e innecesaria duplicidad de funciones" (Mejía Herrera, 2008, pp. 366-367).

Propiedad de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional

Son atribuciones del Comité Ejecutivo, entre otras señaladas en el Protocolo de Tegucigalpa y sus instrumentos jurídicos complementarios, asegurar la ejecución eficiente, por intermedio de la Secretaría General, de las decisiones adoptadas en las Reuniones de presidentes; velar por que se cumplan las disposiciones del Protocolo de Tegucigalpa y de sus instrumentos complementarios o actos derivados; establecer políticas sectoriales, someter a consideración del Consejo de ministros de Relaciones Exteriores, el Proyecto de Presupuesto de la organización central del SICA; proponer al Consejo de ministros de Relaciones Exteriores el establecimiento de las Secretarías órganos subsidiarios que estime convenientes para el efectivo cumplimiento de los objetivos del SICA, y aprobar los Reglamentos e Instrumentos que se elaboren por las Secretarías u otros órganos del SICA.

B **La Secretaría General:** está a cargo de un Secretario General, nombrado por la Reunión de presidentes por un período de cuatro años. El Secretario General es el más alto funcionario administrativo del SICA y tiene la representación legal del Sistema (Protocolo de Tegucigalpa, Arts. 25 y 26). Al igual que el Comité Ejecutivo, la Secretaría General atiende exclusivamente asuntos comunitarios. El Secretario General deberá pertenecer a cualquiera de los Estados Miembros, persona de reconocida vocación integracionista, con alto grado de imparcialidad, independencia de criterio e integridad.

Entre otras atribuciones que se señalan en el Protocolo de Tegucigalpa y los demás instrumentos complementarios y derivados del SICA, le corresponde al secretario general, representar al Sistema en el ámbito internacional; ejecutar o coordinar la ejecución de los mandatos que deriven de las Reuniones de presidentes, Consejos de ministros y Comité Ejecutivo; Gestionar ante los Estados, grupos de Estados, organismos y otros entes internacionales, la cooperación financiera y técnica necesaria para el buen funcionamiento del SICA; participar con voz en todos los órganos del Sistema, actuar como la Secretaría permanente de las Reuniones de presidentes, asegurando también los servicios de Secretaría y los servicios técnicos y administrativos que fueran necesarios y velar por el cumplimiento de las disposiciones de este Protocolo, instrumentos complementarios y derivados.

Una vez descrita en términos generales la estructura institucional y principal del SICA, se considera prudente referirse, aunque sea brevemente, a la tipología de "competencias" de los órganos que integran dicha estructura. Se puede iniciar manifestando que en el Protocolo de Tegucigalpa se plantea en términos globales que el SICA tiene propósitos muy abstractos orientados a constituir a Centroamérica en "una región de paz, libertad, democracia y desarrollo".

Haciendo una brevísima comparación con la Unión Europea (UE), utilizada generalmente como el modelo o referencia para los procesos de integración regional latinoamericanos, se puede comprobar que dicha organización

Propiedad de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional

goza de competencias concretas transferidas por sus Estados miembros, y que se clasifican en exclusivas, compartidas y de apoyo o coordinación. Por ejemplo, son competencias exclusivas de la UE la Unión Aduanera, la política monetaria de los Estados miembros cuya moneda es el euro, la política comercial común, entre otras. Por su parte, entre las competencias compartidas entre la UE y sus Estados miembros se encuentran las referentes al medio ambiente, la protección de los consumidores, los transportes, entre otras; y son competencias de apoyo o coordinación con el objetivo de complementar la acción de los Estados miembros, lo relativo a la protección y mejora de la salud humana, la industria, la cultura, el turismo y otras. (Tratado de Funcionamiento de la UE [TFUE], 2010, Arts. 3, 4 y 6).

En cambio, en el SICA, los Estados miembros no le han transferido competencias soberanas en ninguna materia (por ejemplo sobre la zona de libre comercio[34] ya existente entre los Estados miembros del SICA, o la eventual unión aduanera en proceso de construcción), pues se han limitado a "atribuirle" propósitos generales. Por ejemplo, el Protocolo de Tegucigalpa dice en su Art. 3 que son propósitos del SICA "(...) b) Concretar un nuevo modelo de seguridad regional sustentado en un balance razonable de fuerzas, el fortalecimiento del poder civil, la superación de la pobreza extrema, la promoción del desarrollo sostenido, la protección del medio ambiente, la erradicación de la violencia, la corrupción, el terrorismo, el narcotráfico y el tráfico de armas. c) Impulsar un régimen amplio de libertad que asegure el desarrollo pleno y armonioso del individuo y de la sociedad en su conjunto." Pero no se especifica cómo se cumplirán o concretarán estos propósitos tan amplios.

Ahora corresponde examinar la estructura institucional complementaria del SICA, la cual está conformada por la Reunión de vicepresidentes y designados de la Presidencia, el Parlamento Centroamericano [PARLACEN], la Corte Centroamericana de Justicia [CCJ] y el Comité Consultivo (Protocolo de Tegucigalpa, Art. 12).

A. **La Reunión de vicepresidentes** y designados a la Presidencia de la República es un órgano de asesoría y consulta. Puede presentar propuestas a la Reunión de presidentes sobre temas relativos a la

34 Las fases o etapas generales de la integración económica fueron originalmente planteadas por Bela Balassa y se refieren a la zona de libre comercio, la unión aduanera, el mercado común, la unión económica, la integración económica total y la unión política (véase a Balassa, Bela, *Teoría de la Integración Económica*, 1.ª ed. en español, trad. de Jorge Laris Casilla, México, 1964, pp. 1 y ss.). La zona de libre comercio "es la primera fase o etapa de un proceso de integración regional. En términos amplios, podemos decir que esta etapa inicial supone la eliminación de barreras técnicas y arancelarias al comercio y servicios asociados a la libre circulación de bienes entre los Estados miembros de dicha zona, pero cada país conserva su derecho de establecer sus propios aranceles y medidas técnicas o no arancelarias frente a terceros Estados que fueren ajenos a la zona de libre comercio [...]", véase, Blanco Fonseca, Víctor. "La supranacionalidad y la geometría variable en el Sistema de la Integración Centroamericana". *Boletín Electrónico sobre Integración Regional del CIPEI*, Vol. 1, mayo de 2011, pp. 60-88, específicamente p. 78.

Propiedad de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional

integración centroamericana, con la finalidad de que se discutan y, en su caso, se aprueben por los presidentes centroamericanos (Protocolo de Tegucigalpa, Art. 12 párrafo 3).

La Reunión de vicepresidentes se realizará de forma ordinario cada semestre y extraordinariamente cuando los vicepresidentes así lo deseen. Sus resoluciones serán adoptadas por consenso.

B. **El PARLACEN:** contrario a los órganos que ya se han estudiado, este último fue creado por un tratado anterior al Protocolo de Tegucigalpa denominado "Tratado Constitutivo del Parlamento Centroamericano y Otras Instancias Políticas" y suscrito "en el marco del proceso de pacificación de Esquipulas como uno de los primeros pasos para reactivar el proceso de integración [centroamericano]" (Mejía Herrera, 2008, p. 378).

De acuerdo con el artículo 2 de su Tratado Constitutivo, el PARLACEN está integrado por diputados centroamericanos titulares y suplentes que son electos por sufragio universal, directo y secreto en cada uno de los Estados miembros del SICA.

Este parlamento es reconocido en el Protocolo de Tegucigalpa "como [un] Órgano de Planteamiento, Análisis y Recomendación [del SICA], cuyas funciones y atribuciones son las que establecen su Tratado Constitutivo y Protocolos vigentes." (Protocolo de Tegucigalpa, Art. 12 párrafo 4).

La principal debilidad del PARLACEN es que, contrario a la función o labor legislativa que caracteriza a este tipo de órganos, este parlamento no legisla por cuanto no participa en la creación de actos normativos en conjunto con el Consejo de ministros que, en la práctica actual, ostenta esta atribución con carácter exclusivo.

No obstante, con el último "Protocolo de Reformas al Tratado Constitutivo del Parlamento Centroamericano y Otras Instancias Políticas" en vigor a partir del 7 de septiembre de 2010, ahora el PARLACEN podrá proponer legislación en materia de integración regional, aunque lo ideal hubiera sido que de una vez por todas pudiera legislar juntamente con el Consejo de ministros (Art. 5, incisos a. y c.).

Otra de las novedades del mencionado Protocolo de Reformas (Art. 5, inciso v.), es que el PARLACEN podrá conocer del presupuesto de las instituciones del SICA y dar seguimiento a su ejecución, para ello podrá solicitar informes y aclaraciones, es decir, ahora ostenta formalmente una especie de control político en materia presupuestaria.

C. **La CCJ:** de acuerdo con el Convenio de Estatuto, es el órgano judicial principal y permanente del SICA. Tiene por tarea garantizar "el respeto al derecho, tanto en la interpretación como en la ejecución del 'Protocolo de Tegucigalpa de reformas a la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA)', y de sus instrumentos complementarios o actos derivados del mismo" (Convenio de Estatuto de la CCJ, Art. 2).

Propiedad de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional

De acuerdo con el artículo 8 de dicho Estatuto, la Corte se integrará con "uno o más Magistrados titulares [con sus respectivos suplentes] por cada uno de los Estados [...] que suscribieron el Convenio del Estatuto de La Corte Centroamericana de Justicia; y para quienes se encuentra vigente" (Ordenanza de Procedimientos de la CCJ, Art. 1).

Los magistrados de la CCJ serán electos por las Cortes Suprema de Justicia de sus respectivos Estados.

Las decisiones de la Corte tendrán efectos vinculantes para todos los Estados, órganos y organizaciones que formen parte o participen en el SICA y para sujetos de derecho privado (Convenio de Estatuto de la CCJ, Art. 3).

D. El Comité Consultivo del SICA

"estará integrado por los sectores empresariales, laboral, académico y otras principales fuerzas vivas del Istmo Centroamericano representativas de los sectores económicos, sociales y culturales, comprometidos con el esfuerzo de integración ístmica.

Este Comité tendrá como función asesorar a la Secretaría General sobre la política de la organización en el desarrollo de los programas que lleva a cabo" (Protocolo de Tegucigalpa, Arts. 6 y 7).

Sobre la base del Protocolo de Tegucigalpa, se puede decir que las consultas, opiniones, pronunciamientos, entre otros, evacuados por este Comité no son de carácter vinculante para los órganos e instituciones del SICA ni para los Estados miembros del Sistema, aunque hay que reconocer que en la práctica tienen un importante peso político.

IV. Conclusiones

A manera de conclusión se puede decir que, con la constitución del SICA a inicios de los años noventa, los Estados centroamericanos culminan una etapa en la que unieron esfuerzos con el objetivo principal de pacificar a la región y relanzar su proceso de integración.

Precisamente, con el Acuerdo de Guatemala, los de Esquipulas I y II y luego con la suscripción del Protocolo de Tegucigalpa, constitutivo del SICA, los Estados centroamericanos formalmente le ponen fin a situaciones de guerra civil e inestabilidad política que aquejaban a la región y que paralizaron su proceso de integración. Eran asuntos graves que ameritaban soluciones definitivas y concretas por el bien de los pueblos centroamericanos y que, afortunadamente, se lograron superar.

Hoy Centroamérica "goza de paz" en su territorio, pero existen nuevos flagelos que amenazan su seguridad e impiden su desarrollo económico y social, tales como el narcotráfico, el crimen organizado, la pobreza material de sus habitantes, la corrupción a todos los niveles, el deterioro del medio ambiente, entre otros.

Propiedad de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional

Encontrar soluciones para controlar o superar estos y otros problemas no es nada fácil, porque desborda la capacidad de los Estados, pero se podrían combatir con mayor efectividad desde el ámbito regional.

No obstante, desde que se constituyó el SICA, sus Estados miembros han carecido de la suficiente voluntad política y de visión estratégica y de desarrollo para ir adaptándolo gradual y de manera efectiva a las nuevas realidades de la región y, por lo tanto, el proceso avanza muy lento y al Sistema se le hace difícil responder a las necesidades de la Centroamérica del siglo XXI.

Por tal razón, se considera necesario refundar al SICA por medio de un nuevo tratado, con el objetivo, entre otros más, de ordenar su estructura institucional y en el que sus Estados miembros le transfieran competencias concretas en determinadas materias, empezando por las de índole económica, sin olvidar, claro está, las otras dimensiones de la integración: la política, la jurídica y la social.

Propiedad de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional

Bibliografía

Aldecoa Luzárra, F. (1987-1988). "El Acuerdo de Guatemala, primera institucionalización del proceso de paz de Contadora". *Tiempo de Paz*, N. ° 9, 4-10, p. 6.

Balassa, B. (1964). *Teoría de la Integración Económica*, 1.ª ed. en español, trad. de Jorge Laris Casilla, México, pp. 1 y ss.

Blanco Fonseca, V. (Mayo, 2011). "La supranacionalidad y la geometría variable en el Sistema de la Integración Centroamericana". *Boletín Electrónico sobre Integración Regional del CIPEI,,* Vol. 1, pp. 60-88. Disponible en *www. boletincipei.unanleon.edu.ni*

Delgado Rojas, J. (2009). *Construcciones supranacionales e integración regional Latinoamericana.* 1. ª ed., San José, Costa Rica.

Mejía Herrera, O. (2008). *La Unión Europea como modelo de integración: análisis comparativo del Sistema de la Integración Centroamericana.* 1.ª ed., León, Nicaragua.

Olesti Rayo, A. (1998). "La integración Económica: El Mercado Común y la Unión Económica y Monetaria", en Victoria Abellán Honrubia, Blanca Vilà Costa (Dirs.) y Andreu Olesti Rayo (Coord.). *Lecciones de Derecho Comunitario Europeo.* 3. ª ed., Barcelona, pp. 213-228.

Sobrino Heredia, J. M. (2010). "Las Organizaciones Internacionales: generalidades", en Diez De Velasco, Manuel, *Las Organizaciones Internacionales*, 16. ª edición, Madrid.

Villalta Vizcarra, A. (2009). "El Derecho comunitario y la integración en Centroamérica". *Memoria del II Congreso del Centro Interuniversitario Para Estudios de Integración* (CIPEI). León: Nicaragua, pp.12-30.

JURISPRUDENCIA CITADA

Corte Centroamericana de Justicia [CCJ], 24 de mayo de 1995, Secretaría General (GO n. ° 1, de 01.06.1995).

Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas [TJCE] de 15 de julio de 1964, Costa 6/64, Rec. 1964.

NORMATIVA CITADA

Protocolo de Tegucigalpa a la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos.

Tratado de Integración Económica Centroamericana.

Propiedad de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional

Protocolo al Tratado de Integración Económica Centroamericana.

Acuerdo de Asociación entre el SICA y la República Dominicana.

Tratado Constitutivo del Parlamento Centroamericano y Otras Instancias Políticas.

Protocolo de Reformas al Tratado Constitutivo del Parlamento Centroamericano y Otras Instancias Políticas (20 de febrero de 2008).

Convenio de Estatuto de la Corte Centroamericana de Justicia.

Ordenanza de Procedimientos de la Corte Centroamericana de Justicia.

Reglamento de Actos Normativos del SICA.

Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

Propiedad de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional

El derecho comunitario actual y su desarrollo jurisprudencial

César Salazar Grande - Enrique Ulate Chacón

SUMARIO: 1. Origen. 2. Atribución de competencias. 3. Comunidad de Estados, poderes y garantías. 4. Carácter comunitario de sus órganos. 5. La estructura institucional y su visión sistémica. 6. El sistema jurisdiccional comunitario. 7. Noción de Derecho comunitario y su actuación jurisprudencial. 8. Consideraciones conclusivas. 9. Bibliografía.

1. Origen.

El Derecho comunitario se origina en un ordenamiento jurídico nuevo y autónomo, caracterizado por la naturaleza de sus instituciones, sus atribuciones y competencias limitadas, capaces de emanar actos jurídicos normativos, ejecutarlos y exigir su cumplimiento en toda la comunidad, en una estrecha relación de complementariedad con los poderes públicos nacionales. Su fin primordial es construir el bien común y regional basado en relaciones de solidaridad, mediante la persecución de fines, objetivos, propósitos y políticas comunes a un proceso de integración global (Salazar y Ulate, 2009, pp. 21-22).

Los procesos de integración tienen su origen normativo en la suscripción de Tratados Internacionales (STROZZI, 1991) por parte de los Estados miembros, que hacen uso de sus facultades soberanas para negociar y dar su consentimiento (FERRER, 2006, p. 258) en la creación de nuevos órganos e instituciones, cuyas competencias y funciones deberían estar debidamente establecidas por su respectivo tratado constitutivo, señalando también las políticas públicas regionales o comunes que deben cumplir. A esto la doctrina lo llama principio de "atribución de competencias", el cual es fruto del apoderamiento que hace cada Estado miembro al suscribir, ratificar o adherirse a los tratados (Mangas y Liñan, 2011, p. 69).

Los tratados originarios forman parte del Derecho Internacional Público y están sujetos a ratificación por parte de los poderes legislativos, de acuerdo con el procedimiento interno establecido en la Constitución de cada país. Los Tratados ratificados y depositados dan origen a nuevas organizaciones internacionales (Guerrero, 1999, p.1). Dichas organizaciones pueden cumplir fines puramente *de* cooperación regional, caso en el cual siguen la estructura y las competencias clásicas de las organizaciones internacionales, sometidas al Derecho Internacional, o bien pueden ser constituidas para el cumplimiento de fines comunitarios *o* de integración regional, caso en el cual dan origen a nuevos Órganos o Instituciones con características supranacionales o de

Propiedad de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional

conformación intergubernamental, pero con competencias comunitarias y, por ende, sometidas a las reglas del Derecho Comunitario (Diez De Velazco, 2002, p. 469).

En este segundo caso, los Estados nacionales conceden parte de sus competencias soberanas a los Órganos de la Comunidad. Para ello requieren, de una atribución o autorización constitucional expresa o implícita, generalmente dotada de un procedimiento más extricto de aprobación legislativa para ceder parte de sus competencias soberanas a estos órganos supranacionales.

Conforme se analizará, el SICA participa de una doble naturaleza jurídica. Desde el ámbito del Derecho internacional público se considera una organización internacional convencional en sus relaciones con otros Estados u organizaciones internacionales. En ese sentido, el SICA puede celebrar convenios, adquirir empréstitos, participar en juicios, realizar su derecho de delegación activa o pasiva ante organizaciones o Estados, es responsable internacionalmente y conserva su personalidad jurídica como sujeto de derecho internacional. En este aspecto, la vida jurídica del SICA ha llevado en su proceso de formación el cumplimiento de los requisitos del Derecho internacional, mediante la suscripción del Tratado, la ratificación de los Estados nacionales y su depósito posterior ante la Secretaría de la Organización de Naciones Unidas.

Desde al ámbito interno del proceso de integración, para los siete países miembros, se trata de una organización de carácter comunitario o de integración, con objetivos y propósitos propios, lo cual se desarrollará en los próximos apartados.

2. Atribución de competencias

Las organizaciones internacionales de integración que se han multiplicado a nivel regional y con diversos grados de intesidad, aunque comparten algunos de esos elementos, gozan de otras características muy diversas y, por su propia naturaleza jurídica, se les ha llamado *sui géneris*.

En primer lugar debe destacarse que estas organizaciones *sui géneris* van más allá de las meras relaciones de cooperación o coordinación entre los Estados, porque se orientan hacia una verdadera integración mediante el establecimiento de políticas comunes. Ello significa que el método intergubernamental para la toma de decisiones se reduce esencialmente al órgano del que dependen las decisiones fundamentales de impulso y orientación política del proceso de integración (vgr. Consejo Europeo, Reunión de Jefes de Estado, entre otros), prevaleciendo el método *comunitario* para la formación de actos normativos comunitarios y su correspondiente aplicación y ejecución.

Ello comporta que los órganos creados representan a la entera Comunidad de Estados, y tienen competencias normativas, ejecutivas o jurisdiccionales, en este último caso supranacionales, expresamente atribuídas en sus respectivos tratados originarios, distintas e independientes de los Estados nacionales.

Propiedad de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional

La transferencia o sesión de competencias que hacen los Estados a favor de los órganos comunitarios tiene como consecuencia directa que éstos pueden dictar actos normativos vinculantes (derivados), con cacterísticas de *aplicación directa* en el ordenamiento interno de cada Estado. En la toma de decisiones, se tiende a superar la regla de la unanimidad para exigir la *mayoría absoluta o calificada*, mediante procedimientos complejos en los cuales se requiere la participación de dos o más órganos comunitarios, a fin de garantizar la transparencia y legitimidad democrática de las Instituciones.

En consecuencia, los Tratados Internacionales dan origen a organizaciones comunitarias novedosas, basadas en un ordenamiento jurídico nuevo (Dormoy, 1995, pp. 6-7) y distinto (Pocar, 2000, pp. 3-4) de los ordenamientos internos y del ordenamiento internacional, llamado *"ordenamiento jurídico comunitario"*. Tal ordenamiento jurídico comunitario tiene, a su vez, una base común en presupuestos constitucionales presentes en las constituciones de cada Estado y en las tradiciones constitucionales regionales, cuya fusión produce los principios y valores que rigen la Comunidad, llamado patrimonio constitucional comunitario (europeo o centroamericano).

La idea de la Comunidad como ordenamiento jurídico *autónomo*, se sitúa en un punto intermedio entre la teoría de Derecho internacional y la teoría del Estado federal (Beutler, 1998, p. 65; Dormoy, 1995, p. 7) que se complementa con la teoría integracionista (Mangas, 1999, p. 41). Supera las relaciones puramente intergubernamentales o de cooperación entre Estados y también las vinculaciones de orden interno, y privilegia el ámbito *supranacional* (Guy, 2000, p. 435).

3.- Comunidad de Estados, poderes y garantías

El vínculo entre el ordenamiento comunitario y el de los Estados miembros se produce mediante estrechas relaciones de integración, pues el Derecho comunitario entra y se integra a los ordenamientos internos.

A dicha integración la Comunidad contribuye mediante diversos elementos: a) la *comunidad de Estados y de sujetos*: Tanto los Estados como los sujetos del ordenamiento interno son destinatarios de las normas comunitarias; b) la *comunidad de poderes*: En cuanto los órganos e instituciones comunitarias pueden emitir actos normativos que operan directamente sobre los sujetos del derecho interno; c) La *comunidad de garantías*, porque tanto los sujetos de derecho comunitario (Órganos comunitarios y Estados), como los del derecho interno (particulares o empresas) pueden acudir directamente a los órganos jurisdiccionales comunitarios para obtener el respeto de las normas comunitarias.

4. El carácter comunitario de sus órganos

Una de las características más notables de la Comunidad Centroamericana es que ejerce sus facultades mediante órganos comunitarios, a los cuales se les atribuye determinado tipo de competencias en materia legislativa, ejecutiva o judicial.

Propiedad de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional

La Comunidad Centroamericana ha logrado con éxito crear órganos comunes, casi idénticos, a la Comunidad Europea. Conforme se desarrolla el Sistema de Integración y los respectivos subsistemas, se ha ido reconociendo la importancia de dichos órganos y sus competencias, las cuales se irán fortaleciendo paulatinamente con las interpretaciones de la jurisprudencia y el respaldo de la doctrina.

La Reunión de presidentes, llamada también Cumbre de presidentes, es el órgano intergubernamental supremo, al igual que el Consejo Europeo, se reúne dos veces al año y debe adoptar sus decisiones por consenso. Se encarga de definir y dirigir la política centroamericana y establecer las directrices principales para la integración de la región, la coordinación y la armonización de las actividades de los órganos e instituciones.

Los restantes órganos pueden calificarse de "comunitarios" y forman parte del aistema, pero tienen la influencia de los Estados en su conformación. Sin embargo, la Secretaría General (artículo 26) y el Comité Ejecutivo, integrado por un representante de cada Estado, asume un carácter de imparcialidad e independencia y, en el ejercicio de sus funciones, actúa en nombre de la Comunidad. Evidentemente, estas (artículo 24), al ser en ente encargado de garantizar la ejecución eficiente de las políticas y el cumplimiento de las disposiciones del Tratado constitutivo, permiten afirmar la imparcialidad e independencia de sus miembros una vez nombrados, criterio que ratifica también la Corte Centroamericana de Justicia (CCJ, 27-11-2000).

Por otro lado, se encuentra al *Consejo de Ministros*, sectoriales e intersectoriales de los diversos subsistemas, integrados por los respectivos ministros competentes, quienes cuentan con las facultades para dictar actos normativos comunitarios obligatorios y directamente aplicables, los cuales generan derechos y obligaciones tanto para los Estados miembros como para los particulares. De ese modo, el Consejo constituye un órgano *supranacional*, encargado de impulsar la política económica y social que conduce a la integración regional (Protocolo de Tegucigalpa, 1991, art. 18-19; Protocolo de Guatemala, 1993 art. 55, y Tratado de Integración Social Centroamericana, 1995, art. 17).

El Parlamento Centroamericano también es un órgano constitutivo y fundamental del Sistema de la Integración Centroamericana, y por tanto un órgano comunitario, integrado por diputados elegidos directamente por los Pueblos centroamericanos, que representan y expresan la voluntad de la región. Aunque solo cuenta con facultades políticas de tipo propositivo, deliberativo y de consulta, juega un papel democratizador muy importante (CCJ 14-02-00).

Existe un sistema institucionalizado de creación de normas (Diez Moreno, 2009, p. 301), en donde al *Consejo* le corresponde adoptar los actos normativos comunitarios, entre ellos reglamentos de carácter vinculante y de aplicación directa en los Estados partes, que lo convierten, por ahora, en el Órgano con competencias normativas por excelencia. Los actos normativos que puede emanar el Consejo son las resoluciones, reglamentos, acuerdos y recomendaciones (art. 55 Protocolo de Guatemala, art. 17 Tratado de Integración Social).

Propiedad de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional

Es importante indicar que el concepto de reglamento contenido en tales disposiciones constituye prácticamente una copia literal del artículo 249, párrafo segundo, del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, y expresa: *El reglamento tendrá un alcance general. Será obligatorio en todos sus elementos y directamente aplicable en cada Estado miembro».*

Siendo así, la norma centroamericana debe ser interpretada y aplicada a la luz de su precedente inmediato, con todas las consecuencias jurídicas que ello implica dentro del Derecho comunitario, es decir, la eficacia directa e inmediata de tales actos normativos y su obligatoriedad y supremacía frente a normas de derecho interno. En este sentido, como se verá más adelante, se ha pronunciado la Corte Centroamericana de Justicia en reiteradas ocasiones que siguen una línea sistemática, material y evolutiva de las normas de la integración, otorgando a las normas comunitarias las características de efecto directo y aplicación inmediata.

5. La estructura institucional y su visión sistémica del SICA

El Protocolo de Tegucigalpa (del 13 de diciembre de 1991) a la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos –ODECA - (del 12 de diciembre de 1962), es el marco jurídico constitucional del nuevo Sistema de Integración Centroamericana (SICA). Es el Tratado Constitutivo u originario, que consagra la Comunidad de Estados de Centroamérica. En efecto, en ella se afirma que los países Centroamericanos constituyen una comunidad económica y política que aspira a la integración global (artículos 1, 2 y 3 inciso j) (De Guttry, 1992; Herrera, 2007; Ulate, 2004; Mejía, 2008).

El Protocolo de Tegucigalpa refleja la voluntad política de los Gobiernos de Centroamérica en la construcción gradual, progresiva y global de la integración de la zona. Representa la culminación de un esfuerzo político orientado a fortalecer la democracia, la paz, la libertad y el desarrollo regional, como presupuestos esenciales del proceso. Además, fija los nuevos propósitos y principios fundamentales que guían a la comunidad centroamericana, modifica y fortalece la estructura institucional, al definir las funciones y atribuir competencias a los diversos órganos e instituciones que componen el sistema. Y sienta las bases jurídico-institucionales para la formación del nuevo Derecho comunitario centroamericano.

Los propósitos están concebidos en función de alcanzar una integración de todos los sectores. Se incorporan objetivos políticos (fortalecer la democracia y garantizar el respeto de los derechos humanos, así como crear un modelo de seguridad regional y un espacio de libertad), sociales (lograr un sistema de bienestar y justicia económica y social), económicos (alcanzar la unión económica, fortalecer el sistema financiero y consolidar la región como bloque económico), ambientales (preservar el medio ambiente, asegurar el desarrollo equilibrado y la explotación racional de los recursos naturales para un nuevo orden ecológico regional) y metas globales (promover el desarrollo sostenido económico, social, cultural y político de los Estados miembros) (PT, artículo 3).

Propiedad de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional

Para realizar tales propósitos se señala una serie de principios fundamentales. Los primeros se relacionan con los presupuestos político-filosóficos de todo proceso de integración: tutela y respeto de los derechos humanos, paz, democracia, desarrollo y libertad, identidad centroamericana, solidaridad centroamericana e interdependencia común (artículo 4 incisos a) al d)). Los segundos son verdaderos principios orientadores del proceso (artículo 4 incisos e) al i)) e indican el modo en el cual debe ser cumplido; ellos son: gradualidad, especificidad y progresividad del proceso de integración económica; Trato especial a países miembros de menor desarrollo relativo, equidad y reciprocidad. Cláusula Centroamericana de excepción, globalidad del proceso de integración, participación democrática de todos los sectores sociales, seguridad jurídica y solución pacífica de las controversias, y buena fe de todos los Estados en el cumplimiento de sus obligaciones.

La estructura orgánica e institucional del Sistema de Integración Centroamericana es única:

Sus órganos principales (artículo 12) son: la Reunión de presidentes, el órgano supremo que dirige y define la política Centroamericana (del art. 13 al 15); el Comité Ejecutivo, encargado de asegurar la ejecución y cumplimiento de las decisiones (art. 24); el Consejo de ministros (sectoriales e intersectoriales), cuyas decisiones son de cumplimiento obligatorio por parte de los Estados Miembros (art. 16-22); el Comité Consultivo integrado por el sector empresarial, laboral, académico y otras fuerzas vivas representativas de la sociedad civil (art. 12); y, la Secretaría General (art. 25-28). La Reunión de vicepresidentes y designados a la presidencia es un órgano de asesoría y consulta, y el Órgano Fiscalizador Regional CFR-SICA (art. 33).

Entre sus Instituciones (artículo 12, segunda parte) se encuentran: el Parlamento Centroamericano (PARLACEN, 2000), como Órgano de planteamiento, análisis y recomendación y la Corte Centroamericana de Justicia (Órgano jurisdiccional), encargada de garantizar el respeto del derecho en la interpretación y ejecución de la normativa comunitaria. La Corte representa la conciencia nacional centroamericana y se considera depositaria y custodia de los valores que constituyen la nacionalidad centroamericana.

Según el Tratado Constitutivo todos los Órganos e Instituciones del Sistema de la Integración deben contribuir con la efectiva observancia y ejecución de los propósitos y principios del Protocolo, como obligación imperativa y primaria en sus ordenamientos complementarios o derivados, en los cuales se debe garantizar la publicidad de sus resoluciones. Además, las decisiones de los Consejos de ministros son de cumplimiento obligatorio en todos los Estados miembros y solo podrán oponerse a su ejecución de disposiciones de orden legal (art. 10 y 22). Con la última disposición se quiere advertir la sujeción de dichas decisiones a los ordenamientos internos, y en consecuencia la criticada carencia de fuerza comunitaria, pues el Consejo debe ajustar la decisión a los respectivos ordenamientos legales, interpretación que no es conforme al sistema comunitario.

Propiedad de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional

6. El sistema jurisdiccional comunitario

Una característica esencial de estas comunidades de Derecho es la garantía de control jurisdiccional a que están sometidos tanto los Estados, los Órganos comunitarios y demás Instituciones, así como los particulares. Las Comunidades Europeas y la Comunidad Centroamericana fueron dotadas de un Tribunal de Justicia (Gerin, 2000; Chamorro Mora, 2000) que velara por la recta interpretación y aplicación de sus tratados constitutivos (PT, art. 12.4 y 35) y demás instrumentos complementarios y derivados, asignándoles en uno y otro caso una competencia muy amplia, como tribunales regionales (Giammattei, 2002), internacionales, comunitarios, arbitrales, entre otros.

La Corte Centroamericana de Justicia representa los más altos valores de la "conciencia centroamericana" y debe velar por la recta aplicación y adecuada interpretación del Derecho comunitario originario y derivado. Sus sentencias son vinculantes para los Estados miembros. Además, tiene una competencia muy amplia como Tribunal de Justicia regional y también puede, entre otras, asumir funciones de Tribunal arbitral por delegación expresa de las partes. Debe estar conformado por magistrados imparciales e independientes, de gran trayectoria jurídica, propuestos por las Cortes Supremas de cada Estado. Aunque no todos los países Centroamericanos han ratificado el Convenio de los Estatutos constitutivos de la Corte, sus sentencias son de carácter vinculantes y, por ende, su jurisdicción y competencia regionales se tornan de carácter obligatorio y deben ser respetadas por los Estados miembros (Estatuto, art. 1).

La Corte como órgano jurisdiccional, regional y supranacional forma parte del SICA y tiene como función principal *garantizar el respeto del derecho, en la interpretación y ejecución del presente Protocolo y sus instrumentos complementarios o actos derivados del mismo*. Además, toda controversia sobre interpretación o aplicación de las disposiciones contenidas en el Protocolo constitutivo del SICA y demás instrumentos complementarios o derivados, deben ser sometidos a la Corte (Estatuto, art. 2), salvo el caso de las controversias comerciales que, como se ha visto, fue excluido de su competencia.

La instauración y funcionamiento de la Corte, mediante la aprobación y la ratificación de su Estatuto, el 10 de octubre de 1992 y respectiva ordenanza de procedimiento, vigente a partir del 1 de enero de 1995, fortalece el proceso de integración regional y el derecho comunitario centroamericano en sus tres dimensiones: El derecho comunitario institucional, al crearse un Órgano jurisdiccional para resolver las controversias de la comunidad centroamericana; el derecho comunitario sustancial, al contribuir mediante sus fallos al fortalecimiento del proceso y las políticas regionales y; el derecho procesal comunitario, al generar los principios y procedimientos necesarios para el correcto funcionamiento del sistema.

Aunque su Convenio de Estatuto (Chamorro Mora, 1995), suscrito en la Cumbre de Presidentes del 10 de diciembre de 1992, solo haya sido ratificado por cuatro países (Nicaragua, Honduras, El Salvador y Guatemala) está vigente desde el 2 de febrero de 1994, y en proceso de ratificación de los restantes Estados miembros, porque de conformidad con el Protocolo de Tegucigalpa,

Propiedad de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional

los Estados tienen el deber de negociarlo y ratificarlo. Costa Rica, cuyo expediente legislativo se encuentra archivado con un dictamen negativo de la Corte Suprema de Justicia, en diversas sentencias de la Sala Constitucional, ha abordado lo relativo a la vigencia de la Corte (Sentencias N.° 4638-96, 4640-96 y 6619-99). En esta última la Sala hace suya la afirmación de que: "...si Costa Rica aprobó la creación de la Corte Centroamericana de Justicia, es válida toda cláusula de Derecho Regional que se refiera a ella como órgano competente, independientemente de los reparos que se tengan contra su estatuto...".

Se ha reconocido por línea jurisprudencial la vigencia de la Corte, como órgano oficial de la integración regional, al cual deben estar sometidos todos los ciudadanos de la región.

7. Noción de Derecho comunitario y su actuación jurisprudencial

Del análisis sistemático de la Jurisprudencia de la Corte, puede recabarse un concepto de Derecho comunitario:

> "El derecho comunitario es el complejo de normas jurídicas que disciplinan las Comunidades de Estados, y sus relaciones jurídicas con otros sujetos de derecho, creadas como organizaciones internacionales suis generis, dando origen a un Sistema jurídico-institucional u ordenamiento jurídico nuevo, autónomo y especial, cuyo común denominador o ius proprium se basa en las relaciones de integración regional, que generan derechos y obligaciones en cabeza de los ciudadanos de la Comunidad" (Salazar y Ulate, 2009, p. 111)

Las normas comunitarias tienen mayor jerarquía que las de Derecho interno, y por tanto prevalecen, en su aplicación, sobre cualquier tratado internacional de normas convencionales, y por ende más allá de cualquier tratado que los Estados miembros suscriban, por decisión unilateral, con terceros Estados, en detrimento de los intereses de la comunidad; sobre la primacía y prevalencia de la normativa comunitaria véase en particular el Corte Centroamericana de Justicia (CCJ, N.° 11 hrs. 27-08-01. Caso Nicaragua c. Honduras).

La Corte ha establecido que el Protocolo de Tegucigalpa de 1991 es

"...el tratado constitutivo marco de la integración centroamericana y por tanto el de mayor jerarquía y base fundamental de cualquier otra normativa centroamericana sean estos, Tratados, Convenios, Protocolos, Acuerdos u otros actos jurídicos vinculantes, anteriores o posteriores a la entrada en vigencia del Protocolo de Tegucigalpa..." (CCJ. Res. 24-05-96).

En consecuencia, se le da prevalencia sobre cualquier otro convenio, acuerdo o protocolo suscritos bilateral o multilateralmente en materias relacionadas con la integración centroamericana (CCJ. Res. 10 hrs. De 24-5-95. *Opinión Consultiva SG-SICA; en igual sentido Res. 10:25 de 20-10-95.* Consulta SG-SICA sobre reglamento para actos normativos).

Propiedad de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional

Entre los Tratados complementarios, también originarios, del SICA, se encuentra el Tratado constitutivo del Parlamento Centroamericano y otras Instancias políticas, que aunque fue anterior del Protocolo de Tegucigalpa, éste lo integró dentro de su estructura institucional, al reconocer al PARLACEN como un órgano político de la integración regional (CCJ. Res. 10 hrs. De 13-12-96. *Consulta del PARLACEN*; Res. 18 hrs. De 22-6-95. *Consulta de la Corte Suprema de Justicia de Honduras*).

> De conformidad con lo dispuesto en el artículo 3 del Estatuto de la Corte: "La Corte tendrá competencia y jurisdicción propias, con potestad para juzgar a petición de parte y resolver con autoridad de cosa juzgada, y su doctrina tendrá efectos vinculantes para todos los Estados, Órganos y organizaciones que formen parte o participen en el "Sistema de la Integración Centroamericana", y para sujetos de derecho privado".

De esta última frase, se desprende con claridad el carácter de formación jurisprudencial reconocido al Derecho Comunitario, a través de la doctrina que se vaya formando, mediante la reiteración de criterios jurídicos comunitarios en sus resoluciones.

En efecto, la Corte ha venido sentando importantes criterios jurisprudenciales para la formación de un Derecho comunitario centroamericano, siguiendo muy de cerca la experiencia europea, a fin de garantizar la aplicación de las políticas integracionistas previstas en los Tratados y Protocolos tendientes a conformar una Unión económica y política en la región Centroamericana.

Ha aceptado como principios del Derecho comunitario, su carácter vinculante y de aplicación directa, afirmando su primacía frente al Derecho interno de los Estados (CCJ, Res. 10 hrs. Del 13-12-96. Donde la Corte, reconociendo las particularidades del Derecho comunitario, cita como precedentes, el Voto N.° 4638-96 de la Sala Constitucional de Costa Rica, el caso *Frontini*, de la Corte Constitucional Italiana 1973; la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea, *Costa/ENEL* del 15 de agosto de 1974, y el Tribunal de Justicia de Cartagena, No. 1-IP-87 Y 2-IP-90.).

Los Poderes Legislativos – dice la Corte- no pueden emitir leyes para desconocer el carácter obligatorio de los actos jurídicos válidos realizados por los Organos y Organismos de la Integración Centroamericana, que han ejercido las facultades conferidas por Convenios y Tratados vigentes..."(CCJ. Res. 11:30 hrs. Del 5-8-97. Consulta SIECA. Sobre la obligatoriedad de aplicar el derecho comunitario en el derecho interno, y la prohibición de los Estados de emitir leyes contrarias al mismo. Concretamente la Corte se refiere a l artículo 18 del Convenio sobre el Régimen Arancelario y Aduanero Centroamericano como "...una norma comunitaria de carácter imperativo..., por tanto, los efectos son de carácter vinculante y los Estados miembros están en la obligación de observar su cumplimiento"; Res. 10:25 hrs. Del 20-10-95 *Consulta SG-SICA*, sobre la exigencia de la publicidad de los Actos normativos comunitarios).

Se ha pronunciado a favor de una interpretación sistemática, material y evolutiva, dando prioridad al Derecho comunitario (propósitos y principios

Propiedad de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional

contenidos en los Tratados) frente al método intergubernamental o de simple cooperación interestatal (CCJ. Res. 11 hrs. De 27-11-01. *Nicaragua c. Honduras. Considerando XVIII).*

Los principios fundamentales del Derecho comunitario, reconocidos por la Corte, son entre otros, el de primacía, el de subsidiariedad, el de gradualidad, especificidad y progresividad del proceso de integración (que implica su "irreversibilidad"). Además, se integran los principios de solidaridad, seguridad jurídica, responsabilidad y buena fe, así como el respeto de los principios y normas que integran el derecho comunitario y el derecho internacional (CCJ. Res. 11 hrs. De 27-11-01 y Res. 10 hrs. De 28-11-01).

La Corte, haciendo uso de su propia doctrina y jurisprudencia reiterada (Entre otras, consúltense los siguientes precedentes citados por la Corte: Res. 4-1-12-96 Consulta PARLACEN-Corte Constitucional de Guatemala; Res. 2-24-5-94 Consulta del SICA sobre la naturaleza jurídica del Protocolo de Tegucigalpa y la Alianza para el Desarrollo Sostenible; Res. 2-5-8-97 Consulta del SIECA sobre el Convenio del Régimen Arancelario y Aduanero Centroamericano), desarrolla las bases teleológicas que están en el origen de una Comunidad de Estados, su naturaleza jurídica, y los principios que rigen el sistema sustantivo del derecho comunitario "centroamericano" haciendo una comparación jurídica con el derecho comunitario de la Comunidad Europea. (En el caso de la Consulta del PARLACEN, la Corte afirmó la pertenencia de Guatemala a esa Comunidad de Estados, como Comunidad Económica y Política que aspira a la Integración de Centroamérica, y que forma parte del SICA "marco institucional de la integración regional el cual crea un ordenamiento jurídico nuevo...").

Esas bases y principios son los siguientes:

Los Estados miembros, forman parte de una Comunidad de derecho (de Estados y sujetos, de poderes y garantías), que aspiran a la integración de Centroamérica, en modo gradual y progresivo, conforme a los propósitos y fines del Tratado constitutivo (Protocolo de Tegucigalpa) y demás instrumentos complementarios y derivados. Es una Organización internacional "sui géneris" y autónoma capaz de producir sus propias normas jurídicas. Tienen como características constituir un ordenamiento jurídico autónomo, la naturaleza de sus Órganos (con características supranacionales) y el control jurisdiccional de sus actuaciones. Los Estados que la conforman entran en una etapa de desarrollo de mayor nivel y compromiso, en el que sus facultades soberanas quedan entrelazadas con relación a todos los que integran la Comunidad y a unos propósitos, principios y obligaciones. Sus actos van encaminados a impulsar, propiciar y fortalecer a la Comunidad y a sus integrantes. Al pertenecer los Estados a Ella, están sujetos a la normativa de la Comunidad, y a principios fundamentales de *identidad, solidaridad, seguridad jurídica y buena fe,* en las relaciones al interno de la misma. Cualquier acto unilateral de un Estado miembro que vaya en perjuicio de los fines y propósitos de la Comunidad, pone a dicho Estado en causal de incumplimiento de la normativa comunitaria. (CCJ. Res. 10 hrs. Del 28 noviembre 2001, Considerando I. *Caso Honduras c. Nicaragua.* CCJ, Res. 11 hrs. Del 27 noviembre 2001. *Caso Nicaragua c. Honduras.* Considerando I).

Propiedad de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional

La Jurisprudencia de la Corte ha reconocido en el Sistema de la Integración Centroamericana no solo la naturaleza comunitaria de la mayoría de sus órganos, sino también la existencia de diversos subsistemas, entre ellos el económico, social, ambiental y político. La misma Corte Centroamericana de Justicia se ha calificado como un Tribunal supranacional, con competencia exclusiva y excluyente. Por su parte, como órganos políticos, se reconoce la existencia del Parlamento Centroamericano como una Institución Regional Internacional (CCJ, Res. 10 hrs. 13-12-96), con autonomía propia y órgano permanente de consulta, planteamiento, análisis y recomendación sobre asuntos políticos, económicos, sociales y culturales de interés común, que se fundamentan en la democracia representativa y participativa (CCJ, Res. 18 hrs. Del 22-6-95).

La SIECA forma parte de la estructura institucional del Subsistema económico, reconocida como un órgano técnico administrativo, que puede formular directamente consultas ante la Corte Centroamericana de Justicia (CCJ. Res. 11:30 hrs. Del 5-8-97).

Todos los órganos e instituciones que forman parte del SICA tienen atribuciones expresas o implícitas en su esfera de competencia. La misma Corte Centroamericana de Justicia posee la atribución exclusiva y excluyente de competencias para resolver todos los conflictos derivados de la interpretación y aplicación de los tratados comunitarios (CCJ. Res. 10 hrs. Del 12-11-01. Consulta SG-SICA).

El artículo 22 del Estatuto de la Corte se establece efectivamente un elenco de acciones relacionadas con tales materias. Le corresponde:

a) Conocer, a solicitud de cualquiera de los Estados miembros, de las controversias que se susciten entre ellos. Se exceptúan las controversias fronterizas, territoriales y marítimas, para cuyo conocimiento se requiere la solicitud de todas las partes concernidas. Previamente, las respectivas cancillerías deberán procurar un avenimiento sin perjuicio de poder intentarlo posteriormente en cualquier estado del juicio; b) Conocer de las acciones de nulidad y cumplimiento de los acuerdos de los organismos del Sistema de la Integración Centroamericana; c) Conocer, a solicitud de cualquier interesado, acerca de las disposiciones legales, reglamentarias, administrativas o de cualquier otra clase dictadas por un Estado, cuando afecten convenios, tratados y cualquier otra normativa del Derecho de la Integración Centroamericana, o de los acuerdos o resoluciones de sus órganos u organismos; a. C.) Conocer y fallar, si así lo decide, como árbitro, de los asuntos en que las partes la hubieren solicitado como tribunal competente. También podrá decidir, conocer y resolver un litigio *ex æquo et bono*, si los interesados lo convienen; d) Actuar como Tribunal de Consulta Permanente de las Cortes Supremas de Justicia de los Estados, con carácter ilustrativo (CCJ. Res. 18 hrs. Del 22-6-95, se admite consulta de la Corte Suprema de Justicia de Honduras.); e) Actuar como órgano de Consulta de los órganos u organismos del Sistema de la Integración Centroamericana, en la interpretación y aplicación del "Protocolo de Tegucigalpa de reformas a la Carta de la Organización de Estados

Propiedad de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional

Centroamericanos (ODECA)" y de los instrumentos complementarios y actos derivados de los mismos (tales consultas son de carácter obligatorio, según lo ha afirmado la misma Corte en reiteradas resoluciones: Res. 11:30 hrs. Del 5-8-97; Res. 10 hrs. 24-5-95; Res. 29-2-96; Ver Res. 10 hrs. Del 17-3-97, Res. 10:25 del 20-10-95, sobre la legitimación de la SIECA para hacer la consulta. Sin embargo, las consultas no proceden si no son por motivos de interpretación CCJ, 10 hrs. 19-4-95 *Consulta de la Embajada de Honduras);* f) Conocer y resolver a solicitud del agraviado de conflictos que puedan surgir entre los Poderes u Órganos fundamentales de los Estados, y cuando de hecho no se respeten los fallos judiciales (Tal competencia procede únicamente cuando se hayan agotado todos los remedios jurisdiccionales internos, y se producido en forma evidente el irrespeto de hecho del fallo judicial. CCJ, Res. 10 hrs. Del 5-12-96); g) Conocer de los asuntos que someta directa e individualmente cualquier afectado por los acuerdos del Órgano u Organismos del Sistema de la Integración Centroamericana; h) Conocer de las controversias o cuestiones que surjan entre un Estado Centroamericano y otro que no lo sea, cuando de común acuerdo le sean sometidos; i) Hacer estudios comparativos de las Legislaciones de Centroamérica para lograr su armonización y elaborar proyectos de leyes uniformes para realizar la integración jurídica de Centroamérica. Esta labor la realizará en forma directa o por medio de institutos u organismos especializados como el Consejo Judicial Centroamericano o el Instituto Centroamericano de Derecho de Integración; j) Conocer en última instancia, en apelación, de las resoluciones administrativas, dictadas por los Órganos u organismos del Sistema de la Integración Centroamericana, que afecten directamente a un miembro del personal del mismo y cuya reposición haya sido denegada; k) Resolver en consulta prejudicial requerida por todo Juez o Tribunal judicial que estuviere conociendo de un caso pendiente de fallo encaminada a obtener la aplicación o interpretación uniforme de las normas que conforman el ordenamiento jurídico del "Sistema de la Integración Centroamericana", creado por el "Protocolo de Tegucigalpa", sus instrumentos complementarios o actos derivados del mismo.

Conforme a dichos criterios, la Corte tiene facultad para determinar su competencia en cada caso concreto, interpretando los tratados o convenciones pertinentes al asunto en disputa y aplicando los principios del Derecho de integración y del Derecho internacional. La materia de derechos humanos resulta excluida de la competencia de la Corte, por disposición expresa del artículo 25 del Estatuto, el cual remite a la competencia exclusiva de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, salvo que se trata de las derivadas de los propios tratados constitutivos (CCJ, Res. 11 hrs. Del 13-01-95. *Caso Duarte Moncada).*

> En otro orden de ideas, la Corte Centroamericana de Justicia ha defendido la competencia exclusiva de determinados órganos comunitarios para conocer materias específicas, como la aduanera y arancelaria, que se atribuye al Consejo Arancelario y Aduanero Centroamericano.
>
> "Los Estados miembros de Tratados y Convenios de esta naturaleza, al ratificarlos están ejerciendo conjuntamente sus facultades soberanas, delegando, en este caso concreto, en el Consejo Arancelario y Aduanero Centroamericano la citada atribución. Esta justificación que existe para

Propiedad de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional

la validez de estos instrumentos jurídicos, puesto que el consentimiento de los Estados y el ejercicio conjunto de su soberanía, son fundamento del Derecho Comunitario..." (CCJ, Res. 11:30 del 5-8-97).

8. Consideraciones finales

El Protocolo de Tegucigalpa y los Tratados complementarios crean autoridades normativas propias, es decir, crean los Consejos como órganos de decisión normativa comunitaria, que si bien, por ahora, están formados por funcionarios gubernamentales de los países miembros, estos, cuando se constituyen en Consejo, es con el fin de adoptar normas dirigidas a órganos e instituciones del SICA o normas de carácter común aplicables a cada uno de los países miembros o dirigidas de forma individual a una persona natural o jurídica, todas ellas con fines eminentemente de integración y en respeto a los propósitos y principios del Tratado. Estos actos que valen por sí solos, aseguran la existencia de un poder normativo autónomo de la comunidad (Salazar y Ulate, 2009, pp. 125-126).

La necesaria existencia de la Corte Centroamericana de Justicia da otro elemento importante de autonomía del derecho y de sus fuentes, pues el hecho de que el juez provenga de la misma comunidad asegura que existe una organización política autónoma y, por tanto, un ordenamiento jurídico autónomo, pues este es el encargado de velar por la correcta aplicación e interpretación de ese derecho, logrando de esta manera la interpretación uniforme en todos los países que forman parte de la comunidad.

Reforzando la autonomía de este derecho resulta importante asegurar que el SICA no es una abstracción, que no solamente interesa a los Estados, sino que constituye una realidad efectiva creadora de derechos y obligaciones, no solo para los Estados, sino también para sus órganos, sus administraciones nacionales, las personas naturales y jurídicas; además, por un lado, lo hace diferente al Derecho internacional pues se encarga de regular las relaciones jurídicas entre Estados; y por el otro, lo hace diferente del Derecho convencional interno que regula las relaciones entre Estado y subordinados.

El hecho de que los particulares puedan presentar una acción ante un tribunal nacional para invocar el Derecho Comunitario Centroamericano, o el hecho de que un juez nacional pueda salvaguardar derechos individuales a sus nacionales aplicando el Derecho Comunitario, esto comprueba la existencia de un derecho y de una aceptación de las jurisdicciones nacionales de la vinculación de ese derecho.

No obstante, se debe reconocer que ni para la aplicación del Derecho comunitario, ni para la ejecución o cumplimiento coercitivo de una norma jurídica de carácter comunitaria al interior de un Estado, hay mecanismos institucionales propios de ese sistema político-jurídico institucional, lo cual es una realidad fáctica y objetiva generada por la participación de siete u ocho países, los cuales ya poseen mecanismos propios para aplicarlas y

Propiedad de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional

hacerlas cumplir. Crear instituciones paralelas aunque sean comunitarias sería económicamente imposible.

El hecho de que los Estados sean los encargados de aplicar el Derecho comunitario por medio de sus administraciones nacionales y que los jueces nacionales requieran judicialmente a los sujetos el cumplimiento de una norma comunitaria, son elementos de dependencia del Derecho Comunitario en relación con el Derecho interno, para cumplir una de sus principales características "la coercibilidad". También se puede argumentar la necesaria dependencia del Derecho internacional público a la hora de establecer la responsabilidad internacional, es decir, en los casos de responsabilidad subsidiaria del Estado ante la falta de diligenciamiento de una providencia judicial girada por un tribunal externo.

Otro aspecto que se deriva de este análisis, y que no se puede dejar de evadir, es el concepto de Derecho comunitario centroamericano. Sí existen fuentes sobre Derecho comunitario y un reconocimiento expreso de dicho derecho por la Corte Centroamericana de Justicia (CCJ 4-1-12-96), por lo tanto resulta importante precisar los elementos de dicho concepto.

La Corte Centroamericana de Justicia utilizó un concepto de la doctrina del Derecho comunitario europeo, con el fin de explicar el Derecho comunitario, definiéndolo como: "Un conjunto organizado y estructurado de normas jurídicas, que posee sus propias fuentes, está dotado de órganos y procedimientos adecuados para emitirlas, interpretarlas y hacerlas saber".

Concepto que si bien es correcto doctrinalmente, se queda corto, pues sus elementos describen en todo caso, cualquier tipo de Derecho que rige en una organización política, llámese Estado u Organización política de integración. Por ello, se torna importante agregarle a este concepto los siguientes elementos:

a) Dichas normas determinan la organización, las competencias y el funcionamiento de una Comunidad de Estados.
b) Son creadas por un ordenamiento jurídico autónomo, consentido por los Estados miembros de esa comunidad.
c) Las mismas se imponen a Estados, órganos de Estado, administraciones nacionales, personas naturales y jurídicas de los países miembros.
d) Tienen características diferentes a las normas del Derecho internacional y al Derecho convencional interno de los países miembros para su adopción, aplicación, validez y vigencia.
e) Poseen como fin la persona humana, el bien común de quienes forman parte de la comunidad.

Propiedad de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional

Bibliografía

Beutler-Bieber, *et ál.* (1998). *L'Unione Europea. Instituzioni, ordinamento, e politiche.* Bologna: Il Mulino.

Chamorro Mora, R. (1995). *El Estatuto de la Corte Centroamericana de Justicia.* En: El Tribunal Centroamericano (la Corte Centroamericana de Justicia). Managua, Nicaragua: Editorial UNAH.

Chamorro Mora, R. (2000). *La Corte de Justicia de la Comunidad Centroamericana.* Managua, Nicaragua: Imprimatur.

De Guttry, A. (1992). *"Hacia la integración política de Centroamérica: perfiles institucionales y problemas jurídicos".* El proceso de Integración Centroamericana. Recopilación de Documentos Básicos con Estudio Introductoria, Guatemala, Universidad Rafael Landívar.

Diez Moreno, F. (2009). Manual de Derecho de la Unión Europea. *Civitas.* 5.ª Edición.

Diez De Velazco, M. (2002). *Las organizaciones internacionales.* Madrid: Tecnos.

Dormoy, D. (1995). *Droit des organisations internationales.* París, Francia: Dalloz.

Ferrer Lloret, J. (2006). *El consenso en el proceso de formación institucional de normas en el Derecho internacional,* Barcelona: Atelier.

Gerin, G. (2000). *La Corte di Giustizia delle Comunitá Europee.* Padova, Cedam.

Giammattei Aviles, J. (1999). *Guía Concentrada de la Integración Centroamericana.*

Giammattei Aviles, J. (junio, 2002). *La Corte Centroamericana de Justicia como Tribunal Constitucional de la Comunidad Centroamericana.* Conferencia dictada en Florianópolis, Brasil.

Guerrero Mayorga, O. (1999). *Recopilación de Textos Básicos de Derecho Internacional Público.* Managua, Nicaragua: Ed. Somarriba.

Guy, I. (2000). *Manual de Derecho comunitario general.* Barcelona, España: Ariel.

Herrera Cáceres, R. (2007). *Integridad y transparencia en Centroamérica y en sus relaciones internacionales:* Hacia un acuerdo de Asociación con la Unión Europea, Comisión Nacional Anticorrupción (CNA). Tegucigalpa, Honduras.

Mangas Martin, A., *et ál.* (1999). *Instituciones y Derecho de la Unión Europea.* Madrid, España: Ed. Ciencias Jurídicas.

Mangas Martin, A. y Liñan Nogueras, D. (2011). Instituciones y Derecho de la Unión Europea, 6.ª Edición.

Propiedad de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional

Mejía Herrera, O. J. (2008). *La Unión Europea como Modelo de Integración. Análisis comparativo del Sistema de la Integración Centroamericana.* León, Nicaragua: Editorial Universitaria UNAN-León.

Pocar, F. (2000). Diritto dell'Unione e delle Comunità Europee, Giuffrrè Editore

Salazar, E. y Ulate, E. (2009). *Manual de Derecho Comunitario.* Orbi Iure.

Strozzi, G. (1999). *Il Diritto dei Trattati.* Torino: Giappichelli Editore.

Ulate Chacón, E. (2007). *Integración Regional y Derecho Comunitario Europeo y Centroamericano.* Parte General. Tomo I. San José, Costa Rica.

Propiedad de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional

Integración formal, integración real y sociedades civiles en la Centroamérica actual

Jaime Delgado Rojas

1. Introducción

La integración en Centroamérica no es solo un conjunto de acuerdos que afectan la vida económica y la circulación de las mercancías en la región. Cuando se ve desde afuera a la integración centroamericana se la denomina simplemente MERCOMUN, incluso en textos de factura reciente; sin embargo, esa percepción, sobre la base de los acuerdos de 1960 que impulsaron la ampliación de los mercados nacionales al istmo, reduce los esfuerzos realizados, desde los orígenes de su proceso emancipatorio. La integración centroamericana es multifacética y heterogénea; pero también, genuina y original en muchos aspectos que, por las limitaciones de espacio para este capítulo no pueden ser abordados en su totalidad. Se prefiere por esas limitaciones, hacer un rápido recorrido por las áreas de la integración social, educativa y cultural, aquellas que tienen que ver, directamente con la gente, con su vida, intereses, creatividad, organizaciones y movilidad y en lo que en ello puedan estar implicados otros temas, como la salud y la seguridad. La intención es ejemplificar con esta selección de temas, las dos caras de la integración: la formal o institucional, también llamada oficial, y la real, también calificada como integración "desde abajo".

Se tiene conciencia de que la intención del texto no es la discusión teórica y conceptual; sin embargo, la delimitación hecha y su tratamiento requieren de algunas definiciones básicas.

Precisión conceptual. El concepto integración, muy usado en las retóricas políticas, empresariales e intelectuales es difuso y ambiguo. En su acepción precisa el término hace referencia a la realidad política resultante de negociaciones entre Estados nacionales vecinos tendientes a fortalecer y profundizar su interdependencia socioeconómica y cultural, con instrumentos jurídicos de alcance regional, mediante los cuales se crea derecho comunitario e instituciones comunes, algunas con atribuciones supranacionales (Delgado, 2009[a], p. 75 y ss).

La acción política institucional en la integración se caracteriza por la promoción y existencia de políticas comunes que, "no son coincidencias, ni paralelismos, ni analogías políticas negociadas. Son la expresión de (...) hacer comunes programas y proyectos sectoriales y a armonizar políticas regionales en torno

Propiedad de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional

a temas que tienen atingencia directa con la decisión de compartir un futuro común". En este sentido, "lo común es lo que se pacta, negocia, decide, define y proyecta comunitariamente en el ámbito regional. Por ello es que tiene que ver con la transferencia o traslación de soberanía, en tanto, la puesta en marcha de lo común implica dejar entre paréntesis la aplicación el ejercicio soberano nacional" (Delgado, 2011a, p. 137).

No obstante, también creo posible que la regionalidad se desarrolle con políticas coordinadas o compartidas, pues la acción política regional es impulsada por órganos comunitarios, o intergubernamentales, e incluso nacionales cuando se respeta el principio de subsidiariedad[35]; sin embargo, siempre limitada a lo expresamente formulado en los pactos fundacionales de su derecho derivado; por analogía con el derecho público, solo en lo expresamente formulado por la norma. La integración formal, institucional u oficial, emana de los tratados, protocolos y reglamentos; son acuerdos entre Estados con una gama múltiple y heterogénea de acciones, pronunciamientos, recomendaciones, decisiones y resoluciones; y pueda que ahí se agote. Su contraparte está en el mundo de la realidad económica, social y cultural: con compatibilidades, resistencias, rechazos y profundizaciones. Es la integración "real", "desde abajo"; la de los flujos económicos y comerciales y de las relaciones entre las personas la que alude a la vida social; bordea el mundo del derecho privado que permite que se haga todo lo que no se prohíba expresamente en la norma. Por tanto, constituye una red poco armónica de prácticas sociales de unidad regional en la que participa la gente: los empresarios y los movimientos sociales, "desde abajo".

Las calificaciones de formal, institucional u oficial de la integración "desde arriba" no son necesariamente sinónimos: oficial apunta a la orientación que se le da a la integración desde el Estado, en su sentido más lato. El término integración formal fue usado, por primera vez en la región, por la Fundación Centroamericana para la Integración en 1993, en un sentido casi peyorativo, para evidenciar el enfoque que las cúpulas políticas le estaban dando a la integración que se ponía en marcha con los Protocolos de Tegucigalpa y Guatemala: el aperturismo, el economicismo, las relaciones externas por separado y no en conjunto como lo fuera, en aquel entonces, el ingreso al GATT; además una participación de la sociedad civil prácticamente nula, solo mediatizada por la participación empresarial. De hecho eran críticas dirigidas a la propuesta del Protocolo de Guatemala. En su oposición, los personeros de aquella Fundación concebían la integración real como el ideal de la integración, la que debía incorporar la multiplicidad de temas e intereses por la integración regional (De la Ossa, 1993, pp. 5-39).

---

35 El principio de subsidiariedad básicamente establece que el ejercicio de una competencia corresponderá a aquel nivel político-administrativo mejor capacitado para su materialización óptima. La autoridad debe ejercerse en el nivel más adecuado para una aplicación más eficiente, primando el nivel político más cercano al ciudadano. Toda colectividad o autoridad superior al intervenir en competencias de una colectividad o autoridad de base, lo hace de forma subsidiaria para remediar una insuficiencia de medios o incapacidad de resultados de tal colectividad o autoridad de base (cf. De Castro Ruano, 1995, pp. 215-253 y Delgado, 2009, p. 74).

Propiedad de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional

La calificación de "formal" hace referencia a los esquemas de integración subregionales establecidos sobre la base de acuerdos fundacionales; por ejemplo, el centroamericano (German de la Reza, 2006, pp. 136-148). En ese sentido sería sinónimo de institucional, aunque con este calificativo se evidencian las estructuras burocráticas establecidas en los acuerdos y tratados y su práctica.

La metáfora de la verticalidad: integración desde arriba o desde abajo, fue usada en el estudio que resultó del Proyecto SICA/CERLAC/PAR "Hacia una integración desde abajo" (Grinspun, Alvarenga y Shamsie eds., 1999). La intención, con esta metáfora, consistía evidenciar el papel de la sociedad civil en el proceso de integración regional. Los trabajos realizados, según lo dicho por los responsables del proyecto, tenían como objetivo "explorar cómo impacta el proceso de integración en áreas que son de importancia para la sociedad civil y, al mismo tiempo, saber cómo la sociedad civil puede participar y moldear el proceso de integración de tal forma que tenga efectos beneficiosos en aquellas mismas áreas". No obstante, la consulta se hizo a la dirigencia formal de las organizaciones inscritas en el Comité Consultivo del SICA y, debido a que la pretensión era rescatar el pensamiento de las bases sociales de las organizaciones centroamericanas, se dejó de lado un espacio inmenso de discursos y prácticas no oficializados en el CC-SICA.

Por su parte, Segovia (2005) en su estudio *Integración real y grupos de poder económico en América Central*, hizo uso del concepto de integración real para retratar, la visión sobre el istmo de los grupos de poder económico. En este estudio el concepto de integración es puramente económico comercial y, por tanto, el calificativo de real hace referencia a los movimientos empresariales de todo tipo. Por la delimitación temática de este capítulo, lo estudiado por el Segovia no va a ser abordado.

2. Integración Formal

Las decisiones políticas de construir una institucionalidad y forjar una cultura de integración hinca sus raíces en la Colonia y en el proceso emancipatorio, como se ha señalado en los capítulos precedentes. El sueño subsistió con avances y retrocesos. La segunda posguerra en el siglo XX, con todas las inequidades sociales y económicas diagnosticadas de muchas formas, reiteró aquel sueño unitario e integrador: solo una expresión de cúpulas políticas; sino - y sobre todo - una vivencia de estas sociedades que se expresan como si perteneciesen a una misma nación, aunque también hayan exhibido, de muchas maneras, sus profundas diferencias.

Los pasados compartidos, acuerdos, tratados e instituciones, de alguna u otra forma fueron incorporando una red extensa y entreverada de instituciones que le han dado la forma caótica que tiene esta integración institucional centroamericana. Los Protocolos de Tegucigalpa (1991) y Guatemala (1993), instrumentos que refundan el proceso en el contexto del cierre de la Ronda Uruguay del GATT, incorporan dentro del Sistema creado, la institucionalidad precedente. En el Protocolo de Guatemala, en particular, se alude a las

Propiedad de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional

políticas sectoriales (a partir del art. 20): la materia turística (art. 20), el sector agropecuario (arts. 21, 22 y 23), el sector industrial (art. 24) y el comercio (art. 25). Se manda a armonizar normativas y reglamentos comunes para los requerimientos de protección de la salud humana, animal y vegetal, el medio ambiente, la seguridad y el cumplimiento de estándares mínimos de calidad (art. 26); también, la protección de los derechos del consumidor (art. 27), el desarrollo de la infraestructura física y los servicios (art. 28, 1) y la plena libertad de tránsito de mercancías y los vehículos que las transporten (art. 28, 2). Algunos de estos temas son herencia del Tratado Multilateral de Libre Comercio de 1958 y se pacta que haya armonización en los sectores de servicios y libre ejercicio de las profesiones liberales (art. 31); en este caso heredando lo suscrito en 1962 en el Convenio sobre el Ejercicio de Profesionales Universitarios y Reconocimiento de Estudios Universitarios.

Integración en educación y cultura. Las primeras instituciones que abren camino en políticas comunes regionales son de carácter educativo, cultural y salud. Son pioneros el Consejo Superior Universitario Centroamericano (CSUCA) creado en 1948 e integrado por diversas universidades públicas del Istmo; el Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP) creado en 1954 como la Escuela Superior de Administración Pública de América Central (ESAPAC) y luego transformado en 1967 en ICAP. Sin embargo, no puede obviarse la firma del Convenio Centroamericano sobre Unificación Básica de la Educación de 1962, en el cual se pactan las bases generales de la educación, para atender a la formación integral orientada al desarrollo económico y social de los pueblos centroamericanos (art. 2); plantea la necesidad de fortalecer la conciencia nacional y fomentar la conciencia centroamericana, para formar ciudadanos para el ejercicio efectivo de la democracia, *"como organización política y sistema de vida en que se concilien los intereses individuales con los de la sociedad" (art. 3); así como "capacitar al educando para que aprenda por sí mismo a desarrollar su espíritu crítico y desenvolver su propia personalidad" (art. 4); y "esforzarse por establecer la peculiar fisonomía del hombre centroamericano, a efecto de crear o seleccionar los sistemas educativos que más se adecuen a su idiosincrasia"* (art. 8). La educación era concebida como un proceso unitario desde la pre-primaria hasta la superior.

Otro convenio firmado en 1962, al que se reitera en el Protocolo de Guatemala en 1993, se refiere al reconocimiento de títulos y grados y al libre ejercicio profesional, coincidente con otros acuerdos, en el CSUCA, orientados a la estructura de los currículos universitarios con el fin de uniformar los planes de estudio hacia las diversas salidas profesionales. También el CSUCA impulsó, en la primera década de su vida institucional, la creación de programas e institutos de carácter regional con sede en las Universidades asociadas: investigaciones sociales y económicas, derecho comparado, mejoramiento educativo, ciencias penales y estadística. En 1960 dio impulso a los Planes de Integración Regional de la Educación Superior (PIRESC) que abrieron la puerta a la creación de las carreras regionales que se impartirían en una sola universidad: la idea era seleccionar la universidad de mayor desarrollo relativo en un área y concentrar los esfuerzos y recursos existentes en ella. Para el año 2007 había 36 programas regionales de postgrado de los cuales el 76 % estaban ubicados en la Universidad de Costa Rica.

Propiedad de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional

El Consejo Educativo y Cultural de la ODECA de 1955 fue refundado en 1975 como Coordinación Ejecutiva Centroamericana (CEC), un sistema de trabajo conjunto de los Ministros de Educación que funcionó hasta 1982 cuando se estableció el Convenio Constitutivo de la Coordinación Educativa y Cultural Centroamericana (CECC). No fue hasta 1994 que el organismo comenzó a activarse como consecuencia de una completa readecuación y con una Secretaría General en calidad de órgano especializado del Sistema. En esta nueva condición, impulsó políticas comunes en su campo y propició la realización de actividades destacadas desde la sociedad civil. Puede citarse, a título de registro, la elaboración del texto "Historia del Istmo Centroamericano", la realización de festivales de la Fraternidad Centroamericana, el proyecto Casa Centroamericana de la Cultura. Además se dio estímulo al Compendio Centroamericano de Legislación Cultural, a la Orquesta Sinfónica Centroamericana y Compañía Lírica Centroamericana, al Centro Especializado en la Formación, Administración y Gerencia Cultural para la Región Centroamericana, a la Red Centroamericana de Sistemas de Información Cultural, al Atlas Arqueológico de Centroamérica y a los Encuentros Integracionistas de Plástica Centroamericana (cf. Cuevas Molina, 2004, p. 25).

En la perspectiva multicultural vale señalar la Serie "Culturas populares centroamericanas" de 1997, la Feria Centroamericana Rotativa de Artesanías y los Mapas de Artesanías (nacional y regional) (cf. Ibíd., 2004, p. 27) y más recientemente, el Corredor Cultural Caribe (2011), para "revitalizar las culturas vivas y las diferentes expresiones artísticas musicales, dancísticas y espirituales generadas por los pobladores del Corredor Cultural Caribe de Centroamérica y República Dominicana"; y "Promover la creación de una Red Cultural del Caribe, que incentive el emprendedurismo cultural y turístico, las industrias culturales y creativas, el intercambio y la cooperación entre portadores de tradición, artistas, gestores culturales, investigadores e instituciones especializadas, como motor del desarrollo social y económico del Corredor Cultural Caribe". Esta fue una iniciativa que emanó del Ministerio de Cultura costarricense (2011).

El CSUCA, en 1990, planteó el PIRESC II que empieza a ejecutarse a partir de 1996: durante estos años se desarrolla el Sistema de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior que abre paso a la estructura regional de acreditación existente. En noviembre del 2003 se firmó el Convenio de Constitución del Consejo Centroamericano de Acreditación de la Educación Superior, integrado por los sectores académico público y privado, gubernamental y profesional de Centroamérica. Ese Consejo es el órgano encargado de establecer requisitos y de conceder el reconocimiento a los organismos de acreditación que operen en la región; además, define los lineamientos, características y marcos de referencia para tales acreditaciones. Con ello se pretende promover el mejoramiento de la calidad y la integración de la educación superior en Centroamérica.

Más tarde, en el 2005 se formula el PIRESC III, con programas de armonización, integración y movilidad académica regional, de aseguramiento de la calidad de la educación, de investigación y docencia regional, de vinculación

Propiedad de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional

sociedad-estado, de vida estudiantil y de comunicación y divulgación universitaria. Todos ejecutados mediante seis sistemas que permiten la adecuada integración de la educación superior regional (cf. Martínez, 2007, pp. 137-8).

Integración social. En Centroamérica, aún no hay una carta social que incorpore en un solo cuerpo normativo los compromisos pactados en esta área. Sin embargo, los acuerdos en este sentido se constituyeron en parte de la retórica en torno a la pacificación y reconciliación nacional de finales de los ochenta del siglo XX, en las políticas de la Alianza para el Desarrollo Sostenible (ALIDES) de 1994 y el Tratado de Integración Social, de 1995. A ello debe agregarse la acción política orientada a enfrentar los desastres naturales que azotaron bastas zonas del istmo, a finales de la década de los 90. Aquellas acciones políticas regionales fueron una suerte de carta social abanderada por la sociedad civil organizada, pero con notables antecedentes.

Las políticas comunes institucionales en salud vienen desarrollándose desde la creación del Instituto de Nutrición de Centroamérica y Panamá (INCAP), en 1949, por iniciativa de los Ministros de ramo con la colaboración de la Organización Panamericana para la Salud (OPS). El INCAP es un órgano intergubernamental, cuya misión es apoyar los esfuerzos en cooperación técnica para alcanzar y mantener la seguridad alimentaria nutricional de las poblaciones. Pretende ser una institución líder, auto-sostenible y permanente en el campo de alimentación y nutrición en Centroamérica y más allá de sus fronteras.

Como concreción de los compromisos del Tratado de Integración social, se impulsó la creación del Consejo de Ministros de Salud de Centroamérica y República Dominicana (COMISCA) y en el 2001 se le formuló su reglamento constitutivo. En este instrumento se estableció la necesidad de elaborar una agenda y plan de salud de Centroamérica y República Dominicana como instrumentos para ejercer la rectoría del sector salud regional. Sobre esta base, en el 2007 se desarrolló la ruta crítica del Sector Salud de Centroamérica y República Dominicana (RESSCAD) (XXIII Reunión, El Salvador, 11 y 12 de septiembre y XXVII Reunión del COMISCA realizada en Antigua, Guatemala, el 7 y 8 de diciembre del mismo año). La agenda de salud fue trabajada en forma conjunta y concertada por los ocho países iniciando con los temas comunes de salud pública y de mayor interés político y tendrá vigencia para el período 2009-2018. Sus diez objetivos estratégicos son compromisos hacia la definición e implementación de políticas regionales de salud, con cuya función se pretende reducir las desigualdades e inequidades y exclusión social en salud, más los riesgos de enfermedades transmisibles y no transmisibles, la violencia de género y social y los relacionados con el ambiente y los estilos de vida. Además, se señalan como objetivos el fortalecimiento de la gestión y desarrollo de las trabajadoras y los trabajadores de la salud, de la seguridad alimentaria y nutricional y reducción de la desnutrición - apoyándose en el Instituto de Nutrición de Centroamérica y Panamá, INCAP, institución especializada de la región - ; la promoción de la investigación científica y el desarrollo de la ciencia y tecnología en salud y uso/aplicación de la evidencia en políticas públicas de salud; y el establecimiento de mecanismos para incrementar la cobertura en la provisión de agua apta para consumo humano, así como la protección y mejoramiento del ambiente humano - apoyándose

Propiedad de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional

en la instancia regional, el Foro Centroamericano y de República Dominicana de Agua Potable y Saneamiento, FOCARD-APS - y reducir la vulnerabilidad ante los desastres de origen natural, las emergencias antrópicas y los efectos del cambio climático (COMISCA, 2009).

El *Cuarto Informe del Estado de la Región* (PER, 2011) señala como un logro importante la compra conjunta de medicamentos que los países del SICA en los mercados internacionales. Con esta política común se obtiene, como principal beneficio, la reducción de costos, debido a que se negocia a escala y se eliminan comisiones. Las reglamentaciones fueron aprobadas, con calidad de cumplimiento obligatorio, en los años 2006 y 2010; ello ha permitido que para el 2011 se pudieran adquirir quince tipos de medicamentos, entre ellos, los que se utilizan para el tratamiento de la hepatitis B, el cáncer, la diabetes y diversas enfermedades infantiles, con un ahorro global de veintidós millones de dólares. Además hay otros beneficios emanados de estas políticas comunes, como la asistencia técnica y financiera en el proceso de negociación conjunta de precios y compra de medicamentos, los avances en la elaboración de un protocolo regional para el control de calidad de los medicamentos y los talleres regionales de capacitación. (cf. PER, 2011, p. 394).

En el plan de acción suscrito en la última Reunión Ordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno de los Países del Sistema de la Integración Centroamericana (la XXXIX), celebrada en Tegucigalpa, Honduras, el 29 de junio de 2012, los mandatarios instruyeron a los integrantes del COMISCA y a su Secretaría Ejecutiva a darles informe sobre los resultados obtenidos del proceso de la negociación conjunta y la compra de medicamentos, incluyendo las compras realizadas. De la misma forma, instruyeron al Consejo Agropecuario Centroamericano (CAC), al Consejo de Integración Social (CIS), al COMISCA y al INCAP, para que continúen avanzando en la formulación de la propuesta de Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional y su Plan de Acción. En esta línea, en la Cumbre de Managua, realizada en 2012, se aprobó instruir a la SGSICA para "crear un mecanismo especial de monitoreo y seguimiento de los incrementos de los alimentos básicos, con la obligatoriedad de presentar los resultados periódicamente a las jefas y jefes de Estado y de Gobierno". Además, se aprobó "impulsar programas de desarrollo territorial para la producción, transformación, abastecimiento y almacenamiento de alimentos a nivel familiar y comunitario", siguiendo la propuesta que elaboró el presidente de El Salvador, Mauricio Funes: un "Mercado Común Alimentario como un mecanismo de regulación de la producción y comercialización de alimentos en la región, de manera que se garanticen precios adecuados a los consumidores".

Otras tareas en el ámbito de la integración social han sido asumidas por la Secretaría respectiva, el órgano técnico-administrativo del Subsistema Social del SICA, con base en su cometido de impulsar la integración social de la región, en estrecha coordinación con los ministros del ramo, el Consejo Centroamericano de Vivienda y Asentamientos Humanos (CCVAH) y el Consejo del Istmo Centroamericano del Deporte y la Recreación (CODICADER). Su principal acción ha sido el "desarrollo e implementación de instrumentos políticos que contribuyen a armonizar las prioridades y esfuerzos nacionales con las iniciativas regionales en materia social, tales como la Agenda Estratégica Social del SICA

Propiedad de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional

y el Fondo Estructural de Cohesión Social, la Estrategia Centroamericana de Vivienda y Asentamientos Humanos (ECVAH) y la Agenda de Ordenamiento Territorial del CCVAH", los que, según el Informe del PER, fueron aprobadas a nivel presidencial en 2008, 2009 y 2010, respectivamente.

El CODICADER ha propiciado la celebración de los Juegos Deportivos Estudiantiles Centroamericanos *"con el objetivo común de contribuir al fortalecimiento de la integración, la solidaridad y la paz entre nuestros pueblos"*, según se dicta en su cometido. Tales actividades se realizan anualmente, según los niveles de enseñanza de los participantes, de mayo a setiembre, y con ellos se conmemora la independencia de Centroamérica. Se deja, para otro espacio, el señalamiento de los Juegos Deportivos Centroamericanos, por ser estos impulsados por una organización regional, no integrante de la institucionalidad del SICA.

Sobre dichas plataformas, la integración social institucional ha impulsado planes y programas regionales, dedicados a la atención de la primera infancia, la promoción del deporte como instrumento de política social para la prevención de la violencia, la creación del Observatorio Centroamericano del Desarrollo Social (OCADES), encargado de realizar y divulgar investigaciones sobre temas sociales, la organización de actividades anuales o bienales para el diálogo sobre políticas sociales y cooperación horizontal, el diseño de un programa para la prestación de servicios sociales básicos (SSB) a poblaciones móviles, el apoyo a la Red Centroamericana de Personas con VIH-SIDA (REDCA+) mediante el fortalecimiento de habilidades para la vida y la generación de capacidades técnicas y profesionales, la formulación de políticas de prevención de la violencia juvenil en Belice, Costa Rica, Nicaragua y Panamá, la ejecución - con el apoyo de la Alianza en Energía y Ambiente con Centroamérica - del proyecto "Promoción de soluciones energéticas sostenibles en el diseño e implementación de asentamientos humanos centroamericanos", para incluir el criterio de sostenibilidad energética en los programas de vivienda de interés social (SISCA-SICA, 2011, en PER, 2011).

Migración. No puede evadirse el esfuerzo intergubernamental de impulsar acciones regionales en materia migratoria. En esta área, los resultados tangibles fueron la creación de la Conferencia Regional sobre Migración (CRM) en 1996, conformada por las siete naciones centroamericanas, Canadá, Estados Unidos, México y República Dominicana y con la presencia de organismos de la sociedad civil. El plan formulado tiene tres ejes: políticas y gestión migratoria, derechos humanos, y migración y desarrollo. Entre sus acciones están: la repatriación digna, ordenada, ágil y segura de nacionales centroamericanos por vía terrestre en Protección de nacionales en países extranjeros; la promoción de políticas para la ayuda a emigrantes y creación de un centro de llamadas para asistir a esta población; y la atención de niños, niñas y adolescentes migrantes no acompañados, con acciones concentradas en la definición de lineamientos para atender y reducir la vulnerabilidad de esta población en los países miembros de la CRM.

A su vez, dentro del trabajo de las Subcomisiones de la Comisión de Jefes y Directores de Policía de Centroamérica, México, el Caribe y Colombia, se han definido acciones para fortalecer la seguridad fronteriza con un enfoque de

Propiedad de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional

Gestión Integrada de Fronteras como programa de cooperación estratégica y operativa entre los servicios de policía, migración y aduanas, a fin de proveer a Centroamérica de fronteras seguras. Según palabras del Secretario General del SICA "una estrecha relación de cooperación estratégica y operativa entre los servicios de policía, migración y aduanas, tanto a lo interno de cada Estado centroamericano como entre cada uno de éstos, puede generarse y consolidarse un sistema coordinado de controles fronterizos a nivel regional, capaz de proveer a Centroamérica de fronteras seguras" (julio, 2012, tomado de http://www.sica.int/busqueda/Reuniones.aspx?IDItem=71284&IDCat=20&IdEnt=330&Idm=1&IdmStyle=1).

Por último, y como un viejo compromiso que ha involucrado no solo los directores de migración, en su órgano intergubernamental, sino también a la Cumbre Presidencial y al PARLACEN, se han puesto en vigencia los acuerdos y compromisos del CA-4, relacionados con la libre circulación de personas entre Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua, lo que ha implicado en la práctica un pasaporte único con instrumentos y mecanismos para su implementación (ver CRM, 2010 y SICA, 2011, en PER, 2011).

La seguridad regional. En el ámbito de la seguridad, como política integral y marco general, la integración formal centroamericana cuenta con el Tratado Marco de Seguridad Democrática, que se gestaba desde los acuerdos de paz de Esquipulas y cuya misión fue la de "Concretar un nuevo modelo de seguridad regional sustentado en un balance razonable de fuerzas, el fortalecimiento del poder civil, la superación de la pobreza extrema, la promoción del desarrollo sostenido, la protección del medio ambiente, la erradicación de la violencia, la corrupción, el terrorismo, el narcotráfico y el tráfico de armas", según lo contemplado en el Protocolo de Tegucigalpa (art. 3 b).

El compromiso de la institucionalidad con este instrumento es el de impulsar un Modelo Centroamericano de Seguridad Democrática fundamentado en el respeto, la promoción y tutela de todos los derechos humanos. Sobre su base, se pone en funcionamiento una Comisión de Seguridad, la que había heredado el trabajo de la Comisión Permanente de Seguridad de Centroamérica constituida el 31 de julio de 1990, en San José, por representantes de los cinco Estados centroamericanos, como mecanismo de verificación del Acuerdo de Paz de Esquipulas II, el 7 de agosto de 1987. Sobre esa experiencia se constituyó la Comisión de Seguridad de Centroamérica establecida en el TMSD, de 1995.

El más reciente encuentro de los presidentes, invocando los instrumentos fundacionales sobre la seguridad y definir, desde su retórica, cómo enfrentarlo, se celebró en Tegucigalpa, Honduras, en junio del 2012. Este fue convocado con el eslogan "Una lucha de todos, el nuevo enfoque de la seguridad en Centroamérica" y tenía como objetivo la superación de la inseguridad, la cual es el principal desafío de los países centroamericanos, sobre todo la generada por el narcotráfico, que utiliza la región como puente desde las áreas de producción en Sudamérica hasta los grandes mercados en Norteamérica, infiltrando diferentes esferas de las sociedades. Esta cumbre tuvo como invitado al representante diplomático de Estados Unidos en Centroamérica, como observador, dado que, según estimaciones oficiales, cerca del 90 por

Propiedad de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional

ciento de la droga que se consume en Estados Unidos pasa por América Central, especialmente después de que con apoyo de Estados Unidos los gobiernos de México y Colombia lograron combatir a los grandes cárteles de narcotraficantes. La concepción retórica es que la narcoactividad no puede ser atendida país por país, sino de manera conjunta y mancomunada.

En esta línea de acción viene funcionando en la región, desde 1993, un organismo permanente: la Comisión Centroamericana Permanente para la Erradicación de la Producción, Tráfico, Consumo y Uso Ilícitos de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas y Delitos Conexos (CCP). La lucha contra el narcotráfico no solo ha sido un norte en el ámbito de la seguridad, sino también en la salud, en la paz y en la cohesión social. No obstante, la existencia de la CCP y el esfuerzo de las cumbres presidenciales recientes, han sido abordados no precisamente de manera común. Cada uno de los Estados ha suscrito acuerdos de cooperación, con los Estados Unidos de América, en el campo de la lucha contra la narcoactividad, lo cual ha sido políticamente rentable para la potencia norteamericana.

3. Integración real

La integración real es un proceso emanado desde la sociedad civil y por ese origen es más unitaria que la que surge desde la institucionalidad[36]. Sin embargo, por esa definición no es integración en sentido estricto; "desde abajo" se construye de manera heterogénea, multitemática, caótica y espontánea; por lo que rebasa las fronteras formales de la estatalidad. Tampoco puede ser analizada por la sola participación de las organizaciones de la sociedad civil en el Comité Consultivo del SICA. No se agota en ese organismo, ahí no se retrata la realidad plenamente; hay otras facetas de la vida social que profundizan la unidad regional y que no se reducen a su participación formal en el CC-SICA: la vida empresarial, el comercio grande y pequeño, las redes familiares, étnicas y multiculturales, pero sobre todo, las migraciones, que han hecho posible una "ciudadanía centroamericana", buen ejemplo ha sido el espacio "pinolero" generado por las migraciones nicaragüenses allende sus fronteras, con sus múltiples y variadas expresiones: la música, la artesanía, la comida, las formas variadas de trato humano.

Migrantes. La dinámica de las migraciones no es nueva. Incluso políticas públicas orientadas a generar buenos tratos entre los ciudadanos, y la toma de conciencia de la nacionalidad única centroamericana, forman parte de las retóricas oficiales desde el siglo XIX. Así se planteaba en el Tratado de Paz, Amistad y Comercio de 1887 en su artículo 6:

> Debiendo considerarse las Repúblicas contratantes como miembros disgregados de un solo (cuerpo) político y en ningún caso como Naciones

36 Asumo aquí la concepción del Dr. Daniel Camacho, en su conferencia "*Movimientos sociales y la unidad centroamericana. Un enfoque sociológico*" para quien, desde la sociedad emanan proyectos de unidad regional y no así desde el Estado.

Propiedad de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional

extrañas unas a otras, se establece que el natural de cualquiera de ellas gozará de todos los derechos políticos que competen al natural de aquella en que resida. Mas para que sea tenido como natural y quede sujeto a las cargas y contribuciones a que están los naturales, es preciso que expresamente, por declaración hecha por escrito ante la autoridad local competente, o tácitamente, par la aceptación de un puesto o cargo público, manifieste su voluntad de ser tenido coma natural. Es entendido, sin embargo, que el Centroamericano que se acoja a los favores que otorga este artículo no pierde, por la aceptación de la ciudadanía en una de las Repúblicas, su nacionalidad de origen en aquella de donde es natural.

Para que sea efectiva esta estipulación en todo Centroamérica, los Gobiernos que lo necesiten, se comprometen a procurar la reforma de sus respectivas Constituciones, en el sentido de que se conceda a los naturales de las otras Repúblicas de Centroamérica sin más requisito que el consentimiento expreso o tácito antes explicado, el goce de todos los derechos políticos sin limitación alguna.

En el presente siglo, aquella realidad se expresa a niveles cuantitativos de la siguiente forma, siguiendo el Informe del Estado de la región 2011:

CUADRO 2.5.
Centroamérica, Población nacida en la región censada en países distintos al de su nacimiento.

Ronda censal de 2000
Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá
País donde fueron censados

Belice (2000)	70	6.045	14.693	4.961	279	39
Costa Rica (2000)	---	8.714	1.996	2.946	226.374	10.270
El Salvador (2007)	779	---	7.904	10.387	6.958	402
Guatemala (2002)	265	12.484	---	5.491	5.604	197
Honduras (2001)	611	6.291	3.274	---	5.519	283
Panamá (2000)	4.565	1.862	590	823	4.883	---

Fuente: Censos de población publicados por cada país. Tomado del Informe del PER, 2011, cap. 2, p. 380. La fuente no indica censo en Nicaragua.

Es notoria la presencia, por su número, de nicaragüenses y salvadoreños en diferentes países vecinos, como también, de guatemaltecos en Belice y El Salvador, de costarricenses en Panamá y de panameños en tierras ticas. Esto ha permitido una imbricación poblacional con efectos culturales que se expresan en la música, la artesanía y, en el arte culinario; a saber, los gustos alimenticios.

Y, al contrario, también esto ha repercutido en posiciones xenofóbicas atizadas por políticos y medios periodísticos inescrupulosos, como las que se observan entre costarricenses y nicaragüenses a raíz de los conflictos fronterizos. Sin

Propiedad de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional

embargo, lo opuesto es muy notorio, pues la producción agrícola, la mano de obra de la construcción, más los servicios de vigilancia y domésticos costarricenses están copados por la presencia de los trabajadores nicaragüenses, que devuelven a sus familias, como remesas, buena parte del dinero recabado en la producción de bienes y servicios en tierras ticas.

Participación de intelectuales. No solo en las migraciones se expresa la dinámica y movilización de las sociedades centroamericanas. Las redes de organizaciones que se fueron creando en torno al llamado a participar en el proceso de integración, habían hecho historia como beligerantes en la lucha por la democracia y los derechos humanos durante el conflicto armado de los años setenta y ochenta, y en la demanda de paz y reconciliación nacional después de los acuerdos de Esquipulas. En esas organizaciones se involucraban diversas temáticas que motivaban a mujeres y hombres, empresarios, intelectuales, estudiantes, trabajadores organizados, indígenas y afrodescendientes; pero también se involucraron en la lucha por la defensa de la naturaleza, la ampliación y defensa de los derechos humanos a grupos marginales, minorías sexuales, minusvalías, etc. Algunas de estas expresiones intelectuales fueron formalizadas como organizaciones no gubernamentales bien consolidadas. El nombre de "Asociación Centroamericana de..." se ha venido reiterando en muy diversas profesiones: abogados o juristas, sociólogos, escritores y poetas, entre otros.

También se dinamizaron cometidos orientados a la formación de profesionales en integración, o bien que propiciaran retomar el ritmo de desarrollo de la institucionalidad emanada en los años 50 del siglo XX. Hay información que señala, como primer esfuerzo por discutir y evaluar la integración centroamericana desde la academia, el propiciado por la Secretaría General de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales con sede en Costa Rica, desde 1982: eventos de debate, publicaciones y una propuesta académica. Los libros que hicieron circular se mezclaron con la producción intelectual de la Editorial Universitaria Centroamericana, proyecto emanado desde el CSUCA en los años cincuenta.

Empero, vale a título de recuento indicar que el primer programa de formación de integracionistas estuvo en la Universidad Rafael Landívar de Guatemala, en 1990-1992, con el nombre de curso postgraduado en Integración Regional y contó con un importante apoyo de la cooperación europea y, en particular, de la Universidad de Alcalá de Henares. En la Universidad Nacional Autónoma de Honduras se creó, en 1992, el Instituto Centroamericano de Derecho de la Integración, impulsado por el Dr. Roberto Herrera Cáceres quien luego fue diputado del PARLACEN y primer Secretario General del SICA. Más tarde, en la Universidad Nacional de Costa Rica se abrió la Maestría en Ciencias Sociales con Mención (única) en Integración Regional, un programa bianual que formó, en las dos promociones que tuvo, 16 profesionales expertos en el tema. Esta misma Universidad, desde mediados de los 80 tiene la Maestría en Relaciones Internacionales, la cual cuenta con una mención en Cooperación Internacional dedicada a Centroamérica, en la que se han impartido cursos posgraduados en integración; ello ha motivado a varios graduandos a realizar su tesis de

Propiedad de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional

grado en este tema. Más tarde, la Universidad Estatal a Distancia de Costa Rica creó un posgrado, también bianual y no presencial, en Estudios Europeos e Integración Regional, con un buen número de profesionales graduados en las dos promociones que se hicieron.

La Universidad Nacional Autónoma de Nicaragua, en León, abrió, en su Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, una Maestría en Procesos de Integración Regional, con apoyo de la Universidad de Alcalá de Henares y otras instituciones de educación superior españolas. Esta cooperación se profundizó en el 2007 con la creación de tres programas en Integración Regional: el Centro Interuniversitario Para el Estudio de la Integración, conformado por académicos de Europa y Centroamérica; la Maestría en Integración Regional que logró graduar dos promociones de estudiantes, la mayoría nicaragüenses, y un Centro de Documentación en Integración Regional. Los tres trabajan coordinadamente, amparados en la cooperación española señalada.

En el año 2007 la Universidad de Costa Rica abrió un nuevo posgrado en Integración, esta vez como una especialidad en Derecho, denominado Maestría Profesional en Derecho Comunitario y Derechos Humanos. Esta es la única escuela universitaria centroamericana que da formación en derecho comunitario. En el año 2012 abrió la segunda promoción a un nuevo grupo de abogados, esta vez no solo costarricenses, sino también sudamericanos.

Naturalmente, ese recuento es solo de los programas universitarios con características u orientaciones hacia la formación profesional de posgrado. No obstante, de Guatemala a Costa Rica se han dictado cursos, realizado eventos de discusión académica y se ha escrito y debatido sobre la integración centroamericana y sobre la realidad social, económica y política regional.

Entre las Asociaciones profesionales que merecen ser destacadas en este recuento está la Asociación Centroamericana de Sociología (ACAS). Su existencia data de los años ochenta del siglo XX y desde entonces lleva a cabo encuentros de sociólogos con distintos temas de discusión y en diferentes sedes universitarias centroamericanas. Según su planteamiento, la ACAS tiene como misión "contribuir a hacer más visible y accesible la producción sociológica centroamericana, y a relevar los debates sociológicos de mayor significación y calidad para esta región. Y coadyuvar a la constitución de una comunidad sociológica mejor vinculada entre sí y más capaz de asumir los retos que le plantea la realidad de Centroamérica a la Sociología".

El XIII Congreso Centroamericano de Sociología se convocó con el Tema "Estado, Sociedad y Cambio Social en Centroamérica" y se realizó del 27 al 31 de agosto de 2012 en las instalaciones de la Facultad de Ciencias Sociales, de la Universidad Nacional Autónoma de Honduras, Tegucigalpa. Para convocar al tema, la comisión organizadora indicaba que

"la región centroamericana está seriamente afectada por la violencia y la inseguridad en sus distintas manifestaciones. Frente a esta amenaza algunos gobiernos han respondido con un regreso al militarismo en nombre de un discurso de seguridad nacional. Esto último ha provocado también el retorno

Propiedad de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional

a prácticas autoritarias que se creían superadas. Frente a esta realidad, la sociología debe responder con nuevas reflexiones sobre la violencia y sus múltiples causas que la provocan".

Este congreso pretendía reflexionar sobre diversos temas como la desigualdad social, los movimientos sociales, la democracia, los derechos humanos, la cultura, la violencia y el Estado; esos viejos temas adquieren nuevos matices en nuevos contexto sociales y dentro del debate de los sociólogos centroamericanos una oportunidad para enfrentar, desde la academia, "los desafíos de la disciplina frente a los cambios políticos y sociales que experimenta la región en la época que se mueve entre la persistencia del neoliberalismo y la búsqueda hacia el post-neoliberalismo" (https://www.unah.edu.hn/acas/). En esa perspectiva, la asociación se distanciaba de la retórica oficial de los Estados y de la institucionalidad de la integración dentro de un proyecto regional diferente.

Y solo a título de registro no puede dejarse de lado los Informes del Estado de la Región; un trabajo realizado por el Programa Estado de la Nación en Desarrollo Humano de Costa Rica. El primero fue hecho público en 1999, el segundo en el año 2003, el tercero en el 2008 y el cuarto en el 2011. En tales informes se hace un balance del desarrollo de la región centroamericana; a saber, la evolución de su desempeño, sus avances y retrocesos en distintos frentes: panorama demográfico, social, económico, ambiental, político y, un apartado particular de análisis de la integración regional. Sin quedar al margen la vida democrática, el cambio climático y la exclusión social, como se desarrolla con mucho cuidado en el cuarto informe (PEN 2011); esta labor colegiada se convierte en un aporte ineludible a la vida política y a la práctica institucional de la región centroamericana.

Deporte. Merece también destacar la Organización Deportiva Centro Americana (ORDECA). Fundada el 15 de julio de 1972 por los Comités Olímpicos Nacionales de El Salvador, Honduras, Costa Rica, Panamá y Guatemala, ORDECA está oficialmente reconocida por el Comité Olímpico Internacional. Su meta primordial ha sido la realización de los Juegos Centroamericanos y el desarrollo y protección del deporte de aficionados en el área centroamericana a través de sus respectivos Comités Olímpicos Nacionales. Es, entonces, la entidad rectora de los Juegos Deportivos Centroamericanos, siendo la Antorcha Centroamericana el símbolo de la fraternidad entre los pueblos de la región, enalteciendo los valores y recursos de nuestra cultura como una sola nación, según reza en su sitio web oficial (http://www.colimdo.org/olimpismo/organismos-internacionales/ordeca.aspx).

Los primeros juegos centroamericanos se celebraron en 1973 en Guatemala. Desde entonces, se ha convocado, *"para resaltar y mantener viva la fe y la llama de la paz y la libertad de Centroamérica"*, a los más destacados atletas de toda la América Central: un esfuerzo de orientar a la niñez y la juventud hacia el desarrollo de los valores, la paz, la confraternidad y el civismo, convirtiendo este evento en uno de los más trascendentes del continente americano. Las primeras siete se celebraron en las ciudades de Guatemala, El Salvador y Honduras, en 1973, 1977, 1986, 1990, 1994, 1997 y 2001. La versión VIII se realizó en varias ciudades de la región, la IX en Panamá y la X en San José de Costa Rica.

Propiedad de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional

Muchas de estas prácticas políticas no institucionalizadas se acercan a la institucionalidad a través del Comité Consultivo del SICA. Sin embargo, este no es el único espacio de la sociedad civil centroamericana.

4. Comité Consultivo del SICA

La sociedad civil es un actor indispensable en Centroamérica: su participación en las demandas de mayor justicia, paz y democratización, desde el inicio del conflicto en los años setenta le dio vigencia y autoridad cuando los acuerdos de paz y reconciliación se pusieron en marcha. Se fortalecieron los movimientos existentes, crearon redes de comunicación e intercambio de experiencias y se multiplicaron en temas e iniciativas. Aunque es claro que no todas las organizaciones e instituciones tienen una perspectiva regional, las que sí comparten este cometido y tienen presencia en al menos cuatro de los países del Sistema, han conformado el CC-SICA.

El Comité Consultivo del SICA (CC-SCA) debe destacarse como algo novedoso y original, en relación con la participación de la gente en la integración centroamericana. Es el instrumento formal, establecido en el Protocolo de Tegucigalpa (art. 12), para canalizar la participación de la sociedad civil centroamericana. Este comité surge de la convocatoria hecha por los presidentes al cierre del calendario del proceso de Esquipulas II en la Cumbre de Antigua Guatemala en 1990. En aquella oportunidad se hizo un llamado a todas las fuerzas sociales a dar su aporte al proceso que se ponía en marcha, ya no como un esfuerzo de pacificación y reconciliación nacional, sino de reconstrucción; por tanto, el llamado fue a las fuerzas sociales que de una u otra forma habían participado "desde abajo" en los procesos socio políticos de los años ochenta: empresarios, sindicatos, campesinos, intelectuales, indígenas, jóvenes, mujeres, entre otros. Su existencia institucional nace en el Protocolo de Tegucigalpa y se reitera en el Protocolo de Guatemala con el nombre de Comité Consultivo de Integración Económica (art. 37, 5), como "Comité Sectorial integrado "con representantes del sector privado organizado regionalmente y vinculado a la SIECA" (art. 49); también en la ALIDES, como mecanismo de participación de la sociedad civil en el CCAD, en el Tratado de Integración social, con el nombre de Comité Consultivo de Integración Social (art. 9, 4) y en el Tratado Marco de Seguridad Democrática (art. 47). El CC-SICA es la legitimación institucional de la participación social dentro del sistema que, de alguna forma, democratiza la vida comunitaria regional y le da legitimidad a los acuerdos que se impulsen. Sus integrantes tienen funciones regionales y expresan los intereses e inquietudes sobre la integración y la realidad centroamericana de las redes temáticas de organizaciones centroamericanas.

En su primera incursión en la vida política regional, el CC-SICA evidenció el debate en torno a las críticas hacia la orientación política que marcaba la "integración oficial": la ideología de la apertura y del Consenso de Washington. Esta sociedad civil que se vino autoafirmando frente al Estado (en cuanto proyecto neoliberal), pretendió el rescate de vestigios del viejo estado de bienestar y profundizarlo al tenor de los intereses y necesidades de la

Propiedad de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional

sociedad actual. Los primeros debates estuvieron marcados por las posiciones del Comité Centroamericano de Cooperación Intersectorial (CACI), en el que participaron empresarios, una central sindical y la intelectualidad amparada a la Confederación Universitaria Centroamericana (CSUCA) y de la Iniciativa Civil de la Integración Centroamericana (ICIC), portadora de un discurso alternativo y contestatario en boca de otras dirigencias sindicales con otro proyecto regional, más campesinos y pequeños productores, y profesionales integrantes de las organizaciones de desarrollo regionales. Este debate marcó el acta fundacional del CC-SICA y dio sentido a las deliberaciones posteriores y su práctica política institucional en el Sistema, en particular, en la definición y contenido de las políticas regionales sobre desarrollo humano sostenible, impulsadas durante 1994 y 1995.

Sin embargo, en su inicio, fuera de estas participaciones y dado su papel restringido a la asesoría al Secretario General, según el Protocolo de Tegucigalpa, su labor se tornó poco propositiva y más de conducta reactiva, matizada por las problemáticas nacionales y sus esquemas interpretativos y prioridades de lucha. Es notorio cómo en esos primeros años, las organizaciones participantes en el CC-SICA, llevaron al espacio regional sus diferencias y contradicciones en lo nacional, en detrimento de la concertación de objetivos regionales. Esto quedó bastante claro con la lectura de los documentos producto de un taller regional sobre *"Participación de la sociedad civil en la integración centroamericana"* que se realizó en San Salvador en noviembre de 1997 y cuyo informe se publicó con la denominación de *"Hacia una Integración desde Abajo: Participación, Sociedad Civil e Integración Centroamericana.* En el documento se observa falta de comprensión de los diversos planos de la realidad política: lo nacional, lo regional, lo hemisférico y lo global. De ahí que el discurso de la sociedad civil estuviera matizado de ataque al neoliberalismo, la apertura, las negociaciones en la OMC, las políticas del Fondo Monetario Internacional y la posición de los gobiernos nacionales en torno a ello, lo cual aunque válido, dejaba de lado la necesaria construcción de la institucionalidad de la integración que en lo social y político tiene como retos, también la lucha contra pobreza, el deterioro del ambiente y la falta de participación efectiva (ver Grinspun, *ét al.* 1999).

Sin embargo, fue destacada la participación de estas dirigencias sociales a propósito de las catástrofes naturales que las llevaron a posiciones propositivas, extendiendo puentes diplomáticos y de negociación con la comunidad internacional en las reuniones del Grupo Consultivo de Estocolmo (1999) y Madrid (2001) donde demandaron recursos para la reconstrucción regional. Su nuevo impulso propositivo se dio en el 2004, cuando dieron su aporte a la reactivación de la integración oficial, mediante un Foro Regional celebrado en mayo en San Salvador. El documento resultante le daría legitimidad social al trabajo de la Comisión ad hoc que tenía como tarea redefinir la institucionalidad del sistema en aquel entonces (FUNPADEM, 2004) y de fondo en los acuerdos presidenciales de diciembre de aquel año.

Posteriormente, tuvo una destacada participación en todo el proceso de negociación del Acuerdo de Asociación entre Centroamérica y la Unión Europea, que permitieron, desde la sociedad civil, darle contenido a las tres

Propiedad de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional

partes del acuerdo de Asociación: diálogo político, cooperación y comercio. Por último, fue convocado a discutir, como conjunto y como Capítulos nacionales, la iniciativa hacia Esquipulas III de los Pueblos, una propuesta hecha por la Fundación Esquipulas del expresidente guatemalteco Vinicio Cerezo, por medio del PARLACEN. Para esta tarea fueron activados, en función de la propuesta refundacional de la integración, los Capítulos nacionales del CC-SICA, desde el año 2007.

Los acuerdos y resoluciones producto de estas consultas que han circulado en toda la región, le han dado una riqueza conceptual y propositiva a la propuesta inicial ahora en manos de la institucionalidad del sistema: Guatemala, y El Salvador convocaron con el lema "Esquipulas Social de los Pueblos Centroamericanos". Guatemala celebró su actividad el 15 de abril 2008 y en esta se profundizó en el tema social, el cual fue abordado de manera vinculante a los problemas de los sectores productivos, la ciencia y la tecnología aplicada con la sostenibilidad del medio ambiente. El Salvador, lo realizó los días, 29 y 30 de abril 2008 y recogió una cantidad numerosa de propuestas en torno al tema económico, social y de seguridad alimentaria; pero a su vez, en este país se hizo una consulta al sector juvenil que se llevó a cabo los días 7 y 8 julio de 2008. En Honduras, realizaron la actividad el 20 de mayo de 2008 y en el proceso se destacaron diversos tópicos vinculados al área social, política e integracionista; por su parte, en Nicaragua hicieron la actividad el 22 de mayo de 2008 involucrando diversos temas, pero enfatizando la integración regional y el fortalecimiento de las instituciones del SICA. Panamá la hizo el 21 de mayo de 2008 y en ella se resaltó la necesidad de acelerar el proceso integracionista centroamericano, en el marco de la democracia participativa, la consolidación del crecimiento económico no excluyente y de la implementación de una política social uniforme y beligerante. En República Dominicana se reunieron los dirigentes sociales el 17 de junio de 2008 y en el evento destacaron la necesaria integración de una política social común centroamericana e incluyente con el Caribe. En noviembre del año 2009 le tocó a la dirigencia costarricense. El documento resultante se denomina "Centroamérica zona de paz y libre de ejércitos. De la sociedad civil costarricense para Esquipulas III", en el que se involucraba una gama de temas y planteamientos, que le dieron una profundidad particular a la consulta.

El Comité Consultivo (CC-SICA) actualmente está integrado por organizaciones regionales que representan, primeramente, a los grupos de pequeños productores, ya sea el sector cooperativo, la producción agrícola, pecuaria y pesquera, la pequeña industria y las organizaciones de intelectuales y profesionales que les dan apoyo. El sector laboral está representado por cuatro redes regionales; las cámaras y organizaciones de la empresa privada se expresan en seis redes regionales. El sector académico participa con tres importantes organizaciones centroamericanas. A su vez, hay organizaciones poblacionales de indígenas, afrodescendientes, discapacitados, defensores de los derechos humanos y una red representativa de los municipios y de los gobiernos locales.

Propiedad de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional

La deuda pendiente la tiene la institucionalidad con una serie de grupos y organizaciones que o no poseen un cometido integracionista en su agenda, o no han sido reconocidos como tales por no tener participación visible en al menos cuatro países centroamericanos. Sin embargo hay movilizaciones en la calle, ya sea como expresión real del descontento social, o bien como discurso beligerante que exhibe la sociedad civil como una plataforma más allá del CC-SICA.

5. LA SOCIEDAD CIVIL CENTROAMERICANA ACTUAL

El hecho de que nuestras sociedades sean más unitarias que el Estado no indica que sean más integracionistas que los Estados. Hay muchas resistencias promovidas por los medios de comunicación, sobre todo por las dirigencias formales que no han sabido potenciar los beneficios de caminar juntos; al contrario, la clase política, las cúpulas empresariales y la prensa, más bien han exhibido el total desconocimiento que existe sobre la integración regional formal e institucional del proceso puesto en marcha en Centroamérica desde 1952 y cuando ha participado en algo, se han mostrado como beneficiarios de los acuerdos y organismos de integración. Esto es una debilidad global que genera reticencias en la población centroamericana y con la satanización de la integración política en el discurso oficial. Esta actitud ha calado, como ideología dominante, en importantes sectores sociales y en la intelectualidad. Se confunde muy fácilmente integración con integración política y se discrimina positivamente a favor de la integración económica, sin tener en cuenta que cualquier esfuerzo de integración, incluso los que en apariencia son meramente comerciales como el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos, lleva, como "caballo de Troya", implicaciones políticas ineludibles, pues contienen normas de transferencia o, en el peor de los casos, de renuncia a parcelas de la soberanía estatal en favor de los acuerdos que se pactan.

Esos discursos satanizadores de la integración, sobre todo política, le han dado base social de rechazo al proceso de construcción de la supranacionalidad. Ese ha sido el caso del PARLACEN, que carece de atribuciones vinculantes, aunque constituye un espacio de encuentro de miembros de la clase política regional, en calidad de órgano comunitario, para debatir y hacer recomendaciones, en las cuales impera el criterio de la mayoría sobre la vida política, social, cultural y económica de las naciones del Istmo, que no inquietan a ningún organismo del Sistema ni de los Estados partes.

En ese sentido, pareciera una estructura más de la sociedad civil centroamericana, cuyos miembros, a diferencia de los integrantes del CC-SICA, son electos por votaciones directas y tienen retribución por sus funciones e inmunidad diplomática, aunque sus resultados, igual que las dirigencias del CC-SICA, no pasan de ser recomendaciones y pronunciamientos declarativos.

También se han dado señales positivas en otros espacios. La actitud beligerante en contra del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos, sobre todo de la sociedad costarricense que le dio sentido al concepto "democracia de la calle", con movilizaciones y debates en todo el territorio nacional, se convirtió en un

Propiedad de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional

acicalamiento y una llamada de atención al movimiento social de la región. Ello hizo posible que, desde el CC-SICA se evaluara, en diversos talleres y consultas, la necesidad de participar proactiva y críticamente en el proceso de negociación del Acuerdo de Asociación con la Unión Europea Centroamérica. (CC-SICA, 2009). Su participación, lo señalaba en el apartado anterior, rebasó el ámbito de la mera reclamación y pasó a incursionar en propuestas específicas, en las tres áreas en las que consistió la negociación: diálogo político, cooperación y comercio. Todos ellos van creando redes regionales y van visibilizándose en el cometido de la integración centroamericana.

Señalaba que ha habido otros temas en los que la movilización ha impactado sectores e intereses y que aún no se han integrado al CC-SICA, o bien que no existe el interés en hacerlo: en el ámbito de los derechos humanos, su profundización en relación con las minorías sexuales LGTBI, pero también, con ampliación en lo que se refiere a familia, género, identidad étnico cultural subregional y, particularmente, el papel destacado que grupos intelectuales, desde diferentes disciplinas y profesiones, aportan a la realidad centroamericana y a la integración: deportistas, sociólogos, artistas de distinta especialidad, médicos, periodistas. En la consulta sobre Esquipulas III participaron, por separado, los jóvenes salvadoreños, pero aún no hay espacio para su incursión como red dentro del CC-SICA, aunque los jóvenes sobresalgan como muy dinámicos, inquietos, propositivos y cuestionadores en todos los países de la región. Su participación en contra de la tendencia aperturista y liberalizadora del comercio es significativa. Son, de nuevo, una subjetividad emergente, al igual que los grupos LGTBI.

No puede obviarse el papel de las iglesias. En el pasado hubo una significativa participación de las comunidades de base con confesiones diversas: católicos, protestantes, entre otros., abanderando la Teología de la Liberación, una expresión particular del pensamiento latinoamericano que pugnaba por democracia, paz y justicia para todos. Hoy siguen siendo muy beligerantes los grupos confesionales, aunque no tengan propiamente una vocación o un proyecto integracionista, están ahí, en cada uno de los países de la región y se intercomunican. Los que aún comulgan con la Teología de la Liberación, sobre todo las participantes del Consejo Mundial de Iglesias, o las llamadas Históricas, se acercan más a las posiciones ideológicas antineoliberales y de rescate de rasgos de identidad nacional. Los que no comulgan con estas proclamas, sobre todo las iglesias de origen y financiamiento norteamericano: Testigos de Jehová, Santos de los Últimos Días, Pentecostales, etc. son más proclives a posiciones autoritarias y a las ideologías simpáticas con el acercamiento a la política exterior norteamericana.

Por último, los Partidos Políticos. Si bien hay redes y comunicaciones entre los mismos, siguiendo los planteamientos que les dan afinidad: social demócratas, social cristianos, liberales, izquierdistas no pasan de ser discursos para cautivar a los votantes del ámbito nacional, e incluso los que aspiran al PARLACEN lo hacen desde perspectivas débilmente regionales. Sin embargo, puede destacarse el papel que han jugado, en apoyo a los proyectos de pacificación, reconciliación nacional e integración regional, las fundaciones alemanas que apoyan partidos de su afinidad: la Friedrich Eber respecto a las posiciones

Propiedad de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional

social-demócratas y la Konrad Adenauer con los partidos demócrata-cristianos. Desde uno u otro espacio se han financiado eventos, debates, proclamas y publicaciones que favorecen el proceso de regionalización, puesto en marcha desde 1986.

Puede observarse que la dinámica social y cultural de la integración centroamericana se ubica frente a dos espacios con algún nivel de diferenciación: por un lado, la sociedad civil que participa del CC-SICA; por el otro, las organizaciones y movilizaciones que no integran esa estructura formal. De un lado, las dinámicas espontáneas o no que tienden a ser legitimadas desde la institucionalidad; por otro, las movilizaciones que abonan positivamente al proceso regional en calidad de integración real. El CC-SICA se ubica en el primer espacio.

6. Conclusiones

En 2012 se conmemoraron los 25 años de los Acuerdos de Paz en Centroamérica, los Acuerdos de Esquipulas II. Aún falta mucho por hacer en la región, pero es innegable que se acabó con la guerra, aunque no con la inseguridad. Se iniciaron procesos de instauración democrática en toda la región, pero el desencanto se mostró en niveles de menor participación social en la vida política. Se habló de justicia, pero las desigualdades aumentaron. En vez de proceso de reconciliación nacional bien encaminados, la desigualdad provocó migraciones con encuentros múltiples, ricos en experiencias de intercambio cultural, pero también en desencuentros con señales de xenofobias y violencia social. Esquipulas III no debe ser solo una plataforma particular de uno de los políticos destacados en la región y de un organismo que requiere legitimación social, sino un proyecto que busque alcanzar el desarrollo económico y social con equidad.

No puede obviarse que la integración regional ha estado sumida en una crisis desde finales de la década de los 90 del siglo pasado. Prácticamente toda la primera década del siglo XXI ha mostrado signos claros de debilitamiento. Esto ha sido señalado, sistemáticamente en los Informes del Estado de la región (1999, 2003, 2008 y 2011). Tal debilitamiento se ha dado, paralelamente con la paulatina incursión de estas naciones dentro del lenguaje de la apertura y el libre comercio, lo que ha significado el abandono de los compromisos clásicos en torno a políticas comunes en el ámbito comercial como es la Cláusula Centroamericana de Excepción (ver Delgado, 2011a), para enlazar estas economías con otros mercados.

Sin embargo hay señales positivas, a pesar de esta crisis y de los acontecimientos detonantes recientes, como fueron el golpe de estado en Honduras, el conflicto limítrofe entre Costa Rica y Nicaragua, el retiro de Panamá del PARLACEN y la situación creada primero por la remoción y luego por el nombramiento del Secretario Ejecutivo de la SIECA.

Las retóricas pro integracionistas se reiteran en todas las cúpulas políticas de la región, lo que ha permitido que la experiencia no haya colapsado. Juntos han negociado un Acuerdo de Asociación con la Unión Europea, se ha incorporado Panamá al subsistema de la integración económica, se han estrecha-

Propiedad de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional

do posiciones en torno a políticas comunes, o negociadas, sobre electricidad, cambio climático, salud y compra de medicamentes, seguridad regional y encuentros académicos, multiculturales y deportivos. Se ha observado un mayor dinamismo de la Secretaría General del Sistema que le ha permitido ganar influencia en la conducción y seguimientos de programas y sus presupuestos y en la coordinación de diferentes secretarías especializadas (cf. Informe Estado de la Región, 2011).

De hecho hay muy buenas señales en los estados del Norte del istmo que apuran mayor profundidad en su unión aduanera. Sin embargo, hay reservas y resistencias con concepciones más estrechas, sobre todo en el sur del istmo centroamericano, aunque esto no se manifiesta de esta forma en sus sociedades civiles: sus organizaciones, su intelectualidad, su vida política y el dinamismo de sus movilizaciones la exhiben muy diferente a la nota dominante en la retórica estatal, en torno a la integración.

En Costa Rica, la resistencia del Estado se muestra distante con la dinámica de la sociedad civil y a su apego a los ideales integracionistas, según se ha expresado sobre todo en la actividad académica e intelectual y, en particular, en los talleres que realizó el Capítulo Costa Rica del Comité Consultivo del SICA a propósito de la propuesta de Esquipulas III; pero también al papel asumido por las universidades públicas en formar cuadros para la integración, prácticamente desde 1990, sin parangón en la región, ni en el continente.

En el caso de Panamá, su vinculación con el Sistema ha sido tardía, debido a que su desarrollo económico fue marcado por los servicios canaleros y no por el desarrollismo primero y el aperturismo posterior, aunque Nicaragua, miembro del GATT desde sus orígenes, había soñado aquel sendero interoceánico, desde mitad del siglo XIX, con muchos costos sociales y humanos.

La integración regional no puede renunciar a su bagaje institucional y sus fortalezas. Lo que pueda impulsarse, como intencionalidad modernizadora de la integración, tendrá que asentarse en los pilares y soportes que la integración tiene desde mucho antes de los Protocolos de Tegucigalpa (1991) y de Guatemala (1993), de los Tratados de Integración Social y Marco de Seguridad Democrática (ambos de 1995) y del programa regional Alianza para el Desarrollo Sostenible (1994), pero sobre todo de la fuerza integradora de su dinámica social.

No podría pretenderse mayores construcciones supranacionales con alcance regional, pero sí fortalecer y profundizar las trincheras construidas hasta la fecha. Aunque podrían postularse posibilidades de existencia de instituciones con atribuciones supranacionales a niveles sectoriales, o de involucramiento de unos y no todos los países. Como ejemplos, meramente especulativos y con intención reflexiva, no vería extraño que el órgano intergubernamental que administra el Tratado Trifinio, la zona fronteriza entre Guatemala, El Salvador y Honduras, evolucionara hacia otro con atribuciones supranacionales; tampoco, algo similar en torno al Golfo de Fonseca que alberga historias de tensiones fronterizas entre El Salvador, Honduras y Nicaragua; o el Río San Juan, donde se pueda superar los conflictos perennes si existiera un acuerdo para constituirlo en zona de paz y cooperación.

Propiedad de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional

Bibliografía

AECID. (2010). *Migraciones: mirando al sur. Entrecruzamientos culturales en las migraciones centroamericanas.* México: Centro de Estudios Migratorios.

Bulmer-Thomas, V. y Kincaid, D. A. (2001). *Centroamérica 2020: hacia un nuevo modelo de desarrollo regional.* San José: Cuadernos de Ciencias Sociales, FLACSO, 121.

Camacho Monge, D. (2010). *Movimientos sociales y la unidad centroamericana. Un enfoque sociológico.* Conferencia dictada en el XII Congreso Centroamericano de Sociología celebrada en la Universidad de Costa Rica, Cuadernos de Sociología, N.° 10 Extraordinario, pp. 15-36.

Centroamérica en el Siglo XXI. Una agenda para la competitividad y el Desarrollo sostenible. Bases para la discusión sobre el futuro de la región. (1999). Alajuela: INCAE, HIID, BCIE.

Comisión Ad Hoc Esquipulas III. (2009). *Informe de la propuesta "Esquipulas III: Esquipulas de los pueblos centroamericanos".*

Capítulo Nacional del Comité Consultivo del SICA de Costa Rica. (2009). *Centroamérica zona de paz y libre de ejércitos. "De la sociedad civil costarricense para Esquipulas III".* Funpadem.

Comité Consultivo del Sistema de la Integración Centroamericana CC-SICA. (2009). *Perspectivas de la sociedad civil centroamericana: marco de referencia para la negociación, seguimiento y evaluación del Acuerdo de Asociación Unión Europea Centroamérica.* San José: Funpadem.

Comité Consultivo del Sistema de la Integración Centroamericana CC-SICA. (2003). *Reglamento constitutivo del Comité Consultivo del Sistema de Integración Centroamericana* San Salvador: Funpadem.

Comité Consultivo del Sistema de la Integración Centroamericana CC-SICA. (2002). *Informe de consulta. Estrategia de Modernización del Estado y Perfil de la estrategia para la integración regional.* San Salvador: Funpadem.

Confederación de cooperativas del Caribe y Centroamérica (CCC-CA) (setiembre, 2007). *El cooperativismo regional ante el Acuerdo de Asociación con la Unión Europea.* San José: CCC-CA.

Confederación Universitaria Centroamericana. (1996). *El libro de Centroamérica (un instrumento cívico de los pueblos).* San José: CSUCA y SG-SICA, EDUCA.

Consejo de Ministros de Salud del Sistema de la Integración Centroamericana del Sistema de Integración Centroamericana. (2009). *Agenda de Salud de Centroamérica y República Dominicana, 2009-2018. Unidos por la salud de nuestros pueblos.*

Propiedad de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional

Corte Centroamericana de Justicia. (1997). *La corte de Managua. Defensa de su institucionalidad.* Publicación oficial, Managua: C.C.J.

De la Ossa, Á. (1994). *El sistema de la integración centroamericana: crítica de la visión oficial.* San José: Friedrich Ebert, Stiftung, FLACSO, Fundación Centroamericana por la integración.

De la Reza, G. A. (2006). *Integración económica en América Latina. Hacia una nueva comunidad regional en el Siglo XXI*, México: UAM, Plaza y Janes.

Delgado Rojas, J. (2001). "La participación de la sociedad civil en la integración americana: el caso de Centroamérica". En Roberto González Arana y Beatriz Carolina Crisorio (Eds.). Integración en América Latina y el Caribe. Análisis sobre procesos de regionalización (pp. 229-251). Barranquilla, Colombia: Uninorte.

Delgado Rojas, J. (2004). "El Sistema de la Integración Centroamericana y la Integración Social: Criterios para su renovación y fortalecimiento y para el redimensionamiento de la participación de la sociedad civil". Consultoría realizada por encargo de la CCT-ICAES. San José: Confederación Centroamericana de Trabajadores Instituto Centroamericano de Estudios Sociales (CCT-ICAES). Disponible en: http://www.cctclat.org/integra1.do

Delgado Rojas, J. (2007). "Integración y supranacionalidad en Centroamérica: el sistema que hemos construido", en *América Latina: permanencia y cambio* (pp. 117-134), México: CCyDEL, UNAM.

Delgado Rojas, J. (2008). "Integración y supranacionalidad en América Latina", *en Integración latinoamericana Raíces y Perspectivas* (pp. 183-202), Rodrigo Páez Montalbán y Mario Vázquez Olivera (cords.). México: CIALC, UNAM.

Delgado Rojas, J. (2009a). *Construcciones supranacionales e integración regional latinoamericana*, San José: Editorial de la Universidad de Costa Rica.

Delgado Rojas, J. (2009b). "La especificidad de la integración centroamericana y su aporte al pensamiento integracionista latinoamericano". En *Integración Latinoamericana*, Instituto de integración latinoamericana, UNLP, Argentina, Año XV N.° 20/Junio. Disponible en: http://revista.iil.org.ar/index.php?option=com_content&task=view&id=88&Itemid=230

Delgado Rojas, J. (2011a). "Supranacionalidad y libre comercio en Centroamérica: de la ilusión comunitaria a la realidad multilateral", en María Belén Olmos Giupponi y Luis Arnoldo Rubio Ríos. (eds.). *La adopción de políticas en el Sistema de la Integración Centroamericana. Propuestas para su perfeccionamiento a la luz de la experiencia europea* (pp. 135-161), Madrid: Plaza y Valdés Editores, Universidad Rey Juan Carlos y UNED.

Delgado Rojas, J. (2011b). "Diplomacia cultural y su impacto en el fortalecimiento de una cultura latinoamericana", Primera parte de *Diplomacia cultural, educación y derechos humanos*, vol. 1, México: Dirección General del Acervo Histórico Diplomático, Secretaría de Relaciones Exteriores de México..

Propiedad de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional

Fundación para la Paz y la Democracia (FUNPADEM). (2004). *Foro regional. Repensando la integración centroamericana: recomendaciones para la renovación de su institucionalidad. Memoria.* San José: ACDI, FUNPADEM.

Grinspun, R.; Alvarenga, C. y Shamsie, Y. (eds.). (1999). *Hacia una Integración desde Abajo: Participación, Sociedad Civil e Integración Centroamericana,* Proyecto SICA/CERLAC/PAR, versión electrónica http//:www.sicanet.org.sv/ ccsica/ docs.htm. Enero del 2000

Guerra Borges, A. (1991). *La integración de América Latina y el Caribe.* col. México y América, México: IIE-UNAM.

Guerra Borges, A. (2008), "Regionalismo y multilateralismo, dinámicas distintas, perspectivas disímiles", en Rodrigo Páez Montalbán y Mario Vázquez Olivera, *Integración latinoamericana. Raíces y perspectivas,* (pp. 271-290). México: EON, CIALC- UNAM.

Martínez, A. (2009). *Las universidades y la integración centroamericana,* en cipei, Congreso de León de Nicaragua: CIPEI, pp. 135-141.

Menkos Zeissig, J. (2008). "La educación y la salud en Centroamérica. Una mirada desde los derechos humanos", *Boletín de Estudios Fiscales* No. 10, Guatemala, Centroamérica: Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales, ICEFI.

Lopez Carrión, N. O. (2010). *Acuerdo de "Esquipulas III: Esquipulas de los pueblos". Resultados del proceso de Consulta Regional. Informe propuesta a la reunión de Jefes de Estado y de gobierno del SICA.* Nicaragua: Parlamento Centroamericano y Friedrich Ebert Stiftung.

Molina, C. E. (2001). "Los trabajadores y la comunidad latinoamericana de naciones", En Rafael Cuevas y Jaime Delgado, *Globalización e integración Continental,* (pp.125-191), Heredia: IDELA-UNA.

Programa Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible (Costa Rica). (2011). *Cuarto informe Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible,* San José: PEN.

Segovia, A. (2005). *Integración real y grupos de poder económico en América Central: Implicaciones para el desarrollo y la democracia de la Región(Resumen Ejecutivo),* San José: Fundación Friedrich Ebert América Central.

Soto Acosta, W. (2010). *La integración centroamericana: desafíos para Costa Rica en el contexto del acuerdo de Asociación con la Unión Europea.*

Documento de estudio. Heredia: Escuela de Relaciones Internacionales, Universidad Nacional.

Ulate Chacón, E. N. (2004). *Integración regional y derecho comunitario europeo y centroamericano.* Tomo I Parte General. San José: Eds. Chico.

Propiedad de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional

Regímenes internacionales en las fronteras de Centroamérica como factores potencializadores de la cooperación e integración regional

Juan Carlos Ramírez Brenes

Introducción

El presente capítulo tiene como finalidad mostrar de qué manera las zonas de frontera se podrían convertir en elementos potencializadores de la cooperación y la integración regional en Centroamérica. Además, se aborda el análisis desde la perspectiva de la teoría de los regímenes internacionales, de manera que permita explicar cómo dichos regímenes pueden incidir en la promoción de la cooperación y la integración en la zona. El mismo incluye dos partes, la primera en la cual se presenta un marco conceptual sobre los regímenes internacionales, que busca clarificar en qué consisten, cual es su naturaleza y cómo funcionan. La segunda parte es un estudio de caso donde se presentan los regímenes de dos espacios fronterizos en particular: el Trifinio (Honduras, El Salvador y Guatemala) y la frontera Costa Rica-Nicaragua.

1. Regímenes, cooperación e integración

1.1 Regímenes, cooperación y conflicto

La sociedad internacional, tanto en la actualidad como en el pasado, se ha caracterizado por las relaciones entre el conflicto y la cooperación. Estas se constituyen en dos variables estrechamente interdependientes, y han determinado las relaciones de la actual sociedad internacional. En este caso se entenderá el conflicto como "una situación en la que los actores tienen intereses incompatibles que les llevan a oponerse, bien sea por la posesión de bienes escasos o por la realización de valores incompatibles, llegando incluso al uso de la fuerza para alcanzar sus objetivos" (Barbé, 2011).

Sin embargo, sería importante cuestionarse el por qué los países, representantes de estos y demás organismos cooperan entre sí. Según AXELROD (1990), HOLSTI (1972) y STEIN (1990), algunas de las razones más importantes que tratan de explicar la decisión de por qué ayudar son:

- La búsqueda de la eficiencia o la reducción de costos en las transacciones realizadas por los Estados, tal como la postula, por ejemplo, la teoría de las ventajas comparativas del comercio exterior.
- La necesidad de protegerse frente a amenazas externas comunes.
- El deseo de compartir recursos internacionales considerados como patrimonio de la humanidad, como es el caso de los fondos marinos para los cuales se establecen regímenes internacionales.

Propiedad de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional

- El deseo de reducir externalidades como sucede, por ejemplo, con el deterioro del medio ambiente, lo que ha llevado al establecimiento de regímenes internacionales.
- O simplemente, por el deseo de crear un futuro más seguro y provechoso. Robert Axelrod (1990) desarrolla la idea de que si dos o más Estados consideran que el futuro va a ser importante para ellos y si, a la vez, todos ellos son capaces de reciprocar eventos, entonces la cooperación es posible incluso en un mundo de egoístas sin autoridad central.
- En la política mundial las relaciones entre los actores están caracterizados por los vínculos de cooperación y discordia, pues siempre los intereses comunes y los beneficios de la cooperación internacional pueden advertirse con mayor facilidad. (Keohane, 1988).

La cooperación internacional no es un fenómeno abundante y que ayude siempre a complementar los objetivos y metas de los actores internacionales. Por el contario, la política internacional se ha caracterizado por un alto nivel de conflictividad, o lo que Thomas Hobbes denominó un "Estado de naturaleza", en el cual han existido intereses muy divergentes entre los actores. Por esta razón, como indica Keohane, "sin discordia, no habría cooperación, sino tan solo armonía". Esto se ha hecho evidente en la dinámica de las fronteras centroamericanas según se ha expuesto en múltiples publicaciones relacionadas con el tema.

En este sentido, resulta importante hacer una diferenciación de los conceptos de armonía y cooperación, ya que ambos poseen concepciones divergentes. Pues, "La armonía se refiere a una situación en la que las políticas de los actores automáticamente facilitan los logros de los propósitos de los otros". (Keohane, 1988) Sin embargo, muchas veces estas políticas están cerradas en sus propios intereses y no toman en cuenta los de los demás. Por otra parte, "la cooperación se produce cuando los actores adaptan sus conductas a las preferencias presentes o anticipadas de otros, por medio de un proceso de coordinación de políticas. (...) la cooperación intergubernamental se lleva a cabo cuando las políticas seguidas por un gobierno son consideradas por sus asociados como medio de facilitar la consecución de sus propios objetivos, como resultado de un proceso de coordinación de políticas" (Keohane, 1988).

Por lo tanto, se puede deducir que lo más importante es la disposición de los actores a buscar una adaptación de sus políticas respecto a los objetivos de todos los demás. Si esto no se produce así se estaría, entonces, en presencia de la discordia. Definida esta como "una situación en la que los gobiernos consideran que las políticas de los otros obstaculizan el logro de sus metas, y se hacen mutuamente responsables de esas imposibilidades" (Keohane, 1988). Es decir, se encuentra con un "conflicto de políticas". Esto ayuda a explicar "como los actores, sean Estado o no, coexisten en un escenario anárquico en donde predomina el conflicto no necesariamente entendido como acción violenta o disputa militarizada" (Murillo, 2002). Pero sí por el contrario, los actores adaptan sus políticas y las ponen en consonancia con la de los otros actores se estaría en presencia de la cooperación.

Propiedad de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional

Por consiguiente, no se puede afirmar que la cooperación implique la ausencia *per se* del conflicto. Al respecto, para Keohane, "por el contrario, se haya típicamente mezclada con el conflicto y refleja los esfuerzos parcialmente exitosos de superar el conflicto real o potencial"

1.2. Regímenes y cooperación internacional

Una forma para reaccionar al conflicto real o potencial puede ser la cooperación y es precisamente a través de los regímenes internacionales que se pueden buscar medios de resolución o mitigación. Los mismos permiten no solo conocer las estructuras de la cooperación sino, también, facilitar tanto los acuerdos como la coordinación de políticas entre los actores internacionales.

Sobre algunos de los principales antecedentes relacionados con el origen de los regímenes internacionales, se puede señalar que estos han estado presentes en diferentes estadios en la evolución de la sociedad internacional, y es precisamente después de la Segunda Guerra Mundial cuando se produce la consolidación de algunos de estos regímenes. Sin embargo, desde el punto de vista teórico, en 1975 cuando J. Ruggie proporciona una definición en la que concibe los regímenes internacionales como un conjunto de expectativas mutuas, generalmente de acuerdo con reglas, regulaciones y planes que han sido aceptados por un grupo de Estados (Murillo, 2002).

En este sentido, es que en 1977 Keohane y Nye planteaban la existencia de redes de intereses en las relaciones internacionales. Así mismo, estos se organizaban en forma de redes de normas, reglas y procedimientos que regulaban los comportamientos de los actores –llamando a este proceso "regímenes" y servían, además, para controlar los resultados de los mismos (García, 2010).

Krasner (1983), por su parte, proporciona una primera definición en la que presenta a los regímenes como "un conjunto de principios, normas, reglas y procedimientos de tomas de decisiones, implícitos o explícitos, alrededor de los cuales convergen las expectativas de los actores en una área dada de las relaciones internacionales". En este mismo sentido, argumenta que la relaciones internacionales entre los Estados u actores han generado el desarrollo de una serie de normas y procedimientos que regulan la interacción entre un gobierno y otro, con el propósito de que estos gobiernos regulen y controlen las relaciones transnacionales e interestatales, al crear o aceptar procedimientos para ciertas clases de actividades. A estos acuerdos gubernamentales los dominan regímenes internacionales, en este sentido, el concepto de régimen alude a principios, normas, reglas y procedimientos de toma de decisiones en torno a los cuales convergen las expectativas de los actores de un determinado país, de una determinada región, además coordinan el comportamiento y buscan mejorar los problemas que surgen en torno a la provisión de los bienes colectivos (Krasner, 1991). Dicho autor plantea que todo régimen debe poseer algunos componentes fundamentales, tales como:

Propiedad de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional

I. *Principios:* representan conjuntos de creencias o valores comunes y compartidos. Estos son de dominio público entre todas las partes, conocen su significado y contenidos.
II. Normas: son los esquemas de comportamiento definidos en términos de derechos u obligaciones.
III. Reglas: constituyen las prescripciones particulares respecto a la actuación en casos específicos.
IV. Procedimientos: se refieren a prácticas vigentes, habituales y convencionales relacionadas con los procesos de decisión colectiva.
V. Efectividad: significa que el comportamiento de los actores tiene coherencia con el régimen que le concierne.
VI. Duración: se refiere a que los "regímenes" no son solo reglas temporales de mutua conveniencia, sino que van más allá, instituyen una auténtica costumbre o uso consuetudinario (García, 2010).

Por otra parte, se va a entender la cooperación transfronteriza como la definen López y Benito (1999), es decir como la que tiene lugar en la frontera o la afecta, y que puede manifestarse como cooperación de vecindad entre regiones fronterizas adyacentes o cooperación transnacional entre administraciones y organizaciones regionales o locales. Los esquemas de cooperación se refieren a los arreglos formales e informales que se generan en una frontera entre actores locales institucionales o no con la intención de atender necesidades propias de su ubicación. (Cordero *et ál.*, 2010)

1.3. ¿En qué consisten y cómo funcionan los regímenes?

Keohane (1988) plantea una tipología que puede ayudar a realizar la diferenciación e identificación de los regímenes. Al respecto argumenta que se podrían clasificar como regímenes de más relevancia y que no cambian fácilmente. Los segundos se refieren a regímenes de carácter técnico y que se pueden modificar sin mayores consecuencias. En este mismo sentido, se diferencian como "regímenes fuertes (aquellos que muestran un comportamiento ordenado y previsible) y débiles (los que interpretan las reglas en forma diferenciada)" (Murillo, 2002). Sin embargo, existe un tercer tipo de régimen a los cuales se les denomina intermedios. Estos tienen consecuencias políticas pero son lo suficientemente específicos como para que sus violaciones y cambios sean identificables, además se consideran la esencia de los regímenes internacionales (Keohane, 1988).

Así mismo, Cornago (1998) proporciona otra tipología sobre regímenes de la que se pueden extraer cinco tipos:

a. Declarativo: no entrañan ninguna obligación y compromiso para los estados más allá de la mera adhesión de una declaración conjunta. Estos constituyen a menudo el punto de partida de los regímenes formales.
b. Promocional: cuando los Estados deciden poner a disposición del mismo régimen diversos recursos operacionales, humanos o financieros que puedan contribuir a la promoción de los objetivos adaptados colectivamente.

Propiedad de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional

c. De aplicación: se establecen incentivos para favorecer el cumplimiento de los compromisos sin recurrir al control jurisdiccional, mediante el establecimiento de diferentes formas de gratificación por la observancia de los acuerdos, o con procedimientos extrajurisdiccionales de supervisión y control, que favorezcan el cumplimiento de los acuerdos.
d. De imposición: aquellos a los que los Estados atribuyen capacidad de decisión obligatoria, dotándolos a su vez de mecanismos de control, no necesariamente jurisdiccionales, capaces de verificar e imponer en su caso la observancia de los compromisos adquiridos, requieren alto grado de compromiso político e institucional (legalización) del régimen.
e. De integración: contemplan mecanismos de control jurisdiccional para el cumplimiento efectivo de los acuerdos, incluso el establecimiento de instancias supranacionales de decisión y autoridad, superadoras de mera cooperación intergubernamental (Murillo, 2002).

Igualmente importante son las características que puedan poseer los regímenes; algunos de los aspectos que se podrían identificar son:

a. Se trata de un fenómeno actitudinal, pero que es en sí mismo subjetivo porque "existen inicialmente como entendimientos, expectativas o convicciones de los participantes acerca de una conducta legitima, apropiada o moral".
b. Comprende procedimientos apropiados para la toma de decisiones.
c. Posee una caracterización de los principios y normas que condicionan la conducta de los actores.
d. Tienen un élite construida por los actores principales (estados), pero pueden haber otros.
e. Existen en un área temática en la que las conductas pueden ser moldeadas (Puchala y Hopkins, 1982).

Finalmente, en este apartado se torna relevante señalar que los regímenes internacionales pueden tener diferentes funciones, pero estas dependerán en gran medida de los intereses y expectativas de los actores. Entre las funciones la principal es "facilitar la formulación de acuerdos específicos sobre temas de importancia sustantiva en las áreas temáticas cubiertas por el régimen" (Keohane, 1982). Una segunda función importante es la de "establecer modelos de confiabilidad legal, suministrando una información relativamente simétrica y acomodando los costos de las tratativas de manera que con esos arreglos serán capaces de establecer pactos mutuamente beneficiosos que de otro modo sería imposible establecer" (Keohane, 1988). Algunos consideran que esta es de las más importantes de los regímenes pues ayuda a evitar problemas de información y coordinación entre los actores. Por su parte, la tercera función regímenes es que contribuyen al proceso de aprendizaje y son valiosos como formas estables para ordenar la conducta internacional y mitigar el conflicto en un mundo anárquico (Hass, 1989). En otras palabras, se convierten ya sea en un paliativo o amortiguador de conflicto, o bien en un mecanismo de resolución. Finalmente, según Cornago (1998) citado por (Murillo, 2002), una función más que se le puede atribuir a los regímenes es

Propiedad de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional

que ayudan a "optimizar la gestión de las llamadas externalidades, es decir, los costos para un Estado de las acciones adoptadas por terceros, minimizando riesgos y reduciendo las incertidumbre que de otro modo pudieran surgir".

1.4. ¿Por qué se habla de éxito o fracaso de los regímenes internacionales?

Entre los principales autores de la teoría de los regímenes internacionales, el debate sobre el éxito o fracaso de los regímenes se constituye en otro de los temas de marcado interés. Sin embargo, resulta importante tratar de definir ambos conceptos. Para efectos de este trabajo, la palabra éxito se refiere a la consecución de algo que se desea o se busca, en el caso de los regímenes estaría relacionado con el objetivo o interés colectivo de los actores. Por su parte, el fracaso implicaría lo contrario, es decir cuando no se alcanzaron los resultados deseados. Esto debido a múltiples razones, como la prevalencia de intereses particulares, egoísmo, deficiente institucionalidad o también por lo que Keohane llama el "miope auto-interés".

Algunos de los principales argumentos que explican el cumplimiento o no de los regímenes internacionales se valoran a continuación. En primer lugar, para el cumplimiento de los regímenes es importante que existan intereses comunes entre los actores. Sin embargo, "la sola existencia de intereses comunes no es suficiente: también deben existir las instituciones que reduzcan la incertidumbre y limiten las asimetrías de información" (Keohane, 1988). En este sentido, el autor también plantea, citando a O. Young, que "los regímenes internacionales son instituciones descentralizadas. La descentralización no implica la ausencia de mecanismos que aseguren el cumplimiento, pero significa que las sanciones por violación de los principios o reglas del régimen deben ser instrumentadas por los miembros individuales".

Otro argumento se refiere a la relación costo/beneficio que puedan realizar los actores sobre el cumplimiento del régimen o de las normas y principios del mismo. En este caso, Keohane expone (1988) que "el enigma del cumplimiento es por qué los gobiernos, procurando promover sus propios intereses, cumplen con las reglas de los regímenes internacionales cuando ven que estas reglas están en conflicto con lo que yo llamo su miope auto-interés". Una explicación podría ser que el costo de oportunidad los motiva al cumplimiento, y otra podría que los costos marginales resultarían mayores que los beneficios si no se cumplen las reglas.

Para finalizar, un argumento que ayudaría a ampliar la explicación es la creencia que a través de los regímenes los Estados o actores mejorarán el cumplimiento de los acuerdos contraídos. "En cierto grado, los gobiernos prevén que los regímenes internacionales aumentarán el cumplimiento, y esa convicción da cuenta de su disposición a participar de esos acuerdos" (Keohane, 1988). Lo anterior estaría motivado por dos aspectos: primero la existencia de incentivos para cumplir y segundo que podría haber represalias por el no cumplimiento.

Propiedad de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional

De esta forma, uno de los factores importantes en el análisis de éxito-fracaso de los regímenes es el concerniente a la efectividad de los mismos. En este contexto debe señalarse que un régimen efectivo es aquel que "alcanza sus principales objetivos o se adapta bien para obtener las nuevas metas" (Stoda, 2001). Por lo tanto, la efectividad estaría en función de:

a. Grado en el que las partes cumplen las mismas reglas o fortalezas del régimen.
b. Grado en que se alcanzan ciertos objetivos o se logran ciertos propósitos (Hasenclever, Mayer y Rittberger, 1999).

Por lo tanto, si los regímenes no obtienen los logros esperados, ni cumplen las reglas, ni los objetivos ni se adaptan a los nuevos, se estaría hablando de regímenes no efectivos o sin efectividad.

1.5. Establecimiento de los regímenes internacionales

Otro de los aspectos importantes en el contexto de la teoría de los regímenes internacionales es el tema del establecimiento o demanda de regímenes. En este sentido, sería importante cuestionarse por qué existe demanda de regímenes y cuáles elementos influyen en esta.

Se puede afirmar que al principio uno de los aspectos que podría influenciar la demanda o establecimiento de regímenes, es el grado de interdependencia entre los actores. Entendiendo esta como "dependencia mutua" entre actores internacionales (Keohane y Nye, 1988), la cual podría facilitar el llegar a acuerdos que produzcan beneficios en forma conjunta para todas las partes. Sin embargo, para el establecimiento de estos acuerdos mutuamente beneficiosos se torna importante que medie la voluntad de las partes, pues si "los regímenes se establecen a través del acuerdo voluntario entre un conjunto de Estados [o actores], podemos interpretarlos, al menos en parte, como recursos para superar las barreras a una coordinación más eficaz" (Keohane, 1993).

Otro factor que puede incidir en la conformación de regímenes es la identificación y existencia de intereses comunes entre los actores. Es decir, "la condición para que se formen los regímenes es que existan suficientes intereses complementarios o comunes, de forma tal que puedan hacerse los acuerdos que benefician a todos los miembros esenciales del régimen" (Keohane, 1993). En este sentido, el mismo autor invierte el Teorema de Coase y explica que, para que los regímenes tengan valor para facilitar acuerdos entre gobiernos, deben existir las siguientes condiciones:

a. Falta de un marco legal claro que establezca las responsabilidades de las acciones.
b. Imperfecciones de información (la información es costosa).
c. Costos de transacción positivos.

Propiedad de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional

Por consiguiente, en la dinámica internacional actual es posible que los regímenes se constituyan en mecanismos que ayuden a hacer frente a esas condiciones. Esto debido a que "los regímenes pueden hacer más fácil el acuerdo sí suministran marcos para establecer la responsabilidad legal; mejorar la cantidad y calidad de la información disponible para los agentes o reducir otros costos de las transacciones, tales como costos de organización o de hacer pagos secundarios" (Keohane, 1993).

Un elemento que también podría influir en el establecimiento de los regímenes es lo que se ha denominado "el beneficio potencial"; Es decir, todas aquellas oportunidades de beneficio que identifican los actores de un régimen. Sin embargo, "no sólo daba haber una ganancia nacional potencial que se derive de la formación de un acuerdo internacional, sino que el empresario [actor] debe esperar poder ganar más él mismo del régimen de lo que invierte en organizar la actividad" (Keohane, 1993).

Finalmente, un aspecto que influye en el establecimiento de regímenes es la reciprocidad o lo que Keohane llama la "norma de compromiso generalizado". Esto mismo Jervis (1982) lo denomina la "norma recíproca" sobre la creencia de que si uno ayuda a otros o no los lastima, inclusive a un cierto costo de oportunidad para uno mismo, actuarán a la recíproca cuando den vuelta las cosas. Lo anterior, si se parte de la premisa que los actores actuarían racionalmente y pensando en las ganancias conjuntas a futuro.

1.6. Fronteras e integración

¿Qué se entiende por frontera y límite?

Es importante tener claro el concepto de frontera y cómo este se diferencia del de límite. En este sentido el *Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española* define frontera como "Confín de un Estado" y a su vez el límite significa "Línea real o imaginaria que separa dos terrenos, dos países, dos territorios".

Kaldone Nweihed plantea que el término frontera encierra un sentido genérico que incluye la función específica limítrofe. Y, por consiguiente, define frontera como el conjunto de una relación binomial que abarca el límite mismo y la zona fronteriza adyacente a ambos lados. No impide que el límite sea uno de sus elementos, como de hecho lo es. (...) La frontera es el territorio compartido y el límite una línea imaginaria que los divide jurídicamente. (Nweihed 1992)

De igual forma, Cordero J. C. *et ál.* (2010) plantean que un límite es una línea de separación y una frontera es una zona de contacto y transición en el entendido que en ella se mezclan la cultura, la sociedad, la identidad, la economía y el ambiente producto de las interrelaciones con las poblaciones y recursos naturales al otro lado del límite. Por lo anterior, se ha afirmado que las fronteras son el primer eslabón en la concreción de procesos como el de la integración regional (Hernández, A. y Rojas, R., 2012).

Propiedad de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional

Finalmente, otro concepto del cual se hace mención en muchos casos es el de zona fronteriza, entendida esta como una franja territorial compuesta por las áreas donde las relaciones de la frontera se manifiestan. Así, la región fronteriza aparece como el área en la cual se producen las manifestaciones de los efectos provocados por la presencia del límite internacional (Cordero *et ál.*, 2010).

II. Regímenes en las fronteras centroamericanas. Estudios de caso: el Trifinio (Honduras, El Salvador y Guatemala) y la frontera Costa Rica-Nicaragua

A continuación se analizarán los regímenes del Trifinio (Honduras, El Salvador y Guatemala), la frontera Costa Rica-Nicaragua y la frontera Costa Rica-Panamá. Se abordarán los aspectos característicos de cada una de las fronteras, tales como antecedentes, porqué surgen, actores involucrados, intereses compartidos, normativa, institucionalidad y actividades implementadas conjuntamente. En el caso del régimen del Trifinio se presentan las principales iniciativas de cooperación como lo son la reserva de la fraternidad, lo acuerdos trinacionales, el plan de desarrollo fronterizo o plan trifinio, el proyecto piloto trifinio, las asociaciones de desarrollo fronterizo del plan trifinio y el programa de la cuenca alta del Lempa. En el régimen de la frontera Costa Rica-Nicaragua se muestran las tres iniciativas más importantes, como lo son el "SI-A-PAZ", el proyecto "pro-cuenca San Juan" y los contactos binacionales de la sociedad civil. Finalmente, en la frontera Costa Rica-Panamá se presentan las principales iniciativas que se han alcanzado hasta hoy.

Centroamérica, a través de la historia, se ha caracterizado porque ha existido una buena cantidad de conflictos entre los Estados, los cuales tienen orígenes por diferentes causas. Los motivos de los conflictos han sido diversos, entre los más importantes están: el uso de la fuerza para imponer o resistir el control, las disputas territoriales, la tirantez que producen los desplazamientos masivos de población entre los países, las definiciones de límites marítimos y en un plazo no muy lejano se podría estar presenciando una escala de conflictos ambientales (Hernández y Rodríguez, 2001).

2.1 Régimen del Trifinio (Honduras, El Salvador y Guatemala)

Actualmente el Trifinio puede ser visto como una de las experiencias más importantes en materia de cooperación e integración entre países centroamericanos. Sin embargo, la frontera del Trifinio se ha caracterizado por ser una de las fronteras centroamericanas con más escenarios potenciales de conflicto, principalmente en temas asociados al agua. Esto motivado principalmente por tres factores: el nivel de deterioro ambiental, causalidad externa y la dependencia (Funpadem, 2002); esto a su vez indica la existencia de vínculos de discordia entre diferentes actores.

Propiedad de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional

Pese a esto, resulta importante señalar que la dinámica del conflicto existente en el Trifinio no ha llegado a un nivel de escala mayor, es decir, los conflictos potenciales no se han convertido en reales debido a las diferentes iniciativas, acuerdos e instituciones que se han conformado en la región para promover la cooperación y el desarrollo transfronterizo. Todas estas iniciativas se han implementado principalmente en lo que se le denomina Zona del Trifinio. Esta zona es el lugar o el punto donde convergen las fronteras de El Salvador, Honduras y Guatemala, también denominado Punto Trifinio que se ubica en el Macizo de Montecristo. "En este sector existe una zona ecológica de reconocido valor para sus especies de flora y fauna, que se desarrolla en torno al Macizo de Montecristo, con alturas desde menos de 400 a 2419m.s.n.m" (OEA-IICA, 1987).

A pesar de la existencia de discordia en las interacciones entre algunos actores de la frontera, también se identificó la presencia de vínculos cooperativos, expresados a través de intereses comunes y expectativas mutuas. Seguidamente se analizarán las principales iniciativas de cooperación e integración en el contexto de este régimen.

2.1.1 La Reserva de la Biosfera de la Fraternidad

La dinámica de cooperación e integración transfronteriza en la región del Trifinio tiene sus primeros antecedentes en la década de los sesenta. Específicamente con la firma del Tratado Tripartito de Asociación Económica de 1960. Con este se inicia un proceso institucional de integración centroamericana, el cual buscaba encontrar una alternativa más viable, efectiva y de resultados importantes para los esfuerzos de integración plurinacional. (OEA-IICA, 1988-Plan) Pero se tuvo que suspender por el conflicto armado entre Honduras y El Salvador.

Sin embargo, estos esfuerzos de integración continuaron y es durante los primeros años de la década de los años setenta, cuando se materializa la primera iniciativa trinacional: la Reserva de la Biosfera de la Fraternidad. Sin embargo, antes de que dicha iniciativa fuera una realidad, se dieron varios antecedentes importantes de mencionar:

- El gobierno de El Salvador adquirió en 1971 una propiedad en el Macizo Montecristo y desarrolló obras de protección del bosque que simultáneamente protegen la ciudad de Metapán de las inundaciones.
- En la reunión centroamericana sobre el Manejo de Recursos Naturales y Culturales realizada en San José, Costa Rica en diciembre de 1974, las delegaciones de El Salvador, Guatemala y Honduras acordaron proponer la creación de un Parque Multinacional en el área.
- En 1975, el gobierno de Guatemala elaboró un Plan de Manejo Preliminar para su zona y expresó interés en la formulación de un Plan Maestro Trinacional. El gobierno de Honduras declaró prioritaria el área para estudios forestales y para la posterior creación de un parque nacional.
- En 1982 el gobierno de El Salvador propuso formalmente el estableci-

Propiedad de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional

miento de una Reserva de la Biosfera denominada "La Fraternidad" en el área de Trifinio. Más tarde, en 1983 el Consejo Regional de Cooperación Agropecuaria de Centroamericana (CORECA) solicitó al Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) la elaboración de un perfil de proyecto para el establecimiento de dicha reserva de la Biosfera y acordó buscar el apoyo técnico y financiero de otras agencias internacionales.

- En marzo de 1984 una misión de CORECA presentó a la Secretaría General de la OEA un perfil de manejo de la reserva, elaborado con el apoyo del Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza (CATIE). La OEA gestionó la financiación para elaborar el plan, con lo cual se obtuvo el apoyo de la Comunidad Económica Europea (CEE) en forma de un financiamiento parcial, no reembolsable.
- Atendiendo a las solicitudes de los gobiernos, en febrero de 1986 se realizó una Misión Conjunta OEA-IICA que elaboró una nueva propuesta en la cual se señaló la necesidad de inscribir el manejo de la reserva en el marco de un Plan Regional Integral de Desarrollo del área de Trifinio, la que fue aprobada por los tres gobiernos.(OEA-IICA,1996).

Para finales de los años noventa, a través de una negociación entre los tres países y la comunidad Europea se crea un Plan Maestro para la Reserva de la Biosfera de la Fraternidad, "El Plan Maestro constituye el marco general de políticas, directrices, organización y programas para orientar la administración, manejo y la normatividad de los recursos naturales de la Reserva. El fin primordial del Plan Maestro, es de servir de herramienta y guía a los administradores y usuarios, a fin de producir un desarrollo armónico y sustentable en la región; garantizando las reservas naturales y culturales en la misma." (CEE, 1999).

Lo anterior pone en evidencia que la iniciativa de la Reserva de la Biosfera de la Fraternidad ha pasado por un proceso de evolución, hasta considerarse como el más importante antecedente tanto, de la consolidación de la cooperación transfronteriza, como del denominado "Plan Trifinio", que se abordará más adelante.

2.1.2. Acuerdos básicos de cooperación trinacional

Como se explicó anteriormente, las primeras iniciativas de cooperación en la zona del Trifinio iniciaron por motivaciones de carácter ambiental, en específico por las de conservación de los recursos naturales. Sin embargo, los países no quisieron quedarse ahí, sino que iniciaron esfuerzos para promover un Plan de Desarrollo Integral para dicha región. Esto se pudo materializar a través de dos acuerdos de marcada trascendencia, un memorando de entendimiento y una prórroga.

El primero de los mecanismos que contribuye a institucionalizar la cooperación trinacional es el denominado "Acuerdo de Cooperación Técnica de los Gobiernos de las Repúblicas de Guatemala, Honduras y El Salvador con la Secretaría General de la Organización de Estados Americanos y con el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura para formular

Propiedad de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional

un Plan de Desarrollo en la Región Fronteriza de los tres países", el cual fue firmado el 12 de noviembre de 1986. El objetivo primordial de este convenio era el de establecer las condiciones en que la OEA y el IICA colaborarían con los gobiernos en la realización de un proyecto para la elaborar un Plan de Desarrollo Integral en la zona fronteriza de Guatemala, El Salvador y Honduras. (OEA-IICA, 1996) Este proyecto fue financiado por los miembros de convenio y la Comunidad Económica Europea, los cuales en forma conjunta financiaron alrededor de 750 mil dólares que era lo estimado del costo de esos estudios.

El segundo de los acuerdos fue el suscrito por la OEA y el IICA en forma paralela al acuerdo ya firmado y como apoyo a su ejecución. Este se denominó "Acuerdo de Cooperación para la Ejecución del Proyecto Plurinacional de Desarrollo de la Región Fronteriza de Guatemala, Honduras y El Salvador (Proyecto Trifinio)". Este, al igual que el anterior, se firmó en la misma fecha y su objetivo era definir los aspectos operativos más importantes, términos y condiciones de la colaboración entre la Secretaría General de la OEA y el IICA para la ejecución, en cooperación, del proyecto Trifinio (OEA-IICA, 1996).

Posteriormente, se firmaron un memorando de entendimiento, una prórroga al acuerdo de cooperación técnica y un acuerdo de extensión. El 10 de noviembre 1989, se suscribió el "Memorando de entendimiento entre los gobiernos de las Repúblicas de El Salvador, Guatemala y Honduras con la Secretaría General de la Organización de estados Americanos y el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura". El objetivo central era el de "registrar el compromiso de ambos organismos internacionales para continuar proporcionando cooperación técnica a los países para la ejecución de los proyectos del Plan de la estructura institucional creada para el mismo fin". (OEA-IICA, 1996)

Este memorando fue prorrogado el 9 de noviembre de 1991 y hasta el 31 de diciembre de 1993. En forma paralela, y en tanto el Acuerdo de Cooperación Técnica firmado en 1986 expiraría el16 de febrero de 1992, decidieron firmar una prorroga de dicho acuerdo hasta el 31 de Diciembre de 1993. En este mismo sentido, a finales de 1993, los gobiernos de los tres países muestran su interés de continuar con la Cooperación Técnica, por lo que en mayo y junio de 1994 se suscribe el "Acuerdo de Extensión de la Cooperación Técnica entre los Gobiernos de las Republicas de El Salvador, Guatemala y Honduras con la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos y el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, para le ejecución del Plan de Desarrollo Integral de la Región Fronteriza de los tres Países". En el acuerdo se perfecciona la estructura institucional de la cooperación técnica, estableciendo una Comisión Coordinadora, una Co-Dirección Trinacional, una Asesoría Técnica Internacional y un Comité de Coordinación Técnica y Operativa (OEA-IICA, 1996).

Propiedad de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional

-Caracterización del Plan de Desarrollo Regional Fronterizo Trinacional Trifinio (Plan Trifinio)

Como se mencionó anteriormente, este plan tuvo origen en el convenio suscrito el 12 de noviembre de 1986, y se constituyó en el documento que sienta las bases de lo se espera sea la institucionalidad que promueva el desarrollo sostenible de la región del Trifinio. Por su trascendencia es importante realizar una breve caracterización del mismo, con el fin de que quede claro cuáles eran los fines, metas y perspectivas que se dieron o plantearon en ese momento para las comunidades del Trifinio.

En este plan, existe un marco de referencia que plantea tres elementos primordiales. "En primer lugar, los principios que orientan el proceso de integración centroamericana, del cual el proyecto Trifinio es un caso particular. En segundo lugar, las características que ha adoptado el proceso de desarrollo de los países que forman el Trifinio. En tercer lugar los lineamientos y orientaciones específicos establecidos en el Acuerdo de Cooperación Técnica que dio origen al Plan" (OEA-IICA, 1992).

Uno de los aspectos más importantes contemplados en el marco de referencia se relaciona con las disposiciones o resoluciones adoptadas por la Comisión Coordinadora del Plan (integrada por los vicepresidentes de los tres países), los acuerdos o las resoluciones son las siguientes:

"i. Resolución No.1: Que aprueba los documentos Diagnostico Socioeconómico de la Región Trinacional del Plan de Desarrollo Integral Trifinió y la Estrategia de Desarrollo Integral de la Región Trinacional del Trifinió, que se constituyen, a partir de la fecha indicada. En el principal marco de referencia para la formulación definitiva del Plan. La Estrategia de Desarrollo incluye tres programas básicos operativos (Crecimiento Económico, Infraestructura y Desarrollo Social) y 28 proyectos trinacionales.

ii. Resolución No.13: Que crea, con carácter permanente, la Comisión Trinacional para el Plan Trifinio, su Secretaría Técnica Ejecutiva y las Comisiones Nacionales, una por cada país, acogiendo las recomendaciones sobre la institucionalización del Plan constantes en el documento de Estrategia antes mencionado. Los dictámenes jurídicos y los complementos legales y administrativos que se están dando en los tres países confirman y consolidan la vigencia jurídica de la Comisión Trinacional con todas sus características, incluyendo su Reglamento Orgánico funcional, pero el proceso no ha concluido.

iii. Suscripción de la Declaración de la Reserva Internacional de la Biósfera La Fraternidad (Macizo de Montecristo). Previamente, cada país declaró como Parque Nacional la zona del Macizo que le corresponde (Honduras en julio de 1987, Guatemala en Octubre de 1987 y El Salvador en Noviembre de 1987)". (CEE, 1992).

Propiedad de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional

Un segundo aspecto del plan se refiere a un diagnóstico socioeconómico de la región fronteriza del Trifinio. En este se puede observar una descripción de los municipios que conforman el lugar y sus principales características socioeconómicas. Se plantean los aspectos físicos naturales, así como los demográficos y sociales de la región. En síntesis, se presenta la problemática que predominaba en la región en el momento de establecer el Plan Trifinio.

El tercer componente es una estrategia de desarrollo para la región.

"La estrategia tiene por finalidad definir la orientación del proceso de desarrollo regional a mediano y largo plazos e identificar un conjunto coherente de acciones de corto plazo para ejecutar por parte de los sectores públicos de Guatemala, Honduras y El Salvador a fin de estimular aumentos sostenidos de la producción y empleo, reducir los déficit sociales y perfeccionar la integración del área al proceso general de desarrollo de los países" (OEA-IICA, 1988).

Dicha estrategia plantea dos aspectos que son importantes de señalar y con los cuales se deben comprometer los tres países.

"Primero, que es imprescindible para la protección, conservación y manejo de los recursos naturales del área, desarrollar las zonas periféricas. El segundo concepto es el de que, por tratarse de un área de interés de tres países, sólo una acción conjunta y coordinada de ellos podrá dar una solución satisfactoria a los problemas regionales, a las aspiraciones de desarrollo de la población y al adecuado manejo y protección de los recursos naturales" (OEA-IICA, 1992).

La estrategia también delimita, por un lado las líneas prioritarias por ejemplo el empleo, los alimentos, la energía, la distribución del ingreso y el manejo ambienta; por otro lado, las políticas nacionales de desarrollo de los tres países en relación con el área.

El cuarto y quinto aspecto del Plan están relacionados con los programas y proyectos prioritarios, por lado se presentan los programas y proyectos prioritarios, por lado se presentan los programas y proyectos de desarrollo regional y por otro, los perfiles de proyectos trinacionales. Finalmente, se nos presenta la forma de ejecución del Plan, con aspectos tales como, el marco operativo de las políticas y estrategia de desarrollo, calendario, costos y asistencia técnica.

2.1.3. Proyecto Piloto de Desarrollo del Trifinio

El Proyecto Piloto Trifinio constituye una de las experiencias conjuntas de cooperación más importantes desarrolladas por dos o más países en Centroamérica. El mismo tuvo su origen en noviembre de 1989, gracias al convenio de financiamiento (ALA 88/14) entre la Comunidad Económica Europea y los gobiernos de los tres países.

Este proyecto tenía como objetivo general "contribuir a la integración física y económica del cinturón fronterizo de las repúblicas de El Salvador, Guatemala y Honduras" y entre sus objetivos específicos estaban el fomentar el desarrollo y conservación del bosque nuboso del Macizo Montecristo, y además, integrar

Propiedad de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional

a las poblaciones agrícolas menos favorecidas a las tareas de conservación de los recursos naturales. (Proyecto Piloto Trifinio, 1996). El proyecto tendría una duración desde enero de 1992 hasta marzo de 1997, y el costo aproximado era alrededor de 10 millones de dólares, de los cuales 7,5 millones fueron cooperación no reembolsable de la Comunidad Económica Europea, el resto fueron costos de contrapartida.

Respecto a las actividades implementadas por el proyecto se realizaron inversiones importantes en sectores estratégicos. En primer lugar, en el convenio de financiamiento se plantearon varios fines que conducirían la ejecución del proyecto, estos eran: la reforestación del Macizo Montecristo en áreas nacionales y ejidos municipales, la tecnificación de las explotaciones campesinas y el establecimiento de unidades artesanales para brindar otras alternativas de ingresos a la población. (Proyecto Piloto Trifinio, 1996). Las diferentes actividades desarrolladas produjeron importantes contribuciones no solo en materia de conservación sino también en la mejora de las condiciones socioeconómicas de los pobladores de la zona. La inversión realizada en las diferentes áreas estratégicas ascendió a un monto aproximado a los 4,5 millones de dólares, mientras las acciones prioritarias estuvieron orientadas al financiamiento de las actividades relacionadas, en primer lugar, con la reforestación y protección ambiental, la cual desde los inicios de la cooperación trinacional ha estado entre los objetivos prioritarios. Y en segundo lugar, se priorizaron las actividades de infraestructura, esta como un primer paso para la promoción del desarrollo local.

2.1.4. Asociación Trinacional para el Desarrollo Sostenible de la Región del Trifinio (ATRIDEST)

En el contexto del Proyecto Piloto se le dio una marcada relevancia a la promoción de organizaciones de base, las cuales contribuyeron a la integración socioeconómica de la región. En este sentido, surgen una serie de asociaciones, agrupaciones, cooperativas y otros gremios con un carácter trinacional.

En este ámbito y a raíz de la necesidad de consolidar una organización multigremial que fue reconocida legalmente en cada país, surge la denominada Asociación Trinacional para el Desarrollo Sostenible de la Región del Trifinio o comúnmente conocida como ATRIDEST, por sus siglas. La finalidad de esta asociación era darle seguimiento a las acciones de desarrollo emprendidas por el Proyecto Piloto y su papel en la administración de recursos, productos y resultados transferidos por el Proyecto a su finalización, en estrecha coordinación con las estructuras gubernamentales y los sectores privados de la zona (Proyecto Piloto Trifinio, 1996).

La ATRIDEST fue reconocida por los gobiernos de los tres países, los cuales planteaban que bajo la coordinación de la Comisión Trinacional del Plan Trifinio (que recibió los bienes, derechos y obligaciones del Proyecto Piloto) se iniciaría una nueva etapa para darle sostenibilidad y abrir nuevas fronteras de cooperación para la continuidad de acciones en común en el campo del desarrollo socioeconómico y de la integración Trinacional (Proyecto Piloto Trifinio, 1999).

Propiedad de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional

Esta es una organización de la sociedad civil que desarrolla acciones de integración, conservación de los recursos naturales y el ambiente en pro del desarrollo sostenible de la región. A su vez es una organización no gubernamental sin fines de lucro que funciona trinacionalmente a través de un Consejo de Coordinación Trinacional, el cual tiene a su cargo una unidad técnica de apoyo. Está formada a nivel de cada país por asociaciones, de pequeños agricultores, asociaciones de maestros ambientalistas, cooperativas de ahorro y crédito, asociaciones de integración y desarrollo cultural y social (ATRIDEST, 2000).

La asociación que nació el 20 de noviembre de 1996, a pesar de que inició sus operaciones sin un capital semilla propio, realizó pequeñas acciones ambientales y organizativas, financiadas por el Proyecto Piloto Trifinio. Pero para 1999 comenzó proyectos productivos orientados a su sostenibilidad y financiados por el Proyecto Piloto. Sin embargo, este tipo de financiamiento terminó en los últimos meses de 1999, debido a que el proyecto piloto acabó y transfirió los bienes, derechos y obligaciones a la Comisión Trinacional Plan Trifinio. Esto dejó a la ATRIDEST sin el apoyo de un capital base y con un compromiso de pago importantes (ATRIDEST, 2001).

2.1.5. Tratado Trinacional

Como se ha evidenciado anteriormente, el régimen de cooperación del Trifinio ha pasado por un proceso evolutivo para llegar a una importante consolidación. Recordemos que la creación y evolución de regímenes puede verse facilitada por la confianza mutua entre los actores y esto específicamente lo que ha ocurrido entre los tres gobiernos. Precisamente, en el contexto de ese proceso de evolución es que surge la necesidad de aprobar un tratado que reglamente, operativice y coordine la ejecución del Plan Trifinio. Por lo tanto, el 31 de Octubre de 1997 se firmó en ciudad de Guatemala el "Tratado entre las Repúblicas de El Salvador, Guatemala y Honduras para la Ejecución del Plan Trifinio".

Este instrumento quizá es el de más valor para el fortalecimiento de la institucionalidad del Plan Trifinio, ya que vela tanto por la ejecución del plan y su permanente actualización, como por que ayuda a garantizar la integralidad, coherencia e interdependencia de las acciones llevadas a cabo en la región (CTPT, 1998). Ese fortalecimiento de la institucionalidad puede ayudar tanto a disminuir la incertidumbre entre los actores como a mejorar la comunicación. El tratado en su artículo primero establece que "el objeto del presente tratado es el fortalecimiento institucional del Plan Trifinio a través del reconocimiento y la normación de las funciones de la Comisión Trinacional y de sus órganos encargados de velar por la ejecución del Plan y de su permanente actualización".

Dicho tratado está compuesto por diez capítulos, los cuales abordan las siguientes temáticas o lineamientos: se establece el objeto del tratado y se delimita la región del Trifinio. Se definen las competencias y funciones de la Comisión Trinacional, al igual que se plantean las funciones de la Secretaría Ejecutiva Trinacional. Además contiene los requisitos y funciones del

Propiedad de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional

secretario ejecutivo Trinacional, y se establece la designación y funciones de los directores ejecutivos aacionales. Finalmente se esgrime la corformación y funciones del Comité Consultivo y la concerniente a la asignación de financiamiento (CTPT, 1998).

2.1.6. *Programa Cuenca Alta del Lempa*

El programa de la Cuenca Alta del Lempa que se implementa en la región del Trifinio, tiene sus orígenes desde 1987 con el conocido proyecto Plan Trifinio financiado por la Comunidad Europea. Allí se planteó la necesidad de promover el desarrollo de la cuenca del Lempa y de otras como la del Motagua; por consiguiente, se elaboró un primer diagnóstico de la cuenca en el año 1987. Sin embargo, en ese momento la iniciativa no tuvo una gran aceptación ya que las prioridades eran más de orden político y económico. No fue sino hasta 1996 cuando la Comisión Trinacional Plan Trifinio (nacida del Tratado Trinacional) retoma la vieja idea de promover el desarrollo sostenible en la Cuenca Alta del Lampa. Ante esto, se hicieron gestiones ante el Banco Interamericano de Desarrollo pero no se pudo materializar debido a que la Comisión no poseía personería jurídica. Pero en 1999 el BID envió una misión de identificación para determinar la viabilidad de la propuesta de programa, por lo cual se aprobó que en el año 2000 se realizara un estudio de factibilidad para aprobar los fondos para el programa, este se aprueba un año después.

Dicho programa tiene como objetivo fundamental el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes de la cuenca alta del Río Lempa, mediante acciones que propicien el desarrollo sostenible del área de intervención, tendiente a romper el ciclo pobreza- degradación de los recursos naturales. Los objetivos específicos son: (i) alcanzar un manejo sostenible de los recursos naturales renovables de la región, (ii) reducir la vulnerabilidad ante riesgos naturales, (iii) fomentar las actividades productivas y la diversificación económica y (iv) fortalecer los gobiernos locales y mejorar la capacidad organizativa de las comunidades dentro de un marco de integración trinacional (BID, 2001).

En el programa se ha considerado de vital importancia el definir de una estrategia de intervención con el fin de maximizar el impacto del programa en toda la zona. Para esto se escogieron las áreas más críticas para la respectiva intervención. Algunos de los factores que se tomaron en cuenta para priorizar las áreas críticas fueron: "población y problemas poblacionales, potencial hídrico, cultivos y vocación agropecuaria, vocación forestal, cubierta forestal y deforestación, tamaño de la finca, uso actual y sobreuso del suelo, pendientes y susceptibilidad a la erosión. De los estudios previos se concluyó que el área prioritaria de intervención agropecuaria y forestal para un Programa de este tipo tendría su mayor impacto en 23 sub-cuencas prioritarias, del total de 47 que forman la Cuenca alta. Las áreas seleccionadas muestran poca dispersión y una conveniente agrupación en los tres países y cubren cerca de 1.000 km^2 con una población estimada de 77.000 personas" (BID, 2001).

Propiedad de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional

El programa propuesto tiene un costo total equivalente a US$31,5 millones de dólares. Con un desglose de $17,5 millones para El Salvador ($14 millones son préstamos), $7 millones para Guatemala ($4,5 millones son préstamos) y $6,8 millones para Honduras (3,3 millones son préstamos) (BID, 2001).

En otro orden de cosas y antes de continuar con el siguiente régimen de cooperación, resulta importante mencionar que por la dinámica del conflicto tanto real como potencial de la zona fronteriza del Trifinio, cada vez es imperativa la existencia y consolidación del régimen de la cooperación existente en esta zona. Este régimen ha pasado por un proceso de evolución para llegar a los niveles de logro adquiridos hasta este momento. Sin embargo, es necesario continuar consolidando la institucionalidad desarrollada, ya sea a través del esfuerzo propio de los gobiernos involucrados o bien a través de las fuentes o agencias cooperantes y de la sociedad civil. De acuerdo con los resultados obtenidos en la integración trinacional habría que afirmar que dicho régimen ha sido exitoso, ya que han alcanzado muchos de los objetivos, metas y perspectivas propuestas por los actores. Además, se constituye en un modelo de integración a nivel Centroamericano, principalmente por sus avances en materia de acuerdos y de actividades o esfuerzos conjuntos en pro del desarrollo de las zonas fronterizas.

2.2. Régimen de la frontera Costa Rica-Nicaragua

Las regiones fronterizas en múltiples análisis han sido percibidas como zonas donde pueden converger el conflicto y la cooperación. De la misma manera se presentan importantes vínculos de interdependencia entre las comunidades vecinas de dichas zonas; por lo tanto, esa convivencia y cercanía promueve que se compartan también problemas y oportunidades. Estas zonas muchas veces son percibidas como espacios donde existe una integración natural, más que una integración política. Ya que la dinámica se caracteriza porque las comunidades generan acciones cooperativas orientadas a la solución conjunta de problemas comunes. En donde la sociedad civil puede jugar un rol protagónico en la promoción de la participación ciudadana en la búsqueda de mejores niveles de desarrollo local.

La frontera Costa Rica-Nicaragua, con un territorio aproximado de 17. 733,15 km^3 y con una población de alrededor de 430 mil habitantes (Matul, 2007); ha sido estudiada en diversas ocasiones desde muchos ámbitos de acción, por ejemplo ambiental, socioeconómico, migratorio, etc. Sin embargo, aún hacen falta acciones orientadas a tratar de mitigar los altos niveles de pobreza de estas zonas, pues en ocasiones son percibidas como regiones olvidadas por los gobiernos centrales. En este sentido hace algunos años, "en el lado costarricense, un 55 % de las familias vive en hogares de condiciones por debajo de la línea de pobreza. En el lado, nicaragüense, la medición de pobreza, tanto a partir del ingreso como de las necesidades básicas insatisfechas, concluyeron que más del 70 % de la población vive en condiciones de pobreza o extrema pobreza" (Granados y Jiménez, 2002). De acuerdo con la encuesta de hogares para el 2010 la región Chorotega presentaba un 32,6 % de índice de pobreza; por otra parte, la región fronteriza en estudio se caracteriza por una importante riqueza natural y gran cantidad de atractivos que pueden ser aprovechados de una manera sostenible.

Propiedad de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional

La región fronteriza entre Costa Rica y Nicaragua se ha caracterizado por estar inmersa en una interesante dinámica de conflictos transfronterizos. En este sentido, algunos de los aspectos que han incidido en la reciente generación de conflictos y en la potencial aparición de nuevos escenarios, son, en primer lugar, los históricos conflictos fronterizos asociados al Río San Juan. En segundo lugar, los importantes niveles de pobreza en ambos lados de la frontera; en tercer lugar, los altos y crecientes niveles de degradación ambiental, la cual según los autores mencionados, es muy desigual. Todos estos aspectos podrían caracterizar a la dinámica de conflicto en la zona en una fase latente. Lo anterior hace suponer que por la dinámica existente, la cooperación podría jugar un rol fundamental en la desaceleración de la potencialidad de conflictos en dicha frontera.

El régimen de esta frontera se caracteriza por la existencia de tres iniciativas primordiales a pesar de que se presentan otras, estas son: el Proyecto SI-A-PAZ, el Proyecto Pro-cuenca y los contactos binacionales de la sociedad civil. A continuación se muestran algunos de los esfuerzos de cooperación transfronteriza más importantes, que podrían llevar a la consolidación del régimen de cooperación.

2.2.1. *"Si-A-Paz"*

Para la década de los setenta surge el primer antecedente relevante de cooperación binacional en la cuenca del San Juan. Este se le denominó "Sistema de Áreas Protegidas para la Paz" o Si-A-Paz, el cual resume el interés de ambos países en materia protección de los recursos naturales de la zona fronteriza. "SI-A-PAZ es un proyecto de conservación entre Costa Rica y Nicaragua concebido desde 1974, cuyos esfuerzos de implementación binacional se interrumpieron a mediados de la década de 1990. En Nicaragua, SI-A-PAZ comprendía 12,000 km² del sureste y se ubicaba al sur del río Punta Gorda, abarcando la parte sur de Chontales y parte de la Región Autónoma Atlántica Sur-RAAS-" (Centro para la Gestión de Estudios Ambientales, 1998). A pesar de que esta iniciativa fue bien vista por los gobiernos y algunos de los pobladores de la zona, lo cierto es que no ha habido grandes avances. Quizás uno de los logros más importantes fue el establecimiento de la Reserva Indio de Maíz, en la comunidad nicaragüense de El Castillo, así como de algunos centros de investigación en materia ambiental.

Un aspecto importante de detallar es el proceso de diálogo a través del cual se llega a la constitución de este proyecto. Tal como se mencionó anteriormente, los inicios se remontan a 1974, cuando en la Primera Reunión Centroamericana de Gestión de los Recursos Naturales y Culturales se analizaron los procesos de deforestación y se planteó la necesidad de conservar las importantes áreas forestales a lo largo de las fronteras de los países centroamericanos. En ese momento se inician los primeros contactos entre instituciones nacionales encargadas del medio ambiente, como lo eran el Instituto de Recursos Naturales (IRENA) de Nicaragua y el Ministerio de Recursos Naturales Energía y Minas (MIRENEM) de Costa Rica.

Propiedad de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional

Un segundo antecedente importante en este proceso de diálogo fue en la Segunda Reunión Centroamericana de Gestión de los Recursos Naturales y Culturales, celebrada en Guatemala en octubre de 1987, en donde las delegaciones de Costa Rica y Nicaragua presentaron dos documentos preparatorios con dos llamados a la cooperación internacional, uno sobre la Gestión Integrada de la Cuenca del San Juan y el otro una Propuesta para la Creación de una Reserva de Múltiple uso en la Cuenca del río San Juan.

El tercer antecedente se dio en febrero de 1988 en la XII Asamblea General de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN), celebrada en San José, Costa Rica, en la cual los ministros de recursos naturales de ambos países firmaron una Carta de Intenciones para facilitar el establecimiento de un Sistema Internacional de Áreas Protegidas para la Paz (SI-A-PAZ) (OEA, 1997).

Posteriormente, para el año 1990 se producen dos actos importantes, primero en agosto en la reunión de la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (CCAD), los ministros de recursos naturales establecieron una Comisión Nacional de SI-A-PAZ en cada país, así como una Comisión Coordinadora Binacional. El segundo se dio en diciembre, ambos ministerios firmaron un Acuerdo Gubernamental entre el MIRENEM y el MARENA sobre el proyecto SI-A-PAZ. Finalmente, en 1991 los presidentes de los dos países firmaron en Managua, un acuerdo de cooperación entre los gobiernos en donde se incluyeron diversas áreas de mutuo interés, entre ellas los temas ambientales (UNEP, 2001).

2.2.2. Pro-Cuenca San Juan

Pro-Cuenca San Juan constituye una de las más importantes iniciativas de cooperación binacional, la cual se dio en torno a la cuenca internacional del río San Juan, y que no solo fue relevante por un leve avance institucional sino también por los resultados y experiencias obtenidas en los años de su ejecución. Dicha iniciativa se materializa a través de los esfuerzos de los gobiernos de Costa Rica y Nicaragua, que acordaron a mediados de los noventa implementar un proyecto conjunto para el Manejo Ambiental y Desarrollo Sostenible de la Cuenca del Río San Juan, el cual buscaba una profundización en el conocimiento de la cuenca, así como una orientación hacia un desarrollo económico y social sostenible en armonía con el ambiente.

Es relevante hacer mención a algunos antecedentes del proceso de diálogo entre ambos gobiernos, los cuales con la ayuda de organismos internacionales buscaban darle una visión integral a la problemática de la cuenca del San Juan. Entre los principales antecedentes están:

- En la XXI Reunión de Vicepresidentes de Centroamérica, realizada en San Salvador en mayo de 1993, los vicepresidentes, considerando que los Gobiernos de Costa Rica y Nicaragua manifestaron su interés de iniciar un proceso de Desarrollo Integral de la Cuenca del Río San Juan, decidieron respaldar la iniciativa para junto con la comunidad internacional y los organismos nacionales interesados, iniciar los

Propiedad de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional

trabajos conducentes a la formulación de un Plan de Desarrollo Integral de la Cuenca del Río San Juan.

- En abril de 1994, representantes de OEA y del PNUMA se reunieron en San José y Managua, respectivamente, con representantes de los Gobiernos de Costa Rica y Nicaragua, para acordar los términos de referencia preliminares de un proyecto de cooperación técnica internacional para la Cuenca del Río San Juan, así como un cronograma de acciones.
- En mayo de 1994 los presidentes de Costa Rica y Nicaragua ratificaron su voluntad de iniciar una nueva etapa en las relaciones entre ambos países, y firmaron un comunicado entre cuyos puntos se destacaba la importancia de trabajar, conjuntamente, para promover una colaboración cada vez más estrecha.
- En octubre de 1994 el PNUMA y la SG/OEA suscribieron un acuerdo en el cual el primero se comprometió a hacer los aportes financieros para que la SG/OEA implementara la ejecución del Proyecto y administrara los fondos de cooperación técnica propios y los asignados por el PNUMA.
- En octubre de 1994, dentro del marco de la Alianza Centroamericana para el Desarrollo Sostenible (ALIDES), los países centroamericanos definieron que el Desarrollo Sostenible de Regiones Fronterizas es un instrumento prioritario para combatir la marginalidad y la pobreza, promover la preservación de los recursos naturales y auspiciar la armonía entre los pueblos.
- La anterior prioridad es reafirmada en la Declaración de Principios de la Cumbre de las Américas (Miami, diciembre de 1994), en la que los presidentes de América convienen en respaldar dicha Alianza en la búsqueda de "fortalecer las democracias de la región mediante la promoción de la prosperidad social y económica, y la gestión racional del medio ambiente" (OEA,1997).

De lo anterior se puede argumentar que para llegar al establecimiento de acuerdos de colaboración respecto a la cuenca del San Juan, ha mediado la voluntad tanto de los actores locales como de algunos organismos internacionales con intereses en la región. Esto conllevó a la identificación de intereses comunes que facilitaron la consecución de acuerdos a nivel binacional.

Por otra parte, este proyecto tiene una característica particular y es que posee bastantes objetivos generales, los cuales no solo son ambiciosos sino que tratan de darle una visión integral al manejo de la cuenca. Según lo plantean los propulsores del proyecto, estos objetivos han sido establecidos en concordancia con los planeamientos y pautas de la Alianza Centroamericana para el Desarrollo Sostenible. Los objetivos son los siguientes:

- "Realizar el diagnóstico de las Condiciones Ambientales de la Cuenca del Río San Juan y otras cuencas vecinas menores.
- Implementar un Componente de Catalogación de la Información sobre los Recursos Naturales y Condiciones Ambientales de la Cuenca del Río San Juan, registrando la información relevante para la planificación y gestión integral de los diversos aspectos de la Cuenca.

Propiedad de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional

- Elaborar una propuesta de Zonificación Ambiental como base para el Plan de Acción Ambiental y Desarrollo Sostenible, la cual permita identificar las zonas prioritarias de intervención y definir sus capacidades para encarar el desarrollo.
- Proponer el los lineamientos básicos para el Plan de Acción Ambiental y Desarrollo Sostenible de la Cuenca del Río San Juan y otras cuencas de la vertiente atlántica fronteriza que contemplen políticas y estrategias para el mejoramiento de la calidad de vida de la población y para la conservación de los recursos naturales.
- Preparar las bases de un programa de Fortalecimiento Institucional como medio efectivo para la acción integrada y coordinada en la implementación de las acciones acordadas.
- Promover actividades de difusión y de capacitación en ambos países que posibiliten el manejo ambiental y el desarrollo sostenible del área de la Cuenca" (OEA, 1997).

En el contexto del proyecto se pueden evidenciar dos resultados muy importantes, estos son el haber elaborado un diagnóstico lo suficientemente amplio de la cuenca y el establecimiento de un Plan de Acción para el desarrollo sostenible de la cuenca del San Juan. Respecto al diagnóstico cabe mencionar que anteriormente no existía un estudio de esas características en donde quedará plasmada la realidad socioeconómica y ambiental que se vive en dicha cuenca. Entre los principales aspectos que se abordaron en el diagnóstico están: fisiografía y recursos naturales, biodiversidad, aspectos sociales, actividades productivas y uso de los recursos naturales, y el marco legal institucional del medio ambiente.

Por su parte, el Plan de Acción para el Desarrollo Sostenible de la Cuenca del San Juan busca promover el manejo ambiental como forma de facilitar un proceso de desarrollo sostenido de la región, esto a través de una serie de lineamientos estratégicos. Al respecto, la estrategia de desarrollo de la cuenca se fundamenta en varios objetivos y principios, pero "el objetivo final de la Estrategia es el desarrollo humano, siendo que la conservación de los recursos naturales es una necesidad para alcanzarlo" (OEA, 1997).

Finalmente, cabe señalar que para la ejecución total del proyecto, se estimó que este debía pasar por algunas fases fundamentales. Entre ellas una donde se elaboró el diagnóstico y las bases del plan de acción, esta fue entre 1997 y 2003 y comprende tanto el Plan Estratégico como los estudios básicos y proyectos demostrativos. Y otra sería la ejecución o implementación del Plan Estratégico de Acción, prevista para después del 2003.

Esta iniciativa se constituye en la principal experiencia de cooperación binacional Costa Rica-Nicaragua a nivel gubernamental. La misma podría haber sido la base para la prevención y resolución de conflictos fronterizos entre ambos países, siempre y cuando se hubiera promovido la conformación de una institucionalidad en la que participaran no solo el sector de gobierno, sino también la sociedad civil y principalmente los actores locales o comunidades relacionadas con la cuenca.

Propiedad de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional

2.2.3. Contactos binacionales de la sociedad civil

- Reuniones binacionales Costa Rica-Nicaragua

En la frontera Costa Rica y Nicaragua y las relaciones bilaterales entre ambos países, han existido una gran cantidad de espacios no formales o extraoficiales de diálogo, tanto entre entidades organizadas de la sociedad civil como de las no organizadas, principalmente las comunidades fronterizas. Espacios que han sido aprovechados para definir aspectos comunes de relaciones binacionales, como lo son los intereses y objetivos comunes, problemáticas compartidas, posibilidades de trabajo conjunto, agendas y prioridades comunes. De estos espacios han surgido algunas iniciativas de cooperación que se han implementado en la zona.

-Red de grupos de trabajo y organismos de la sociedad civil Nicaragua-Costa Rica:

Esta fue una iniciativa promovida por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) entre 2000 y 2001. Fundamentalmente se buscaba promover espacios de discusión y análisis sobre diversos temas de la relación binacional Costa Rica-Nicaragua. Fue precisamente en este contexto que surgió la Comisión Binacional Ambiental de la Sociedad Civil. Esta comisión se originó en una Reunión Binacional celebrada en marzo del 2001, en la isla de Ometepe, Nicaragua; la misma estaba integrada por representantes de la sociedad civil de ambos países. Los objetivos de dicha comisión eran, en primer lugar, propiciar un espacio que permitiera la construcción de una agenda Nicaragua-Costa Rica en materia ambiental de la zona fronteriza y, en segundo, promover lineamientos y ejes estratégicos definidos en la agenda binacional del sector ambiente para facilitar una cultura binacional de integración.

-Confederación de Municipios Fronterizos
La Confederación de Municipios Fronterizos Costa Rica-Nicaragua se originó en al año 2000 y fue promovida por organizaciones no gubernamentales con proyectos en la región fronteriza. Este constituyó gracias a que previamente existían Federaciones de Municipios Fronterizos de cada país. La idea principal de la Confederación es crear un espacio de discusión de la realidad municipal, socioeconómica y ambiental de los municipios fronterizos con el fin de buscar soluciones conjuntas en pro del desarrollo de las regiones fronterizas. En el año 2002 han habido dos importantes reuniones, una celebrada en abril en San Juan del Sur de Nicaragua, en la que los representantes de la Confederación solicitaron a los ministros de Ambiente de los respectivos países la priorización de la zona Rivas-Guanacaste en el proyecto del Corredor Biológico Mesoamericano. La segunda reunión llevada a cabo a mediados de año en Liberia Costa Rica, donde se discutieron algunos de los problemas compartidos más apremiantes de la zona y en donde se obtuvo el apoyo del Corredor Biológico Mesoamericano para algunas propuestas (La Prensa, 2002).

Propiedad de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional

-Triángulo de la Solidaridad: Foro "La pobreza no conoce fronteras"

El triángulo de la Solidaridad fue una iniciativa impulsada por el Gobierno del entonces presidente de Costa Rica Dr. Miguel Ángel Rodríguez (1998-2002), este era una estrategia de desarrollo local que buscaba promover la participación ciudadana, fortalecer y mejorar la calidad de vida. Estaba integrado principalmente por las comunidades, las municipalidades y las instituciones gubernamentales. En el contexto del Triángulo surgió, en febrero del 2001, la idea del Foro "La pobreza no conoce fronteras", que fue una iniciativa impulsada por los gobiernos de Nicaragua y Costa Rica, la cual estaba presidida por la Secretaría de Acción Social de Nicaragua y la Primera Vicepresidencia de Costa Rica. El objetivo del foro era plantear estrategias para el desarrollo local en municipios fronterizos de ambos países, lo que llevara a implementar proyectos comunes de educación, salud, vivienda, agua, electricidad y saneamiento ambiental. En dicho foro se logró establecer o identificar las prioridades de proyectos a realizar en el corto y mediano plazo y en determinadas áreas estratégicas (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2002).

2.2.4 Programas e iniciativas universitarias

Desde hace varios años las universidades estatales de ambos países han venido tratando de implementar acciones conjuntas en las zonas fronterizas de ambos países. Esto se ha puesto en evidencia por medio de varios proyectos institucionales que se han ejecutado en la frontera. Dos de las más recientes experiencias de cooperación académica interuniversitaria lo constituyen las siguientes iniciativas:

1- Programa de desarrollo local transfronterizo La Cruz-Cárdenas

Este es un programa que nace por iniciativa de académicos de la Sede Regional Chorotega de la Universidad Nacional, que por los vínculos con académicos de la UNAN-León deciden iniciar esfuerzos para implementar acciones conjuntas en la zona fronteriza de La Cruz (Costa Rica)–Cárdenas (Nicaragua). Por los vínculos históricos de ambos municipios, esta iniciativa fue tomada con un gran beneplácito por los alcaldes de las dos municipalidades, quienes en el pasado han llevado a cabo otros vínculos cooperativos.

En el 2010, en una sesión celebrada en el Municipio de Cárdenas en Nicaragua, con la presencia de representantes de ambas universidades, alcaldes de los dos municipios y representantes de la sociedad civil se elaboró un programa denominado *Programa de Desarrollo local, Turismo y Cooperación Transfronteriza.* El mismo tiene como objetivo fundamental, "Fortalecer la organización comunal y generar capacidades empresariales para el fomento del desarrollo local sustentable, el turismo y la cooperación transfronteriza en las comunidades fronterizas de los Municipios de La Cruz (Costa Rica) y Cárdenas (Nicaragua)".

En este momento únicamente se han logrado implementar acciones en las comunidades fronterizas del Cantón de La Cruz, a través de un proyecto institucional de la Universidad Nacional denominado "Fortalecimiento de la organi-

Propiedad de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional

zación comunal y desarrollo de capacidades empresariales en los pequeños (as) productores (as) y microempresarios (as) para el fomento del desarrollo sustentable en las comunidades fronterizas del cantón de La Cruz, Guanacaste".

2- Programa interuniversitario de desarrollo transfronterizo Costa Rica-Nicaragua

En el 2011 por iniciativa del Instituto Tecnológico de Costa Rica se convoca a las universidades estatales de ambos países para analizar la posibilidad de iniciar esfuerzos para trabajar de forma conjunta en la frontera Costa Rica-Nicaragua. Esto se hizo realidad en una primera reunión llevada a cabo a finales del 2011en Santa Clara de Ciudad Quesada, donde se planifica una serie de encuentros binacionales. El primero se llevó a cabo en febrero del 2012 en León Nicaragua, donde se inicia con la definición de las líneas de acción para el trabajo conjunto y se firma una declaración de académicos apoyando los esfuerzos de los rectores de ambos países para fortalecer los vínculos de cooperación transfronteriza, a dicha declaración se le tituló "Hacia la construcción de una cultura de Paz en la zona transfronteriza de Nicaragua-Costa Rica".

La segunda reunión se llevó a cabo en mayo del 2012 en Santa Clara, donde se inicia la construcción del programa y un portafolio de proyectos conjuntos. El programa fue denominado "Programa Interuniversitario Para Apoyar El Desarrollo Económico Local Sostenible Transfronterizo Costa Rica-Nicaragua". El objetivo de este es promover el desarrollo socioeconómico local, sostenible e inclusivo transfronterizo Costa Rica-Nicaragua a través de acciones conjuntas interuniversitarias. En este programa participan las siguientes universidades:

- Universidad Nacional Autónoma de Nicaragua, León (UNAN-León).
- Universidad Nacional Autónoma de Nicaragua, Managua (UNAN- Managua).
- Universidad Nacional Agraria (UNA. Managua. Nicaragua).
- Instituto Tecnológico de Costa Rica (ITCR).
- Universidad Nacional (UNA. Costa Rica): Sede Regional Chorotega, Centro Internacional de Política Económica (CINPE).
- Universidad Estatal a Distancia (UNED. Costa Rica).

A manera de síntesis sobre este régimen, cabe señalar que las iniciativas anteriores de cooperación binacional entre Costa Rica y Nicaragua se constituyen en los más importantes mecanismos de cooperación que facilitarán la construcción de un régimen de cooperación transfronteriza. Hasta ahora han existido algunos avances para el establecimiento de acuerdos, reglas, principios y procedimientos de toma de decisiones, para implementar acciones conjuntas. También se han dado acercamientos a nivel gubernamental (universidades) y no gubernamental que permiten una coordinación de políticas entre los actores locales. Sin embargo, hasta que no produzca una disminución de la escalada del conflicto y una despolitización del tema de Río San Juan entre ambos gobiernos, no se podrá llegar a una total consolidación del régimen de cooperación para esta frontera. Esto debido a que para llegar a

Propiedad de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional

una consolidación del régimen, sería necesario no solo el compartir intereses sino la voluntad de ambos gobiernos para el establecimiento de acuerdos o normativas para la regulación de las temáticas relacionadas con el desarrollo de las comunidades fronterizas.

III. Conclusiones: analizando los vínculos

- Los regímenes internacionales se pueden considerar como un catalizador para la promoción y consolidación de la integración regional. En Centroamérica el caso más exitoso de un régimen que ha promovido la integración entre países es el Trifinio. Sin embargo, en las otras fronteras de la región se han llevado a cabo pocos avances en materia de integración regional, esto debido a que los impactos del trabajo conjunto son limitados. Además, se evidencia poca mejoría en la calidad de vida de quienes viven en las fronteras. Algunas de las iniciativas de cooperación transfronteriza son de corta duración, y se hace necesario implementar iniciativas de mayor durabilidad y permanencia. De igual forma, resulta necesario fortalecer los mecanismos de gestión local transfronteriza, como alianzas locales, comisiones específicas, consorcios, asociaciones binacionales, federaciones, etc.

- La cooperación y la discordia han estado presentes casi en forma permanente en la dinámica de las fronteras centroamericanas. Respecto a los estudios de caso se puede señalar que en la frontera del Trifinio han existido conflictos relacionados principalmente con el recurso hídrico. Por ejemplo, la deforestación, contaminación, sedimentación y desviación o canalización de las aguas en la cuenca alta del Lempa afecta la cantidad y calidad de agua que llega a las comunidades de la cuenca media y baja. Lo que a la vez causa enormes problemas a El Salvador pues su electricidad depende en gran medida de las plantas hidroeléctricas que se abastecen del río Lempa. Esto ha motivado al gobierno salvadoreño a involucrarse con los gobiernos de Honduras y Guatemala para buscar soluciones conjuntas a los problemas trinacionales. Lo que a su vez a conllevado a la constitución de iniciativas de cooperación trinacional, principalmente en la cuenca alta o región del Trifinio.

  En la frontera Costa Rica-Nicaragua la cooperación y el conflicto también han estado presentes. Uno de los factores que ha permeado el conflicto ha sido la variable política en torno a la disputa por la navegación en el río San Juan. Lo cual ha llevado a algunos a afirmar que dicha disputa es más a nivel de poderes ejecutivos o de cancillerías, que un verdadero conflicto transfronterizo en el que estén involucradas las comunidades. Algunos de los focos de conflicto transfronterizo más importantes han sido la contaminación del río, la deforestación, la falta de planificación turística, la invasión de reservas forestales, la pobreza y recientemente la construcción de la denominada "Trocha fronteriza". Aspectos que han producido un uso indiscriminado de los recursos naturales y que provocan la preocupación de las comunidades, de los gobiernos y organismos internacionales. Lo anterior permitió en el pasado espacios

Propiedad de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional

para la creación de iniciativas de cooperación en la zona, tal vez sin un gran avance como en el caso del Trifinio, pero inmersas en un proceso de evolución constante. En la actualidad se ha observado una escalada del conflicto, el cual debería ser atendido a través de nuevas iniciativas de cooperación que surjan desde abajo, es decir, que nazcan del seno de los actores de las comunidades fronterizas.

A manera de síntesis, cabe indicar que en caso del Trifinio los actores involucrados -llámese gobiernos o sociedad civil- han estado dispuestos a modificar sus conductas o políticas con el fin de asegurar los intereses u objetivos de los otros actores. Esto ha permitido que puedan florecer vínculos de cooperación en la frontera en mención. Sin embargo en la frontera Costa Rica-Nicaragua esto no ha sido de la misma manera, pues únicamente se ha podido modificar las conductas y políticas en ciertos momentos, pero el conflicto ha permeado la relación bilateral de los últimos años.

- Como se mencionó en las primeras páginas, los regímenes de cooperación pueden ser facilitadores de la mitigación o resolución de conflictos reales o potenciales en las fronteras. Esto es una realidad en las fronteras en estudio, ya que el análisis de los regímenes ha permitido conocer tanto las estructuras de la cooperación como la coordinación de políticas entre los actores locales de la frontera. Por ejemplo, en la frontera Trifinio no se ha producido una escala de conflicto, debido a la institucionalidad desarrollada entre los gobiernos y los actores locales. En donde el Plan Trifinio se ha convertido en un coordinador de políticas de los tres países que lo conforman. En torno a este han surgido expectativas comunes, como la gestión integral de la cuenca del Lempa y el aumento de los niveles de desarrollo de la región del Trifinio. De igual forma se ha generado toda una normativa para controlar y regular las acciones implementadas conjuntamente por los tres países, esto se expresa en los diferentes acuerdos y tratados mencionados anteriormente.

  Por otra parte, en la frontera Costa Rica-Nicaragua, las expectativas comunes han estado orientadas hacia la promoción del desarrollo de las comunidades fronterizas y la mitigación del nivel de degradación ambiental de las zonas fronterizas. A pesar de que el nivel de institucionalidad de esta frontera, no es comparable con el Trifinio, se han producido algunos avances importantes, principalmente en materia de algunos acuerdos. Sin embargo, hacen falta procedimientos que regulen, controlen y coordinen tanto las acciones como las pautas de comportamiento de los actores que comparten la frontera, pues la normativa se encuentra en proceso de retardada evolución.

- En las dos fronteras centroamericanas en estudio, se puede identificar que existe un régimen de mayor especificidad y uno de menor especificidad. El régimen del Trifinio se puede catalogar como de mayor especificidad, ya que posee una mayor relevancia, y por su normatividad difícilmente pueda cambiar. Esto se evidencia en que es el único que posee un tratado

Propiedad de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional

internacional. Además de promocional, pues los recursos operacionales, humanos o financieros contribuyen a la promoción de los objetivos adaptados colectivamente.

- En el caso de la frontera Costa Rica-Nicaragua, esta se puede clasificar como régimen de menor especificidad, ya que no solo tiene menor relevancia sino que se puede modificar sin mayores consecuencias. Esto último debido a su débil normatividad. Además se puede afirmar que son hasta cierto punto declarativos, pues no entrañan mayores obligaciones y compromisos para los estados, más allá de la mera adhesión de una declaración conjunta.

  En los regímenes de estas fronteras también se pueden identificar algunas características típicas de los regímenes internacionales, por ejemplo poseen claros entendimientos, expectativas o convicciones de los participantes sobre su comportamiento, lo cual se expresa en los diferentes acuerdos afirmados. Además poseen procedimientos de toma de decisiones, en el caso del Trifinio se estima que son más expeditos y debidamente reglamentados. Y, finalmente, poseen áreas temáticas definidas, generalmente asociadas al proceso de promoción del desarrollo local o bien a la gestión de recursos naturales.

  En las fronteras analizadas se han podido evidenciar externalidades negativas importantes, principalmente asociadas a procesos de degradación ambiental. Sin embargo, los regímenes se pueden constituir, a su vez, en formas o procesos de gestión de dichas externalidades. Por ejemplo, el Programa de la Cuenca Alta del Lempa, que implementa la Comisión Trinacional Plan Trifinio, ha colaborado en la minimización de algunas de las externalidades negativas que afectan el resto de la cuenca del Lempa. Por otra parte, el proyecto PRO-CUENCA pretendía ejecutar un Plan Estratégico para la gestión de la Cuenca del San Juan, con lo que se buscaba disminuir el impacto de las externalidades negativas en dicha cuenca. Esto último no ha sido posible, sino más bien se han producido mayores externalidades asociadas a los proyectos implementados por ambos países como lo son el dragado en Isla Calero y la Trocha fronteriza. Sin embargo, la creación de un régimen internacional podría ayudar a mitigar dichas externalidades negativas.

- Las fronteras muestran importantes niveles de interdependencia entre sus actores. Este elemento provoca que exista una demanda de regímenes como forma de enfrentar y resolver los problemas comunes que les afectan. Un ejemplo en este caso, fue el acuerdo de los alcaldes fronterizos del San Juan –en el contexto de la Confederación de Municipios Fronterizos-, para limpiar en forma conjunta el río San Juan, esto con el fin de disminuir "la acelerada degradación de los ecosistemas fronterizos, la sobreexplotación de valiosos recursos naturales, la contaminación de los cuerpos de agua y la alta vulnerabilidad a los peligros naturales" (La Prensa, 2002). De igual manera, la interdependencia existente ha facilitado la identificación de

Propiedad de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional

intereses comunes o complementarios entre los actores que comparten las fronteras, esto por supuesto ha permitido que se produzcan acuerdos para enfrentar la problemática regional que se vive en esas zonas.

Antes de la década de los ochenta, en el contexto de las fronteras analizadas, no había existido ningún marco legal que regulara las acciones de los estados y de los actores locales que comparten dichas zonas. Además, no existía información suficiente y de calidad que orientara las acciones a seguir tanto por los gobiernos como por las comunidades involucradas. Los aspectos anteriores, aunados a una serie de beneficios potenciales de realizar acciones conjuntas, permitieron el surgimiento de regímenes de cooperación.

- Finalmente, cabe mencionar que a pesar de que los regímenes de cooperación de las fronteras se encuentran en un proceso de evolución, se puede decir que existe un éxito relativo de dichos regímenes. Esto debido a que si se evalúan las expectativas de los actores y las metas alcanzadas a este momento, existen logros importantes, por ejemplo, la institucionalidad del Trifinio y las alianzas comunitarias en la otra frontera. Sin embargo, se plantea que es relativo, pues algunos de los objetivos pretendidos como la mejora de los niveles de desarrollo, aún no llegan a cumplir las expectativas buscadas por todos los actores. Lo anterior lleva a afirmar que los regímenes de estas fronteras poseen diferentes niveles de avance o logro, el Trifinio es un régimen efectivo, en el tanto las condiciones presentes en esas zonas no son las mismas gracias a los aportes generados por las acciones conjuntas llevadas a cabo en el contexto de los respectivos regímenes. El régimen de la frontera Costa Rica-Nicaragua no ha sido efectivo, en el tanto no ha logrado ni minimizar el conflicto ni consolidar una institucionalidad.

Propiedad de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional

Bibliografía

ATRIDEST. (2000). *Informe Anual de 1999*. Esquipulas, Metapán, Ocotepeque.

ATRIDEST. (2000). *Informe Anual de 2000*. Esquipulas, Metapán, Ocotepeque.

Axelrod, R. (1990). (2. Ed.). *The Evolution of Cooperation*. England: Penguin Books.

Barbé, E. (2011). *Relaciones Internacionales*. Madrid: Tecnos. Reimpresión.

BID. (2001). *Programa Trinacional de Desarrollo Sostenible de la Cuenca Alta del río Lempa*. Informe de Proyecto. Honduras, Guatemala y El Salvador.

CEE. (1999). *Plan Maestro de la Reserva de la Biósfera de la Fraternidad*. Guatemala, Honduras y El Salvador.

Centro para la Gestión de Estudios Ambientales (1998). *SI-A-PAZ: Situación Actual y Perspectivas Futuras*. Informe de Consultoría, Managua, Nicaragua.

Cordero, J. C., *et ál.* (2010) *Relaciones transfronterizas locales y su incidencia en la generación de esquemas locales de cooperación e integración regional: el caso de la diada Costa Rica-Panamá*. Heredia, Universidad Nacional.

Cornago. (1998). "Elementos para el proceso del político en los regímenes internacionales: el multilateralismo no necesariamente formalizado". Universidad de Navarra, España. En: Murillo, C. (2002). *Regímenes de Integración Regional. Una aproximación teórica*. Tesis de Maestría, Escuela de Relaciones Internacionales, Universidad Nacional, Costa Rica.

CTPT. (1998). *Tratado entre las Repúblicas de El Salvador, Guatemala y Honduras para la Ejecución del Plan Trifinio*. Comisión Trinacional Plan Trifinio-CTPT-, Guatemala.

DRAE. (s. f.). *Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española*. Disponible en: http://www.rae.es/rae.html

FUNPADEM. (2002). *Espacios de cooperación y Conflicto. Boletín del Proyecto Conflicto y Cooperación Ambiental en Cuencas Internacionales Centroamericanas*. San José, Febrero, 2002.

García, P. (2010). *Teoría breve de las relaciones internacionales*. Madrid: Tecnos.

Granados, C. y Jiménez, A. (2002). *Ambiente, conflicto y cooperación en la cuenca del río San Juan*. FUNPADEM, Proyecto Conflicto y Cooperación Ambiental en Cuencas Internacionales Centroamericanas. San José.

Hasenclever, A.; Mayer, P. y Rittberger, V. (1999) "Theories of International Regimens". En Murillo, C. 2002. Regímenes de Integración Regional. Una aproximación teórica. Tesis de Maestría para optar al grado de Magister Scientae en Relaciones Internacionales y Diplomacia. Heredia; Universidad Nacional.

Propiedad de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional

Hass, P. (1989) "Do Regimes Matter? Epistemic Communities and Mediterranean pollution control". *International Organizations*, vol 36, n.° 2.

Hernández, A. y Rodríguez, E. (2002) *Ambiente, conflicto y cooperación en la cuenca del río Lempa.* FUNPADEM, Proyecto Conflicto y cooperación Ambiental en Cuencas Internacionales Centroamericanas. San José.

Hernández, A. y Rojas, R. (2012) "Relaciones transfronterizas locales y su incidencia en la generación de esquemas locales de cooperación e integración regional: el caso de la diada Costa Rica-Panamá". Liberia, Costa Rica. Ponencia Encuentro Internacional: Pensar Centroamérica, Universidad Nacional.

Holsti, K. J. (1972). *International Politics: A framework of analysis.* USA: University of British Columbian.

Jervis (1982). "Security Regimes". *International Organizations*, vol 36, n. ° 2.

Keohane, R. y Nye, J. (1988). *Poder e interdependencia. La política mundial en transición.* GEL, Argentina.

Keohane, R. (1982). "The demand for the international regimes". *International Organizations*, vol 36, n.° 2.

Keohane, R. (1988). *Después de la Hegemonía: Cooperación y discordia en la política económica mundial.* Buenos Aires, Argentina: Grupo Editor Latinoamericano.

Keohane, R. (1993) *Instituciones Internacionales y Poder Estatal.* Buenos Aires, Argentina: Grupo Editor Latinoamericano.

Krasner, S. (1983). *International Regimens.* Ithaca: Cornell University Press.

Krasner, S. (1991). *Conflicto estructural: el tercer mundo contra el liberalismo global.* Argentina: Grupo Editor Latinoamericano.

LA PRENSA. (15 de agosto de 2002). "Alcaldes fronterizos limpiarán la cuenca del Río San Juan". *Periódico Nicaragüense.*

Matul, Daniel. (2007). "Vecindad, cooperación y confianza mutua". *Revista Encuentros de Ciencias Sociales*, vol. IV, n.° 1.

Ministerio de Relaciones Exteriores de Costa Rica. (2002). *La cooperación transfronteriza en Centroamérica.* Presentación Power Point. Disponible en: www.rree.gob.cr

Murillo, C. (2002). *Regímenes de Integración Regional. Una aproximación teórica.* Tesis de Maestría, Escuela de Relaciones Internacionales, Universidad Nacional, Costa Rica.

Nweihed, K. (1992). *Frontera y Límite en su marco mundial.* Venezuela, Equinoccio.

Propiedad de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional

OEA. (1997). *Estudio de Diagnóstico de la Cuenca del Río San Juan y Lineamientos del Plan de Acción.* Unidad de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente de la SG-OEA. Washington D.C

OEA-IICA. (1987). *Diagnóstico socioeconómico regional del Plan de Desarrollo Integral Trifinio.* Guatemala, octubre 1987.

OEA-IICA. (1988). *Plan de Desarrollo Regional Fronterizo Trinacional Trifinio.* Guatemala, Setiembre 1988.

OEA-IICA. (1992). *Plan de Desarrollo Regional Fronterizo Trinacional Trifinio.* Actualización del Plan Original de 1987. Disponible en: www.oas.org/usde/publications/Unit/oea07s/ch01.htm,

[Consultado febrero 2002].

OEA-IICA. (1996). *Memoria del Plan Trifinio.* Guatemala, noviembre de 1996.

OEA-PRO-CUENCA. (2002). *Formulación del Plan Estratégico de Acción para la Gestión Integrada de los Recursos Hídricos de la Cuenca del Río San Juan y su Zona Costera: Antecedentes. PRO-CUENCA SAN JUAN.* Disponible en: www.oas.org/sanjuan/Español/BriefSp/ant.htm [Consultado 17/10/02]

Proyecto Piloto Trifinio. (1996). *Memoria de Labores 1992-1996. Convenio ALA 88/14.* Guatemala.

Proyecto Piloto Trifinio. (1999). *Informe de Misión de Apoyo e Informe de Asistencia Técnica.* Esquipulas, Guatemala.

Puchala, D. y Hopkins, R. (1982). "International Regimes: Lessons from inductive analysis". En Murillo, C. 2002. Regímenes de Integración Regional. Una aproximación teórica. Tesis de Maestría para optar al grado de Magister Scientae en Relaciones Internacionales y Diplomacia. Heredia; Universidad Nacional.

Stein, A. (1990). *Why Nations Cooperate.* USA: Cornell University Press.

Stoda, K. (2001). *Hybrid International Regime Theory.* En Murillo, C. 2002. Regímenes de Integración Regional. Una aproximación teórica. Tesis de Maestría para optar al grado de Magister Scientae en Relaciones Internacionales y Diplomacia. Heredia; Universidad Nacional.

UNEP. (2001). *Parks for Peace: SI-A-PAZ* Disponible en: www.unep-wcmc.org/protected_areas/transboundary/somersetwest/somerestwest-40.html [Consultado 18-10-02].

Propiedad de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional

Integración centroamericana, Corte Internacional de Justicia y diferendos limítrofes. Bases para una relación constructiva

Carlos Humberto Cascante Segura

Consideraciones iniciales

Los estados centroamericanos no habían sido, hasta hace poco años, usuarios habituales de la Corte Internacional de Justicia. Factores como el costo de este tipo de procesos, tanto en tiempo como en recursos, son un límite fundamental para estados con presupuestos nacionales pequeños y poco desarrollo dogmático en Derecho Internacional para que recurran a estos mecanismos. No obstante, en la última década la región ha experimentado un aumento de los litigios de este tipo, lo cual permite iniciar una interesante discusión sobre los efectos que para los procesos de integración regional tienen los resultados de recurrir a la Corte Internacional de Justicia (CIJ).

De tal forma, en el presente trabajo se pretende establecer algunas consideraciones para la discusión del tema. Con tal fin, este se encuentra estructurado de la siguiente manera: en el primer acápite se realizará un recorrido por los distintos procesos que los estados miembros del actual Sistema de Integración Centroamericano han seguido desde la apertura de la Corte en 1948, mediante una descripción numérica de la participación y temáticas de los países miembros del Sistema de Integración Centroamericana en la Corte Internacional de Justicia. En el segundo se evaluarán los motivos del incremento de las causas seguidas por miembros del SIECA ante dicha institución. Por último, se establecerán las ventajas y desventajas que la decisión de recurrir a este tipo de procesos causa en la realidad de la integración regional.

Centroamérica y la Corte Internacional de Justicia. ¿Una relación en crecimiento?

Tras el final de Segunda Guerra Mundial, la justicia internacional no fue un espacio para la resolución de controversias de países subdesarrollados. No obstante, en la década de los ochenta se inicia un proceso de transformación en el cual se produjo un aumento de la actividad litigiosa de los países en vías de desarrollo ante la Corte Internacional de Justicia. Cesare Romano demuestra que en términos numéricos, los países en vías de desarrollo habían conseguido equiparar la participación de los países desarrollados en la Corte Internacional de Justicia, y mantenían un igual número de procesos que estos (Romano, 2002, pp. 380-381; Halldórsdóttir, 2011, p. 55).

En tal sentido, un estudio más extenso realizado por Scott Henson en el 2006, demostraba que entre 1945 y 1968, en los casos de la CIJ solo habían participado un total de cinco países subdesarrollados, lo que contrastaba

Propiedad de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional

con 45 participaciones de países desarrollados. Por el contrario, entre 1969 y 2005, los países desarrollados habían participado en 74 ocasiones, pero se registró un total de 70 participaciones de países subdesarrollados (Scott Henson, 2005, p. 185).

No obstante, los estudios de Romano (2002), Halldórsdóttir (2011) y Scott Henson (2005) demostraban que el límite a la utilización de este tipo de procesos se encuentra asociado con la carencia de recursos humanos para enfrentar estos casos. En este sentido, los Estados en vías de desarrollo, por lo general, se ven obligados a la contratación de expertos internacionales para tener oportunidades de obtener algún éxito en este tipo de procesos (Halldórsdóttir, 2011, p. 56; Romano, 2002, p. 375), lo que conlleva al encarecimiento de los juicios. Asimismo, estos costos aumentan, dada la lentitud de los procedimientos (en promedio de cuatro a cinco años), lo cual provoca que la contratación de dichos expertos se prolongue más en el tiempo.

Hasta hace pocos años el panorama de los países centroamericanos y su relación con la Corte Internacional de Justicia seguía el mismo patrón. Como puede apreciarse en el cuadro N.° 1, las primeras participaciones de países miembros del actual proceso de integración centroamericano se produjo en la década de 1950, con dos casos. El primero por demanda de un país extranjero y el segundo entre Estados miembros centroamericanos. A partir de ese momento y hasta 1984, no volvió a establecerse un proceso que tuviese como protagonista a un país centroamericano. En ese año Nicaragua implantó una famosa y relevante demanda contra Estados Unidos por actividades bélicas dentro del territorio nicaraguense. Esta fue seguida por sendas demandas contra Costa Rica y Honduras, presentadas en 1986, por el mismo motivo. No obstante, dados los acuerdos de paz de 1987, los dos últimos casos fueron retirados de la lista de pendientes de la Corte (Gray, 2003).

En 1986, Honduras y El Salvador remitieron su antigua disputa de límites a los estrados de la Corte. Asimismo, incluyeron la delimitación del Golfo de Fonseca, motivo por el cual Nicaragua pudo intervenir en el proceso. Se tendría que esperarse más de una década para que un Estado centroamericano presentase un nuevo caso. Nuevamente, Honduras y Nicaragua llevaron su disputa de delimitación marítima. De hecho, ese caso abriría una serie de seis procesos en la primera década de este siglo, con lo cual la participación de países centroaméricanos en el alto tribunal internacional ha llegado a un número sin prescedentes.

Propiedad de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional

Cuadro N.° 1. Casos con participación de países centroamericanos ante la Corte Internacional de Justicia

Fecha inicio proceso	Nombre del Caso	Partes Involucradas			Estado actual del proceso	Año del estado actual	
		Demandante	Demandado	Otro		Año en que se resolvió	Año del último movimiento
17 /12 /1951	Caso Nottebohn	Liechtenstein	Guatemala		Resuelto por sentencia	6 /4/ 1955	
1/7/1958	Análisis del Laudo realizado por el Rey de España del 23 de diciembre de 1906.	Honduras	Nicaragua		Resuelto por sentencia	18/11/1960	
9 /4/ 1984	Actividades militares y paramilitares en y contra Nicaragua	Nicaragua	EE.UU.		Resuelto por sentencia	27/6/ 1986	
28 /7/1986	Acciones armadas entre las fronteras	Nicaragua	Honduras		Demanda retirada	20 /12/1988	
28/7/ 1986	Acciones armadas entre las fronteras	Nicaragua	Costa Rica		Demanda retirada	19 / 8 /1987	
11/12/1986	Diferendo territorial, insular y marítimo entre El Salvador y Honduras (con intervención de Nicaragua)		Presentada por ambas partes	Nicaragua interviniente	Resuelto por sentencia	11/9/1992	
8 /12/ 1999	Diferendo territorial y marítimo entre Nicaragua y Honduras en el Mar Caribe	Nicaragua	Honduras		Resuelto por sentencia	8/10/2007	

Propiedad de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional

Fecha inicio proceso	Nombre del Caso	Partes Involucradas			Estado actual del proceso	Año del estado actual	
		Demandante	Demandado	Otro		Año en que se resolvió	Año del último movimiento
6/12/2001	Diferendo territorial y marítimo entre	Nicaragua	Colombia		Resuelto por sentencia	19/11/2012	
10/9/2002	Revisión de la sentecia del 11 de setiembre de 1992, en el caso relativo al diferendo fronterizo por territorio, islas y límites marinos entre El Salvador y Honduras.	El Salvador	Honduras		Resuelto por sentencia	18/12/2003	
25/9/2005	Diferendo relativo a los derechos de navegación en el río San Juan	Costa Rica	Nicaragua		Resuelto por sentencia	13/7/2009	
29/11/2009	Asuntos referentes relaciones diplomáticas	Honduras	Brasil		En trámite		19/5/2010
19/11/2010	Ciertas actividades realizadas por nicaragua en el área fronteriza.	Costa Rica	Nicaragua		En trámite		14/5/2011
22/12/2011	Construcción de un camino a lo largo de la rivera del río San Juan.	Nicaragua	Costa Rica		En trámite		26/1/2012

Fuente: Elaboración propia a partir de registro electrónico de casos de la Corte Internacional de Justicia. En página electrónica de la Corte Internacional de Justicia, en dirección electrónica: http://www.icj-cij.org/docket/index.php?p1=3&p2=2. Revisada el 14 de febrero de 2013.

Propiedad de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional

De esos seis casos, cuatro se dan entre miembros del SICA. El cuadro en cuestión permite apreciar que Nicaragua ha estado en la Corte en diez ocaciones, Honduras en seis, Costa Rica en cuatro, El Salvador en dos y Guatemala en uno. De las combinaciones litigiosas, Nicaragua y Costa Rica se han enfrentado en cuatro momentos, Nicaragua y Honduras en tres, mientras que El Salvador y Honduras en dos. Adicionalmente, en noviembre del 2007, luego de una serie prolongada de intentos de negociación de ambos países en la Organización de Estados Americanos, el secretario general de la organización, José Miguel Insulza, recomendó someter el diferendo a la Corte Internacional de Justicia. Problemas políticos internos en ambos países han evitado la celebración de este proceso, pero se prevé que se realice en el transcurso del 2014 (Cascante Segura (a), 2012).

De mayor relevancia resulta reseñar que de los 13 casos en que se han visto envueltos los Estados centroamericanos (uno de los cuales consiste en una reapertura), nueve de ellos respondían a conflictos limítrofes o de administración de zonas fronterizas. Solamente dos se referían específicamente a límites marinos, mientras que en siete se abordaban delimitaciones del territorio continental. El caso Belice–Guatemala, que se encuentra en espera, significará un nuevo proceso territorial, tanto continental como marino. La preeminencia de procesos de carácter territorial llevados por parte de los países centroamericanos no resulta excepcional. Por el contrario, sigue una tendencia en los casos resueltos por la Corte Internacional de Justicia, donde la materia limítrofe ha sido predominante. Asimismo, consituye uno de los campos más debatidos del trabajo de la Corte; por la tendencia de este a balacear sus sentencias, sin que ninguna de las partes resulte absolutamente ganadora o perdedora (Llamzon, 2007, pp. 825-835; Taylor Sumner, 2004). Tampoco es extraño que los conflictos entre Estados que comparten un mismo límite los resuelvan en la CIJ, el citado estudio de Scott Henson (2006), entre 1969 y 2006, el 49 % de los casos resueltos por la Corte respondía a esta característica (Scott Henson, 2006, p. 189).

En busca de las causas de la judicialización internacional de los conflictos centroamericanos

¿A qué se debe el aumento de la participación de estados centroamericanos en la Corte? Doctrinariamente y en la práctica, la Corte ha sido considerada como el último medio de solución de conflictos, tanto desde el punto de vista jurídico como político. En tal sentido, de acuerdo con el Pacto de Bogotá, que regula el manejo de la solución pacífica de controvercias entre del continente americano, la Corte constituye el último mecanismo que puede emplearse para resolver los conflictos entre los Estados parte. De igual forma, la fama de emitir fallos en los cuales las partes no consiguen satisfacer sus intereses en su totalidad, mueve en muchos casos a los Estados a buscar soluciones consensuadas. Únicamente cuando este proceso se vuelve inviable, se recurre a la CIJ, con el pleno entendimiento de que se perderán algunos de los puntos por los cuales se ha debatido a lo largo de los años. De tal forma, la solución jurisdiccional se concibe como un necesidad, pero no como la primera o mejor opción para resolver un conflicto.

Propiedad de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional

A pesar de las consideraciones realizadas en el párrafo anterior, y desde el punto de vista que se defiende en este trabajo, existen tres motivos fundamentales para que los Estados centroamericanos recurran a esta instancia: (a) el agotamiento de la discusión de orden político-diplomático, (b) la capacidad limitada en este campo de la Corte Centroamericana de Justicia, y (c) la legitimidad de la Corte Internacional de Justicia.

a. El agotamiento e inviabilidad de la discusión de orden político-diplomático

La mayoría de los casos sometidos a la CIJ muestran como característica la larga duración. En efecto, al provenir en un alto porcentaje de asuntos limítrofes, lo cierto es que la mayoría de estos casos se remonta a principios del siglo XIX. En su mayoría estos tienen sus antecedentes en viejas disputas coloniales, que tomaron mayor importancia en la construcción de los estados centroamericanos en la segunda mitad del siglo XIX (Ireland, 1941 & Orozco, 2003). Esto ha provocado que en muchos de los casos, se recurriera a todo tipo de intentos políticos y diplomáticos para su resolución. Asimismo, se requirió, especialmente a finales del siglo XIX y principios del XX, de arbitrajes internacionales a cargo de autoridades internacionales escogidas por el acuerdo de las partes. En algunas ocasiones, el proceso no llegó a concluirse; en otras, por una u otra razón el resultado del proceso fue cuestionado por los estados envueltos en el diferendo (Íbid).

Esto provocó que a partir de los incidentes fronterizos acaecidos en la segunda mitad del siglo XX, los organismos multilaterales, como la Organización de Estados Americanos, sugiriesen e impulsasen la celebración de estos procesos juridiciales; como en la negociación de límites entre Honduras y Nicaragua, en 1957; el caso de El Salvador y Honduras, en 1980; y, el de Belice y Guatemala, que parece seguir la misma dirección.

b. La necesidad de integración junto con la capacidad limitada de una instancia supraregional judicial

En la década de 1990 se produjo un renovado impulso al proceso de integración centroamericano. Este se fundamentó en el en abordaje económico, el cual pretendía crear una región más interrelacionada que facilitase el proceso de exportación e importanción de bienes y servicios. Esta concepción de la integración impulsó un proceso de acercamiento político que, igualmente, procuró crear y desarrollar un eje en dicho campo (Soto Acosta, 2010). No obstante, la existencia de conflictos abiertos en materia limítrofe constituía y constituye un foco abierto de diferendos que afecta especialmente las relaciones políticas de los miembros del SICA. En efecto, la presencia sistemática de disputas bilaterales termina por perjudicar la administración del sistema. Veáse, por ejemplo, cómo los roces entre Costa Rica y Nicaragua han afectado las presidencias pro-témpore de ambos países dentro del Sistema de Integración, que se han reflejado en algunos actos de protesta en los actos públicos de la institucionalidad centroamericana.

Asimismo, quedan abiertos aún una serie de conflictos de delimitación marina y de plataforma continental, en las cuáles los Estados centroamericanos han

Propiedad de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional

sido especialmente celosos, esto podría convertirse en un factor más de divergencia política y económica (Funpadem, 2001).

En este escenario, el proceso formal de integración en Centroamérica mantinene una complicada relación con los asuntos de delimitación fronteriza. Por una parte, desde la década de 1990, se han llevado a cabo iniciativas de administración conjunta y mejoramiento (Matul Romero, 2011, pp. 67-69). Por otra, no ha podido desarrollar, dada la delicada situación con que los gobiernos abordan esta materia, un instrumental necesario para resolver los componentes básicos de delimitación. Esta situación se torna aún más complicada por los alambicados vínculos entre la delimitación territorial y la delimitación marina. En otros términos, lejos de disputar únicamente el territorio continental o insular, los Estados luchan por los derechos marinos y, por consiguiente, el derecho de aprovechamiento de este tipo de recursos.

Incluso, la Corte Centroamericana de Justicia no ha podido cumplir con la función de proporcionar una posible solición jurídica regional. Las cortes supranacionales buscan establecer un difícil equilibrio entre los poderes de los órganos supranacionales, los estados parte y los particulares. En tal sentido, constituyen un componente fundamental de todo proceso de integración y solución de conflicto entre los estados miembros (de Waele, 2010, p. 22). Sin embargo, el alto tribunal centroamericano no está integrado por todos los miembros del SICA y Guatemala, pues uno de sus miembros no ha nombrado magistrados (CCJ, 2012). Además, la capacidad jurisdiccional de la CCJ para conocer de este tipo de diferendos fue limitida desde su creación. En este sentido, señalan Salazar y Ulate:

> "Le corresponde a la Corte conocer, a solicitud de cualquiera de los miembros, de las controvercias que se se susciten entre ellos. Se exeptúan las controversias fronterizas, territoriales y marítimas, para cuyo conocimiento se requiere la solicitud de todas las partes concernidas" *(2009, p.355).*

Asimismo, más allá de la situación normativa y organizativa mencionada, la CCJ ha intentado tener incidencia en asuntos limítrofes. No obstante, las resoluciones en esta materia han sido desacatadas en diversas ocasiones (El Mundo, 2012; Salazar Grande y Ulate Chacón, 2013), lo cual demuestra que este ente no cuenta con la legitimidad institucional para enfrentar estos procesos

c. La legitimidad de la Corte Internacional de Justicia

Por otra parte, la preferencia de los Estados centroamericanos por la Corte Internacional de Justicia para conocer de estos asuntos se encuentra sustentada en tres razones fundamentales: su integración, la larga trayectoria en conflictos territoriales y la capacidad relativa de coercibilidad de sus sentencias.

En efecto, la Corte Internacional de Justicia, integrada por jueces ajenos al ámbito centroamericano, brinda la confianza de no tener vínculos de ningún tipo con el conflicto que se encuentra resolviendo. Además, el hecho de que los jueces tengan un basto y probado conocimiento jurídico, pese a provenir

Propiedad de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional

de tradiciones jurídicas distintas y muchas veces no ligadas con los problemas que enfrentan, facilita que se tenga confianza en sus resoluciones (Bratic, 2010, p. 27). Asimismo, la Corte tiene una basta experiencia en la resolución de diferendos limítrofes, dado que durante sus primeros años de funcionamiento dicha materia resultaba predominante y, en la actualidad, aún constituye un componente significativo de los casos conocidos por la Corte (Taylor Sumner, 2004). En tal sentido, existe un asentimiento de la autoridad de esta para dejar zanjado este tipo de diferendos, no solo en Centroamérica sino en el ámbito global. Desde esta perspectiva, los Estados han llegado a considerar que la CIJ brinda un marco de igualdad de oportunidades donde debatir el conflicto (Scott Henson, 2005, p. 185).

Pese a que uno de los casos más críticados por no seguir de inmediato los lineamientos de la sentencia de la CIJ se produjo en Centroamérica: el diferendo limítrofe entre El Salvador y Honduras; este permitió emplear uno de los instrumentos fundamentales para el cumplimiento de las resoluciones de dicho tribunal. Resuelto en 1992, el atraso de El Salvador en ejecutar la sentecia llevó a Honduras a solicitar al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas la ejecución del fallo. La reapertura de la causa, a solicitud de El Salvador volvió a retrasar el cumplimiento, pero una vez concluido este proceso ambos Estados iniciaron la demarcación en 2006 (Llamzon, 2007, pp. 825-829).

Desde esta perspectiva, las sentencias de la CIJ permiten contar con un instrumento de opinión pública internacional; además, de la posibilidad de aplicación mediante la coercibilidad que brindan los poderes atribuidos al Consejo de Seguridad. En tal sentido, las posibilidades de ejecutar una sentencia de la Corte Internacional de Justicia son mayores que las existentes al amparo de la Corte Centroamericana de Justicia.

Consecuencias de las resoluciones de la Corte Internacional de Justicia en el proceso de integración centroamericana

Tanto en el análisis jurídico, como en la visión de muchas autoridades gubernamentales, se encuentra muy difundida la noción de que los tribunales internacionales tienen una función única. En esta línea, se sostiene que estos única y exclusivamente resuelven de forma jurisdiccional casos específicos (Von Bogdandy y Venzke, 2013, pp. 51-52). No obstante, ese enfoque no resulta del todo apropiado, pues pueden distinguirse una serie de funciones que parten desde el campo puramente jurídico, pero que con rápidez se integran al ámbito político y sociológico. En este sentido, pueden distinguirse otras funciones tales como la consolidación de normas generales de conductas (*making law*); la restitución de la confianza en el sistema normativo como instrumental aplicable a la realidad (*Stabilizing normative expectations*); y legitimación del ejercio del poder de las autoridades internacionales (Íbid: 52-58). Dichas funciones socio-jurídicas causan efectos tanto positivos como negativos en las relaciones de los estados, pero esta situación dependerá de los múltiples contexto en que la resolución se produzca, de la evolución que tenga el proceso de conflicto y la cooperación entre los Estados participantes.

Propiedad de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional

En esta línea resulta apropiado sostener que las relaciones entre los estados dentro de un proceso de integración también se verán afectados por las resoluciones judiciales, aunque estas atañen directamente a solo algunos de sus miembros. En esta línea de análisis, los fallos vertidos por la Corte Internacional de Justicia pueden afectar positivamente el proceso de integración al menos entres formas distintas: (a) resuelven, al menos en parte, los vacios jurídicos existentes en materia de delimitación; (b) circunscriben, relativamente, el marco de enfrentamiento, e (c) impulsan nuevas visiones para enfrentar los problemas de administración fronteriza. No obstante, influyen de forma negativa cuando: (a) se utilizan como instrumento político y, por ende, recrudecen el conflicto, y (b) los Estados litigantes desarrollan apreciaciones erróneas de los alcances de la participación de la CIJ.

a. Resolución de los vacios jurídicos

Las resoluciones jurídicas en torno a los límites centroamericanos han sido especialmente complejas. En muchos casos, los procesos jurídicos provienen de confusas regulaciones coloniales o tratados poco claros, en los cuales resultaba arto complejo finiquitar un acuerdo, dada la gran diversidad de interpretaciones a las que podía arribarse (ver por ejemplo la definición de límites entre Honduras y El Salvador, y Honduras, El Salvador y Nicaragua en relación con el Golfo de Fonseca).

En tal sentido, sin importar la opinión jurídica que se tenga sobre la corrección de los fallos, estos han terminado por establecer con claridad las normas que deben aplicarse y la forma en que deben interpretarse. Así, por ejemplo, en el caso de Costa Rica y Nicaragua, relativos al régimen de navegación en el río San Juan, la CIJ brindó una interpretación sobre conceptos establecidos en el siglo XIX y los adaptó a las necesidad del siglo XX. De una u otra forma, la resolución de la CIJ brindó mayor seguridad jurídica de la que existía anteriormente.

Desde esta perspectiva, el proceso ante la CIJ contribuye al establecimiento de normas más claras en los procesos de vecindad, lo que beneficia al proceso de integración, el cual no tiene que resentir un profuso debate sobre la clarificación de términos jurídicos. Además, la posible insatisfacción sobre el resultado del proceso jurisdiccional no se dirige hacia las agencias del sistema de integración, sino hacia la labor de la CIJ; un riesgo que al recurrir a ese mecanismo de resolución de controversias los Estados han aceptado. En síntesis, el elevar el problema fuera de una instancia regional descarga a esta de un desgaste que sería mucho más costoso en términos políticos y administrativos.

b. Los procesos ante la CIJ circunscriben el conflicto

Por lo general, cuando se produce un problema entre Estados en razón de un diferendo limítrofe, este tiende a abarcar más partes de la relación. Por lo general, los gobiernos inician un serie de discusiones, para las cuales recurren en algunos casos a un vocabulario que amplifica las dimensiones del conflicto efectivo. Por ejemplo, en el último enfrentamiento entre Costa Rica y Nicaragua el conflicto escaló significativamente en unos pocos meses, llevando a las partes a estar prácticamente incomunicadas (Cascante Segura (b), 2012, pp. 66-67).

Propiedad de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional

El recurso a la jurisdicción de la CIJ permite, si las partes se muestran dispuestas, un desescalamiento del conflicto. En esta línea, estas ingresan a un procedimiento que limita los tiempos, los momentos y el vocabulario que debe emplearse el señalamiento de argumentos y peticiones. Con lo cual el conflicto queda circunscrito al ámbito de la CIJ. No obstante, esto no ha ocurrido necesariamente en algunos de los procesos que han seguido los Estados centroamericanos; como se puntulizará más adelante.

Un ejemplo de cómo el proceso judicial puede beneficiar el proceso de integración se produjo en el caso de límites marinos entre Honduras y Nicaragua, resuelto en el 2007. En esa ocasión, al ser notificados del fallo emitieron prolíficos discursos sobre la necesidad de integración regional; incluso los jefes de Estado de ese momento señalaron que la sentencia zanjaba completamente el problema y habría un nuevo espacio para el fortalecimiento y profundización del proceso de integración (AFP, 2007).

Una situación similiar, dentro del mismo caso, se ha producido en relación con la isla Conejo, que se encuentra en el Golfo de Fonseca. En los dos últimos años ha habido escaramuzas por la soberanía de esta en El Salvador y Honduras, sin embargo, la concepción jurídica de que el Golfo constituye una zona compartida siguió primando en los discursos de las autoridades. En este sentido, en octubre del 2012, los presidentes de ambos países reiteraron la necesidad de concentrarse en la integración de la zona, para que esta saliese de la pobreza. Esta es una muestra de un proceso, lento pero continuo, de redimensión de los conceptos jurídicos, al cual la CIJ ha contribuido con sentencias que han dado mayor claridad sobre la administración de la zona y han ayudado a fomentar zonas limítrofes con otros criterios (Sánchez, 2012).

c. Establecimiento de nuevos enfoques

En algunos de sus fallos en casos centroamericanos, la CIJ no se ha contentado con el otorgamiento de territorios o fijación de límites. Además, el alto tribunal ha impulsado a las partes a establecer un cambio en el enfoque que han tenido para manejar y administrar la zona adyancente a la línea limítrofe. Esta visión de la CIJ puede mover a los Estados a tener más confianza en el proceso de integración, como mecanismo para la administración y solución de problemas comúnes.

Así, por ejemplo, en el diferendo de delimitación de fronteras marítimas entre Honduras, El Salvador y Nicaragua en relación con las aguas del Golfo de Fonseca, la CIJ reforzó el concepto de soberanía compartida de estas, salvo por un espacio adyacente a la rivera de los Estados. Asimismo, estableció el derecho de Honduras a ejercer derechos marítimos a partir de la línea de cierre del Golfo. El hecho de que la CIJ estableciese fuertemente dicha consideración contribuyó a perfirlar la actual situación del Golfo. Así, tras algo más de una década, ante un intento fracasado de delimitación de las aguas del Golfo, por parte de Honduras y El Salvador, ambos países junto con Nicaragua, firmaron en el 2007, en Managua, una declaración conjunta denominada: *Golfo de Fonseca una Zona de Paz*. En esta establecían la creación de un grupo de trabajo, que apoyado por el Sistema de Integración Centroamericana, debía elaborar un programa para el manejo sostenible del Golfo. Este debía:

Propiedad de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional

"de conformidad con las experiencias y esquemas exitosos en manejos de ecosistemas compartidos en el mundo, la adopción de medidas administrativas o de cualquier otra naturaleza, que aseguren su éxito bajo un enfoque de planificación regional, desarrollo sostenible y ejecución local."

Un año después, los tres gobiernos firmaron un acuerdo presidencial, que ratificaba la declaración de Managua y la definía como el marco jurídico fundamental, en que debía basarse el Grupo de Trabajo Trinacional. Si bien la zona no ha resuelto totalmente sus problemas, se nota un avance en la forma de abordar los de carácter limítrofe; en lo cual, la sentencia en cuestión pudo contribuir.

Por otra parte, en el caso, aún abierto, entre Costa Rica y Nicaragua, se inició un proceso de revisión de las concepciones tradicionales de soberanía empleadas en el ámbito centroamericano. En su declaración relativa a la orden de medidas cautelares, el juez Greenwood indicó que:

"El informe de la misión de Ramsar destaca la estrecha relación medioambiental entre la zona en litigio y la Laguna de Harbor Head. De hecho, el informe sugiere que el mayor riesgo derivado del aumento del volumen de agua que fluirá a través del caño hacia la Laguna de Harbor Head será el que pueda ocasionarse a la propia Laguna. En la práctica, las aguas de la Laguna y los humedales del área en disputa, aunque pueden posteriormente adjudicados en dos países distintos, son inseparables desde el punto de vista medioambiental" (Traducción libre del autor).

Improntas de este reconocimiento de espacio medioambiental común formaron parte de las medidas establecidas por la CIJ. En estas se obligó a ambos países a establecer un mecanismo de cooperación transfronteriza para la seguridad y protección ambiental de la zona en disputa. Así la CIJ impulsaba a ambas partes a superar, al meno sde alguna forma, el concepto de soberanía propia de la modernidad, en la cual los estados parten de una separación total de los recursos. En su lugar, el Alto Tribunal parece incentivar un concepto de indivisibilidad ambiental de los recursos naturales, que obliga a la imperiosa necesidad de iniciar procesos de cooperación regional, cuyo marco en Centroamérica debe ser el proceso de integración. En esta línea, la CIJ abría paso a un proceso de integración de la región fronteriza mediante proyectos de inversión conjuntos en un espacio compartido.

Empero, el panorama no siempre resulta tan positivo. En otros casos la participación y las resoluciones de la CIJ incluso han empeorado la relación entre los países, lo cual repercute en los procesos de integración. De seguido, se plantearán dichas situaciones.

a. Las resoluciones como instrumento político

En algunos conflictos limítrofes, el recurso a la CIJ se emplea como un instrumento de legitimación interna. En otros términos, los Estados litigantes pretenden sacar ventaja de los "triunfos jurídicos" supuestamente alcanzados

Propiedad de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional

dentro del proceso. Por ejemplo, en el caso entre Costa Rica y Nicaragua resuelto en el 2009, ambas partes expresaron su triunfo con respecto al proceso. Por lo general, estos discursos se encuentran orientados a señalar que se obtuvieron todos los resultados esperados, mientras que la otra parte no alcanzó ningún beneficio. Además, procuran señalar que la contraparte había violentado el derecho internacional, o bien, que con ello terminaron sus pretenciones (AFP, 2009; Lara, 2009).

Esa situación se ha complicado aún más en los dos casos que actualmente se ventilan dentro de la CIJ, en relación con el dragado del San Juan y la construcción de un camino adyacente a este. Lo que, por consiguiente, afecta la relación dentro del proceso de integración. Por ejemplo, durante la presidencia "pro témpore" de Nicaragua en el SICA, la presidente costarricense no participó de las cumbres de mandatarios; asimismo, tampoco recibió del jefe de Estado nicaragüense la presidencia del SICA. Además, la parte costarricense insistió en no sostener un diálogo bilateral con Nicaragua hasta no aplicar las medidas cautelares establecidas por la CIJ (Oviedo, 2012). Posteriormente, el presidente de Nicagua tampoco asistió a la reunión de mandatarios organizada por Costa Rica (Oviedo, 2013). En otros términos, si las partes implicadas no comprenden la necesidad de restringir el conflicto a la esfera judicial, las resoluciones y pasos que se siguen en la CIJ simplemente serán un acicate dentro del diferendo.

Desde esta línea de argumentación, aunque este tipo de expresiones se encuentran dirigidas a procesos de legitimación de los gobiernos de turno, llegan a causar problemas de manejo de agendas de integración y bajan el nivel que se le pretende brindar a tales procesos. Asimismo, afectan decididamente los procesos de integración informal, entre los habitantes de la zona, fundamentales para legitimar la integración formal.

b. Apreciaciones erróneas de los alcances de la resolución

En otras ocasiones, los problemas provienen de las posibilidades y atributos que los propios estados litigantes dan a la participación de la CIJ. En algunos casos, estos le brindan al fallo la condición de finalizar complejos conflictos entre los Estados, pues se considera que estos tienen un contenido meramente jurídico. Esa visión puede resultar contraproducente una vez que la realidad de las relaciones entre Estados demuestra que el conflicto no acabó con el fallo, sino que existen una serie de elementos sociales, económicos y jurídicos latentes.

En tal sentido, los casos recientes llevados a la CIJ entre Costa Rica y Nicaragua sirven como ejemplo de cómo puede atribuirsele a la CIJ dichas características. La escalada del conflicto demuestra que en la relación de ambos países esta instancia no solo dejó de ser una última oportunidad, sino que se considera la única forma de solucionar los conflictos de vecindad. En tal sentido, sobre el conflicto se mantiene una percepción de resolución jurídica y política de las autoridades, pero no se perciben las aristas sociales y culturas que existen en el diferendo.

Propiedad de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional

Consideraciones finales

La presencia de Estados centroamericanos en los estrados de la CIJ no necesariamente causa daños al proceso de integración. Incluso, en el trabajo de la CIJ ha sido normal que los Estados de una misma región o con relaciones de vecindad recurran a este ente para solvertar sus diferencias, en especial, cuando estas se encuentran vinculadas con problemas de delimitación continental o marina. Resulta claro que los países miembros del SICA han preferido en ese ámbito específico recurrir a la CIJ, con resultados en muchos casos beneficiosos para la solución del conflicto particular.

Por otra parte, los procesos y sentencias ante la CIJ pueden influenciar de forma disímil el proceso de integración regional centroamericano. Por una parte, constituyen el muro de contención que impide el escalamiento del conflicto. Además, pueden brindar y obligar a las partes en conflicto a recurrir a nuevos enfoques para enfrentar los decimonónicos problemas de administración fronteriza, tal y como se describió para ciertos casos. Empero, se requiere de un proceso de madurez de los gobiernos para emplear los procesos y fallos de la CIJ en esa perspectiva.

No obstante, la preferencia permite establecer que, especialmente, en materia de delimitación el proceso integrador no cuente con la legitimidad o los intrumentos institucionales para encontrar soluciones oportunas. Incluso, en términos de legitimidad política, los Estados llegan a percibir a la CIJ como el escenario no idóneo pero sí necesario para la resolución de los conflictos de índole territorial. En tal sentido, la serie de conflictos limítrofes continentales, marinos y de plataforma continental pendientes, posiblemente, pasarán por el alto tribunal internacional. Desde esta perspectiva, es importante realizar un proceso de información sobre los alcances de los fallos de la CIJ, la necesidad de respetar sus contenidos y que estos no sean empleados con fines de legitimación interna. En este sentido, solo la madurez de los gobiernos permitirá que el costoso recurso a la judicailización del conflicto beneficie el proceso de integración regional.

Propiedad de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional

Bibliografía

AFP. (13 de julio de 2009). *Costa Rica deberá pedir permiso para navegar por el Río San Juan* . Recuperado el 2 de febrero de 2014, de El Nuevo Diario. Disponible en: http://www.elnuevodiario.com.ni/nacionales/52259

AFP. (9 de octubre de 2007). *Managua y Tegucigalpa interesadas en integrarse más.* Recuperado el 2 de febrero de 2013, de La Nación:. Disponible en: http://wvw.nacion.com/ln_ee/2007/octubre/09/mundo1269658.html

Bratic, C. (2010). Democratic Compliance with Decitions of International Court of Justice. *Washington Undergraduate Law Review, Volumen IV, N.° 1* , pp. 2-31.

Cascante Segura, C. H. (2012). *Precisiones sobre la regulación jurídica del límite entre Costa Rica y Nicaragua. Fragmentos normativos y conflictos de un proceso inconcluso.* Heredia: Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional.

Cascante Segura, C. H. (2012). Un conflicto sigular. El conflicto limítrofe entre Belice y Guatemal. *Revista de Ciencias Jurídica N.°129.*

CCJ. (s .f.). *Estados miembros.* Recuperado el 31 de enero de 2012, de Corte Centroamericana de Justicia. Disponible en: http://portal.ccj.org.ni/CCJ2/Default.aspx?tabid=73 de Waele, H. (2010). The Role of the European Court of Justice in the Integration Process: A Contemporary and Normative Assessment. *Hanse Law Review, Vol. 6, N.° 1* , pp. 3-26.

Funpadem. (2001). *El mar: la nueva frontera centroamericana.* San José: Funpadem.

Gray, C. (2003). The Use and Abuse of the International Court of Justice: Cases concerning the Use of Force after Nicaragua. *European Journal of International Law, Vol 14, N.° 5* , pp. 867-905.

Halldórsdóttir, B. (2011). *Small States and Internationa* . Reihjavik: Reihjavik University.

Ireland, G. (1941). *Boundaries, Possesions and Conflicts in Central and North America and the Caribean.* Massachusetts: Harvard University Press.

Lara, L. (7 de julio de 2009). *Cancillería recibe con complacencia fallo.* Recuperado el 14 de julio de 2013, de La Nación. Disponible en: http://wvw.nacion.com/ln_ee/2009/julio/13/pais2025816.html

Llamzon, A. (2007). Jurisdiction and Compliance in Recent Decisions of International Court of Justice. *The European Journal of International Law, Vol. 18, N.° .5* , pp. 815-852.

Matul Romero, D. (2011). Vecindad, cooperación y confianza mutua: una revisión de las prácticas en las fronteras de Centroamérica. En S. Moya Mena, *Las fronteras: espacios de encuentro y cooperación* (pp. 65-80). San José: Flacso.

Propiedad de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional

El Mundo. (20 de junio de 2012). *Corte Centroamericana con historial de desacato*. Recuperado el 2 de febrero de 2013, de El Mundo.com. Disponible en: http://elmundo.com.sv/corte-centroamericana-con-historial-de-desacato

Orozco, M. (2003). Conflictos fronterizos en América Central: tendencias pasadas y sucesos actuales. En J. Domínguez, *Conflictos territoriales en América Latina* (pp. 131-171). Buenos Aires: Editorial Siglo XXI.

Oviedo, E. (15 de diciembre de 2012). *Canciller afirma en Managua: 'El desaire fue de Nicaragua'*. Recuperado el 14 de febrero de 2013, de La Nación. Disponible en: http://www.nacion.com/2012-12-15/ElPais/canciller-afirma-en-managua---el-desaire-fue-de-nicaragua-.aspx

Oviedo, E. (19 de febrero de 2013). *Daniel Ortega no llegó a cumbre del SICA*. Recuperado el 21 de febrero de 2013, de La Nación. Disponible en: http://www.nacion.com/2013-02-20/ElPais/Daniel-Ortega-no-llego-a-cumbre-del-SICA.aspx

Romano, C. (2002). International Justice and Developing Countries (continued): A Quantitative Analysis. *The Law and Practice of International Courts and Tribunals, N.° 1* , pp. 539–611.

Romano, C. (2002). International Justice and Developing Countries: a Quantitative Analysis. *The Law and Practice of International Courts and Tribunals, N.° 1* , pp. 367–399.

Salazar Grande, E. y Ulate Chacón, E. (2009). *Manual de Derecho Comunitario Centroamericano*. Managua: Corte Centroamericana de Justicia.

Salazar Grande, E. y Ulate Chacón, E. (2013). *Manual de Derecho Comunitario Centroamericano*. San Salvador: SICA.

Sánchez, J. (26 de octubre de 2012). *Funes y Lobo niegan tensión por isla Conejo*. Recuperado el 21 de febrero de 2013, de Periodico CRHoy. Disponible en: http://www.crhoy.com/funes-y-lobo-niegan-tension-por-isla-conejo/

Scott Henson, R. (2005). *Law and Order in the International Community the Impact of International Law on Interstate Relations*. Nashville, Tennesse: Dissertation Submitted to the Faculty of the Graduate School of Vanderbilt University in partial fulfillment of the requirements for the degree of PH. Doctor.

Soto Acosta, W. (2010). Inserción en la economía global, comercio exterior y geo-economía: los Tratados de Libre Comercio México-Centroamérica.

Taylor Sumner, B. (2004). Territorial Disputes at the International Court of Justice. *Duke Law Journal, Vol 53* , pp. 1779-1812.

Von Bogdandy, Armin & Venzke, Ingo. (2013). On the Functions of International Courts: An Appraisal in Light of Their Burgeoning Public Authority. *Leiden Journal of International Law, Volumen N.° 26, N.° 1* , pp. 49-72.

Propiedad de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional

Integración, desarrollo y cooperación internacional en Centroamérica

Denis Iván Rojas Lanuza

Sumario: I. Introducción. II. Nuevo regionalismo e integración. III. Integración regional y desarrollo: 1. Antecedentes. 2. Integración y desarrollo. IV. La cooperación internacional al desarrollo y los cambios globales: un abordaje histórico conceptual. 1. Antecedentes. 2. El papel de la cooperación internacional en el marco de solución de los problemas regionales. 3. Marco de cooperación interna en Centroamérica y con otros bloques regionales. 4. La cooperación internacional: Su papel como inductora de integración y desarrollo. V. A modo de conclusión.

I. Introducción.

La formación de bloques regionales forma parte del cambio y transformación de las estructuras fundamentales de la economía política global. Su desarrollo ha sido viable a raíz de la descongestión del sistema bipolar con la disolución del conflicto Este-Oeste, que ha significado la expansión de la filosofía neoliberal en las relaciones económicas internacionales y la transformación de los paradigmas reinantes: "Se observa un cambio en las relaciones internacionales, tanto a nivel de realidades como de percepciones, de tal magnitud y profundidad como no se había producido desde el Renacimiento europeo" (Arenal, Celestino Del, 2002), verificándose una tendencia coincidente por parte de Europa Occidental, América del Norte y Asia Oriental, consistente en impulsar o profundizar iniciativas regionales e interregionales para hacer frente a las circunstancias y desafíos del nuevo panorama internacional, evidenciándose la emergencia de un mundo tríadico[37]. No solo las instituciones internacionales, sino además los gobiernos de países en desarrollo, otorgan de forma creciente a los acuerdos regionales un papel determinante para el logro del desarrollo humano de los países.

El Derecho de Integración es relativamente transversal y nutre a las ramas tradicionales del derecho (Ciuro Caldani, Miguel, 1997, pp. 13 y ss.). El Derecho

37 Este concepto de "tríada" se origina en la relación entre Estados Unidos, Alemania (CE) y Japón, los tres poderes de la economía mundial capitalista durante el periodo de la guerra fría. El concepto se mantiene para abarcar la tríada de regiones (Norteamérica, Europa y su entorno, y Asia Oriental) como consecuencia de varios factores como el fin de la guerra fría, la aparición de un nuevo regionalismo y la emergencia del este de Asia como el tercer pilar de la economía mundial que fue fortalecido a partir del establecimiento de relaciones interregionales entre las tres regiones en 1990. A mediados de 1990, este nuevo concepto de tríada se ha convertido en un aspecto importante del discurso sobre la emergencia de un orden interregional en general.

Propiedad de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional

de la Integración tiene, a menudo, una relevante autonomía legislativa lograda a través de tratados, protocolos y un complejo de nuevas fuentes que responden a sus exigencias.

Son cuantiosas las ventajas potenciales que se asocian a la integración regional. Algunas de índole económica, como el fomento del comercio, la atracción de inversiones o el mejor aprovechamiento de las economías. Otras, en el ámbito político, como la creación y fomento de la estabilidad regional o el incremento del peso político internacional conseguido a través de la unión de países con compromisos de base económica.

Los Estados centroamericanos hicieron su jugada por la reforma económica, perdieron protagonismo y propiciaron una nueva orientación en sus economías y el fortalecimiento del sector financiero. Su luxación no llevó a su modernización sino a su debilitamiento. Unos Estados debilitados y cooptados por los grupos de poder económico difícilmente pueden hacer algo para potenciar la democratización y propiciar la equidad social en Centroamérica. Así, en tal estado de la situación, la economía continuará divorciada de la política, el crecimiento económico no se traducirá en desarrollo económico y social, la brecha entre ricos y pobres se seguirá ampliando y la inestabilidad social continuará a la orden del día. De lo que se trata entonces es de integrar estas dos lógicas contradictorias: la economía y la política, así como superar el divorcio entre la reforma estatal y la organización y bienestar de los sectores mayoritarios de la población centroamericana, pues, de lo contrario, las bases de la integración en general continuarán siendo amenazadas por la inestabilidad y la violencia.

Los países centroamericanos podrán experimentar un desarrollo económico muy importante si fortalecen algunas políticas económicas que generen inversión y desarrollen el comercio internacional como principales motores de crecimiento. La política de integración puede orientarse de tal manera que responda a los nuevos retos, de forma que un sistema normativo que favorezca la inversión a mediano y largo plazo, y un clima de diálogo y cooperación inducen a iniciativas productivas y necesarias que impulsen el desarrollo de todos los países centroamericanos.

Las nuevas realidades del mundo han causado profundos cambios en la región centroamericana, se ha topado con un reto difícil, precisamente para poder reactivar su economía de una manera sostenible. Todos los países de la región se han visto forzados a reconsiderar los factores que les permitirán alcanzar o consolidar su éxito en el futuro, para lo cual han debido modificar muchas de las premisas y paradigmas que, durante décadas, los habían orientado. Las respuestas han sido muy diversas, pero el patrón central ha residido en la búsqueda de aliados para el desarrollo económico y una estabilidad relativa. Se ha observado que la vieja tradición de proteger mercados se ha disminuido de una manera que hubiese parecido increíble hace cuantos años. Precisamente este factor ha conducido a revisar el proceso de integración de estos países, tanto en relación con las ventajas como con los inconvenientes como expresión misma del regionalismo y la globalización para sus economías. Y tal como afirma el filósofo Karl Jaspers: En la filosofía son más esenciales

Propiedad de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional

las preguntas que las respuestas", por lo que se plantean las siguientes interrogantes: ¿son caminos excluyentes o complementarios?, ¿cuál otorga mayores ventajas para el necesario desarrollo humano en Centroamérica? y ¿qué suponen los esquemas de integración regional denominados Norte-Sur, tomando como referencia los Acuerdos de Asociación Económica (AAE) con EE. UU., con la UE y otros acuerdos bilaterales con otros países desarrollados?

En general, la economía centroamericana ha tenido altibajos y en muchos casos un mal desempeño en los últimos años con efectos negativos en el crecimiento del PIB y el deterioro de la balanza comercial como signos de alarma para las economías nacionales. Pero lo que más causa preocupación es la creciente dependencia de los factores externos y la vulnerabilidad de sus economías.

II. Nuevo regionalismo e integración

En este estado de cosas, se puede plantear la siguiente premisa: la integración, conforme a los postulados del "Nuevo Regionalismo", es un aporte importante y esencial en la política de desarrollo en Centroamérica y, a su vez, un efecto directo de los procesos de globalización, lo cual obliga a la búsqueda de acuerdos de asociación con cláusulas no discriminatorias desde el punto de vista económico. Por lo que también se puede formular la hipótesis de que los cambios de los paradigmas de regionalismo, integración y cooperación internacional, influidos por las tendencias políticas y los nuevos fenómenos económicos, hacen de Centroamérica una región con perspectivas de desarrollo que no puede catalogarse como sostenible a largo plazo en un horizonte de dificultades; en vista de que la integración de los países miembros de la región dista mucho de la realidad se intuye la carestía de un enfoque global en el desarrollo de la región.

La cooperación internacional más eficaz ha de apoyar indiscutiblemente la integración regional, lo cual ubicaría a esta región centroamericana en condiciones reales de mayor inserción en los procesos de integración y globalización mundial. Esta hipótesis central viene a tener su fundamento en Sócrates cuando hace referencia a que la filosofía es la búsqueda de la verdad como medida de lo que el hombre debe hacer y como norma para su conducta.

Lo expresado hasta este momento genera las siguientes posiciones razonadas:

- La primera de ellas es que el Nuevo regionalismo es una estrategia decisiva para que Centroamérica logre construir una región afín a sus intereses y para aprovechar al máximo los vínculos de cooperación y diálogo con la Unión Europea y otras regiones del mundo. El Nuevo regionalismo presenta grandes perspectivas para establecerse como la ruta que facilite tanto el logro y la conservación de bienes públicos internacionales, así como la posibilidad de convertirse en un instrumento que socorra a la maltrecha gobernabilidad.

Propiedad de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional

Actualmente se reconoce que el modelo del Sistema de Integración Centroamericana, que representa una visión limitada del Nuevo regionalismo, no ha bastado para que esta zona logre mejorar su posición competitiva en la inserción regional e internacional. Esto se debe a que las estrategias de desarrollo y de política exterior de Centroamérica han resultado insuficientes para potenciar las ventajas de la integración con otras regiones del mundo, tales como Estados Unidos y las de Asociación con la Unión Europea.

Así, el Nuevo regionalismo se presenta como una moldura que proporciona una mejor oportunidad de lograrlo dadas las tendencias del sistema internacional actual, determinado y guiado por políticas comerciales como motor principal, tal y como se ha señalado, encaminado a alcanzar una posición común en relación con temas de agenda regional e internacional.

- La segunda posición asevera que los países centroamericanos, como miembros del Sistema de Integración Centroamericano, buscan la mejora y profundización de los términos de su integración con Estados Unidos y la Unión Europea como sendero preferido de un mejor posicionamiento global, así como para cubrir sus insuficiencias de seguridad regional en todos los sentidos de la vida política. Ello producto de la identificación de los rasgos del escenario internacional en donde Centroamérica busca una mejor inserción, más favorable a su estrategia de desarrollo, así como los instrumentos para lograrlo. Asimismo, se examinan las iniciativas que promueve la profundización del SICA para avanzar hacia una verdadera asociación con la Unión Europea y que parten del hecho de que esta ha permitido aumentar cierta estabilidad en la región.

- La tercera idea plantea que Centroamérica puede lograr un mayor acercamiento con la Unión Europea. Para ello ha explotado mejor las oportunidades de diálogo y cooperación con esta zona en su búsqueda por ampliar las redes de apoyo y concertación de posiciones comunes para dar soluciones a problemas existentes, sobre todo en el área de las negociaciones económicas. Esto no impide que permanezca la asignatura pendiente para Centroamérica de alcanzar y elevar la calidad de su diálogo y de sus gestiones de cooperación con el resto del mundo para que verdaderamente cumpla la función de actuar en interés común. Esta posición, toma como marco teórico-conceptual dos grandes cuestiones: una, el Nuevo regionalismo, y otra, la vinculación de este con diversos temas de la agenda internacional actual como los bienes públicos internacional y regional y la gobernanza global y regional. Estos conceptos se han considerado necesarios por su trascendencia para el proceso de integración en Centroamérica y sus relaciones exteriores.

Propiedad de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional

III. Integración regional y desarrollo en Centroamérica.

1. Antecedentes.

La historia de Centroamérica registra por lo menos diez intentos de unión o integración en el siglo XIX y seis en el siglo XX, lo cual significa que en cada década se realizó al menos un intento de promedio. Así, desde su independencia en 1821 hasta la actualidad, ha existido una tendencia y una constante de altibajos en la agenda de los gobiernos. Cada uno lo incluyó en su programa, lo estableció como bandera de progreso, amistad vecinal y alternativa para alcanzar el desarrollo económico y social pero, paralelamente, se produjo una serie de discordias y falta de acercamiento. En otros términos, fue tanto un punto conflictivo como de coincidencia de las distintas fuerzas políticas y sociales del área, lo mismo que de intereses extrarregionales.

En el siglo XX y esencialmente desde la década de los cincuenta, los procesos de integración, tanto políticos como económicos se inician en Centroamérica de forma lenta e irregular debido a los problemas de diferente naturaleza con los que se han enfrentado. Y entre estos problemas habría que destacar los derivados de la incidencia de factores externos en la concepción y evolución del proceso. Desde esta perspectiva, la integración centroamericana constituye una experiencia singular. Así, este territorio es elegido por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe de la Organización de las Naciones Unidas (CEPAL) para llevar a la práctica el pensamiento sobre desarrollo e integración como un proyecto todo en uno. La bipolarización del poder mundial en el contexto de la guerra fría provoca el alineamiento ideológico de los países centroamericanos originando graves tensiones que afectaron a la región, esto lógicamente perjudica el proceso.

Es incuestionable que desde finales de la década de los ochenta y comienzos de los noventa, el proceso de integración haya entrado en una nueva etapa. La misma se ha caracterizado por el dinamismo e importancia de este instrumento y por su revalorización como uno de los ejes centrales de la política de desarrollo de los países de la región.

2. Integración y desarrollo

El regionalismo, tanto su vertiente vieja como nueva, su relación con la integración regional, la regionalización y su interdependencia con los efectos de los cambios globales o de globalización en la sociedad centroamericana y por defecto la interrelación entre la necesidad de consolidar los procesos de negociación en condiciones del nuevo regionalismo con la Unión Europea, pero salvaguardadas con acuerdos de cooperación para subvencionar algunos de los efectos negativos del capitalismo salvaje, dicho aspecto forma la parte esencial de este estudio. Si bien pueden rescatarse ciertas experiencias indudablemente positivas, los resultados de este proceso han sido generalmente escasos, lo que ha dejado una visión de fragilidad y desencanto,

Propiedad de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional

Se pueden esgrimir múltiples razones para explicar por qué en la práctica los mecanismos de integración no pudieron traducirse en avances y realizaciones concretas. Quizás una de las más importantes fue que, desde sus inicios, la integración nunca se concibió a como un proyecto político, y por ende integrada plenamente en las políticas nacionales de desarrollo de cada país. Por el contrario, siempre se le consideró como un mecanismo secundario o complementario de una estrategia de desarrollo basada en una relación Norte-Sur con los países desarrollados, a la cual siempre se le otorgó prioridad y que actualmente es la tendencia que se impone.

En segundo plano, el propio modelo de desarrollo que siguieron los países de la región durante buena parte de ese período (desde los años cincuenta) tampoco fue conducente al avance de la integración verdadera, ya que estuvo carente de inclusión y cohesión social. El mismo se caracterizó por un crecimiento "hacia adentro", bajo el amparo de altas barreras arancelarias y no arancelarias, que favorecían en cada país la sustitución de importaciones y no el desarrollo de sus propias capacidades y competitividades reales para poderse insertarse mejor en el entorno regional y mundial. La integración entre los países se limitó a aspectos meramente comerciales.

Un tercer momento fue la búsqueda de una integración regional, pero que careció con claridad en cuanto a sus objetivos y tampoco contó con un compromiso gubernamental firme y obligatorio con respecto a los plazos, mecanismos e instrumentos para llevarlo a cabo. Asimismo, el sistema institucional previsto adoleció de serias limitaciones, haciendo énfasis principalmente en el Derecho comunitario y en especial en el Derecho económico que es el determinante en las relaciones de bienes públicos, comerciales, beneficios y desarrollo.

¿Qué se puede afirmar en tal situación? Que ha surgido un nuevo paradigma para poder entender este difícil y complejo proceso de integración, y que se expresa en la materialización de superar las asimetrías con comercio en condiciones de equidad, ajuste a los cambios de la globalización en todos los aspectos de la vida centroamericana y un efecto directo y positivo de la cooperación internacional.

El nuevo dinamismo y profundización integracionista que se visualiza actualmente responde también a una serie de razones, tanto de orden externo como interno en la región.

En primer lugar, resulta evidente que esta nueva etapa de la integración centroamericana esté relacionada con los profundos cambios realizados en la economía mundial desde mediados de la década de los ochenta. En particular, los procesos de globalización e interdependencia de la economía mundial, la formación de grandes bloques económicos concentradores de los principales flujos de riqueza, comercio, inversiones, tecnología y conocimiento y avances en el desarrollo tecnológico.

Se ha ido tomando conciencia de que estas profundas transformaciones y nuevos desafíos son hechos reales con los cuales la región debe coexistir y ante los que no puede permanecer pasiva o indiferente, y quedar aún más

Propiedad de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional

marginada de un entorno mundial de rápida evolución. Por otro lado, ha quedado en evidencia que las soluciones a los urgentes problemas que sufre la zona no van a llegar desde afuera, sino que dependerán básicamente del esfuerzo colectivo de los países y recursos propios de la región. Frente a esta realidad, el nuevo regionalismo constituye una respuesta válida. La misma deja de ser una opción en la estrategia de desarrollo regional para convertirse en una necesidad tanto política como económica.

El segundo hecho político de importancia proviene del establecimiento y consolidación de los procesos democráticos en la región y resulta necesario tener en cuenta. En tercer lugar, la adopción de políticas similares o comunes por parte de los países de la región, en parte voluntaria y en parte inducida por los organismos financieros multilaterales a través de programas de estabilización y ajuste estructural, orientados hacia una mayor apertura al exterior, ha creado también un ambiente muy favorable para que los países de la región se embarquen en procesos integradores más ambiciosos en su dimensión y alcance que los del pasado, buscando implantar zonas de libre comercio, uniones aduaneras y eventualmente el establecimiento de mercados comunes, pero que a la vez constituye un elemento incipiente en el arranque para la búsqueda de soluciones a la globalidad de la problemática existente.

Un cuarto aspecto se refiere al nuevo enfoque que adquiere el concepto de integración regional. El mismo pasa a concebirse no solo como un mecanismo hacia adentro, sino también hacia afuera de la región, buscando realzar su capacidad económica y política y potenciando sus propias capacidades para poder insertarse mejor en un entorno internacional cada día más competitivo y cambiante. La integración constituye pues, una estrategia para potenciar la propia capacidad para relacionarse con el mundo y no darle la espalda, como se ha hecho en el pasado.

Una quinta consideración es indudablemente el carácter más pragmático y realista que ha adquirido el proceso de integración. La misma se ha venido instrumentando a través de mecanismos más ágiles y operativos pero, a pesar de todo, con muy poca o escasa definición a la hora de intentar la materialización de estos.

Sin embargo, desde ya se puede afirmar que existe una justificación de esta nueva etapa de la integración y consiste en la mayor participación de los agentes económicos, políticos y sociales de cada país de la región que conforman este proceso.

Un momento final tiene que ver con la mayor conciencia que se ha ido adquiriendo en el ámbito de cada país de los beneficios y los costos asociados a la integración. Es evidente que este desarrollo implica modificaciones estructurales profundas en las economías nacionales para ajustarse a las nuevas realidades. Pero, al mismo tiempo, el espacio económico ampliado y asociado con otros bloques económicos de mayor consideración como los Estados Unidos y la Unión Europea a la integración permite un aprovechamiento más eficiente de las ventajas competitivas de cada país y una mejor inserción en la región y en el mundo.

Propiedad de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional

Los años noventa significaron para la región centroamericana la transición democrática y la normalización de las relaciones económicas, comerciales y políticas con ella misma y con el mundo. Después de una década de violencia, la región fue capaz de establecer las condiciones para alcanzar la paz por medio de los procesos de negociación de Esquipulas II de 1987, iniciar y concluir exitosamente los procesos nacionales de cese de hostilidades, reconciliación y desarme (Nicaragua, 1988; Panamá, 1990; El Salvador, 1992; Guatemala, 1996) y como resultado directo de estos esfuerzos por primera vez todos los países del área cuentan con gobiernos civiles sucesivos, electos en comicios libres, transparentes e internacionalmente supervisados. Esto es la expresión del éxito de la ola de los nuevos regionalismos aparecidos en CA y que fueron fecundados por los cambios globales originados por la finalidad de la guerra fría y otros factores externos. El Sistema de Integración Centroamericana también ha experimentado cambios positivos en los años noventa. Reconstituido tras la suscripción del Protocolo de Tegucigalpa en 1991, el SICA se adjudicó un nuevo marco de referencia con la promulgación de la Alianza para el Desarrollo Sostenible (ALIDES), firmado en Masaya, Nicaragua en octubre de 1994. Este nuevo marco conceptual y programático fue complementado con la firma del Tratado de Integración Social en San Salvador en 1995 y con el Tratado de Seguridad Democrática en San Pedro de Sula en 1995, y por medio del establecimiento de relaciones regionales preferenciales con Canadá, Chile, Corea, Japón, México y otros países.

En general, la idea que se tenga de la integración económica es permite entender el fenómeno y en el caso de los actores directos de la integración también es importante conocer las diferencias entre un tipo y otro de integración para adecuar los objetivos que se proponen y conocer las ventajas y desventajas que se presentan al adoptar un tipo de integración.

Ahora, en tal estado, y ante esta variedad de posiciones, decantarse por una de ellas, definirla como pura, impecable y científica resulta imposible. Sin embargo, la integración deberá interpretarse, tanto en el aspecto teórico como en el práctico, como un núcleo fundido de estructuras y formas avanzadas, incluyentes, y que evidencie un proceso económico con rasgos sociales y políticos.

IV. La cooperación internacional al desarrollo y los cambios globales: un abordaje histórico-conceptual.

El surgimiento de la cooperación internacional para el desarrollo en la arena de las relaciones internacionales fue producto directo de ciertas circunstancias coyunturales relacionadas con el mundo bipolar establecido después de finalizar la Segunda Guerra Mundial y como consecuencia directa de la Guerra Fría entre los dos polos opuestos de desarrollo para mantener cierto equilibrio de sus economías para no ceder en sus posicionamientos políticos.

El ejemplo más claro de CID se refleja en el Plan Marshall 1948-1952, ejecutado por Estados Unidos y destinado a los aliados europeos en cantidades

Propiedad de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional

En los setenta los países desarrollados por medio de las Naciones Unidas declaran su intención de aportar el 1 % de su PIB (0.7 público y 0.3 privado.) a proyectos y programas de las regiones más desfavorecidas del mundo, pero esto se viene abajo en los ochenta con el desarrollo de los postulados neoliberales de la economía, materializados en los planes de ajuste estructural aplicados por los organismos multilaterales. La década de los setenta se caracteriza por la presencia de la dimensión social del desarrollo en la agenda de los donantes de una manera mucho más fuerte que anteriormente. La atención a los sectores más pobres de la población llegó al propio Banco Mundial que, bajo la presidencia de McNamara, diseñó su estrategia bajo la denominación de las necesidades básicas. Esta tendencia se puso de manifiesto en los países donantes de las OCDE, que decidieron destinar a los países más pobres una ayuda equivalente al 0.15 por ciento del PNB.

Desde los años ochenta en adelante toma mayor forma la globalización, en las relaciones internacionales surgen nuevas dinámicas por la caída del muro de Berlín, se intensifica la interdependencia en todos los aspectos de la vida, aparecen temas globales, transnacionales, diferentes formas de cooperar y el PNUD se abriga a una nueva concepción de desarrollo[39] más integral, equilibrada e inclusiva a diferencia de los organismos multilaterales. Sin embargo, en los ochenta predominan los objetivos macroeconómicos, al igual que ocurriera en los años cincuenta y sesenta. Son varias las razones que explican este cambio de énfasis pero, entre todas, destaca la indiscutible hegemonía del pensamiento neoliberal occidental. A la teoría se unió la crisis estructural de las economías de muchos países en desarrollo, lo que condujo a la imposición de profundas reformas económicas estructurales que, en unos pocos años, modificaron el panorama de las economías de esos países.

A finales de los años ochenta y los noventa se plantean otros objetivos a la cooperación. Se proponen nuevos aspectos a tener en cuenta a la hora de asignar los fondos de cooperación, que se sintetizan en los tres elementos siguientes: el buen gobierno, los derechos humanos y la democracia.

En la actualidad, la Cooperación Internacional se encuentra en una circunstancia de crisis, lo que empuja a los intelectuales, donantes, encargados de sus instituciones y receptores a repensar su readaptación en los momentos de cambio y de crisis internacional. Entre los factores que han influido en esa crisis se pueden mencionar: el declive de la ayuda internacional al desarrollo y la transformación producida en el sistema internacional de las relaciones internacionales (Galán y Sanahuja, 2001, pp. 15-16). El primer supuesto se relaciona con una desaceleración en la proporción de los aportes de los donantes (Galán y Sanahuja, 2001, p. 16). Justificándose por las dudas de su eficacia, equilibrar las economías de los donantes y reducir el déficit público. El segundo supuesto se refiere a que en los últimos años la sociedad internacional ha experimentado importantes cambios, tales como el fin de la bipolaridad.

---

39 El desarrollo humano del PNUD será un proceso continuo que ofrecerá oportunidades para que todos, sin excepción, puedan disfrutar de unas condiciones de vida dignas. En definitiva, un proceso orientado a las personas.

Propiedad de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional

En estas circunstancias solo queda reorientar la ayuda en tiempos de globalización y crecimiento permanente de la desigualdad entre pobres y ricos, ya que los primeros, junto a sus Estados producto de la globalización financiera se quedan en una posición de vulnerabilidad frente a las turbulencias y conmociones externas aumentando la pobreza. Si se parte de esto, la nueva orientación de la cooperación internacional está orientada hacia un punto de vista más ético y humanitario, contra la pobreza y el subdesarrollo, otro punto de vista funcional para garantizar la estabilidad internacional evitando posibles conflictos regionales y, por último, su giro a la institucionalización de canales seguros para el establecimiento de relaciones económicas sólidas con una estrategia concertada, conceptualizando en el imaginario de los participantes una nomenclatura de desarrollo que converja con el desarrollo humano sostenible y participativo, y que los seres humanos hagan realidad sus potencialidades como personas, tal y como lo reconoce el PNUD. (Sotillo, y Ayllon, 2006, p. 247).

Pero no menos importantes han sido las transformaciones más profundas y de más larga data, las cuales son causa y efecto de la creciente interdependencia económica y tecnológica propiciada por la globalización; de las tendencias centrífugas y la redefinición de la autoridad, la soberanía y de las identidades que afectan a los tradicionales centros de poder mundial, de la proliferación de actores internacionales, de la redistribución de la riqueza a escala mundial entre los Estados, entre estos y otros actores y entre grupos sociales en un proceso en el que, paradójicamente, las economías están cada vez más integradas pero se incrementa la desigualdad social; y otros procesos de cambio estructural que se han ido manifestando en las últimas décadas. (Galán y Sanahuja, 2001, p. 53).

La integración puede considerarse como el fin último de la cooperación. Cuando se aborda la cooperación o la ayuda internacional en general se piensa en recursos materiales y financieros disponibles para las causas más... insignes. Sin embargo, esa no siempre es el anuncio de las buenas intenciones que muchos se imaginan, pues no resulta homogénea y sus intereses no necesariamente se limitan a la ayuda de los más necesitados.

El proceso histórico actual de la sociedad contemporánea ha generado que los Estados no constituyan entidades capaces y autosuficientes para resolver por sí solas las complejas y múltiples funciones que deben asumir, haciéndose por tanto necesaria la cooperación y la concertación entre ellos. En el seno de las Naciones Unidas aparece el principio de Cooperación Internacional. De esta manera, el Art 1.3 de su tratado fundacional, señala: "Los propósitos de las Naciones Unidas son: realizar la cooperación internacional en la solución de problemas internacionales de carácter económico, social, cultural o humanitario..." También, en la Declaración sobre los principios de Derecho Internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas se establece la obligación de cooperar entre sí. En este sentido, pero desde la óptica económica, M. Carvajal la ha definido como "el acuerdo bilateral o multilateral en que los Estados miembros se comprometen a cumplir recíprocamente asuntos de interés común sin que esto signifique un menoscabo de la libertad o la soberanía" (Carvajal Contreras, 1993, pp. 37-42).

Propiedad de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional

El aumento de la institucionalización de esta cooperación internacional hace que se formen agrupaciones de Estados creadas por tratados internacionales dotadas de una estructura específica y capaces de expresar una voluntad distinta a la de los Estados miembros y realizan acciones coordinadas que les permiten cumplimentar los objetivos para las que han sido concebidas.

Hay que precisar que la cooperación es eminentemente interestatal y el hecho de que los Estados formen parte de esas entidades no afecta el ejercicio de sus atribuciones soberanas, por lo que disponen de plena libertad para elegir el mecanismo que convenga a sus propósitos; entre ellos los interesados en desarrollar entre sí fórmulas de cooperación y establecer simples mecanismos de concertación a través de tratados internacionales o instituir fórmulas permanentes de cooperación institucionalizadas cuyo modelo más conocido son las organizaciones internacionales. Esta segunda opción da lugar a las llamadas organizaciones de cooperación.

En síntesis, la cooperación internacional es un mecanismo de gran utilidad en la solución de problemas internacionales de distinto carácter en circunstancias de integración de bloques para poder enfrentar los problemas globales y de las naciones de forma organizada y, por último, el papel relevante que juega la cooperación internacional en los países en vías de desarrollo y la verdadera lucha contra la pobreza.

Entonces, la cooperación para el desarrollo constituye parte de las relaciones entre países desarrollados y en vías de desarrollo y como tal ha sido un elemento de apoyo y fortalecimiento del sistema internacional. El estudio de la estructura económica mundial debe incluir el análisis de este tipo específico de relaciones que, como el resto, se han ido modificando en el tiempo, y más todavía en el contexto del proceso de globalización, lo que podría afectar los objetivos de la cooperación y sus efectos en la zona.

Cuando se habla de cooperación internacional como sistema se hace referencia a su unidad de análisis y, al mismo tiempo, a la distinción de sus elementos constitutivos: los actores, sus interacciones, las dinámicas y las estructuras. Se utiliza el concepto de sistema debido a la particularidad y a la autonomía relativa de la cooperación internacional al desarrollo como ámbito específico de las relaciones internacionales y, más en concreto, de la economía política internacional, aunque también podría ser considerada como un subsistema desde las perspectivas de esas relaciones. La cooperación al desarrollo es una realidad distinta y más compleja que la mera agregación de los actores que intervienen en ella (Sanahuja, p. 61).

Las condiciones que favorecen el establecimiento de las relaciones de cooperación son las siguientes:

- La existencia de intereses, objetivos y necesidades similares o complementarias entre las partes.
- La distribución equitativa de costes, riesgos y beneficios.
- La confianza de que la otra parte cumplirá con sus obligaciones.
- Las interacciones que han de llevarse a cabo en términos de reciprocidad y confianza mutua.

Propiedad de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional

El papel de la cooperación internacional en el marco de la solución de los problemas regionales.

La cooperación no resuelve los problemas estructurales del desarrollo, pero sí contribuye a un mejor y más rápido cambio social. Toda estrategia de cooperación está influenciada por factores políticos y económicos. Entre ellos se pueden los siguientes:

- La lucha contra la pobreza.
- El cambio climático y el consiguiente aumento de los desastres naturales.
- La permanente impunidad y corrupción de los políticos de élites.
- La ausencia de una agenda común de desarrollo para los nuevos desafíos.

Para enfrentar esta problemática generalizada en la región centroamericana se torna necesario centrar la atención en mecanismos que ayuden a disminuir el impacto negativo de los factores señalados anteriormente, a través de una canalización en la continuidad de programas y proyectos de desarrollo en ejecución, coordinación entre los donantes y supervisión sostenida, haciendo énfasis en proyectos dirigidos a reducir la pobreza. En esta etapa es de suma importancia la coordinación entre los donantes y una supervisión de sus políticas, debido a que en la práctica cuando surgen problemas de carácter político en la ejecución de la ayuda, o no se obtienen los resultados esperados, esta se interrumpe con las consecuencias pertinentes y negativas en las acciones de no hacer cuando ya existen resultados esperados en zonas vulnerables.

Marco de cooperación interna en Centroamérica y con otros bloques regionales.

Producto del estancamiento en la década de los ochenta del Mercado Común centroamericano el producto interno bruto se contrae, la tasa de crecimiento del producto por habitante es negativa, se da un auge en el endeudamiento de los países de la región y decrece la inversión pública.

Conforme el proceso de globalización se extiende por la región, la integración real del pasado empieza a revisarse. Se modifican los instrumentos básicos y se inicia un proceso de apertura de los mercados que termina por destruir progresivamente la preferencia arancelaria centroamericana establecida en los tratados originales. Y se lleva a cabo por dos vías: Uno, reduciendo sustantivamente el Arancel Externo Común y dos, por medio de la suscripción de tratados con terceros países. Esto se fundamenta técnica y jurídicamente en la reforma que asume el MCCA, donde las reformas de su estructura administrativa y sus mecanismos de decisión política dependen de la Reunión de presidentes bajo la dirección y coordinación de la Reunión de ministros de Relaciones Exteriores, según lo dispone el protocolo de Tegucigalpa y la reforma de 1993 y creación del tratado de integración económica de Guatemala.

El nuevo sistema oficial de integración tiene una característica particular: en él funcionan a la par estructuras de la integración real del pasado con modalidades de la del presente. En la esfera institucional, la zona cuenta con varios organismos especializados, entre los que destacan la Secretaría de Integración Económica Centroamericana, el Instituto de Administración Pública

Propiedad de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional

de Centroamérica y Panamá, el Instituto de la Nutrición de Centroamérica y Panamá, el Consejo Superior Universitario Centroamericano y el Banco Centroamericano de Integración Económica. Entre las nuevas instituciones se encuentra el Sistema de Integración Centroamericana, la Secretaría del Convenio de Integración Social, y varias comisiones especializadas, como la de Medio Ambiente y la de Seguridad Democrática. Se cuenta también con el Parlamento Centroamericano.
Entre los tratados de libre comercio con terceros destacan el suscrito con República Dominicana y las negociaciones con México. Unilateralmente, y en especial por parte de Costa Rica, se han firmado tratados con otros países latinoamericanos y del Caribe. Respecto a República Dominicana, el tratado fue suscrito en su texto por los cinco países y las listas de intercambio de bienes en forma bilateral. Además, hay un acercamiento importante entre ese país y los centroamericanos en el ámbito de la Reunión de presidentes.

El otro aspecto sustantivo de la relación entre México y Centroamérica es ahora el acuerdo firmado por los seis países y Panamá en el llamado Plan Puebla- Panamá (PPP), Otro de los grandes tratados firmado por los países del área lo constituye el CAFTA aprobado por los países Centroamericanos, lo que ha traído una serie de reformas para actualizar la Unión Aduanera. Las negociaciones entre CA y la Unión Europea conllevaron a la firma del Acuerdo de Asociación UE-CA. En la actualidad la UE es el segundo socio comercial más importante de América Latina, su fuente principal de inversión directa y el primer donante de ayuda al "desarrollo" de la región.

Los intereses entre la UE y Centroamérica para formular un Acuerdo de Asociación fueron anunciados durante la IV Cumbre de Jefes de Estado de la Unión Europea, América Latina y el Caribe, celebrada en Viena a mediados de mayo del 2004. En la Declaración de Viena, con la que se finalizaba oficialmente la Cumbre, los gobiernos declaraban en el artículo 31:

"Recordando el objetivo estratégico común de la Declaración de Guadalajara y teniendo en cuenta el buen ejercicio conjunto de evaluación de la integración económica regional llevado a cabo con Centroamérica, celebramos la decisión tomada por la UE y Centroamérica de entablar negociaciones relativas a un acuerdo de asociación, incluida la creación de una zona de libre comercio".

Este acuerdo viene a constituir un nuevo reto para la región centroamericana, ya que se está frente a un modelo utilizado por la UE en la creación de sus relaciones comerciales con terceros países o regiones, compuesto por tres elementos: política, cooperación y libre comercio. Este es un modelo de acuerdo que busca fortalecer no solo las relaciones comerciales sino también las políticas, económicas y de cooperación birregionales, lo cual constituye una nueva modalidad de negociación de región a región. Se puede afirmar, que las negociaciones para cerrar este Acuerdo de asociación entre CA y la UE representan una oportunidad insuperable para impulsar la integración económica centroamericana y el Sistema de Integración Centroamericana en general, por ser una exigencia misma de dichas negociaciones, lo que generaría la posibilidad de realizar ciertos ajustes estructurales dentro del comercio regional para poder ampliar los volúmenes comerciales. Pero al respecto

Propiedad de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional

es prudente acotar que la viabilidad de la integración centroamericana de facto, necesaria por otro lado para contar con condiciones de competir comercialmente con la UE y hacer frente a los retos que depara el siglo XXI, se ve también poco posible a corto plazo.

La actividad comercial actualmente existente entre ambas zonas indica que Centroamérica exporta hacia Europa primordialmente bienes primarios, mientras que importa bienes manufacturados. Debido al menor dinamismo en el crecimiento de la demanda de los bienes primarios, es previsible que si esta estructura de intercambio comercial se mantiene las exportaciones de la UE hacia Centroamérica crecerán, pero en sentido contrario se vivirá un proceso mucho más lento.

Además, actualmente el 45 % de las exportaciones de Centroamérica a la UE entran libres de aranceles y un 23 % tiene libre acceso o rebajas arancelarias, debido al Sistema Generalizado de Preferencia (SGP, que eliminaba los aranceles de muchos productos que entran en la UE provenientes de países dependientes, como los de Centroamérica, Caribe, África y otros). En los últimos ocho años la exportación de Centroamérica hacia la UE ha crecido un 50 %; lo que podría parecer una cifra satisfactoria se desvanece cuando salen a relucir los datos contrarios, pues las importaciones de Centroamérica desde la UE se han incrementado un 300 % en ese mismo periodo. La UE es el segundo socio comercial de la región centroamericana con un 10 % del comercio total, superado por Estados Unidos (43 % del total). Para la UE estos intercambios solo suponen el 0,4 % de su comercio total. La cooperación de la UE con Centroamérica se ha materializado en importantes programas de promoción de los derechos humanos y la democracia, el desarrollo de las pequeñas y medianas empresas, la reducción de la pobreza, la protección al medio ambiente y la seguridad alimentaria, el desarrollo rural y el alivio de la deuda.

La justificación de la Comisión Europea para el recién firmado Acuerdo de Asociación es que "la presencia de las empresas europeas en América Latina es fuente de crecimiento y empleo y puede contribuir a reducir la desigualdad social". Según la Comisión Europea, también "favorece la transferencia de tecnología y ofrece mercados a las empresas locales (subcontratación)". El resultado de la apertura a las inversiones europeas en servicios en América Latina nunca ha sido lo que se ha prometido, y desde hace unos años se han mostrado decenas de casos en los cuales algunas transnacionales europeas que han invertido en diferentes servicios y países de Latinoamérica otorgan servicios deficientes, violan leyes nacionales, afectan los derechos humanos y algunas participan en actos de corrupción, lo que seguramente estará en la lupa de la agenda de las nuevas relaciones de cooperación entre ambas regiones.

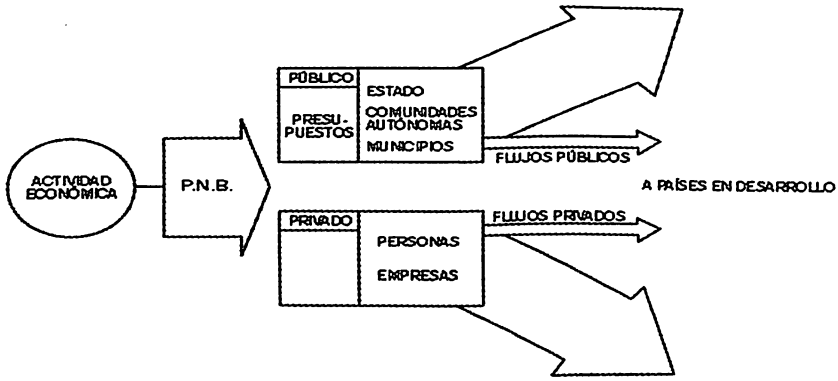
La cooperación internacional: su papel como inductora de integración y desarrollo.

Una de las características de los países en desarrollo, y que explica sus dificultades para emprender la superación de sus circunstancias, es la falta o la insuficiencia de ahorro interno para dedicarlo a la inversión en nuevos

Propiedad de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional

proyectos. A un país se le puede calificar como pobre según muchos parámetros pero, desde un enfoque dinámico, la pobreza se encuentra cuando no hay posibilidad de crear nuevas oportunidades de riqueza. El mayor drama de una economía es que consuma todo lo que produce, y que esa decisión se deba no a una opción libre, sino a la necesidad de consumir todo lo producido para poder subsistir. Cuando eso sucede, la economía se autorreproduce, pero sin crecer; es una economía de subsistencia, estancada. Y se crea la necesidad de la financiación externa. El estudio del proceso de generación de ahorro en las economías más poderosas y su canalización hacia las más débiles es lo que se llama la financiación del desarrollo.

El siguiente gráfico muestra el origen de los flujos de la financiación al desarrollo



Esta circunstancia y el desembolso de esas fuentes constituyen una salida estratégica de los países menos desarrollados para impulsar proyectos a gran escala, tales como los mismos procesos de integración, esto facilita las vías necesarias y la creación de las estructuras obligatorias para poder insertarse en la economía internacional de forma correcta y poder beneficiarse de una manera indirecta e incidir en la reducción global de la pobreza, además de la puesta en marcha de los objetivos del milenio.

A modo de conclusión.

La integración regional es un instrumento efectivo para el avance de la región, incluida la lucha contra la pobreza, encausado a desarrollar los mercados, desarrollar economías de escala, crear oportunidades para diversificar las exportaciones y reducir la dependencia a un número limitado de productos sujetos a variaciones de precios. Favorece el refuerzo a nivel interno para hacer frente a la inestabilidad de las transferencias de capitales y a los impactos globales. La promoción del comercio y de las inversiones es un elemento importante para el crecimiento económico, la creación de empleo y la reducción de la pobreza. Y solo con un sistema de integración desarrollado o avanzado en su organización se podrán superar estos obstáculos.

La integración regional es uno de los tres ejes de la estrategia de la UE con la región y se basa fundamentalmente en las prioridades que establece el artículo 6 b) del ICD.

Propiedad de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional

- Promover las actividades de las redes de operadores de las dos regiones en el ámbito del comercio y de las inversiones, así como los intercambios entre empresas.
- Promover el diálogo y las capacidades institucionales en el ámbito de las políticas, el diálogo macroeconómico, las normas y estándares, los derechos humanos, la movilidad de las personas, la conectividad de las redes de infraestructuras y la protección del medio ambiente con miras a la definición de un marco seguro y saneado que favorezca flujos de inversiones duraderas hacia la región con el fin de promover su desarrollo duradero.
- Promover la interconectividad y el diálogo normativo en toda América Latina, particularmente en el ámbito del nuevo mandato del BEI.
- Promover estudios y conferencias en el marco de la promoción de las prioridades regionales (en relación con la CEPAL, la OIT y el BEI, entre otros).

Se hace referencia en este estudio a la política de la Unión Europea, ya que es el bloque más influyente y determinante en el apoyo a los procesos de integración, además que es el primero en la historia en plantearse programas que contemplen políticas ligadas no solamente al desarrollo del comercio para alcanzar un desarrollo moderado de la región.

Este giro ha tenido su evolución, nada ha sido de un día a otro. Según Ángel Viñas en un artículo publicado en 1991, "La Comunidad europea ante América Latina: Olvido, transición y cambio", "recogiendo el testigo podemos decir hoy que ese cambio está orientado hacia la puesta en práctica de una asociación estratégica de carácter birregional." (Información Comercial Española, n. ° 690, pp. 127-143),

El desarrollo sostenible y la lucha contra la pobreza, además de ser la finalidad de la política de desarrollo también son objetivos de la política exterior de la UE, por lo que unos y otros se complementan. La preservación de la democracia, los derechos humanos y las libertades fundamentales y la superación de la pobreza, la marginación y la exclusión social. En lo referente al aspecto económico se pretende fortalecer el sistema multilateral del comercio, impulsar la integración regional a partir del "regionalismo abierto", intensificar las relaciones económicas entre ambas regiones y combatir los efectos desestabilizadores de la volatilidad de los flujos financieros.

Se debe afirmar que en Centroamérica, a diferencia de la Unión Europea, no existe una política definida, ni mecanismos, ni procedimientos y mucho menos una cooperación normatizada, ni dentro de la región, ni hacia fuera, por lo que se parte fundamentalmente de una clave, de lo que supondría ser este fenómeno matizado en el ambiente de integración centroamericana. Para garantizar que se aproveche de manera adecuada la ayuda de la cooperación internacional al desarrollo deben establecerse normas de procedimiento, mecanismos institucionales de diseño, creación de entidades técnicas regionales, de negociación, administración y evaluación de esa cooperación. Primordial importancia adquiere la definición de las prioridades regionales que involucren como destinatario a los sectores más vulnerables y que se orienten por medio de un proceso de concertación, siguiendo estrategias verdaderamente regionales y donde la sociedad civil local tenga la posibilidad de expresar su peso determinante en la decisión del destino de la ayuda.

Propiedad de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional

La cooperación internacional otorgada recientemente a Centroamérica no ha generado el impacto esperado en el desarrollo de la región, en razón de que ha existido esparcimiento en la gestión, falta de control en los recursos externos y en el seguimiento de los proyectos, así como debilidad técnica en su formulación. Este hecho se agrava por las siguientes circunstancias:

- La ausencia de una demanda efectiva de los requerimientos de cooperación.
- La duplicación en la gestión de los recursos.
- Los gobiernos centroamericanos no han sido capaces de visionar estrategias verdaderamente regionales que traigan mayores impactos, y actúan de forma individual como Estados debido a la prioridad hacia las necesidades propias de cada país.
- La proliferación de donantes, sin una coordinación de proyectos que puedan ser susceptibles de apareamiento con otros provenientes de otras agencias de cooperación para lograr un impacto mayor en la zona.

En vista de que existe una carencia o ausencia de una normativa jurídica regional se demanda un mecanismo regional, que redefina, oriente, coordine de forma efectiva, canalice, ejecute y evalúe en las diversas instancias el aprovechamiento de la cooperación internacional.

Derivado de lo anterior y relacionado con el manejo de la cooperación internacional que se destina a Centroamérica como región, se han detectado diversos obstáculos, cuya solución podría alcanzarse si se parte del principio de una organización nacional que atienda la gestión y negociación de la misma a través de los entes nacionales coordinados por los Ministerios de Relaciones Exteriores, los cuales, a su vez, lo harán con la Secretaría General para alcanzar una coordinación regional permanente y estrecha. En tal sentido es vital el establecimiento de un marco global que ampare una estrategia regional en las relaciones de cooperación de Centroamérica, que le dé a la región estabilidad y previsibilidad con otros países y organismos, y permita el mantenimiento de una agenda regional en este campo.

En este marco global deberán caber entre otras ideas:

- Enfocar la cooperación internacional en proyectos de carácter regional que tengan mayores impactos adicionales y complementarios a los desarrollos nacionales, usando criterios de regionalismo y prioridades establecidas en los proyectos nacionales de desarrollo, así como de los objetivos definidos por su naturaleza y origen de los órganos competentes creados y derivados del Sistema de Integración Centroamericana.
- Crear mecanismos regionales efectivos y multidisciplinarios para la coordinación, gestión, ejecución y seguimiento de la cooperación; crear una capacidad de formulación de programas y proyectos con posibilidad de poder fusionarlos de manera integral, generar un banco de proyectos y fondos económicos para su ejecución con dirección preferente a la explotación óptima de la vocación, capacidad y potencialidad de los países cooperantes.
- Creación de un instrumento de estrategia y desarrollo de la cooperación internacional, y enriquecerlo con la identificación de nuevas modalidades de la cooperación internacional generadas por defecto de los acuerdos comerciales.

Propiedad de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional

Bibliografía

Arenal, Celestino del. (1997). "Los acuerdos de cooperación entre la Unión Europea y América Latina 1971- 1997: evolución balance y perspectivas". *Revista Española de Cooperación y Desarrollo*, N.° 1, pp. 111-138.

Arenal, Celestino del. (1984). *Introducción a las Relaciones Internacionales*. Madrid: Editorial Tecnos.

Bielchovski, R. (1998). *Cincuenta años del pensamiento de la CEPAL*. Textos seleccionados, Vol.1, Santiago de Chile: CEPAL.

Briceño Ruiz, J. y Álvarez de Flores, R. (junio, 2006). "Modelos de desarrollo y estrategias de integración en América Latina: una revisión crítica". *Cuadernos Sobre Relaciones Internacionales, Regionalismo y Desarrollo*, Vol. 1.

Ciuro Caldani, M. Á. (1997). *La Filosofía del Derecho en el MERCOSUR*. Buenos Aires Argentina.

De La Ossa, Á. (s. f.). "Cooperación e integración entre gobiernos en Centroamérica". *Revista Nueva Sociedad*, N.° 186, pp. 60-68.

Díez de Velasco, M. (2003). *Las Organizaciones Internacionales;* (capítulos XXII y **XXIII sobre "Las Organizaciones Internacionales en América"), , 13ª ed. Madrid: Tecnos.**

Gómez-Galán, M. y Sanahuja, J. A. (1999). *El sistema internacional de cooperación al desarrollo: una aproximación a sus actores e instrumentos*. Madrid: Cideal, D. L.

Gómez-Galán, M. y Sanahuja, J. A. (Coords.). (2001). *La cooperación al desarrollo en un mundo en cambio: Perspectivas sobre nuevos ámbitos de intervención*. Madrid: Cideal, D. L.

Guerra Borges, A. ((julio-septiembre, 1992). "Integración Centroamericana en los Noventa; de la Crisis a las Perspectivas". *Revista Mexicana de Sociología* (México), Año. LIV, N.°. 3.

Murillo Zamora, C. (2004). "Aproximación a los regímenes de integración regional". N.° 8. Disponible en: http://www.reei.org

Sanahuja, José A. y Sotillo, José A. (1998). *Integración y Desarrollo en Centroamérica: Más allá del libre comercio*. Madrid: IUDC/UCM,

Sanahuja, J. A. (2007). "Regionalismo e integración en América Latina: balance y perspectivas". *Pensamiento Iberoamericano*, N.° 0.

Sotillo, Á y Ayllon, B. (eds.). (s. f.). América Latina en construcción: sociedad, política, economía y Relaciones Internacionales. Madrid: Libros de la Catarata.

Propiedad de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional

Tokatlian, J. (1994). "Componentes Políticos de la Integración", en Jaime Acosta Puertas (Comp.). *Integración, Desarrollo Económico y Competitividad.* Santafé de Bogotá: Centro de Estudios Regionales del Tercer Mundo, Creset.

Viñas, ÁL. (1991). "La Comunidad europea ante América Latina: Olvido, transición y cambio". *Información Comercial Española,* N.° 690.

VV.AA. *Cohesión Social e Integración Económica.* (2007). Foro Centroamérica-Unión Europea, San José, Costa Rica.

Propiedad de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional

Centroamérica en la Geopolítica desbordada del Norte y del Sur

Antonio Barrios Oviedo

Introducción

En América Latina han ocurrido algunos hechos relevantes y similares bajo entornos distintos que han derivado en situaciones diferentes. Por ello, según la regla básica del análisis político, sobre todo en materia de geopolítica, el contexto sí importa. Entre finales de los años ochenta y principios de los noventa se produjo un cambio de contexto en el tema del tráfico de cocaína. Fueron derrotados los grandes carteles colombianos, se desmantelaron las redes que estos tenían en Florida y se mejoró la capacidad de interdicción marina de Estados Unidos en el Caribe.

El tráfico de cocaína se trasladó entonces de la ruta más directa Colombia-Florida, hacia las rutas Colombia-Centroamérica-México-frontera de Estados Unidos. México era entonces un país bastante pacífico y Guatemala, Honduras y El Salvador contaban con los Gobiernos que tradicionalmente mataban personas. Sin embargo, el cambio de contexto descrito produjo una gran explosión de violencia delictiva en Centroamérica y México que en realidad era tan previsible como inevitable. La corrupción, las debilidades institucionales y los vacíos de Estado se convirtieron en muertos.

Los hechos más emblemáticos del cambio descrito fueron: la muerte de Pablo Escobar en diciembre de 1993, el fusilamiento del general Arnaldo Ochoa en Cuba en julio de 1989 y la película *Scarface* (cara cortada) con la actuación de Al Pacino, la cual cuenta el florecimiento del crimen organizado en Miami durante los años ochenta. En los años setenta y ochenta existió una política de tolerancia solapada hacia la producción y tráfico de drogas. En esa época estas eran consideradas un problema marginal y no una amenaza seria a la seguridad. "Dejarlas pasar" era una práctica universal. Las izquierdas, las derechas, las instituciones y la sociedad misma se contaminaron por tolerancia, instrumentación o subvaloración del problema y, aún más, se aprovecharon de la situación para financiar guerras de forma encubierta; una de ellas, la centroamericana.

El fusilamiento del general Ochoa, "héroe de la república de Cuba", tuvo más de expiación de una política oficial y de luchas internas que de combatir un delito. Es decir, la versión más controversial es que con el fusilamiento del general Ochoa, Fidel Castro eliminaba del panorama a quien le disputaba el poder por su aplaudido desempeño como militar en guerras extranjeras. En otro orden, la política colombiana en todas sus corrientes se involucró con los carteles y los paramilitares, hasta denominarse la parapolítica. En Centroamérica, el destape del caso Irán-Contras en 1987 en Estados Unidos movió a

Propiedad de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional

una investigación conocida como el *Kerry Commitee Report* en 1989, la cual mostró evidencias que involucraban a la Agencia Central de Inteligencia (CIA) en la tolerancia del tráfico de drogas para financiar a la contra nicaragüense que combatió al gobierno sandinista en la década de los ochenta.

El crecimiento del poder criminal volvió insostenible la tolerancia solapada al narcotráfico. En ese sentido, la política de seguridad del presidente Calderón en México[40] respondió a una realidad en la que no había opciones, esperar era empeorar. México comenzó así a combatir al crimen organizado y a modificar positivamente las relaciones y el balance de fuerzas entre sociedad, Estado y delincuentes. Pese a que se habló mucho de los costos que ha implicado enfrentarse al crimen, la violencia no fue parte sustancial en los debates en las campañas electorales como las de Vicente Fox y Felipe Calderón, ni siquiera del llamado movimiento "Yo Soy 132", en contra del entonces candidato por el Partido Revolucionario Institucional (PRI) Peña Nieto, hoy presidente electo en México.

En Estados Unidos hay quienes piensan que la victoria del PRI constituye un riesgo de vuelta al pasado, en la cual el PRI se caracterizó por hacer contubernio con los carteles[41] para dejarlos operar con ciertos parámetros, entre ellos no declararles la guerra como hizo el expresidente Felipe Calderón. A pesar de que el presidente de México, Enrique Peña Nieto ha dicho que el combate al crimen organizado continuará, tal como ya lo afirmaron algunos, México es hoy un país distinto y la política de seguridad del nuevo gobierno necesitará, por interés propio, una geopolítica hacia Centroamérica para responder a una amenaza que ya no es la misma de hace 20 años. Se acabó el contexto en el que "dejar pasar" tenía pocas consecuencias. Todos los partidos políticos en México han tenido víctimas en sus filas, todos enfrentan el problema como gobiernos locales y todos sufren presión pública para que retornen la paz y la seguridad. Para reducir la violencia resulta indispensable controlar el territorio y aumentar exponencialmente la fuerza policial. Nada afecta de forma más severa al crimen organizado que la fortaleza del Estado en el territorio; no existe, como algunos piensan, conflicto entre combatir al crimen organizado y reducir la violencia.

El problema no está en México, este país tiene los recursos y capacidades para mejorar su seguridad, sino en los pequeños, pobres y violentos países centroamericanos. Existe la creencia de que México le ha complicado la seguridad a Centroamérica cuando es al contrario porque la ruta criminal es

---

40 Cruz Jiménez, Francisco. *Las concesiones del poder: El tráfico de influencias que ha marcado al sexenio Calderón*, Editorial Planeta Mexicana, 2011, p. 263. el gobierno de Felipe Calderón está marcado, entre otras cosas, por el abuso de poder, el derroche en organismos del Estado, el fortalecimiento del viejo sistema corporatico y el reparto de multimillonarios contratos públicos entre puñado de empresas. Parientes, aliados y amigos de la pareja en Los Pinos se enriquecieron a manos llenas, aprovechando y explotando su estrecha relación con el poder, y la espiral de beneficios salpica a todo tipo de personajes

41 Hernández, Anabel. *Los señores del narco*, Random House Mondalori, Grijalbo, México, 2011, p. 588.

Propiedad de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional

de sur a norte y no a la inversa. Sin embargo, no se ha tomado en cuenta que la presión del gobierno mexicano contra sus propios carteles lo ha obligado a encontrar en Centroamérica un "paraíso" para operar más libremente. Se podría decir que mientras en México hay lucha y avances, en Centroamérica impotencia y empeoramiento. Antes el problema era de tráfico de cocaína, ahora Guatemala produce heroína. Según fuentes públicas, hasta mayo de 2012 en Guatemala se habían incautado más de 470.000 galones de precursores para fabricar metanfetaminas, y en El Salvador casi 200 toneladas[42] que serían solo una porción del total. Las policías, las prisiones y la justicia están colapsadas por la población marera desde hace tiempo. Son naciones desesperadas esperando milagros ante la imposibilidad de impulsar políticas públicas. La debilidad de estos Estados permite que los criminales hagan un uso cínico de sus territorios.

Centroamérica se está transformado en santuario criminal, fábrica, almacenamiento y supermercado de drogas, centro de lavado de dinero y lugar de reclutamiento de sicarios. La frontera sur de México ya es otra zona de caos por los flujos migratorios imparables que vienen del sur y no del norte, por el narcotráfico y por la expansión de las "maras" desde Centroamérica. Con sus 45 millones de habitantes en total, la región es parte natural de la geopolítica mexicana como potencia emergente, algo que ya le disputan Venezuela y Colombia. Hasta fechas recientes, México ha debido ocuparse de su propio problema, sin embargo, la seguridad es ahora un problema transnacional. De nuevo no hay opción, o México contribuye a estabilizar Centroamérica, o Centroamérica desestabilizará a México por el problema de narcotráfico, el crimen organizado, las migraciones y todas sus ramificaciones conexas.

Centroamérica y el peso de la geopolítica

Durante la década de los ochenta Centroamérica adquirió una sobredimensionada importancia geopolítica, que dio a los sucesos y a los actores durante esta una valoración exagerada. Parecía como si dentro del istmo se jugara una partida decisiva del enfrentamiento Este-Oeste. El resultado de las elecciones en Nicaragua, en 1990 y la firma de los acuerdos de paz entre los gobiernos y los respectivos grupos insurgentes hizo que regresara cierta "normalidad" a la región aunque, contradictoriamente, las inversiones y ayudas de parte de gobiernos y organismos internacionales a la región fueron menores que las de los tiempos de guerra.

A partir de los noventa, Estados Unidos se replegó un tanto de la región, la cual dejó de ser parte importante de sus preocupaciones habituales y de sus inversiones. Con el "estallamiento de la paz" y al establecerse los regímenes democráticos en todos los países centroamericanos, parecía abrirse una era de creciente desarrollo económico. Desgraciadamente, los resultados del cumplimiento de los acuerdos de paz no fueron los esperados y la pobreza siguió dominando el panorama de la región. Además, los fenómenos naturales, terremotos, huracanes e inundaciones, se encargaron

42 Ver más información en: http://elpais.com/elpais/2012/07/17/opinion/1342532383_771527.html

Propiedad de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional

de recordar periódicamente las grandes fragilidades de esa. La relación de Estados Unidos con Centroamérica está enfocada en términos de estrategia geopolítica se avoca ahora predominantemente hacia aspectos comerciales y de seguridad, sobre todo a partir de la firma del Acuerdo de Libre Comercio con Centroamérica (CAFTA-por sus siglas en inglés). Los problemas internos de seguridad nacional – delincuencia, narcotráfico, pandillas– se ven hoy vinculados a la seguridad de las fronteras de los países del norte, México y los Estados Unidos, principalmente.

En cuanto al panorama político, hoy se encuentran institucionalizados los procesos electorales mediante los cuales los partidos políticos en todos los países centroamericanos se han alternado el poder. Las transformaciones de la política y sus actores han sido una de las consecuencias más importantes a partir de los años noventa. Las entonces llamadas "transiciones a la democracia", que llevaron al establecimiento de regímenes dirigidos predominantemente por civiles han logrado institucionalizar la celebración periódica de procesos electorales, cuya limpieza ha sido aceptada, en general, por los participantes en dichos eventos.

Los cinco regímenes políticos existentes conforman hoy en día sistemas bipartidistas consolidados, con electorados poco fluctuantes (Costa Rica y Honduras) o sistemas multipartidistas, con una mayor volatilidad de electores (Guatemala y El Salvador). Nicaragua constituye un caso un poco especial en este respecto. Antes y después de los tres conflictos regionales de los ochenta, Costa Rica y Honduras han funcionado como sistemas bipartidistas, sin que alguna tercera fuerza haya ganado las elecciones presidenciales. Sin embargo, un nuevo partido en Costa Rica, el Partido Acción Ciudadana (PAC) surgió como una opción en las elecciones presidenciales de 2006, desplazando a uno de los polos tradicionales, el Partido de Unidad Social Cristiana (PUSC).

Nicaragua parece encaminarse también al establecimiento de un sistema bipartidista, debido a las negociaciones entre el partido del Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN) y algunos sectores liberales, fuerzas políticas que han llegado a acuerdos para ocupar la dirección de las instituciones electorales, de justicia y de la Contraloría, en una nueva versión de la tradición pactista nicaragüense. En Guatemala, por su parte, no se ha concretado un sólido sistema de partidos, lo cual se ha reflejado en el hecho de que ninguno de ellos haya ganado las elecciones para un segundo ejercicio sucesivo. Algunos de ellos, incluso, han desaparecido prácticamente de la escena política después de su periodo de gobierno.

En El Salvador hay varios partidos con representación parlamentaria. El triunfo del partido del Frente Farabundo Martí de Liberación Nacional (FMLN) en las elecciones presidenciales de 2009 ha logrado desplazar al partido Alianza Republicana Nacionalista (ARENA), luego de veinte años ininterrumpidos de gobierno. La victoria de una fuerza de izquierda en dicho proceso cierra de alguna manera el ciclo de lucha en contra de regímenes tradicionalmente de derecha y de extrema derecha; la forma pacífica en que ha sido lograda puede ser el inicio de un periodo sólido de reconstrucción democrática. En

Propiedad de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional

Guatemala, El Salvador y Nicaragua, además, ha habido procesos importantes de desmilitarización, con la reducción de sus ejércitos y la creación de cuerpos policiales mejor capacitados.

Resulta interesante señalar que tanto el FSLN en Nicaragua, como el FMLN en el Salvador constituyen fuerzas políticas importantes en sus respectivos países. En Guatemala, la antigua guerrilla, convertida en partido, ha logrado también representación parlamentaria, aunque su peso electoral ha sido pequeño hasta el presente. La conversión de los grupos guerrilleros en "clase política" ha transformado profundamente los sistemas políticos previos, siendo uno de los frutos de los procesos de negociación de los ochenta, lo que no ha ocurrido sin provocar divisiones, a veces profundas, dentro de esas organizaciones.

Las democracias centroamericanas, calificadas como "democracias de baja intensidad" o "democracias incompletas, en la zona gris entre lo autoritario y lo liberal-constitucional", se han ido fortaleciendo, esto no ha impedido la existencia de una creciente tensión entre la inclusión política, resultado de la apertura democrática, y la exclusión social, elemento de la nueva fase de un desarrollo económico neoliberal. No es fácil ir cerrando las brechas entre Estado y sociedad, ni lograr ajustar el ejercicio político a los supuestos del estado de derecho, haciendo corresponder las formas democráticas con una creciente participación de la "sociedad civil" en los asuntos de gobierno. Persiste el peligro de que los cambios logrados en los tiempos recientes hayan desembocado en una continuidad político-institucional y se hayan limitado a cambios de régimen para mantener una misma situación de poder.

La región ístmica siempre ha tenido un gran valor geopolítico, pues cumplía un papel eminentemente defensivo, es decir, controlaba la comunicación entre ambos océanos y aseguraba la prosperidad nacional. En su obra *The Panama Canal from a Military Point of View*, Mahan afirmó: "El valor del canal no era su impenetrabilidad como posición, sino su utilidad a la marina como agresor-defensor de toda la línea costera nacional"[43]. El capitán recalcó que el primer valor de Panamá era "defensivo, Guantánamo, por el contrario, era más ofensivo". Sin embargo, serviría para abastecer barcos, formar estaciones navales y colonias en lugares distantes. Es decir, era importante en tanto podía ser utilizada como "punto de avanzada" en la protección de la costa estadounidense[44], lo cual conduciría automáticamente a su predominio naval[45]. Asimismo, afirmó que el interés y la "dignidad" nacional obligaban a Estados Unidos a valerse por sí mismos y a reconocer que el libre tránsito interoceánico dependía predominantemente del Caribe, por lo que se debería asegurar militarmente la región a través de una marina fuerte, proceder al

43 Alfred Thayer Mahan. "The Panama Canal and the Distribution of the fleet", Mahan Papers, 1890; en Geopolitics de Strausz-Hupé, 1942.

44 Alfred Thayer Mahan. "Isthmus and Sea Power..." en óp. cit., p. 82.

45 Ibidem, pp. 102-103.

Propiedad de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional

dominio de posiciones y establecer bases navales[46]. Tomaba muy en cuenta que esta zona poseía muchos e importantes puertos de avanzada militar. El capitán proponía la adquisición de estaciones carboneras importantes para la Marina, tanto en tiempos de guerra como en los de paz, que otorgaran facilidades comerciales y militares. Dentro de esta órbita defensivo-ofensiva, para esto era importante la ubicación de Centroamérica, porque le permitía una comunicación ágil y una ruta más corta en el paso interoceánico. Decía al respecto: "[con esta región] se torna fácil lo que es imposible por tierra y da el control de la región del Caribe. La comunicación de la flota norteamericana se realiza mejor... [lo más importante en este párrafo es que] las comunicaciones son probablemente el elemento más vital y determinante en la estrategia militar o naval»[47]. De manera repetitiva señaló el significado estratégico de un canal centroamericano, ya que era el punto vital del sistema de transferencia mediante el cual la Marina de los Estados Unidos podía apoyar la defensa en cualquiera de sus costas, pues las comunicaciones dominaban la guerra en todos sus aspectos. Por lo tanto, el objetivo del canal sería, a la vez, comercial y militar. En su libro *The Problem of Asia* (1900) Mahan afirmó: "nuestro poder predominante en el Caribe necesita un paso trans-ístmico para el comercio y un rápido acceso al Pacífico"[48], que serviría como punto de avance hacia el Oriente. Mahan propuso que se debería colocar una flota permanente en la zona del canal[49].

De igual manera, no descartó las posibilidades de conflictos bélicos en Centroamérica o en la zona del canal, por lo que se necesitaba que la Marina tomara parte activa, resguardándola. Al respecto, Mahan argumentaba: "la relación del canal y la marina es que abre una línea de comunicación más corta entre las costas del Atlántico y el Pacífico... en caso de guerra el canal ahorra tiempo... es una posición central, desde la cual puede tomarse acción en cualquier dirección y es un nexo decisivo en la más importante línea de comunicación. Es una gran avenida y un avanzado centro de operaciones, por lo que debe ser fortificado". En este sentido, el canal acortaría "en dos tercios la ruta marítima de Nueva York a San Francisco y en una mitad de aquella a Valparaíso".

Es así como Centroamérica ha sido una zona de influencia compartida por Estados Unidos y México. La aparición protagónica de la embajada de Brasil, en el seno mismo de la crisis política por la que atravesó Honduras, rompe con esta lógica y parece ser un intento de cambio desde el sur, que impacta los

---

46 A. Mahan. "Strategic Features...," en óp. cit., p.279.

47 A. T. Mahan, Armaments & Arbitration, Mahan Papers, p. 174. Ver: http://memory.loc.gov/service/mss/eadxmlmss/eadpdfmss/2010/ms010119.pdf

48 A. T. Mahan. The Problem of Asia, 1900, p. 381. Ver: http://www.jstor.org/discover/10.2307/20030684?uid=3737816&uid=2129&uid=2&uid=70&uid=4&sid=21101169655627

49 Mahan afirmó: "esta región se encuentra siempre en peligro de interrumpir su labor de comunicación, por lo que el Caribe y el canal serán los lugares habituales de la flota estadounidense". Mahan on Naval Strategy, Annapolis; Naval Institute Press, 1991, p. 374. Globalization and Maritime Power, de Sam J. Tangredi, Institute for National Strategy Studies. National Defense University, 2002.

Propiedad de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional

equilibrios de poder regionales vividos por América Latina. Como es sabido, Brasil empezó a decidir sobre asuntos claves cuando el depuesto presidente Manuel Zelaya se refugió por más de una semana en la embajada brasileña. Entonces, qué lectura geopolítica se puede tener de este hecho.

A grandes rasgos, la conformación geopolítica hacia el istmo centroamericano ha estado organizada de la siguiente manera: Estados Unidos juega en la zona el rol de una hegemonía continental tradicional e histórica y con intereses de extensión global. El centro hegemónico estadounidense aprovecha lo principal de la extracción de las materias primas regionales (recursos naturales y, últimamente, ha puesto un énfasis especial en la explotación de la riqueza minera de la región); asimismo se beneficia de la mano de obra barata concentrada en la maquila y también de aquella fuerza de trabajo que ofrece la migración centroamericana hacia el norte[50].

De igual forma la economía estadounidense es el principal socio de los mercados centroamericanos (sobre todo en el área de los servicios) y la región ha sido utilizada como asentamiento de bases militares promovidas por Washington para monitorear al propio istmo y al Caribe (particularmente Honduras ha sido asentamiento estratégico de la llamada base Palmerola[51], en donde se ubica una de las principales fuerzas de tarea del ejército estadounidense). Centroamérica es, entonces, para Estados Unidos, una periferia para la explotación, la reducción de costos, una modesta expansión de mercado y el control militar estratégico del centro continental, con los diversos matices que pueden presentarse de país a país[52].

Por su parte, México ha tenido un rol histórico más complejo, por ser una especie de intermediario entre Estados Unidos y Centroamérica. A este rol jugado por México se le conoce como rol de semiperiferia, es decir, el papel de un país que se subordina a la hegemonía continental estadounidense, pero que a la vez posee cierto rango de independencia en sus decisiones, lo cual le permite ejercer una influencia por cuenta propia, en este caso hacia Centroamérica. Dicho de otro modo, en ciertos momentos México es un área de transición geopolítica, que traduce los intereses de Washington de una manera "más suave", cuando se trata de integrar a los centroamericanos a alguna línea de la política exterior norteamericana. En el caso de la integración económica, este rol de semiperiferia[53] es muy claro, pues se torna más fácil que Centroamérica se vincule con la economía mexicana, cuyo tamaño y nivel de desarrollo son

---

50 Sebastián Edwards. Populismo o mercados: El dilema de América Latina. Grupo Editorial Norma, Colombia, 2009, p. 328.

51 Walter La Feber. The Inevitable Revolutions: The United States in Central America, Norton & Company, 1993, p.453.

52 Ibídem, 2009.

53 John Biley y Roy Godson. *Crimen organizado y gobernabilidad democrática: México y la franja fronteriza.* Grijalbo, México, 2000.

Propiedad de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional

más manejables para las pequeñas economías centroamericanas, que con la poderosa economía estadounidense (de ahí que los tratados de libre comercio de Centroamérica con México sean un subsistema del gran tratado comercial de México con Estados Unidos y Canadá).

También, en otros temas relacionados con la seguridad hemisférica, la migración y la evolución de los sistemas políticos y el papel semiperiférico[54] de México facilita colocar en la agenda centroamericana puntos clave de interés estadounidense. De la misma forma, los centroamericanos han encontrado en los gobiernos mexicanos, una antesala de cabildeo de sus intereses para presentarlos ante Washington. En palabras de los especialistas: México permite amortiguar el impacto de las asimetrías políticas y económicas que se dan entre la hegemonía continental y su periferia.

Pero este papel también le permite a México ubicar ciertas posiciones para proponer su propia agenda hacia Centroamérica, en ocasiones en enfrentamiento con las propias posturas estadounidenses. Esta es la parte que siempre se ha celebrado en el accionar activo de la diplomacia mexicana en Centroamérica. De hecho, esta política exterior activa de México ha encontrado íconos importantes en la historia reciente del istmo centroamericano. Por ejemplo, en los años ochenta y noventa del siglo XX, México jugó un papel fundamental para equilibrar las diversas guerras civiles de la región[55], al promover los acuerdos de paz (como en el caso concreto de El Salvador, pero también de Nicaragua y de Guatemala), criticar el papel militarista de Estados Unidos y reactivar las economías centroamericanas con la participación de Panamá, Colombia y Venezuela (con quienes se conformó el llamado Grupo Contadora). La habilidad diplomática de México, mostrada en estos ejemplos, es lo que permite afirmar que la influencia estadounidense hacia Centroamérica ha estado compartida[56], en cierta proporción con México. Esta estructura geopolítica es la que se ve transformada por la aparición de Brasil y su ejercicio de influencia en Centroamérica, procurando un equilibrio entre el *"big stick"* estadounidense, versus el *"small stick"* brasileño.

¿Qué evidencia la actividad brasileña en Centroamérica? En principio, es el vacío geopolítico que ha dejado México y Estados Unidos. Desde hace aproximadamente tres lustros la decisión de los gobiernos mexicanos ha sido reforzar su relación con el vecino estadounidense y frenar la actividad diplomática en Centroamérica. Y desde hace una década, después del 11 de setiembre del 2001, Estados Unidos giró su política exterior hacia Asia, con China como potencia emergente y al Medio Oriente en sus guerras en Irak

---

54 Verónica González Arriaga. *Centroamérica: Objetivo de la política exterior mexicana*, Instituto de Investigaciones Históricas, Universidad Michoacana, Hidalgo, 2000. En la sección: Importancia geopolítica de Centroamérica para México, p. 96. Ver: http://tzintzun.iih.umich.mx/num_anteriores/pdfs/tzn27/centroamerica_mexico.pdf

55 James D. Cockcroft. Neighbors in Turmoil: Latin America, Cap. I: Mexico and Central America, Harper & Row Publishers, 1989, pp. 49-66.

56 Óp. cit, p. 100

Propiedad de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional

y Afganistán. Empero la postura mexicana data de 1994 con la adopción del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), y más por la situación del crimen organizado y el narcotráfico que ha conducido al Plan Mérida, una estrategia geopolítica similar a la adoptada por Colombia con el plan del mismo nombre. De hecho en los últimos años, el tema de la alianza política de algunos países centroamericanos con países del sur del continente se ha vuelto un punto clave de la agenda de política exterior del istmo, en materia comercial y de lucha antidrogas, sobre todo por la vía de la alianza entre los gobiernos de la izquierda.

La posible conformación de un eje entre Nicaragua, Cuba, Venezuela y Bolivia; o, por su parte, el vínculo estratégico moderado entre los gobiernos del presidente Mauricio Funes de El Salvador y el entonces presidente brasileño Luis Ignacio Lula de Brasil, así como una continuación y profundización de la actual presidenta Dilma Rousseff (que incluye, por intermedio de Brasil, al resto de países del Mercosur, los cuales pertenecen a la esfera de influencia brasileña)[57], han desdibujado el papel de semiperiferia de México y consecuentemente ha obligado a Estados Unidos a ver en Brasil el México de los años setenta, ochenta y noventa en el nuevo milenio[58]. El hecho más escandaloso en esta reconfiguración geopolítica ha sido la alianza híbrida de la derecha hondureña con la izquierda del sur, materializada en las abiertas relaciones que tuvo el gobierno de Manuel Zelaya con la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (Alba) y concretamente con el gobierno de Hugo Chávez a través de Petrocaribe[59] (la asociación de algunos países caribeños con Venezuela, para comprar petróleo a precios preferenciales).

La segunda cuestión que queda evidenciada es la voluntad de Brasil de tomar el espacio que ha dejado México (no es lo mismo que haya un vacío geopolítico, a la intención proactiva de querer llenarlo). Tal parece que Brasil entiende que este rol de semi-periferia en Centroamérica no lo puede tomar la Venezuela

---

57 Susan Gratius. *Brasil en las Américas: ¿Un potencia pacificadora regional pacificadora?*, Documento de trabajo, abril, 2007, Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior, Madrid. En la sección: Brasil potencia anti-hegemónica: Brasil no quiere liderar nada. Al no ser una potencia nuclear ni disponer de grandes recursos militares, Brasil es un *soft power* comprometido con valores cívicos tales como la paz, la democracia y la integración o cooperación entre Estados. Como potencia civil no aspira al dominio militar en América Latina, una región carente de conflictos inter-estatales, pero plagada de crisis intraestatales o interméstica que difícilmente se resuelven por la vía militar. Con su enfoque cooperativo, a largo plazo, Brasil podría ser más efectivo a la hora de contribuir a la prevención y resolución de conflictos en la propia región que EE. UU., cuyo enfoque militar en el área andina tiende a incrementar los niveles de violencia".

58 Carlos Federico Domínguez Ávila. *Brasil y la recomposición de la geopolítica latinoamericana en los primeros años del siglo XXI. Universidad de Brasilia*, 2003. Disponible en: http://www.reseau-amerique-latine.fr/ceisal-bruxelles/HIST-RI/HIST-RI-2-DOMINGUEZ-AVILA.pdf

59 Josette Altman Borbón. *El Alba, Petrocaribe y Centroamérica: ¿Intereses comunes?*, FLACSO, UCR, 2009. En la sección: Alba, Petrocaribe y Centroamérica, pp. 139-141
Disponible en: http://www.nuso.org/upload/articulos/3587_1.pdf

Propiedad de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional

de Chávez, toda vez que el enfrentamiento radical del gobierno chavista con Estados Unidos ha sido una constante. Una semiperiferia[60] necesita mantener un rol de intermediación ante la hegemonía continental, además debe contar con mecanismos políticos, económicos y diplomáticos para hacerse valer. Brasil reúne mejor estas características que Venezuela. La posición de Lula de solicitar públicamente a Barack Obama que Estados Unidos ejerza mayor presión para resolver la crisis hondureña por la vía pacífica, de no aceptar las presiones del gobierno de facto de Roberto Micheletti y de exigir respeto irrestricto a la embajada brasileña en Tegucigalpa, además de mantener el apoyo a Manuel Zelaya como gobernante legítimo de Honduras, reflejan que Brasil ha puesto sobre la mesa su peso de potencia regional. Es decir, una jugada que no es menor, ante el tradicional equilibrio de fuerzas geopolíticas que ha vivido Centroamérica. ¿Cuál fue la reacción estadounidense ante este panorama? y, sobre todo, ¿qué reacción tuvo el gobierno mexicano? Si el gobierno de México hubiera aparecido pronto y con más fuerza diplomática en la escena, quizás Centroamérica no estaría aún frente a la conformación de una nueva semiperiferia, la brasileña, pero ahora no solo para Centroamérica, sino para América Latina, que es la carta geopolítica que Brasil quiere jugar y no conformarse solo con el istmo centroamericano.

La historia de Centroamérica está marcada por su condición geográfica. A medida que los países del mundo se han ido acercando, como consecuencia del crecimiento del intercambio comercial y los avances de la tecnología, esa condición geográfica se ha traducido en un acentuado factor geopolítico[61]. Desde los albores de la formación de las repúblicas independientes y en el proceso de balcanización que siguió al fin del dominio colonial español, en el primer cuarto del siglo XIX, la sombra de ese factor geopolítico se hizo sentir en los destinos de los pueblos. En adelante y hasta la actualidad, la historia de cada nación del istmo está influida, muchas veces de manera decisiva, por factores externos. Verdad particularmente evidente en la segunda mitad de este siglo, cuando el fragor de la guerra fría arrastró a las naciones del istmo a un período de tensiones internas y regionales que llegaron, en algunos países, a conflictos armados calificados alguna vez como de baja intensidad, pero que eran verdaderas guerras civiles.

En la dinámica global que condujo al fin del conflicto Este-Oeste, las naciones centroamericanas encontraron los intersticios apropiados para formular soluciones regionales, que condujeran a la finalización de las confrontaciones nacionales y a reducir el peso de los factores extraregionales que alimentaban la tensión. La adopción del Plan Arias para la solución pacífica

---

60 Breno Bringel. *El lugar de Brasil en América Latina: convergencias y tensiones internas/externas al final de la era Lula.* América Latina siglo XXI, Universidad Complutense de Madrid, 2008. Sección II sobre el Reposicionamiento de Brasil en el Sistema Mundo.
Disponible en: http://www.ceps.es/webantigua/investigacion/informes/ptalsxxi/3-marzo2009.pdf

61 Carlos Granados Chaverri, "Geopolítica, destino manifiesto y filibusterismo en Centroamérica, Boletín AFEHC N.° 36, publicado el 04 de junio de 2008, disponible en: http://afehc-historia-centroamericana.org/index.php?action=fi_aff&id=1920.

Propiedad de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional

de la conflictividad centroamericana, durante la cumbre de Esquipulas II, en agosto de 1987, constituye un punto de referencia obligado en la definición de la nueva etapa histórica por la que transita el istmo. Características de esta nueva fase son una pesada herencia de pobreza extrema, instituciones republicanas debilitadas y procesos de reconciliación inconclusos. A su vez, este curso histórico se imbrica con la intensificación de los procesos de globalización económica, factor nuevamente extraregional que marca derroteros en muchos sentidos ajenos a la voluntad o decisión soberana de los centroamericanos.

Con una extensión territorial conjunta de 511 mil 217 kilómetros cuadrados, los siete países centroamericanos (Belice, Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua, Costa Rica y Panamá) y una población estimada, en 1996, de 33 millones de personas, el reto común es insertarse de manera eficiente en la economía globalizada y al mismo tiempo superar aquella herencia de pobreza y pobreza extrema, dejada por la llamada década perdida (los años ochenta) y que el crecimiento registrado durante la actual ha sido insuficiente para revertir.

Las economías centroamericanas siguen dependiendo fuertemente de la producción agropecuaria y la exportación de bienes primarios. Al propio tiempo, con diverso grado de éxito, estos países se esfuerzan por diversificar sus exportaciones a través de la apertura a la industria de ensamblaje (maquilas) y por desarrollar su potencial turístico, lo que podría salvar a Centroamérica de su incapacidad de no haber podido generar suficientes trabajos regulares, tanto en términos cuantitativos como cualitativos en la economía formal, para introducir una estimulante mejora en la pobreza y reducir la brecha entre ricos y pobres. En algunos casos, los pobres están peor hoy que antes de la crisis de los años ochenta, ya que la terminación de la guerra no significó una mejora en su situación económica y social.

Narcoactividad y globalización

Una de las tendencias que marcan la transición centroamericana y su inserción en el mundo globalizado, es el fenómeno de la narcoactividad, que tiene raíces históricas muy claras en los años en que el istmo fue uno de los escenarios de las fases finales de la guerra fría. No se trata solo de la bochornosa cadena de hechos que se conocen bajo el nombre de escándalo Irán-Contras[62], sino de un fenómeno mucho más amplio que, por decirlo de algún modo, inició toda la contaminación que ha convertido a Centroamérica, actualmente, en un circuito importante del narcotráfico, proveniente de Colombia y México, cuyo terreno fértil asienta a peligrosos carteles que han puesto en jaque a las sociedades.

Aparecida como un fenómeno externo, como subproducto estimulado por acciones u omisiones de Estados Unidos y sus aliados en el istmo, la narcoactividad está teniendo un *boom* sin precedentes en la historia regional,

62 Theodore Draper. *A Very Thin Line: The Iran-Contra Affairs*. Touchstone Simon & Schuster, New York, 1991, p.690.

Propiedad de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional

al punto de convertirse en una amenaza latente para la consolidación de los procesos democráticos en la mayoría de países istmeños, o disolvente de aquellas experiencias democráticas de más largo arraigo histórico y cultural, como la costarricense.

Las amenazas a las frágiles democracias centroamericanas están lejos de originarse exclusivamente o principalmente en el narcotráfico[63]. El talón de Aquiles de tales regímenes políticos se encuentra en su precario soporte económico y social. Arrastrados por la ola del ajuste estructural de corte fondomonetarista, los países del istmo suman a la herencia del conflicto una pesada carga de desempleo, reducción de los servicios sociales y aumento de la marginalidad y la pobreza extrema, que hacen fértiles sus suelos, para que florezcan todo tipo de ilícitos, de los cuales se retroalimentan estructuras de poder surgidas al amparo de los regímenes autoritarios del pasado reciente o del involucramiento de políticos actuales.

Este fenómeno ha puesto en alerta a las sociedades centroamericanas sobre la amenaza que representan para los países tanto la narcoactividad en sí misma y las acciones para combatirla. La narcoactividad se ha expandido a tierras centroamericanas y su solución descansa en factores políticos, jurídicos, sociales, económicos, y para algunos sectores de la sociedad, militares, en las hoy denominadas democracias blindadas, que ante la amenaza a la seguridad nacional, la entrada en escena de los militares, tienen como supuesto objetivo proteger las aspiraciones democráticas de las sociedades centroamericanas.

Elementos de un diagnóstico regional

La mayoría de los informes nacionales e internacionales presentan a una Centroamérica como una de las zonas más violentas del mudo, donde la narcoactividad se expresa bajo todas sus formas: producción, consumo, almacenamiento y tránsito de drogas y precursores, reclutamiento de personas, así como lavado de recursos provenientes del narcotráfico y aumento de los hechos delictivos asociados con la narcoactividad, incluyendo la formación de estructuras delictivas permanentes, vinculadas al denominado narcotráfico internacional.

La magnitud de cada una de estas manifestaciones de la narcoactividad varía de un país a otro. Sin embargo, estos coinciden en destacar el aumento del consumo. Si en el pasado, a inicios de la década de los setenta, en Centroamérica predominaba el consumo de marihuana[64] (excluyendo por comodidad el alcohol), en la actualidad se encuentra muy extendido el uso

---

63 Salvador Martí. América Central: Eslabón débil del hemisferio. Febrero, 2012. La región sufre una metástasis generada por la violencia y la desigualdad. El narcotráfico, las maras y el populismo punitivo, entre otros males, devoran unos Estados frágiles y erosionados por la globalización. Disponible en: http://www.fp-es.org/america-central-el-eslabon-debil-del-hemisferio.

64 David F. Musto, M.D. *La enfermedad americana: Orígenes del control antinarcóticos en Estados Unidos*. Tercer Mundo Editores, Colombia, 1993. En capítulo XIX: La marihuana y la Oficina Federal de Narcóticos, págs. 241-259.

Propiedad de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional

de la cocaína[65] y el crack, que ha convertido a la región en un mercado en sí mismo, trascendiendo su condición previa de mera zona de tránsito.
El deterioro de las condiciones de vida, la desintegración familiar, la formación de bandas juveniles que ofrecen salidas falsas al descrédito de movimientos y luchas sociales, el aumento de las presiones laborales en un mercado de trabajo dominado cada vez más por la competencia propia del capitalismo salvaje, las modas y la extendida penetración de la cultura consumista del primer mundo, particularmente la estadounidense, parecen ser algunos de los factores que explican por qué se extiende el mercado regional para los estupefacientes. Por otra parte, el incremento en el uso de las drogas está contribuyendo a reforzar en las sociedades centroamericanas, tendencias de mayor desintegración social e inseguridad ciudadana. Difícilmente se puede disociar el consumo de enervantes del aumento de cierto tipo de hechos delictivos. Al mismo tiempo, representa un problema de salud pública para cuya atención, invariablemente, hay rezago e insuficiencia presupuestaria estatal.

La narcoactividad, bajo su modalidad de consumo, no constituye una prioridad en las agendas de los gobiernos, lo que contrasta con las muy publicitadas acciones de interdicción nacional e internacional. Las omisiones, en materia de prevención o regulación del consumo interno de drogas, no llevan implícita la amenaza de descertificación estadounidense, como ocurre respecto del combate al narcotráfico propiamente dicho. La tendencia creciente del consumo de drogas obedece a un plan deliberado de ampliación del mercado por parte de las organizaciones externas de narcotraficantes. Las sociedades caracterizadas por elevados índices de pobreza extrema, ¿acaso están preparadas para emprender acciones encaminadas a reducir el consumo de drogas?

Sin embargo, se puede decir que respecto de la producción, la marihuana se ha convertido principalmente en un producto para el comercio intraregional, antes que para abastecer los grandes mercados del mundo. Esta dinámica se ha caracterizado por estar constituido por productores que manejan a pequeños grupos de campesinos, que han sustituido sus cultivos de granos básicos por cannabis[66]. En fin, se trata más bien de productores dispersos, que cultivan por cuenta propia, antes que plantaciones promovidas por agentes externos, como parece suceder con la producción de amapola que se realiza en algunas regiones de Guatemala, o la hoja de coca en países como Colombia, Perú y Bolivia.

En todo caso, la producción de marihuana y amapola se trata de forma muy superficial, ya que el foco de atención es la cocaína, la heroína y sus precursores químicos. Del mismo modo, el consumo amerita un estudio más profundo de la producción de drogas, que ponga acento en cómo la lógica del mercado compele a la sustitución de cultivos. Los diferenciales de precios

---

65 Gabriel G. Nahas. Cocaína: La peste blanca. Sistemas Técnicos de Edición, México, 1991. En el capítulo V: Para ganar la guerra a la cocaína: Una batalla de las mentes en las secciones: Países consumidores y productores, y la guerra fría y el negocio de la cocaína. Pp: 205-225.

66 Luis Suárez-Salazar. *Conflictos sociales y políticos generados por la droga.* Centro de Estudios sobre América, La Habana, Cuba, 1990.

Propiedad de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional

pudiera resultar una explicación simplista, dado que el costo de los riesgos que implica la producción de drogas aporta una línea intangible, que los campesinos centroamericanos[67] seguramente no se habrían dispuesto a trasponer en otros momentos de la historia regional.

La expansión de la producción no podría explicarse por una mera relación de mercado, sino requiere el estudio del entorno que estimula la sustitución de cultivos, incluido un ambiente de extendida permisividad, que se puede traducir en impunidad, desde el Estado mismo y sus agencias de poder coercitivo, ya sea porque no tienen un alcance real o bien porque los políticos y militares se han visto beneficiados con esas ganancias. Por lo tanto, este es un reto más de los Estados en la compleja lucha contra las drogas desde su cultivo inicial, la transformación de las mismas con precursores químicos, disponibles en el mercado, hasta lo que toca al uso del territorio centroamericano como trampolín para su reenvío hacia el mercado estadounidense, a través de las rutas y formas inimaginables.

Uno y otro uso del territorio istmeño (tránsito y almacenamiento) parecen asociados, por otra parte, con la debilidad de los cuerpos de seguridad, sus limitados recursos técnicos para ejercer control sobre los pasos fronterizos o las aguas territoriales, así como su vulnerabilidad ante la acción corruptora. Si bien la intensificación del uso de Centroamérica para trasegar drogas es motivo de preocupación, cabe estar alertas respecto al sobredimensionamiento del asunto.

Como este tema del narcotráfico es muy sensible, existe la tentación de los gobiernos a presentar estadísticas infladas sobre la magnitud del fenómeno, que podría significar el aumento o la disminución de la asistencia estadounidense. El lavado de recursos financieros provenientes del narcotráfico es también una constante en Centroamérica, pese a que el fenómeno varía de un caso a otro. El tema del lavado se encuentra extensamente abordado principalmente en el informe de Panamá[68], lo cual no parece una mera casualidad, pues ello alude a las características de la economía panameña[69] y a la adaptabilidad del negocio de las drogas a las peculiaridades de cada país. La existencia de un importante centro bancario internacional y la vocación hacia los servicios, de la economía de ese país, para que se extienda esta rama de la narcoactividad.

---

67 Protesta de productores de coca y marihuana en las Américas. Disponible en: http://costaricalegaliza.com/foro/index.php?topic=2649.0

68 El Informe de Panamá contiene una serie de recomendaciones dadas por el GAFI (Grupo de Acción Financiera) para que Panamá ajuste su sistema financiero que no permita el lavado de dinero en el país o a través de terceros. Disponible en: http://laestrella.com.pa/online/impreso/2012/08/23/el-mef-presentara-nueva-ley-sobre-lavado.asp

69 Eduardo Lamphrey. ¿Panamá es fuente originaria de lavado?. En *Martes Financiero*, 2009. "...El secreto bancario continúa existiendo. Para el caso Panamá, para poner un ejemplo, tras la detención en Brasil del colombiano Pablo Rayo Montaño se descubre la existencia de 94 cuentas bancarias de la organización criminal de Rayo en Panamá, de las cuales 7 eran del Banco Continental..." Disponible en: http://www.martesfinanciero.com/history/2007/10/09/Columnas/opinion_1.html

Propiedad de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional

El lavado se manifiesta en todos los países. El aumento de las inversiones inmobiliarias y cierta hipertrofia del sistema bancario-financiero, formal e informal, son las señales más claras de que, en los circuitos económicos de los países se están introduciendo de manera creciente los llamados narco-dólares. Aproximarse a una ponderación más exacta de los efectos económicos y financieros del narcotráfico, en particular del lavado, es todavía una asignatura pendiente. Por ejemplo, el impacto que tiene el lavado en el *boom* de la construcción y el surgimiento de áreas residenciales de nuevos ricos, incluso en momentos en que las económicas centroamericanas como conjunto se encontraban deprimidas, deja mucha sospecha de lo que en realidad sucede. Además cabe decir de la proliferación de centros comerciales y grandes edificios, contrastante con la reducción del poder adquisitivo de los asalariados, la mayoría de capas medias y bajas en el sector público o en el sector de servicios. El informe de Costa Rica, por ejemplo, se refiere a la verosímil hipótesis de la utilización del sector turismo para el blanqueo de dinero[70], versión con bastante sustento, si se tiene en cuenta que algunos de los inversionistas han resultado implicados en escandalosos casos de narcotráfico.

El hecho de que los gobiernos centroamericanos han ido poco a poco aprobando reglas para el combate y la prevención del lavado de activos, responda más a la presión y determinación estadounidense en la agenda regional sobre narcotráfico; pero sin duda al indicio del crecimiento del fenómeno. La restricción del secreto bancario ha servido para que los sistemas financieros sean vulnerables o cómplices de la narcoactividad, y en Centroamérica no puede ser más preocupante. Si bien en países como Costa Rica y Panamá, por ejemplo, la producción no es tan relevante, el narcotráfico ha sentado sus bases, a través del lavado o el trasiego propiamente dicho. Por su parte, Honduras, Nicaragua y Guatemala destacan por la extensión de la producción.

Desmilitarización y narcotráfico

Este es uno de los temas centrales. El primero de ellos es más o menos histórico, pero de gran utilidad para la comprensión del fenómeno. Se trata de cómo las condiciones de conflictividad político-militar regional, de los finales de los setenta y toda la década de los ochenta, sentaron las bases del *boom* del narcotráfico en la región. Desde su inicio, el negocio ha tenido un

70 Estados Unidos incluye a Costa Rica entre países con mayor lavado de dinero. Informe del Departamento de Estado identifica a 64 naciones. *La Nación*, 2011. "El dato se consigna en el Informe de Estrategia internacional de control de narcóticos, correspondiente al año anterior, que se entregó ayer al Congreso estadounidense y que está disponible en la red Internet. Más información respecto del informe del Departamento de Estado en: http://www.state.gov/p/inl/rls/nrcrpt/2011/index.htm. La noticia de *La Nación*. Disponible en: http://www.nacion.com/2011-03-04/Sucesos/NotasSecundarias/Sucesos2702709.aspx

Propiedad de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional

componente militar[71] bastante claro, en el sentido de que la estrategia de contención aplicada por Estados Unidos, desde Panamá hasta Guatemala, con las variantes comprensibles de Costa Rica y Belice, hace caso omiso respecto de la penetración de los cárteles colombianos y mexicanos en estos países, así como el establecimiento de vínculos con políticos y altos jefes militares. El caso del general Manuel Antonio Noriega es elocuente, pero no único. Lo que se esperaría de una visión de conjunto es algo más que esta constatación. En este sentido, tiene mucha importancia la investigación histórica del Contra-gate, en cuanto de este parecen provenir los muchos cabos sueltos, en particular para los casos de Honduras, El Salvador y Nicaragua. Pero otro gran problema es cuando las fuerzas del orden como policías y militares se involucran con los carteles de la droga. O bien renuncian y se pasan al bando contrario porque son seducidos por mejores salarios o por el poder, o se vinculan con los narcos para proteger rutas estratégicas de exportación, marítimas, terrestres o aéreas. Es decir, cuando los policías o militares son narcos reales o los narcos son policías o militares disfrazados[72]. Al respecto, los indicios son significativos en los casos de Guatemala y Honduras, y reside en el factor salario, o como en México que los Zetas son exmilitares del ejército. La gran pregunta para esos países, y en cierto modo para El Salvador, es hasta qué punto pueden existir grupos de narco-militares, con algún grado de organicidad, cuyo desarrollo y consolidación pueda ser el punto de arranque de una reversión militarista que devenga en narco dictaduras.

---

71 Claudio Katz. Ensayos críticos: Elementos para una lectura crítica de América Latina. Ver más en el capítulo IV: Estados Unidos continúa justificando su militarización de la región con el pretexto del narcotráfico. Esta cobertura ya acumula varias décadas y ha perdido credibilidad. Comenzó con Reagan en 1986, fue redoblada con la invasión Panamá (1989) y finalmente consolidada con el Plan Colombia gendarmes sólo conduce periódicas mudanzas de plantaciones y centros de distribución de un país a otro. Los multimillonarios ingresos que genera el tráfico son, además, utilizados por el propio aparato militar norteamericano para financiar operaciones ocultas y mantener ejércitos de mercenarios. El cultivo de heroína ha resurgido, por ejemplo, durante la reciente invasión a Afganistán, con la misma intensidad que los estupefacientes florecen en todas las localidades militarizadas de México y en Centroamérica va por la misma senda que ha empezado con los patrullajes conjuntos en aguas territoriales de los países centroamericanos, 2000. Ver más información en: http://es.scribd.com/doc/103609673/20/Militarizacion-y-narcotrafico".

72 Dirk Kuijt. *Violencia y pobreza en América Latina: Los actores armados, en Pensamiento Iberoamericano*, Universidad de Utrecht, 2008. El artículo aborda el debate sobre la relación entre la pobreza y la violencia en un contexto de múltiples factores y en un panorama de articulación heterogénea. Se plantea la calidad de la ciudadanía latinoamericana en el proceso de informalización y sus efectos en el ámbito económico, social y político. Se analiza de forma empírica la situación en algunos países latinoamericanos y se destaca el papel de los distintos actores armados no estatales que operan en la zona gris de la informalidad ilegalidad criminalidad, conformando una sociedad no civil.
Ver: http://www.pensamientoiberoamericano.org/articulos/2/73/1/violencia-y-pobreza-en-am-rica-latina-los-actores-armados.html

Propiedad de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional

Lo anterior se conecta con el papel de las fuerzas armadas en el combate a la narcoactividad. La conclusión preliminar es que el debate no está culminado y que en el seno mismo de los ejércitos centroamericanos hay resistencias a desempeñar un papel más destacado que probablemente quisiera asignarles Estados Unidos. Incluso, está en discusión si la política norteamericana puede prescindir de la incómoda sociedad con los militares para el combate al narcotráfico. La crisis misional que viven los ejércitos de la región es evidente y por ahí puede colarse una tendencia favorable a asignar un papel protagónico a las fuerzas armadas en este terreno, que en principio le competería desempeñar a la policía. Lo peligroso es que hay fuertes indicios, al menos en Honduras y Guatemala, donde muchos militares están metidos en el negocio, y podrían alimentar por paradójico que parezca, una corriente favorable a esa inserción. Dicho en palabras de Herasto Reyes, autor del informe sobre Panamá, es como "poner a los ratones a cuidar el queso". Centroamérica puede estar ante lo que podría llamarse la mexicanización o el modelo mexicano de penetración de las estructuras castrenses que, para países del istmo, pueden ser muy graves, dados los antecedentes autoritarios de los militares centroamericanos.

Empero la mayor trascendencia es, al menos para los países del Triángulo Norte (Honduras, El Salvador y Guatemala) donde las corrientes civilistas alcanzaron éxitos importantes en estos años, al colocar a los militares a la defensiva política. Precisamente por esto, y para atenuar el regreso del péndulo, conviene anticiparse y tratar de incidir en el debate que ya se está produciendo. Resulta necesario llamar la atención de la sociedad civil sobre los riesgos de la formación de peligrosas corrientes narco-militares, agregando que, en ese terreno se pueden encontrar aliados entre los mismos uniformados proclives a la profesionalización de las instituciones armadas[73]. Parece claro el empeño por impedir la formación de corrientes narco-militares, lo que pasa por la insistencia en que los miembros de las fuerzas armadas involucrados en casos de narcotráfico sean llevados ante los tribunales y sancionados conforme la legislación de sus países. La supresión del fuero militar en materia penal forma parte, desde esa perspectiva de una necesidad para disminuir los riesgos de contaminación de las instituciones armadas.

La militarización de la lucha contra el narcotráfico no se expresa exclusivamente en la tendencia a que los ejércitos asuman esa tarea. Así lo corrobora la experiencia de Costa Rica, país que, desde 1948 carece oficialmente de ejército, pero cuyas fuerzas policiales, especialmente las antinarcóticos reciben entrenamiento y acuden a métodos propios de la contrainsurgencia practicada por los ejércitos centroamericanos en los años ochenta y principios de los noventa y con más intensidad en años recientes. En casos como el nicaragüense,

---

73 José Meléndez. Ajedrez militar en el Istmo: Movimiento anti-narco en Centroamérica, Diario Página 24, agosto 2012. El ajedrez militar de Centroamérica en la lucha contra el crimen organizado y en particular contra el narcotráfico internacional, sufre un rediseño en un abanico de factores que tienen que ver con la lucha contra el narcotráfico y que enfrenta a políticos y militares, más que a los carteles narco
Disponible en: http://www.pagina24.com.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=4693:ajedrez-militar-en-el-istmo&catid=45:internacional&Itemid=95

Propiedad de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional

el fenómeno tiene connotaciones particulares. Vale destacar las rivalidades de viejo cuño entre la policía y el ejército[74] que conducen a que este incursione en la lucha antidroga, a pesar de una prohibición constitucional expresa.

Democracia, gobernabilidad y narcoactividad

La narcoactividad ha penetrado prácticamente todas las esferas de la vida de las sociedades centroamericanas. El grado de impacto de un país a otro, como de un ámbito a otro, es variable; pero, hay esferas claves para el ulterior desarrollo de los esfuerzos de construcción de sistemas políticos y democráticos. Uno de los temas igualmente peligrosos es la corrupción. Si bien en las sociedades centroamericanas, lo mismo que en otras del continente, tradicionalmente hubo expresiones antológicas en este terreno, la venalidad ha llegado a niveles insospechados y en ello la narcoactividad juega un papel preponderante.

La postración humana, presupuestaria y tecnológica de las fuerzas policiales especializadas en combate con el narcotráfico tiene un doble efecto. De una parte, las pone a merced de la Agencia Antinarcóticos de Estados Unidos (DEA), cuyos agentes se convierten en los verdaderos conductores de la guerra antidrogas. Por otro lado, la incapacidad policial, no solo en el ámbito de la persecución del narcotráfico, sino en el espacio más amplio de la seguridad ciudadana, otorga argumentos a las corrientes más conservadoras, dentro y fuera de los ejércitos, empeñadas en conferir a los institutos armados funciones que trascienden sus mandatos constitucionales, poniendo en peligro el control del Estados sobre sus propias fuerzas armadas, dado el nivel de autonomía de la que gozan.

Esta debilidad de los órganos antinarcóticos ha permitido el aparecimiento de grupos autóctonos de narcotraficantes que dejaron de ser meros intermediarios o agentes de los cárteles colombianos o mexicanos, para convertirse en socios menores, pero con dominio, sobre sus propios mercados y zonas de operación. Nuevamente, esto se debe la tendencia asociada al crecimiento de la demanda interna. Incluso puede resultar discutible el uso indiscriminado de la figura de "cártel" para describir a estos grupos delictivos; pero, es evidente que se trata de organizaciones bastante estructuradas, con áreas de influencia definidas.

Como en otras modalidades del crimen organizado, el establecimiento de las demarcaciones territoriales, entre estas agrupaciones puede llegar a asumir formas violentas, según se ha podido comprobar en la reciente experiencia guatemalteca. El recurso a métodos del llamado narcoterrorismo hace aparecer, en ese país, la sombra de la colombianización. Es bastante generalizada la asociación entre narcotráfico y otros ilícitos, particularmente el trasiego de armas y el robo de vehículos que sirven para secuestros y extorsiones. El surgimiento de organizaciones permanentes de narcotraficantes también está influido por la presencia en la región, especialmente en Guatemala, El

74 Óp. cit., agosto 2012.

Propiedad de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional

Salvador, Nicaragua y Honduras, de contingentes de las fuerzas armadas o de grupos irregulares desmovilizados[75]. Muchos de ellos desmovilizados no lograron reinsertarse en la vida civil y encontraron en las ilícitas formas de prolongación un modo de vida, haciendo uso frecuente de la violencia, viviendo el vértigo de lo clandestino y el poder de la impunidad.

Algunos de ellos antes de abandonar las filas castrenses, policiales o guerrilleras, habrían participado en la narcoactividad y, en tales casos, no han hecho otra cosa que prolongar hacia la vida civil sus vínculos con ese ilícito. Colombia es un ejemplo de este fenómeno. Hasta ahora, el tema de violaciones a los derechos humanos por parte de los aparatos del Estado, encargados del combate al narcotráfico, no ha aparecido relevante en la investigación regional de la narcoactividad. Sin embargo, tanto en la violenta Guatemala, como en la pacífica Costa Rica, como casos extremos, se han registrado ejecuciones extrajudiciales de presuntos narcotraficantes. En el caso costarricense es notoria la relación entre tales prácticas violatorias de los derechos humanos con el proceso de militarización de las fuerzas policiales.

Las garantías individuales de los involucrados en ilícitos relacionados con la producción, distribución o consumo de enervantes no tienen, en todos los países, trato igual. Son comunes las sentencias condenatorias a campesinos sorprendidos como productores de unas cuantas plantas de marihuana, en tanto que los traficantes asociados con los carteles de la droga sobornan jueces o contratan abogados para evadir ser sancionados. Otro tanto ocurre en el ámbito del consumo, en la cual aquellos adictos de origen acomodado cuentan con todas las facilidades para recibir tratamiento y asistencia profesional de médicos, psicólogos y psiquiatras. En cambio, los jóvenes de extracción popular, principales víctimas de las adicciones, tienen vedado el acceso a ese tipo de servicios, dadas las restricciones presupuestarias que las políticas de ajuste estructural han acarreado para todos los países de la región.

La narco-política es en Centroamérica algo más que una amenaza. Si bien la penetración del narcotráfico en los partidos políticos y los parlamentos no es otra cosa que la expresión de su influencia en todos los ámbitos. En particular, el tema de la financiación de las campañas electorales aparece como clave en la penetración del narcotráfico en la vida política regional[76]. La legislación en esta materia, en la mayoría de países del área, es muy débil, por no decir inexistente. Ello facilita la labor corruptora, no solo de narcotraficantes,

75 Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. Los diez temores de la desmovilización, octubre, 2005, La experiencia centroamericana y la realidad colombiana ante la desmovilización y reinserción de 7.395 combatientes de las autodefensas ha generado varios temores: el aumento de bandas y pandillas, el crecimiento del tráfico de armas y la posibilidad de que nuevamente sean reclutados por grupos armados ilegales y la delincuencia organizada ante la falta de opciones y el fracaso de sus proyectos productivos. Ver más información en: http://www.pnud.org.co/hechosdepaz/echos/pdf/8.pdf

76 Ignacio Medina Núñez. Coordinador del Proyecto. Centroamérica: Democracia, Militarismo y Conflictos Sociales en el siglo XXI, Colección Insumisos Latinoamericanos, Argentina, 2010, p. 247.

Propiedad de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional

sino de quienes requieren situar piezas en las esferas del poder político. Probablemente los casos más relevantes sean, en este ámbito, los de Costa Rica, Nicaragua y Panamá. En Costa Rica el deterioro de la credibilidad de las instituciones políticas, especialmente la Asamblea Legislativa y los partidos políticos parece haberse acentuado con los recurrentes escándalos de corrupción que asocian a la clase política con la narcoactividad en sus más diversas formas.

Geopolítica en Colombia y México: dos fuerzas que estrujan a Centroamérica

Cuando se habla de política internacional y, en particular, de geopolítica se deben tener en cuenta variables destacables como "dominación", "poder", "influencia", "independencia", "soberanía", "interdependencia", "integridad territorial", "estabilidad política y social", "desarrollo", "prestigio" y "seguridad", entre otras. Desde la perspectiva de la periferia, habría que agregar: el para qué del poder, que conlleva la idea de "resistencia", "construcción de poder", "autonomía"; además de los reclamos de justicia[77].

Todo se remite constantemente a los orígenes del actual *boom* de la narcoactividad de la región centroamericana, destacando su relación con la política de mirar hacia otro lado en esta materia, principalmente de Estados Unidos en los años más intensos de su estrategia de contención militar en el istmo. Cabe preguntarse si el actual fenómeno de extendida presencia de la narcoactividad en Centroamérica se hubiese producido, de todos modos como parte de una tendencia paralela a las tensiones propias de confrontación Este-Oeste y no derivada de ellas. En ese sentido, solo puede ser válido como recurso para comprender, más exactamente, las dimensiones de la responsabilidad histórica del gobierno de Estados Unidos y sus aliados en la región, en el arranque del problema que ahora se ha desbordado en la región sin control y sin que nadie pueda vaticinar a dónde llegará.

La geopolítica que se ha desarrollado en torno al narcotráfico es un factor central en la evolución de esta tendencia, puesto que, al ser considerado un problema de seguridad nacional para Estados Unidos, este define muchas de sus relaciones con los países del istmo desde el prisma, aunque no exclusivamente de él, y de la conducta de estas naciones respecto del narcotráfico. En los gobiernos de la región, el tema de la descertificación tiene una importancia creciente. Como se sabe, en 1997 en el istmo, solamente fue descertificado Belice, bajo la acusación de que el gobierno de esa nación caribeña y centroamericana no ejerce suficiente control de su territorio, usado como puente para el reenvío de cocaína a Estados Unidos.

---

77 Existen autores que trabajan muy bien este tema, como James C. Scott (Los dominados y el arte de la resistencia: discursos ocultos, traducción de Jorge Aguilar Mora, México, Era, 2004).

Propiedad de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional

Con la descertificación beliceña y colombiana, va un mensaje para el resto de la región, en la cual se tiene muy fresca la experiencia de hasta dónde puede llegar Washington so pretexto de combatir al narcotráfico, si no recordemos la invasión militar a Panamá de 1989. Aunque en el caso de Panamá la geopolítica no era por el narcotráfico, sino porque estaba cerca el año que Washington debía entregar el Canal a la administración panameña (precisamente el 31 de diciembre de 1990).

Claro está que bajo la actual correlación mundial de fuerzas, en plena consolidación del mundo unipolar (hablando sobre todo en un sentido político-militar), no luce probable que ningún país del istmo pueda ser objeto de una acción extrema como la de 1989 en Panamá. Precisamente el uso de otros mecanismos de presión, entre ellos el de la certificación unilateral, o bien la colocación de los países en listas negras del narcotráfico, serán los signos dominantes o formas de intimidación. Es conveniente preguntarse si Centroamérica está en el centro de la tormenta o todavía está lejos del vórtice. De cualquier forma, situar a Centroamérica en un espacio geopolítico mayor, que incluya al menos Colombia y México, ambos con conflictos internos contra los carteles; al Caribe como ruta marítima de paso de la droga; o a Brasil y Estados Unidos como potencias económicas que le exige a la región centroamericana democracias, estabilidad, transparencia, riqueza, mercados, leyes que favorezcan a las compañías transnacionales, esto ubica a la región frente a una geopolítica desbordada proveniente del norte y del sur.

Dicho de otra manera, y esto vale sobre todo para Centroamérica, los que importan son países específicos: Panamá como plataforma de un esquema de control continental y el Canal de Panamá; y Belice y Guatemala, en tanto son el flanco sur del TLCAN y el paso final de frontera para la droga y migraciones. Honduras después del golpe contra Zelaya se afirma el control de Estados Unidos, Nicaragua en rebelión con Estados Unidos y asocio con Venezuela, y Costa Rica en constante debate sobre la militarización de las luchas antidrogas. De cualquier forma, se hace necesario prestar mayor atención a la dimensión regional del combate al narcotráfico. Como bien recuerda el informe de Costa Rica, a cargo de Mercedes Muñoz y Rodia Romero[78], el Sistema de la Integración Centroamericana (SG-SICA, 1996), organismo al que pertenecen cinco países, desde Guatemala hasta Costa Rica y en el que participan como observadores Belice y Panamá, tiene entre sus metas combatir el narcotráfico en la región ístmica. La posición geográfica del istmo centroamericano expone a sus Estados a la amenaza del narcotráfico (también, por supuesto, a las acciones antidrogas de los EE. UU.) y, según se expresa en la retórica oficial, "les hace plenamente conscientes de que este flagelo de la humanidad trasciende los esfuerzos individuales de cada país y requiere de una decidida cooperación y coordinación de esfuerzos".

78 Soberanía y narcopolítica en Costa Rica: Disponible en: http://www.tni.org/es/article/soberania-y-narcopolitica-en-costa-rica

Propiedad de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional

Conclusiones

El narcotráfico es una estructura de poder que funciona de manera alterna al Estado, pero no funciona como un poder que pudiese sustituirlo. Si bien el narcotráfico se ha convertido en una figura proveedora de alimento, infraestructura, empleo en numerosas comunidades rurales, no lo hace con fines políticos o persiguiendo algún tipo de ideología. El narcotráfico es un fenómeno que obedece puramente al mercado de demanda, y desde esa perspectiva representa una afrenta al Estado, solo cuando este no le permite llevar a cabo las actividades de producción, trasiego, distribución y venta de su producto. Al narcotráfico, como a cualquier empresa, no le interesa enfrentarse al Estado pues le supone costos muy altos y prefiere un Estado fuerte que le provea la estabilidad suficiente para llevar a cabo sus actividades ilícitas, incluso gente de ahí mismo que le sirva.}

La lucha contra el narcotráfico en la región de México-Estados Unidos por parte de ambos gobiernos se puede ver históricamente como una serie de políticas restrictivas que permitieron la creación y evolución del crimen organizado al crear un mercado ilícito en la región. Al finalizar la presidencia de Reagan, estas políticas se hicieron cada vez más restrictivas, generando mecanismos de coerción y castigo hacia países que no cumplan con los estándares de acción impuestos por Estados Unidos. Han sido este tipo de políticas las que han permitido el fortalecimiento de los cárteles de la droga en México. Además la situación geopolítica inherente en México y Colombia le permite a estas organizaciones aprovechar el hecho de ser vecinos del mercado de consumidores de drogas más grande del mundo y Centroamérica como geografía les permite a estos países tener ventajas competitivas. Esto, aunado a operaciones como aquella para desvirtuar la "conexión francesa" que en los años sesenta introdujo en Estados Unidos heroína proveniente de Turquía; o la llevada a cabo en Florida diseñada por los Estados Unidos para interceptar los cargamentos de droga provenientes de Sudamérica, y el cambio de ruta de la droga hacia México que se generó, permitió a los carteles mexicanos tener la hegemonía total del mercado de drogas. A raíz de la guerra contra el narcotráfico que han librado los gobiernos mexicanos, los carteles han tenido que modificar sus modos de operar y de organización así como la tecnología con la que trabajan. Esto ha generado cárteles a manera de corporaciones internacionales altamente eficientes, organizadas y tecnificadas.

Un fenómeno preocupante derivado de esta lucha antinarcóticos es que a partir de la militarización de la frontera entre México y Estados Unidos por los ataques del 11 de septiembre, ha sido cada vez más difícil cruzar la droga hacia el vecino país del norte. Esto ha provocado que los cárteles mexicanos comiencen a vender la droga dentro del país, creando un mercado interno que va en aumento a ritmos alarmantes. Estados Unidos no ha sabido reconocer el verdadero origen del problema, siendo el consumo de su propia sociedad la que le permite al narcotráfico mexicano continuar operando por ser tan redituable que cualquier riesgo es aceptable. La pregunta que Estados Unidos debería formularse es ¿qué está sucediendo dentro de su sociedad que consume tanta droga? Y ¿qué políticas debe tomar el gobierno para tratar a

Propiedad de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional

los adictos como a los consumidores potenciales, es decir, a la sociedad entera para que no caiga en el consumo? La estrategia que ha seguido Washington hasta ahora (enfocada en ver el problema del narcotráfico como uno que proviene de fuera de sus fronteras) claramente no ha funcionado. Es necesario que comience a replantear su concepto "seguridad nacional" y enfocarlo más hacia el de "salud pública".

Seguir con una política antinarcóticos endurecida es insostenible para Estados Unidos en el largo plazo ya que significaría detención de campesinos de ambos lados de la frontera y fumadores de marihuana en las ciudades, incluso familias enteras que están vinculadas de alguna manera al narcotráfico. Esto implicaría tener más cárceles de las que ya existen y que se encuentran sobresaturadas. Los costos para el gobierno y la sociedad son enormes. La vía de la legalización como hizo el gobierno británico durante la década de los ochenta, cuando decidió controlar la heroína es una solución altamente improbable en un futuro próximo. Por ende, la reducción de la demanda tiene que ser la prioridad en la política antinarcóticos de Estados Unidos, así como la reducción de la oferta por vía policíaca y la erradicación. Adicionalmente, las autoridades tanto de México como de Estados Unidos deben de ser realistas en cuanto al reto que tienen enfrente y los resultados de sus acciones. Los gobiernos de Estados Unidos y México deberían generar una política integral donde Centroamérica pueda ser parte de dicha estrategia. En otras palabras, Estados Unidos y México tienen que ver el problema del narcotráfico y el consumo de drogas dentro de su país como un problema de salud y no sólo como uno de seguridad nacional.

En realidad un servicio como este, sería por mucho más barato para el gobierno, que los miles de millones de dólares que gasta para tener la infraestructura militar en aguas internacionales necesaria para interceptar la droga que viene desde Colombia, pasando por Centroamérica, llegando a México y la misma que se produce ahí, para entrar a Estados Unidos. Tanto México como Estados Unidos, deben atacar al narcotráfico desde sus finanzas y no solo con incautaciones y programas de interdicción. Al final de cuentas, es el dinero de los narcotraficantes lo que les permite continuar produciendo y traficando sus productos, además de expandirse a nuevos mercados e incluso corromper a funcionarios en los más altos niveles del gobierno.

Mientras que el narcotráfico tenga tanto poder económico para intimidar, la corrupción seguirá siendo un problema sin solución. Otros factores particularmente importantes son la pobreza, la falta de oportunidades, desempleo, falta de educación y todas aquellas variables relacionadas con el desarrollo humano. Centroamérica desafortunadamente posee todas estas condiciones negativas que sirve al narcotráfico. Y pensar que las fuerzas armadas pueden acabar con el narcotráfico, es desconocer que en Centroamérica 60 por ciento de la población vive en pobreza. Mientras existan cientos de comunidades que solo pueden vivir de la siembra de amapola, marihuana y la hoja de coca porque los gobiernos no les brindan infraestructura para otras actividades agrícola, es imposible que el narcotráfico desaparezca. Existe una relación sumamente alta entre la tasa de desempleo y que la gente se dedique a actividades ilícitas, por lo que atacar el desempleo y la falta

Propiedad de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional

de oportunidades debería, al mismo tiempo, atacar al crimen organizado. La educación también es importante en este sentido. Una sociedad mejor educada es una sociedad con mayores oportunidades en el mercado laboral internacional, lo que les permite tener mayores expectativas de vida y considerar mucho más costosa una actividad como el narcotráfico.

Es decir, se debería poner más atención al factor cultural que se encuentra detrás del narcotráfico, y si no se entiende el porqué de las subculturas tan complejas como lo es el narcotráfico o la adoración a la "santa muerte" (como sucede en México) no se podrá entender el fenómeno en su totalidad y los gobiernos seguirán cayendo en el error de creer que el ejército por sí solo puede acabar con el narcotráfico.

Propiedad de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional

Bibliografía

Altman Borbón, J. (2009). El Alba, Petrocaribe y Centroamérica: ¿Intereses comunes?, FLACSO, UCR. En la sección: Alba, Petrocaribe y Centroamérica, págs.: 139-141
Disponible en: http://www.nuso.org/upload/articulos/3587_1.pdf

Bringel, B. (2008). El lugar de Brasil en América Latina: convergencias y tensiones internas/externas al final de la era Lula. América Latina siglo XXI, Universidad Conplutense de Madrid, disponible en: http://www.ceps.es/webantigua/investigacion/informes/ptalsxxi/3-marzo2009.pdf

Cockcroft, J. (1989). *Neighbors in Turmoil: Latin America*, Cap. I: Mexico and Central America, Harper & Row Publishers, pp.49-66.

Cruz Jiménez, F. (2001). Las concesiones del poder: El tráfico de influencias que ha marcado al sexenio Calderón, Editorial Planeta Mexicana, p.263.

Domínguez Ávila. (2003). Brasil y la recomposición de la geopolítica latinoamericana en los primeros años del siglo XXI. Universidad de Brasilia, disponible en:
http://www.reseau-amerique-latine.fr/ceisal-bruxelles/HIST-RI/HIST-RI-2-DOMINGUEZ-AVILA.pdf

Draper, T. (1991). "A Very Thin Line: The Iran-Contra Affairs". Touchstone Simon & Schuster, New York, p.690.

Edwards, S. (2009). *Populismo o mercados: El dilema de América Latina.* Colombia: Grupo Editorial Norma, p.328.

Edwards, S. (2009). *Populismo o mercados: El dilema de América Latina.* Buenos Aires, Editorial Norma.

González Arriaga, V. (2000). *Centroamérica: Objetivo de la política exterior mexicana.* Instituto de Investigaciones Históricas, Universidad Michoacana, Hidalgo, página, 96.
Disponible en: http://tzintzun.iih.umich.mx/num_anteriores/pdfs/tzn27/centroamerica_mexico.pdf

Granados Chaverri, C. (2008). " Geopolítica, destino manifiesto y filibusterismo en Centroamérica", Boletín AFEHC N.° 36, disponible en: http://afehc-historia-centroamericana.org/index.php?action=fi_aff&id=1920.

Gratius., S. Brasil en las Américas: ¿Un potencia pacificadora regional pacificadora?, Documento de trabajo, abril, 2007, Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior, Madrid.

Hernández, A. (2011). Los señores del narco, Random House Mondalori. México: Grijalbo, p.588.

Propiedad de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional

La Feber, W. (1993). *The Inevitable Revolutions: The United States in Central America,* Norton & Company, p.453

Mahan, A. (1942). "The Panama Canal and the Distribution of the fleet". Mahan Papers, (1890). *Geopolitics de Strausz-Hupé.*

Mahan, A. (1947). "Isthmus and Sea Power..." en óp. cit., p. 82.

Mahan, A. (1947). "Strategic Features...," en óp. cit., p.279.

Mahan, A.; Armaments y Arbitration, Mahan Papers. p. 174. Disponible en: http://memory.loc.gov/service/mss/eadxmlmss/eadpdfmss/2010/ms010119.pdf

Mahan, A. The Problem of Asia, 1900, p. 381. Disponible en: http://www.jstor.org discover/10.2307/2003684?uid=3737816&uid=4&sid=21101169655627

Mahan on Naval Strategy, Annapolis; Naval Institute Press, 1991, p. 374. Globalization and Maritime Power, de Sam J. Tangredi, Institute for National Strategy Studies. National Defense University, 2002

Medina Núñez, I. (2010). Coordinador del Proyecto. Centroamérica: Democracia, Militarismo y Conflictos Sociales en el siglo XXI, Colección Insumisos Latinoamericanos, Argentina, p.247.

Meléndez, J. (2012). Ajedrez militar en el Istmo: Movimiento anti-narco en Centroamérica, Diario Página 24. Disponible en:http://www.pagina24.com.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=4693:ajedrez-militar-en-el-istmo&catid=45:internacional&Itemid=95

Martí, S. (2012). América Central: Eslabón débil del hemisferio.

Musto, D. (1993). "M.D. La enfermedad americana: Orígenes del control antinarcóticos en Estados Unidos". Tercer Mundo Editores, Colombia. En capítulo XIX: La marihuana y la Oficina Federal de Narcóticos, pp. 241-259.

Nahas, G. (1991). "Cocaína: La peste blanca"México: Sistemas Técnicos de Edición. En el capítulo V: *Para ganar la guerra a la cocaína: Una batalla de las mentes en las secciones: Países consumidores y productores, y la guerra fría y el negocio de la cocaína.* Pp: 205-225.

Suárez-Salazar, L. (1990). Conflictos sociales y políticos generados por la droga. Centro de Estudios sobre América, La Habana, Cuba. Protesta de productores de coca y marihuana en las Américas. http://costaricalegaliza.com/foro/index.php?topic=2649.0

Propiedad de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional

Centroamérica en su hábitat latinoamericano y caribeño

Carlos Murillo Zamora

Centroamérica ocupa una importante posición geopolítica y geoestratégica en el hemisferio occidental, al servir de puente entre dos grandes masas continentales. Esta ha sido una constante en la historia centroamericana, incluso antes del establecimiento de la Capitanía General de Guatemala, bajo la Corona Española. De ahí que cuando se hace referencia al istmo, que va desde Tehuantepec, al sur de México, hasta el denominado "Tapón del Darién", en la frontera colombo-panameña, resulta necesario considerar este rasgo que condiciona la dinámica política, económica, social y cultural de los países centroamericanos y de la región. Desde una perspectiva geopolítica, los países con la característica de ser puentes que conectan espacios o contenedores territoriales enfrentan mayores influencias y presiones por los diversos flujos que circulan y dejan huella, especialmente, cuando se trata de Estados pequeños y frágiles como los centroamericanos.

Antes de continuar, resulta necesaria una precisión conceptual, pues cuando se alude a Centroamérica, sobre todo a partir de la creación del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) en la década de 1990, no se hace referencia a una entidad regional definida y unitaria; en realidad se alude a "varias Centroaméricas", tales como el Triángulo del Norte (El Salvador, Guatemala y Honduras) y el CA4 (cuando a ese triángulo se suma Nicaragua) o a la Centroamérica histórica de las cinco unidades que integraron la Capitanía General; a ello hay que sumar desde junio de 2012 a Panamá y en algunos asuntos a Belice (un país claramente de formación política, económica, social y cultural caribeña) y también a República Dominicana, como miembro asociado. Sin embargo, en este trabajo cuando se alude a Centroamérica se refiere a seis Estados: Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá. Entre ellos no solo hay diversos compromisos en el marco de la integración regional centroamericana (IRCA), sino también algunos elementos comunes, los cuales permiten pensar en una comunidad. Pero esta se caracteriza por dos ejes que condicionan su diario quehacer, i) unidad-diversidad y ii) continuidad-ruptura (cfr. Dunkerley, 1990).

Esto evidencia que si bien Centroamérica tiene elementos en común con el resto del territorio que estuvo bajo la Corona Española, sobre todo en términos de idioma, religión y sistema político, su evolución política y económica ha sido distinta de lo que se acostumbra a denominar como América Latina. Y con más razón si se incorpora la parte caribeña del hemisferio, conquistada y colonizada por otras potencias europeas. De esta forma, Centroamérica históricamente ha visto más hacia Estados Unidos de América (EUA) y Europa, y en menor medida hacia México (en parte por los intentos anexionistas que se dieron en la primera mitad del siglo XIX), que hacia América del Sur. Por

Propiedad de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional

lo cual se puede anotar que el istmo ha estado anidado en una macro-región latinoamericana, pero diferenciándose de ella; de ahí la dificultad para considerarlo como una subregión de América Latina.

Mi argumento se basa en que Centroamérica es una pequeña región *sui generis* ubicada en el hábitat latinoamericano, conformada por seis países que para ciertos efectos se sienten parte de una comunidad y para otros actúan en forma individual. Con su hábitat posee una serie de canales de comunicación, algunos de naturaleza umbilical, como también los mantiene con EUA, como la potencia hegemónica hemisférica; pero desarrollan un tímido proceso de construcción de una identidad centroamericana, al predominar más lo nacional (el eje de la diversidad). Por eso tiende a ser parte de las múltiples iniciativas de integración latinoamericana y subregional (v. gr. la Asociación de Estados del Caribe, constituida el 24 de julio de 1994 en Cartagena de Indias, Colombia). Sin embargo, tras los conflictos político-militares de las décadas de los setenta y ochenta, Centroamérica inicia una fase que combina la recuperación de la IRCA y un estilo de "regionalismo abierto", en el cual los países procuran establecer relaciones más firmes y participar en esquemas de integración con países latinoamericanos y de otras zonas. El ejemplo más reciente fue la participación de Costa Rica y Panamá, en calidad de observadores, en el establecimiento de la Alianza del Pacífico en Antofagasta, Chile, el 6 de junio de 2012, cuyo objetivo consistió en consolidar su participación en el Foro de Cooperación Económica del Asia-Pacífico (APEC).

Para desarrollar ese argumento primero resulta necesario hacer referencia a una breve caracterización de Centroamérica, para luego referirse a lo que se puede denominar una concepción general de América Latina. A partir de esos dos planteamientos se puede establecer el vínculo entre el istmo y el hábitat latinoamericano, y llegar a algunas consideraciones finales.

Centroamérica: una breve caracterización

Jean P. Bergoeing (2001, p. 105) describe a América Central (en cuanto noción geográfica) como "...la cola de la serpiente emplumada, *Quetzacóalt*, por su geografía de costas accidentadas, grandes relieves y compulsiones sísmicas violentas que le han conferido su forma ondulante". Tal cola tiene una longitud, en línea recta desde el extremo norte de la frontera entre Guatemala y Honduras hasta la línea divisoria colombo-panameña, de escasos 2000 kilómetros; mientras en su parte más ancha (de la boca del Golfo de Fonseca al Cabo Gracias a Dios) de 520 kilómetros y la más angosta (zona del Canal del Panamá) de 67 kilómetros. Sin embargo, a pesar de tener una superficie de 521 876 km² (0.0035 % de la superficie terrestre), 43 millones de habitantes (0.006 % de la población mundial), un producto interno bruto de US$117,217.3 millones en el 2010 (0.0018 % del PIB mundial), en este pequeño istmo se encuentra una gran diversidad y complejidad de procesos y dinámicas que la hacen un escenario con características casi de laboratorio. Incluso, se podría decir que se trata de uno en el que la mayoría de las teorías fracasan al tratar de explicar y entender los fenómenos.

Propiedad de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional

Esas características y la gran vulnerabilidad ante los eventos extrarregionales (tanto políticos como económicos) hacen de Centroamérica una región en donde los procesos se sustituyen sin que se hayan agotado los anteriores, ya sea por los cambios de regímenes o por las presiones externas. Esto significa que hay cambio sin sustitución. Por ejemplo, se identifican (Murillo, 1999, pp. 4-5) seis etapas en la evolución histórica del istmo:

Formación de la República (1821-1870).

i. La República Liberal y la inserción en el mercado mundial (1879-1929).
ii. La crisis del Estado Liberal Oligárquico y la transición reformista (1929-1948).
iii. La modernización de las estructuras y la integración regional (1948-1978).
iv. La crisis estructural (1978-1990).
v. La recomposición estructural (1990-1998).

A esas etapas cabe agregar una de "fragmenintegración" (2001-2011) que responde a las tendencias hacia lo local, nacional, regional e internacional producto de factores endógenos y exógenos en la primera década del siglo XXI. Es decir, Centroamérica se movió en el pasado decenio entre los esfuerzos integracionistas generados por el Protocolo de Tegucigalpa a la Carta de San Salvador (suscrito en 1991), la firma de acuerdos de libre comercio con distintos países no centroamericanos y las iniciativas hacia lo doméstico y local que refuerzan los nacionalismos y las asimetrías heredadas del periodo colonial. De manera que en forma simultánea Centroamérica

> ...busca los mecanismos integradores que permitan la complementariedad de sus economías. Sin embargo, las seis repúblicas hermanas están profundamente divididas por desarrollos desiguales, producto de los acontecimientos de los últimos cincuenta años. Por perspectivas miopes nacionalistas, por viejas rencillas transfronterizas y, finalmente, por el peso de las oligarquías dominantes que no desean perder el poder adquirido o heredado... (Bergoeing, 2001, p. 106)

Ello reafirma la vigencia de los dos ejes citados y las dificultades que enfrenta el proceso integracionista, sobre todo porque no se comprende que la dinámica es bidireccional y, por ende, "fragmenintegradora"; pretendiéndose avanzar sin considerar los principios del gradualismo y el incrementalismo que han experimentado otros procesos regionales. Por ejemplo, para Jean P. Bergoeing (2001, p. 111) "[la] unidad centroamericana se hará por las vías económicas, contra viento y marea, ello porque el istmo no tiene otra alternativa. De su unión económica depende la salvaguardia y progresos de sus industrias y mercados". Sin embargo, en las últimas dos décadas, luego de la suscripción del Protocolo de Tegucigalpa que creó el SICA y del replanteamiento de la integración económica con el Protocolo de Guatemala (1993), lo cierto es que así como ha habido algunos progresos, también se han dado atrasos y retrocesos (Pellandra y Fuentes, 2011, p. 7).

Propiedad de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional

Pero, junto con ese renovado impulso al proceso integracionista, luego de los conflictos político-militares de los años setenta y ochenta y los acuerdos de Esquipulas (cfr. Murillo, 1999), se torna necesario señalar que se ha dado un fuerte impulso a las negociaciones con terceros. Por una parte con EUA al suscribirse el acuerdo de libre comercio (más conocido por sus siglas en inglés DR-CAFTA) y con la Unión Europea a través del Acuerdo de Asociación, firmado el 29 de junio de 2012, a los que se suman otros acuerdos comerciales (Pellandra y Fuentes, 2011, pp. 11-12). Sin embargo, la gran tarea pendiente en lo que puede denominarse la segunda fase de la integración centroamericana –si se tiene en cuenta que en 1960 comenzó una primera etapa, que alguna medida rescató algunos elementos de los más de 80 iniciativas integracionistas que se ha propuesto desde la década de 1820 (cfr. Caldentey, 2000)– es la unión aduanera planteada en el Protocolo de Guatemala. Pero, los diferendos –sobre todo territoriales– entre Costa Rica y Nicaragua, los cuestionamientos acerca del quehacer de entidades como el Parlamento Centroamericano y la Corte Centroamericana de Justicia (CCJ) y la reticencia a esquemas supranacionales y no solo intergubernamentales, impiden mayores avances.

Más allá de esa integración formal es necesario hacer mención de una integración *de facto*, según señala Andrea Pellandra y Juan Fuentes, por lo que señalan:

> "En los círculos académicos y gubernamentales existe un consenso bastante amplio de que la integración centroamericana se ha fortalecido en las últimas dos décadas. El crecimiento significativo del comercio intrarregional, por una parte, el fuerte incremento de las inversiones intracentroamericanas e internacionales realizadas por grupos económicos centroamericanos que operan a escala subregional y por las empresas transnacionales con presencia en el área, por otra, respaldan este consenso. A estos procesos se suman otras manifestaciones: la creciente unificación de los mercados laborales realizada por trabajadores que han migrado hacia otros países de la subregión en busca de mejores oportunidades y la integración territorial desarrollada por las poblaciones y las autoridades locales pertenecientes a zonas geográficas limítrofes entre dos o más países, con características económicas y productivas similares" (2011, p. 20).

Por consiguiente, se trata de una historia que integra éxitos y fracasos, por lo cual persisten importantes, múltiples y complejos desafíos, tanto en temas políticos como económicos, al igual que resabios, nunca superados, por litigios territoriales, que ponen en entredicho la capacidad de las instituciones y mecanismos del SICA para atender los problemas regionales y alentar el proceso integracionista (Pellandra y Fuentes, 2011, p. 48). Esto lleva a Manuel Rojas a señalar que "...los países centroamericanos se habían fabricado una historia de progreso social y político que no era real ya que, detrás de la retóricas sobre los cambios alcanzados, las estructuras de poder económico y político se mantenían intactas" (2010, p. 100). Esto lo hizo evidente el golpe de Estado en Honduras en junio de 2009 y puso en evidencia las tareas pendientes en el marco de los acuerdos de paz.

Propiedad de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional

Con Esquipulas II se estableció un esquema basado en tres pilares: paz, democracia y desarrollo (cfr. Murillo, 1999), al que el Protocolo de Tegucigalpa sumó un cuarto: libertad. Sin embargo, muy al estilo centroamericano, los mandatarios decidieron avanzar más allá de la gradualidad, pasando a la siguiente fase aunque no se hubiera completado la precedente. Esto debilita el incrementalismo del proceso y hace manifiesto que:

> "Veintidós años después de Esquipulas ii, las instituciones democráticas siguen siendo frágiles en casi todos los países centroamericanos. Las judicaturas y los organismos electorales todavía se inclinan ante el poder político y económico y los ejércitos, aun cuando supuestamente se subordinaron al poder civil como producto de los Acuerdos de Paz, siguen siendo una amenaza real para la democracia, como lo muestra el caso hondureño" (Rojas, 2010, p. 101).

Por ello, para Rafael Sánchez (2009, p. 176) la experiencia centroamericana evidencia que las teorías de integración regional y regionalismo no son un buen modelo para esas premisas, en gran medida porque sugieren que el debilitamiento del Estado da paso a esquemas supranacionales y una nueva gobernabilidad internacional, lo cual no existe en Centroamérica, pues el Estado continúa siendo el principal referente. De esta forma en el istmo predominan más los esquemas intergubernamentales, que descansan en "... la elección racional y las preferencias de los gobiernos nacionales y en el nivel de convergencia de sus políticas" (Sánchez, 2009, p. 176); pese a esto, para el autor ese enfoque intergubernamentalista tampoco refleja fielmente lo que está ocurriendo en Centroamérica, porque el estato-centrismo y la visión orientada hacia la agencia predomina en los esfuerzos integracionistas (Sánchez, 2009, p. 179). Esto ha limitado, en la práctica, el rol de las instituciones de la integración, como el SICA (Sánchez, 2009, p. 183). En gran medida porque algunos gobiernos, más que otros, rechazan la transferencia de soberanía (Sánchez, 2009, p. 186) (Citar experiencia de cada país sobre las instituciones).

Esta situación se observa en dos fenómenos. Uno es lo que se ha denominado "integración a la carta", el cual consiste en que cada Estado adopta de los compromisos regionales aquello que encuentra mayor convergencia con los intereses nacionales, sin considerar las consecuencias para la colectividad. El otro se refiere a la tendencia de la ciudadanía y de algunos sectores de la burocracia a considerar que la organización de la integración que se da en su país (v. gr. la presencia de determinada organización) es lo de mayor interés para el proceso regional y las otras entidades son de los otros países.

Por otra parte, de acuerdo con James Dunkerley (1990, p. 657), la revolución sandinista constituye un parte en la historia centroamericana que no vino a resolver las dos dicotomías (unidad/diversidad y continuidad/ruptura), sino, por el contrario, las profundizó. Pero esto también es prueba del peso de lo que podría denominarse el "factor estadounidense" en el istmo; lo cual debe observarse tanto en el ámbito regional como en cada uno de los países, porque la interacción en Centroamérica siempre tiene particularidades en cada uno de esos dos ámbitos (cfr. Dunkerly, 1990, pp. 659-661).

Propiedad de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional

Teniendo en cuenta esto, resulta válido recordar la conclusión de James Dunkerley (1990, p. 661), escrita hace más de dos décadas, en donde señalaba que tras los acuerdos de paz realmente poco había cambiado en cuanto a los factores socioeconómicos que dieron origen a la crisis, pues persisten las condiciones de explotación, opresión y la pobreza. Con ello se puede comprobar que a pesar de todos los esfuerzos para crear una zona de paz, libertad, democracia y desarrollo, propuesto por el Protocolo de Tegucigalpa, se ha logrado muy poco.

Algo similar ocurre con una de las conclusiones que plantee hace más de un decenio respecto a que

> "En definitiva el establecimiento de una zona de paz, libertad, democracia y desarrollo en el istmo y la construcción de una auténtica Comunidad Centroamericana son tareas incompletas, no solo por el carácter dinámico del proceso, sino porque, como anotamos, aun hay muchos compromisos adoptados en la cumbre que requieren comenzar a implementarse para lograr crear el escenario necesario para que los millones de centroamericanos y las agrupaciones sociales, políticas, económicas y culturales enfrentan los desafíos del siglo XXI" (Murillo, 1999, p. 461).

En definitiva, el istmo centroamericano no es solo un puente, sino que conserva una estructura que muestra unos pocos visos de cambio, pero sin alcanzar las transformaciones necesarias que demandan los procesos globales del mundo transformado de inicios del siglo XXI. Pero también constituye un puente que, aunque es una unidad, está compuesto por varios segmentos claramente identificables.

Latinoamérica: ¿realmente existe?

Una consideración que se debe hacer cuando se trata de caracterizar una zona, o aun más un concepto que pretende denominar una entidad o idea de comunidad, es si el sujeto posee características que lo identifican como tal. Esto quiere decir que tanto esa entidad como los otros lo perciben como un sujeto y cuáles son las características intrínsecas que sirven de base a esa identidad. Desde tal perspectiva, América Latina es una entidad constituida por varias identidades –Suramérica, Centroamérica, Caribe–, cada una de estas tiene rasgos particulares y las convierte en regiones más o menos estructuradas (cfr. Buzan y Wæver, 2003, p. 264). En ese mismo sentido lo señala Peter Birle, quien considera que esta región "...no logra presentarse como un actor unificado en el escenario internacional", a pesar de que "... existen muchos organismos e instituciones, se superponen unos con otros y en general no han dado los resultados esperados" (2008, p. 143).

Cuando se revisa el currículo de los programas de estudios latinoamericanos, estos se basan más en el análisis de la situación de cada país con un pequeño complemento de la perspectiva regional. Esto porque el escenario latinoamericano, como América Latina misma, no es homogéneo y difícilmente se puede definir. Por esta razón aunque a menudo se alude a la historia común

Propiedad de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional

de los países latinoamericanos, la cual se da por un hecho que existe, lo cierto es que es difícil encontrar tal historia auténticamente común (Eakin, 2004). Incluso la idea de una identidad regional y hasta la noción de una "América española" aparece hasta el siglo XVII, mientras que la concepción de una identidad diferenciada de la española si acaso surge hacia finales del siglo XVIII, y tampoco fue de carácter generalizado; así, el término "Latinoamérica" se acuña a mediados del siglo XIX (Eakin, 2004, pp. 30-31). Además, el proceso independentista en lugar de fortalecer la unidad regional, lo que hizo fue profundizar los nacionalismos y las divisiones político-administrativas.

Sin embargo, la independencia de la Corona Española y el nacionalismo no condujo a una sólida construcción de la condición de Estado (*state-building* y *stateness*) a lo largo del siglo XIX, sino que en la mayoría de los casos se produjo un desarrollo tardío. Este y la constitución de una oligarquía dominante se dan hasta mediados del siglo XX, en buena parte de los casos; y con este proceso ocurre el establecimiento y consolidación de instituciones básicas, como el ejército, la burocracia, el marco constitucional formal y el sistema bancario, fiscal, de educación, salud y obras públicas; aunque el desarrollo económico capitalista se generó desde la segunda mitad del siglo XIX (Castro *et ál*, 2005, p. 21). Por supuesto, hubo diferencias importantes que evidencian la diversidad de expresiones en la "unidad latinoamericana", como en el caso de El Salvador, en el que la Constitución Política de 1940 prohibió la industrialización, esto generó un mosaico regional complejo, pues "[las] nuevas relaciones urbano capitalistas y los movimientos sociales y políticos modernizadores también se expanden en sociedades tradicionales, de enclaves, donde siguen prevaleciendo las castas y la servidumbre, articuladas por la exportación primaria y los estados [sic] oligárquicos..." (Castro *et ál*, 2005, p. 23). Aunque hay autores, como Alex Segura-Ubiergo (2007, p. 26), para quienes la construcción del Estado, sobre todo en lo correspondiente al sistema de bienestar, comenzó en la región desde los tiempos coloniales, pues "...la mayoría de los nuevos gobiernos republicanos retuvieron el viejo estatus quo socioeconómico y heredaron un número de instituciones de protección social. Uno de los más importantes aspectos que moldeó el desarrollo histórico de los sistemas de bienestar en América Latina fue la estructura rígidamente estratificada de *top-down* de la sociedad colonial en la región" (Segura-Ubiergo, 2007, p. 26).

Tal situación ocasionó que la reforma del Estado y el impulso externo a favor de nuevas formas de organización político-administrativas y modelos económicos de la segunda mitad del siglo XX, se produjeron sobre viejas estructuras que no completaron su transición de los esquemas que predominaron en la Colonia y en el siglo XIX. Esto hace que los nuevos esquemas importados se asientan sobre bases endebles, y aumentan las diferencias entre los países latinoamericanos y haciendo más difícil el establecimiento de una comunidad regional. Pero también, como acota Lucio Oliver (2005, p. 50), se torna más difícil estudiar el Estado, lo público y lo regional; sobre todo porque a esa situación se suma el rol hegemónico estadounidense, que interactúa con las empresas transnacionales –vistos por muchos como instrumentos del hegemónicos, que corresponden a una visión propia de la pasada centuria, como se deduce de la siguiente cita– y las dinámicas nacionales y regionales:

Propiedad de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional

"No obstante las evidentes diferencias en cuanto a tamaño, recursos naturales, población, grado de constitución del capitalismo nacional, inserción internacional, capacidad industrial, legitimidad, desarrollo institucional, cohesión social y política, poder internacional, etc., los estados latinoamericanos, en mayor o menor medida, están bajo la hegemonía de Estados Unidos, dominados por sus políticas transnacionales, dependiendo de los distintos organismos financieros, económicos y políticos internacionales que ese Estado maneja, situación que, en general, ha sido aceptada con beneplácito por las élites internas".

Al construirse las identidades entra en juego el componente geográfico y sus representaciones, pues estas ayudan a la gente y a las colectividades a llegar a entender sobre el mundo. Esto puede diferir radicalmente por razones culturales, religiosas, étnicas y políticas (Dodds, 2007, p. 11), lo cual incidirá de forma directa en la construcción del escenario y de la identidad. Por supuesto no se puede olvidar la dimensión temporal, que resulta no de una simple acumulación de hechos a la largo del tiempo, sino de la internalización de las experiencias y las lecciones aprendidas que ellas generen. Lo anterior ocurre en un espacio –con eje horizontal y vertical–, que tras superar la visión tolemaica, perdió buena parte de su naturaleza abstracta y se reconfiguró la idea del cosmos (Agnew, 2003, p. 19). De ahí que los cambios ocurridos en las últimas dos décadas en todos los niveles de acción –desde lo local hasta lo global– han evidenciado la renovada interacción entre espacio y tiempo.

Así, las dinámicas que ocurren en los distintos bloques espaciales en que tradicionalmente se dividió el mundo, hoy se deben observar, explicar y comprender a partir de los atributos esenciales de los distintos periodos y su vínculo con los grandes centros de poder, generalmente dominantes por razones y civilizaciones –como ocurre en el caso de Europa– (Agnew, 2003, p. 35).

Cuando se trata de definir la idea de América Latina hay muchos aspectos a considerar, pero en general un cuestionamiento que pronto aparece es: ¿por qué se considera como la región más desigual del mundo a pesar del crecimiento económico de las últimas décadas y la evolución política? Ello da lugar a la denominada "paradoja latinoamericana" que se define en términos de "...la convergencia tenaz entre democracia y desigualdad" (Burchardt, 2012, p. 37). Así se puede observar que el decil más rico perciba el 50 % del ingreso nacional, pero no es solo un asunto de concentración de la riqueza, sino que "[la] inequidad extrema no solo se manifiesta en términos de ingresos y patrimonio, sino que también se refleja e un dispar acceso a la tierra y a bienes públicos esenciales como la educación, la salud o la seguridad social. Dentro de este marco las mujeres, los niños, los ancianos y los integrantes de determinados grupos étnicos resultan particularmente desfavorecidos" (Burchardt, 2012, p. 38). Pero si la observación se hace al introducir la variable país, se pueden determinar las grandes brechas que existen entre ellos, como lo refleja el índice de desarrollo humano (PNUD, 2011) en el cual Chile se ubica en el puesto 44 con un índice de 0.805, mientras Haití posee 0.454 y se coloca en la posición 158.

Propiedad de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional

Entonces, cabe preguntarse a ¿qué se refiere cuando se habla de Latinoamérica? ¿Existe algo que realmente se pueda considerar como América Latina en términos de una comunidad o entidad identificada como tal dentro y fuera de ella? ¿Existe una identidad latinoamericana? En tal caso, ¿cuáles son sus símbolos identitarios? O aún más, como lo anota Peter Birle "¿Puede hablarse de América Latina como un actor internacional, en el sentido de un comportamiento coordinado o concertado de los países de la región en el sistema internacional?" (2008, p. 143), a lo cual responde que no. No a pesar de que "[los] países de América Latina tienen muchas semejanzas históricas, culturales o idiomáticas, así como problemas políticos y sociales compartidos" (Birle, 2008, p. 144). Y no es un problema de instituciones y esquemas de coordinación, de los que hay muchos ejemplos y continúan estableciéndose otros –el más reciente es el intento de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), el cual se suma a otras como la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) y el Sistema Económico Latinoamericano (SELA)–.

Para Peter Birle en la región hay diversos factores que dificultan la integración latinoamericana y el desarrollo de una concepción de comunidad, y el principal se resume en que desde "...los tiempos de la colonia, las orientaciones culturales, políticas y económicas de las élites latinoamericanas se inclinan más hacia actores ubicados fuera de la región (primero Europa y más tarde EEUU) que hacia los vecinos" (2008, p. 146). A ello se suman el arraigado nacionalismo, las rivalidades entre élites gobernantes y la persistente concepción de una soberanía decimonónica, que solo deja espacio a los esquemas intergubernamentales y no supranacionales, a lo que me referí para el caso centroamericano en la sección anterior. Incluso aquellos Estados que se definen como promotores de la integración regional y de la visión bolivariana, cuando las instituciones regionales que impulsan deben actuar sobre sí mismos, los mecanismos son considerados como violatorios de la soberanía.

En ámbitos específicos como, por ejemplo, las relaciones civil-militares hay diferencias entre regiones y entre países, como se observa en el rol de los ejércitos en los procesos democratizadores en las últimas décadas (Fitch, 2001, p. 59). Incluso hay problemas para establecer estándares para el análisis de esas relaciones civil-político-militares y tratar de explicar las ideas, la cultura y la ideología militar en el escenario político, junto con la concepción del "control civil" (cfr. Fitch 2001, pp. 60-61). Por supuesto que hay puntos coincidentes en las percepciones de los Estados latinoamericanos como aquellos sobre seguridad; en este sentido David Mares señala:

> "La autonomía militar latinoamericana respecto al control civil tradicionalmente ha estado basada en dos fuentes de amenazas. Las sociedades y gobiernos en la región históricamente han identificado a los oponentes internos como "enemigos", así que no es sorprendente que los militares también. Los nacionalistas, incluyendo el ejército, históricamente también han identificado a los países vecinos como potenciales amenazas a la seguridad. Como un resultado, los líderes militares y sus aliados civiles podrían argumentar poderosamente que sobre los asuntos concernientes a la seguridad nacional, las fuerzas armadas están autorizadas para ser una voz independiente..." (2001, p. 223)

Propiedad de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional

Sin embargo, ello no es razón para pensar en una historia común, pues tampoco el "control civil" ha sido ejercido de la misma forma (Mares, 2001, p. 225). Esto se genera porque

> "en la América española las relaciones civil-militares involucran interacciones dinámicas entre instituciones militares, tomadores de decisiones gubernamentales, otros intereses organizados y los ciudadanos ordinarios. Están condicionados por variables domésticas e internacionales, por circunstancias de corto y largo plazo y por características particulares de cada nación que constituyen los regímenes nacionales sociales y políticos" (Loveman, 2001, p. 263).

Externamente Latinoamérica no solo ha sido percibida como una comunidad, sino como un escenario de procesos y fenómenos particulares, exóticos y propios del "realismo mágico" de las novelas de Gabriel García Márquez. Esto se resume bien en el trabajo de Peadar Kirby al acotar:

> "Desde que los europeos por primera vez pusieron un pie en sus costas el 12 de octubre de 1492, la región que ahora conocemos como Latinoamérica ha sido vista por los extranjeros como conteniendo algo de lo exótico, sea en sus pueblos nativos, sus frutos y vegetales, sus civilizaciones Inca, Azteca y Maya o su intimidante geografía. Esto continuó en el siglo veinte conforme Latinoamérica llegó a ser identificada con los heroicos grupos guerrilleros, las brutales dictaduras militares y las aparentemente interminables luchas por sus pueblos más pobres por más igualdad y justicia. Durante la segunda mitad de ese siglo, un número de latinoamericanos alcanzó reconocimiento internacional al personificar estos elementos del maquillaje de la región –[tales como] Che Guevara..., el General Augusto Pinochet..., y Rigoberta Menchú..." (2003, p. 1)

Entonces, vista desde afuera América Latina parece más homogénea que otras regiones en el mundo, pues se habla un mismo lenguaje (con la excepción de Brasil y los micro-Estados caribeños) y las sociedades poseen una composición étnica similar. Sin embargo, frente a las similitudes culturales hay una geografía que crea escenarios diversos, separados por altas cordilleras e incluso "...las pequeñas repúblicas de Centroamérica son divididas por espacios volcánicos" (Kirby, 2003, p. 17), lo cual ha tenido un importante rol en la constitución de los Estados en que se dividió la región tras el fin del régimen colonial. Así "...la unidad y diversidad se entremezcla algunas veces en formas sorprendentes" (Kirby, 2003, p. 18).

Centroamérica en el contexto latinoamericano

Esta contextualización se hace al tener en cuenta que el mundo ha cambiado de manera significativa después de finalizar la Guerra Fría –lo cual dio origen a la construcción de un nuevo orden internacional, pero bajo una nueva arquitectura sistémica– y los atentados del 11 de setiembre de 2001 en Nueva York y Washington. La magnitud de ambos fenómenos ha desafiado "...la continuidad de la utilidad de la moderna imaginación geopolítica como

Propiedad de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional

una guía particular a la práctica en la política mundial" (Agnew, 2003, p. 1), haciendo necesario revisar las relaciones y los vínculos que existen entre los actores internacionales –estatales y no estatales– en los distintos escenarios espaciales. Pero sin olvidar que a pesar de esos cambios, de las diversas formas de globalización y de las dinámicas que fortalecen lo local/comunitario, lo cierto es que "...la relevancia del territorio, las fronteras internacionales y los reclamos de soberanía permanecen tan insistentes como siempre" (Dodds, 2007, p. 1).

Se trata de una relevancia asentada sobre criterios distintos y reconceptualizados con respecto a los del siglo pasado, pues la relación tiempo-espacio se ha reconfigurado y los flujos trasfronterizos no solo aumentaron, sino que hoy responden a distinta naturaleza. Esto ha provocado que las amenazas a la seguridad (ya sea nacional o internacional, no pueden concebirse como separadas, haciendo necesario referirse a la física y a la ontológica) provengan más que de los actores estatales tradicionales, de nuevos agentes y procesos. Esto se debe a que desde los inicios del siglo XXI "lo local tiene significado *solo* en relación con lo global" (Agnew, 2003, p. 16; cursiva en original), al mismo tiempo que a los tres niveles clásicos de acción (individual, estatal, internacional) se deban agregar el local, societal, regional y global. Entonces, Centroamérica difícilmente puede concebirse como una subregión latinoamericana, como lo hacía la geopolítica clásica, y tampoco como un subcomplejo de los dos "complejos de seguridad regional" –Norteamericano y Sudamericano– que propone la teoría de seguridad regional (Buzan y Wæver, 2003).

Según esa teoría Centroamérica es un subcomplejo secundario del complejo norteamericano dominado por EUA, producto de la fuerte influencia estadounidense y su presencia económica y militar (Buzan y Wæver, 2003, p. 265). En este sentido se debe reconocer que las concepciones geográficas –como construcciones sociales– también han cambiado; por ejemplo, en la actualidad México es más parte de Norteamérica que de América Latina, aunque persisten sus vínculos por razones culturales y lingüísticas (Buzan y Wæver, 2003, p. 263). Por ende, a diferencia de siglos anteriores, los Estados pueden formar parte de dos o más esquemas regionales.

Ahora bien, cuando se hace referencia a estas cuestiones inmediatamente se tiende a pensar en función de un mapa político-administrativo, el cual responde a una simplificación temporal y a una compartamentalización del espacio al dividirlo en contenedores con fronteras definidas artificialmente. Asimismo se implementa una "nueva geografía" y se profundiza la noción de "territorio complejo" (Ceceña, 2002), aquella basada en dinámicas como la del poder y los recursos energéticos y en donde el territorio es un contenedor para construir identidades y el espacio de derechos, libertades y una cultura propia. Así nacen nuevas visiones sobre los recursos energéticos, con una revaloración de la naturaleza (biodiversidad) junto con las fuentes de energía más tradicionales (Ceceña, 2002), por lo que la importancia geopolítica y geoestratégica de los países ya no se mide solo por su tamaño, topografía y ubicación geográfica.

Propiedad de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional

Sin embargo, en esa nueva construcción de imágenes geográficas y geopolíticas se dejan de lado dinámicas significativas que no pueden ser graficadas y se obvia el hecho de que "[la] yuxtaposición del escenario temporal con la categoría espacial es vital para la imaginación geopolítica moderna, porque provee un vínculo natural entre el pasado europeo, por una parte, y el presente global fuera del mundo moderno, por otra, en términos de lo que el último carece y que aquel tiene que ofrecer para compensar por esta deficiencia" (Agnew, 2003, p. 36).

Si bien Centroamérica coexiste en el hábitat latinoamericano, comparte algunas dinámicas y experiencias, pero no se puede considerar que tenga una historia común y forme parte intrínseca de la construcción de esas imágenes geográficas y geopolíticas. De igual forma, los procesos en el istmo y en el gran "Cono Sur" muestran dinámicas propias y hasta diferenciadoras. Mientras los países centroamericanos comenzaron los intentos integracionistas desde la primera mitad del siglo XIX, los sudamericanos tardaron mucho más en impulsarlos y hoy muestran un menor desarrollo del marco institucional, si se compara con el del SICA. Lo mismo ocurre con el marco normativo, aunque el cumplimiento por parte de los centroamericanos resulta bajo. Sin embargo, Centroamérica es una región mucho más interconectada físicamente que América del Sur; esto es producto, entre otros, de dos factores: por un parte, la mayor presencia e intereses estratégicos de EUA por el canal de Panamá y por considerar al istmo su frontera sur, y, por otra, el rol de la cooperación internacional que ha fomentado programas de infraestructura.

En términos generales los países centroamericanos se pueden considerar como los hermanos menores y pequeños de los Estados latinoamericanos, por lo que no han sido vistos como socios estratégicos en los procesos decisorios claves de América Latina. Esto hizo que durante mucho tiempo las potencias latinoamericanas no mostraran gran interés y preocupación por los asuntos centroamericanos, dejándole un espacio a México, Colombia y Venezuela, los cuales durante la segunda mitad del siglo XX se convirtieron en los Estados influyentes. Esto comenzó a cambiar en la década de 1980 conforme Brasil empieza a proyectarse como potencia regional especial y más tarde con una "hegemonía benevolente", aunque sin llegar a convertirse en un verdadero interlocutor centroamericano. A ello se suma la mayor presencia comercial de Chile, aunque no significa que los tres países grandes del Caribe hayan perdido su influencia.

En realidad Centroamérica representa poco para la economía latinoamericana. Por ejemplo, el PIB centroamericano es apenas el 3,57 % del de América Latina y el Caribe, mientras que el comercio exterior (exportaciones + importaciones) de istmo es el 5,59 % del comercio latinoamericano y caribeño. En cuanto a otros datos Centroamérica representa el 7,23 % de la población latinoamericana y el 2,35 % de la superficie. Por lo tanto, se trata de hermanos menores, que la mayoría de las veces pasan desapercibidos, excepto cuando tienen problemas. De ahí que las potencias regionales caigan, al igual que de lo que se acusa a EUA, en una "política del bombero", al volver la mirada hacia el istmo solo cuando hay problemas.

Propiedad de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional

Algunas consideraciones preliminares

Más que consideraciones finales, lo que se plantea a continuación tiene un carácter más preliminar, porque el tema de la vinculación/ubicación de Centroamérica en el entorno Latinoamericano es una cuestión que requiere un análisis más detallado que el planteado en las secciones precedentes. Tal análisis debe partir de un recuento histórico y de la observación multidimensional y multisectorial que ofrece el escenario hemisférico a inicios del siglo, lo cual escapa a las características de este capítulo. Pero también son preliminares porque quedan muchos cuestionamientos y algunas hipótesis, más que afirmaciones acerca de la relación entre el istmo centroamericano y la gran masa continental sudamericana.

En realidad Centroamérica es un anexo de lo que externamente se conoce como América Latina, pero que a lo interno no ha logrado constituirse en una comunidad, a pesar de los esfuerzos como el de la CELAC. Pero es un anexo que tampoco forma una sólida unidad, sino que se asemeja más a esas sociedades multidimensionales y multisectoriales. Por lo tanto, la coexistencia, aunque no tanto como la convivencia, se torna difícil y compleja, en buena medida por el reducido tamaño de los países centroamericanos y el limitado aporte que hacen al conglomerado latinoamericano. Esto es difícil de revertir, y las dos únicas vías que parecen existir, y son complementarias, es que estos países logren una mayor y sólida integración para presentarse ante sus contrapartes sudamericanas con una política exterior común, por una parte, y lograr un mayor acercamiento con México, para convertirse en una especie de aliado estratégico del norte de América Latina y ser contraparte de UNASUR. Por supuesto, no se trata de impulsar iniciativas orientadas ideológicamente, como ALBA, pues ni a México ni a Centroamérica les conviene, por su ubicación geopolítico y valor estratégico, entrar en confrontación con EUA.

Lo anterior no es tarea sencilla, pues implica fortalecer el proceso integracionista, desarrollando más las instancias supranacionales. Esto implica superar la diversidad y ruptura de los dos ejes, lo cual no parece viable en el actual escenario centroamericano. De ahí que el escenario más probable para el resto de esta década es el del *estatus quo*.

Propiedad de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional

Bibliografía

Agnew, J. (2003). *Geopolitics: Re-visioning World Politics*. New York: Routledge.

Bergoeing, J. P. (2001). "La integración centroamericana en el nuevo milenio". *Revista de Geografía Norte Grande*, (28), 105-112.

Birle, P. (2008). "Muchas voces, ninguna voz. Las dificultades de América Latina para convertirse en un verdadero actor internacional. *Nueva Sociedad*, (214), 143-151.

Burchardt, Hans-Jürgen. (2012). "¿Por qué América Latina es tan desigual? Tentativas de explicación desde una perspectiva inusual". *Nueva Sociedad*, (239), 137-150.

Buzan, B. y Ole, W. (2003). *Regions and Power. The Structure of International Security*. New York: Cambridge University Press.

Caldentey, P. (2000). *El desarrollo económico de Centroamérica en el marco de la integración regional*. Tegucigalpa: Banco Centroamericano de Integración Económica.

Ceceña, A. (2002). "América Latina en la geopolítica estadounidense". *Revista Theomai*, (6), Disponible en Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, Ciencias Sociales y Humanidades, http://redalyc.uaemex.mx, revisado 25 de junio de 2012.

Ceceña, A. (2003). "América Latina en la geopolítica del poder". *Alternatives Sud: Les dessous de l'ALCA*, X (1), 35-54. Disponible en http: //www.geopolitica.ws/article/america-latina-en-la-geopolitica-del-poder/, revisado 24 de junio de 2012.

Dodds, K. (2007). *Geopolitics. A Very Short Introduction*. New York: Oxford University Press.

Dunkerley, J. (1990). *Power in the Isthmus A Political History of Modern Central America*. London: Verso.

Eakin, M. (2004). "Does Latin America Have a Common History?". *Vanderbilt e-Journal of Luso-Hispanic Studies*, 1, 29-49. Disponible en: http://ejournals.library.vanderbilt.edu/ index.php/lusohispanic/article/view/3179, revisado 25 de junio de 2012.

Fitch, S. (2001). "Military Attitudes toward Democracy in Latin America: How do We Know if Anything Has Changed?". En David Pion-Berlin (ed). *Civil Military Relations in Latin America. New Analytical Perspectives* (pp. 59-87). Chapel Hill: The University of North Carolina Press.

Kirby, P. (2003). *Introduction to Latin America. Twenty-First Century Challenges*. London: Sage Publications.

Propiedad de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional

Loveman, B. (2001). "Historical Foundations of Civil-Military Relations in Spanish America". En David Pion-Berlin (ed). *Civil Military Relations in Latin America. New Analytical Perspectives* (pp. 246-274). Chapel Hill: The University of North Carolina Press.

Mares, D. (2001). "Latin American Economic Integration and Democratic Control of Military: Is There a Symbiotic Relationship?". En David Pion-Berlin (ed). *Civil Military Relations in Latin America. New Analytical Perspectives* (pp. 223-245). Chapel Hill: The University of North Carolina Press.

Murillo, C. (1999). *Paz en Centroamérica de Nassau a Esquipulas*. San José: Editorial Universidad de Costa Rica-Fundación Arias para la Paz.
Castro, T.; Mussali, R. y Oliver, L.. (2005). "Revisitando al Estado, los Estados populistas y desarrollistas: poner las cosas en su lugar". En Teresa Castro y Lucio Oliver (coordinadores). *Poder y política en América Latina*, (pp. 17-49). México: Siglo XXI Editores.

Oliver, L. (2005). "Revisitando al Estado, las especificidades del Estado en América Latina". En Teresa Castro y Lucio Oliver (coordinadores). *Poder y política en América Latina*, (pp. 50-86). México: Siglo XXI Editores.

Pellandra, A. y Fuentes, J.. (2011). *El estado actual de la integración en Centroamérica*, México: CEPAL (Serie Estudios y Perspectivas).

PNUD. (2011). *Informe sobre Desarrollo Humano 2011. Sostenibilidad y equidad: un mejor futuro para todos*. Nueva York: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.

Rebossio, A. (1 de julio de 2012). "Latinoamérica aguanta la tormenta". *El País*. Disponible en: http://economia.elpais.com/economia/2012/06/29/actualidad/1340981512_679489.html, revisado 1 de julio de 2012.

Rojas, M. (2010). "Centroamérica: ¿anomalías o realidades?". *Nueva Sociedad*, (226), 100-114.

Sánchez, R. (2009). *The Politics of Central America Integration*. New York: Routledge.

Segura-Ubiergo, A. (2007). *The Political Economy of the Welfare State in Latin America. Globalization, Democracy, and Development*. Cambridge, New York: Cambridge University Press.

Propiedad de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional

A manera de conclusión:

Los desafíos de la integración regional centroamericana: un intento por vislumbrar las perspectivas futuras

Jorge Mora Alfaro

1. Introducción

El proceso de integración regional centroamericana tiene una significativa continuidad desde la suscripción del Tratado General de Integración Centroamericana, efectuado en 1960, pero con modificaciones sustanciales en su organización y la orientación de sus acciones. La creación del Mercado Común Centroamericano (MCC), amparado en ese acuerdo, constituye un instrumento dentro de las iniciativas impulsadas por los estados del istmo y están orientadas a la promoción de la industrialización sustitutiva de importaciones. La liberalización del comercio entre las economías centroamericanas y las medidas de protección en relación con los mercados externos, tienden a reproducir los modelos proteccionistas adoptados, con diversos grados de intensidad, por los estados nacionales durante esos años[79]. La instalación de sucursales de empresas transnacionales en Centroamérica, en ese período, se produjo por la atracción ejercida por la existencia de un mercado más amplio y cautivo, constituido en el marco del MCC.

En 1991, en pleno auge del modelo de apertura económica, cuya instauración abarca a la totalidad de los países del área, se produce la aprobación del Protocolo de Tegucigalpa a la Carta de la ODECA, conocido como el Protocolo de Tegucigalpa, Con la firma de este protocolo se crea el marco institucional del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA). En esta oportunidad, en

79 A esto se refieren Osterlof y Nowalski en el siguiente texto: "Como lo señala Guerra-Borges (1988), en consonancia con el objetivo que tuvo la creación del MCCA, el desarrollo se realizó por la vía de la sustitución de importaciones, pero esta se centró, principalmente, en la sustitución de bienes finales de consumo, lo que amplió la demanda de productos industriales intermedios, y aunque en parte se satisfizo con plantas que se establecieron en la región, la mayor parte se cubrió con importaciones; con lo cual aumentó la participación relativa de los medios de producción (materias primas y bienes de capital) en la importación total (Guerra-Borges,1988). El modelo de sustitución de importaciones requería de la intervención de los Gobiernos, por medio de instrumentos que controlaron las importaciones, por ejemplo, mediante licencias o cuotas, subsidios a las empresas industriales en forma directa o indirecta (por ejemplo, Convenio Centroamericano de Incentivos Fiscales al Desarrollo Industrial y las legislaciones nacionales), regulación de precios, una política monetaria que mantuviera el tipo de cambio elevado, y aranceles altos para desestimular la importación (Osterlof y Nowalski, 2010, p.5).

Propiedad de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional

correspondencia con la dirección del desarrollo prevaleciente en los países firmantes del protocolo, se coloca la inserción de Centroamérica en la economía internacional como un aspecto medular a conseguir con la integración.

En varias dimensiones del proceso de integración se han producido progresos importantes; en otros, tales como la compleja arquitectura institucional creada por sus miembros, existen iniciativas para su reorganización; y, en algunos otros, pese a existir las condiciones apropiadas para fortalecer el accionar conjunto, los logros no son los esperados. Esto, por ejemplo, ocurre con la adopción de posiciones o acciones regionales comunes en materia de política exterior (Altmann y Rojas, 2012).

Al tomar en consideración el marco en el cual tienen lugar los procesos institucionales dirigidos a fortalecer la integración regional, en este trabajo se trata de examinar algunos desafíos, considerados relevantes, enfrentados por los países de la región y con una destacada presencia en el desarrollo regional. En este sentido, en estos apuntes se entiende que los más significativos de la integración regional centroamericana, no son otros que los grandes retos a los cuales hacen frente estas sociedades, y las perspectivas de la integración se encuentran condicionadas por las brechas del desarrollo existentes en cada una de las naciones centroamericanas, cuya superación le otorga sentido a los esfuerzos desplegados en el campo de la integración.

Las dimensiones de los procesos analizados de manera sintética en esta oportunidad, como resulta obvio, no constituyen los únicos ámbitos en los cuales se generan desafíos prominentes para el desarrollo futuro de la región y para fortalecer la integración regional. Pero sí configuran áreas sustanciales en estos procesos a los cuales se subordinan o se vinculan, de manera estrecha, otras dimensiones y situaciones a las que debe hacer frente la región para promover el bienestar de sus poblaciones y darle sentido al proceso de integración.

Los temas de las rectificaciones necesarias en el modelo de desarrollo, el requerimiento del fortalecimiento de la institucionalidad democrática y de la superación de las brechas sociales prevalecientes en estas sociedades, así como la creación de mecanismos eficaces de participación ciudadana en los procesos de toma de decisiones y en el desenvolvimiento de la región, son aspectos de indudable relevancia para marcar los senderos por los cuales transitará la integración regional centroamericana.

El sistema de integración no puede ser entendido como una superestructura desligada de los procesos económicos, sociales, políticos, culturales y sociales ocurridos en las sociedades ligadas a los acuerdos regionales, ni responder, de forma exclusiva, a los intereses y demandas de determinados grupos de la sociedad. Desde esta perspectiva, las políticas, estrategias y acciones deben atender a emplazamientos y aspiraciones más amplias y tratar de subsanar los elementos desestructurantes originados con la aplicación de medidas con una clara tendencia excluyente y coartadora del anhelado desarrollo inclusivo en la región. Las perspectivas futuras de la integración pasan por su capacidad para responder, con eficacia, a estos desafíos y por su contribución al atender las principales demandas de las sociedades centroamericanas.

Propiedad de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional

2. Apertura política y económica: de los acuerdos de paz a la internacionalización y liberalización de la economía

Al tratar de entrever las perspectivas de la integración regional centroamericana resulta ineludible volver la mirada a algunas de las tendencias seguidas por el desenvolvimiento de las sociedades centroamericanas, en el período posterior a la crisis de los años ochenta. Dos aspectos básicos hacen necesario efectuar este examen; por una parte, el comprender la integración como un proceso cuyo propósito tiene sentido en tanto constituya un camino para promover el bienestar de la población centroamericana. Por lo tanto, la integración, desde esta circunstancia, no puede ser entendida como un fin en sí misma. Por otra parte, la visión según la cual la integración, siendo un proceso supranacional, al final de cuentas se moverá en la misma dirección que lo hacen los países componentes del acuerdo regional.

El fin de las agudas confrontaciones vividas en las sociedades centroamericanas, acaecido en el último lustro de los años ochenta y a principios de los noventa, abrió paso al establecimiento de gobiernos surgidos de torneos electorales considerados legítimos, en las naciones en donde predominaron en el pasado prolongados regímenes autoritarios (Mora, 1993). Esto condujo a un proceso de democratización alentado por los acuerdos de paz firmados entre las fuerzas en pugna en la región[80].

Asimismo, en este mismo período se asiste a una modificación significativa en el modelo de acumulación basado en la industrialización sustitutiva de importaciones, prevaleciente desde los años sesenta, el cual da lugar a la estrategia de apertura económica adoptada en todos los países de la región. En estos años tiene lugar, también, otro hecho de singular relevancia:

> "La siguiente cumbre de Tegucigalpa (diciembre de 1991), es histórica. Además del tradicional balance de los progresos realizados en todos los campos de las negociaciones regionales, se firmó un 'Protocolo de Tegucigalpa a la carta de la ODECA', que daba luz al llamado Sistema de Integración Centroamericana (SICA)" (Dabne, 1993)[81].

---

80 El Acuerdo Esquipulas II fue firmado, en 1987, por los cinco presidentes centroamericanos; Los Acuerdos de Paz de Chapultepec fueron firmados en 1992, entre el Gobierno de El Salvador y el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN); finalmente, se firma "El Acuerdo de paz firme y duradera", entre el Gobierno de la República de Guatemala y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG), el 29 de diciembre de 1996.

81 Centroamérica se movió en la misma dirección de la mayor parte de los países latinoamericanos y caribeños. Para Mota, "La década de los ochenta marco el inicio de una nueva era para los países latinoamericanos. Todo llevaba a creer en la mejora de las condiciones económicas, políticas y sociales, permitiendo crear los equilibrios necesarios para garantizar estabilidad económica, gobernabilidad y bienestar social. El derrocamiento de los gobiernos militares y el retorno a la democracia en Latinoamérica planteaba un nuevo escenario de optimismo en los campos político y social. La adopción de una nueva estrategia de desarrollo, inspirada en el neoliberalismo, prometía traer cambios en las economías de nuestros países, esta vez por la vía de la liberalización económica y comercial, así como por la apertura a la inversión extranjera" (Mota, 2008, p. 131).

Propiedad de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional

Este entrelazamiento de situaciones marca el rumbo seguido por el conjunto de las naciones sumadas hoy en el Sistema de Integración Centroamericana (SICA): Guatemala, Belice, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica, Panamá y República Dominicana; cuya población sobrepasa los 54 millones de personas (Véase la Tabla 1).

En todas estas prevalece la estrategia sustentada en la apertura hacia el mercado exterior, el ensanchamiento de las exportaciones, la atracción de inversiones y la liberalización de la economía. Esto se resume en lo señalado por el SIECA como el propósito perseguido con la integración económica, según el cual,

> "El objetivo básico del Subsistema de Integración Económica es alcanzar el desarrollo económico y social equitativo y sostenible de los países centroamericanos, que se traduzca en el bienestar de sus pueblos y el crecimiento de todos los países miembros, mediante un proceso que permita la transformación y modernización de sus estructuras productivas, sociales y tecnológicas, eleve la competitividad y logre una reinserción eficiente y dinámica de Centroamérica en la economía internacional" (SIECA, 2012, p. 3).

Tabla 1
Centroamérica y República Dominicana: población total 2012
(Miles de personas a mitad del año)

Belice	324
Costa Rica	4798
El Salvador	6288
Guatemala	15051
Honduras	7922
Nicaragua	5979
Panamá	3982
República Dominicana	10164
Total	54508

Fuente: CEPAL. Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe 2012.

Propiedad de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional

La estrategia de apertura económica contempla una redefinición en el papel de los estados, pues presenta una reducción en sus funciones, el traslado de algunas de ellas al sector privado y la disminución de las regulaciones de la economía. La desregulación y el empequeñecimiento del tamaño del estado forman parte de las modificaciones institucionales sufridas en las sociedades centroamericanas tradicionalmente caracterizadas, salvo algunas excepciones, por sus débiles sistemas estatales. Con independencia de las tonalidades predominantes en el pensamiento de los grupos de poder con ascendencia en la dirección de los gobiernos de la región, la estrategia predominante no sufre variaciones relevantes. En todos ellos prevalece la apertura y liberalización de la economía, con todas las consecuencias derivadas del patrón de acumulación instaurado hace casi dos decenios.
El establecimiento de tratados de libre comercio se ha convertido en el instrumento de mayor importancia empleado por estos países para su integración en la economía internacional. Como bien se apunta por parte de SIECA,

> *"Es importante resaltar, la importancia de los intercambios comerciales de Centroamérica con países con los que se han suscrito tratados de libre comercio, sea como región o en forma individual (Estados Unidos, México, Centroamérica, Panamá, Canadá, República Dominicana, República Popular China, Unión Europea), pues su participación dentro del intercambio total de la región para el año 2011 alcanzó el 87.8 por ciento de las exportaciones de Centroamérica al mundo y el 83.5 por ciento de las importaciones totales"* (SIECA, 2012, p. 8).

La adopción de la estrategia sustentada en el fomento a las exportaciones y la atracción de inversiones, siempre y cuando se cuente para ello con el instrumento de los acuerdos de libre comercio, genera un proceso de diversificación de las estructuras productivas y un inusitado crecimiento en las exportaciones y las importaciones. En cuanto a las primeras, tal como lo muestra la información incluida en la Tabla 1, pasan de 14,691 millones de dólares, en el 2005, a 27,570 en el 2011. Las importaciones, por su parte, presentan un comportamiento similar, al pasar de 30,969 millones de dólares en 2005, a 53,575 en el 2011. Resulta relevante, al revisar estos datos, el carácter negativo de la balanza comercial, pues en los años 2010 y 2011 el monto de las importaciones está cerca de duplicar el de las exportaciones. La posición de compradores netos muestra que, si bien se aumenta la cantidad de las exportaciones, la apertura trae consigo un incremento notable en las importaciones, con la consecuente sustitución de la producción generada en la región.

En cuanto a los principales países con los cuales se efectúan los intercambios económicos, aparecen en un destacado lugar los Estados Unidos, país hacia donde se exporta el 31,9 % de los productos procedentes de la región y del que se importa el 40,9 % de los bienes provenientes del exterior (Véase la Tabla 3). Es así como la firma del tratado de libre comercio entre las naciones centroamericanas y los EE. UU. condiciona el aumento de las exportaciones hacia esa economía y provoca un incremento significativo en las importaciones de productos adquiridos en ese país.

Propiedad de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional

Tabla 2.
Centroamérica: balanza comercial con el mundo, 2005-2011
Millones de US$

Año	Intercambio	Exportaciones	Importaciones	Saldo
2005	45,660	14,691	30,969	(16,278)
2006	53,446	17,037	36,409	(19,372)
2007	62,475	20,050	42,425	(22,375)
2008	71,841	22,556	49,285	(26,729)
2009	57,841	20,475	37,519	(17,044)
2010	67,077	22,881	44,196	(21,315)
2011	81,145	27,570	53,575	(26,005)
Crecimiento	10.1%	11.1%	9.6%	—

Fuente: SIECA. Las exportaciones no incluyen maquila.

Desde el punto de vista del desenvolvimiento de la economía regional, la tendencia al fortalecimiento de la inserción en los mercados internacionales, la atracción de capitales para su inversión en sectores vinculados a los mercados externos o en industrias de servicios globales, entre las cuales sobresale el turismo, unido a la reducción de regulaciones, la diversificación productiva y la colocación de los recursos estatales a la hora de crear condiciones para favorecer el modelo de apertura (legislación, políticas, instituciones e infraestructura), aparecen como los elementos más destacados en la estrategia de crecimiento económico implantada a partir de la década de los años ochenta.

Sin grandes diferencias en las orientaciones de la economía entre las distintas naciones pertenecientes al SICA, los principales esfuerzos se han colocado en la promoción de este modelo, con una injustificada indolencia en cuanto al robustecimiento de la producción destinada al consumo interno y a la dinamización de los mercados locales[82]. Las políticas y estrategias regionales tienden a reproducir y reforzar los componentes básicos del modelo adoptado por cada una de las naciones.

82 Una medida de gran importancia en relación con la dinamización de los mercados locales es el impulso de la Estrategia de Desarrollo Rural Territorial (ECADERT), por parte del Consejo Agropecuario Centroamericano (CAC), con cuya ejecución se pretende promover el desarrollo en los territorios rurales de la región, la dinamización de los mercados locales, el bienestar social y la cohesión territorial en el medio rural de estos países (Mora, 2013).

Propiedad de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional

Tabla 3
Centroamérica: principales interlocutores comerciales, 2011
Millones de US$

País de destino	Exportaciones	%	País de origen	Importaciones	%
Total	**27,570**	**100.0**	**Total**	**53,575**	**100.0**
Estados Unidos	8,808	31.9	Estados Unidos	21,928	40.9
MCCA	7,218	26.2	MCCA	7,020	13.1
Unión Europea	4,037	14.6	México	4,396	8.2
México	961	3.5	R. Popular China	3,510	6.6
Panamá	871	3.2	Unión Europea	3,426	6.4
Canadá	665	2.4	Colombia	1,533	2.9
Hong Kong	525	1.9	Panamá	1,273	2.4
Venezuela	469	1.7	Japón	1,257	2.3
R. Dominicana	466	1.7	Venezuela	1,130	2.1
R. Popular China	327	1.2	Brasil	883	1.6
Resto de países	3,223	11.7	Resto de países	7,219	13.5

Fuente: SIECA. Las exportaciones no incluyen maquila

De esta manera, se acrecienta la dependencia de los vínculos con los mercados globales y las vulnerabilidades originadas en esa dependencia por parte de las economías de la región. Los vaivenes a los cuales están sometidas las principales mercados, con los que se mantienen los mayores volúmenes de intercambio comercial, impactan de manera directa en las economías nacionales, esto genera situaciones de relativa inestabilidad en algunos sectores o en el conjunto de las economías (SIECA, 2013).

Por su parte, la menor importancia dedicada a la producción para los mercados locales, el desmantelamiento o deterioro de algunos servicios públicos esenciales para promover la incorporación en el desarrollo económico de amplios grupos de productores nacionales, entre ellos los numerosos agricultores familiares prevalecientes en la región y los diversos sectores de pequeños y medianos empresarios vinculados con los mercados locales, los cuales generan exclusión social y un generalizado sentimiento de demandas y aspiraciones no atendidas por el sistema institucional, con repercusiones significativas en la cohesión social y el sentido de pertenencia de amplios grupos de la población perteneciente a estas naciones.

Ante esto, un desafío de primer orden para las sociedades centroamericanas lo constituye la introducción de rectificaciones en el patrón de acumulación, procurando colocar la inclusión y la cohesión social como elementos básicos hacia los cuales se conduzca el desarrollo económico. La reorientación en la modalidad de desarrollo, complementando el esfuerzo exportador con acciones emplazadas al fortalecimiento de los productores y las actividades dirigidas al mercado local y regional, y al dinamizar los diversos territorios ubicados en la región, permitirá enfrentar el proceso de integración sobre bases más estables y sostenibles.

Propiedad de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional

3. Superar las brechas del desarrollo y fortalecer la institucionalidad

La constitución de una institucionalidad sólida y remozada del sistema de integración regional, requiere del impulso de un proceso dirigido al fortalecimiento de los sistemas institucionales en cada país. Resulta incongruente tratar de revitalizar la arquitectura institucional de la integración sobre las endebles bases de organizaciones públicas disminuidas y de Estados sin un claro papel en la promoción del desarrollo y la requerida ordenación de los mercados[83].

Como se apunta en el Cuarto Informe sobre Estado de la Región,

> "En la mayoría de las naciones del istmo los aparatos institucionales son pequeños, con una arquitectura simple y poco peso presupuestario, débiles redes en ámbitos clave de la vida social, una marcada concentración de poder en el Ejecutivo y una fuerte penetración -legalmente sancionada- de un solo grupo, los empresarios, en la toma de decisiones públicas. Este tipo de estructuración genera fragilidades y amenazas para el funcionamiento de Estados de y para la democracia (...) Las principales amenazas son el peso excesivo del Poder Ejecutivo y la probabilidad de veto a decisiones públicas debido a la injerencia de poderosos actores en las máximas instancias de administración, en un contexto de endebles instituciones públicas" (Estado de la Región, 2011, p. 349).

Esta situación contribuye a la visión generalizada entre la ciudadanía de estos países, en el sentido de considerar que en estas sociedades se gobierna en beneficio de determinados grupos. En el Gráfico 1 se incluye el porcentaje de los entrevistados en el estudio del Latinobarómetro del 2011, cuya respuesta es que en los países de la región se gobierna "Para el bien de todo el pueblo".

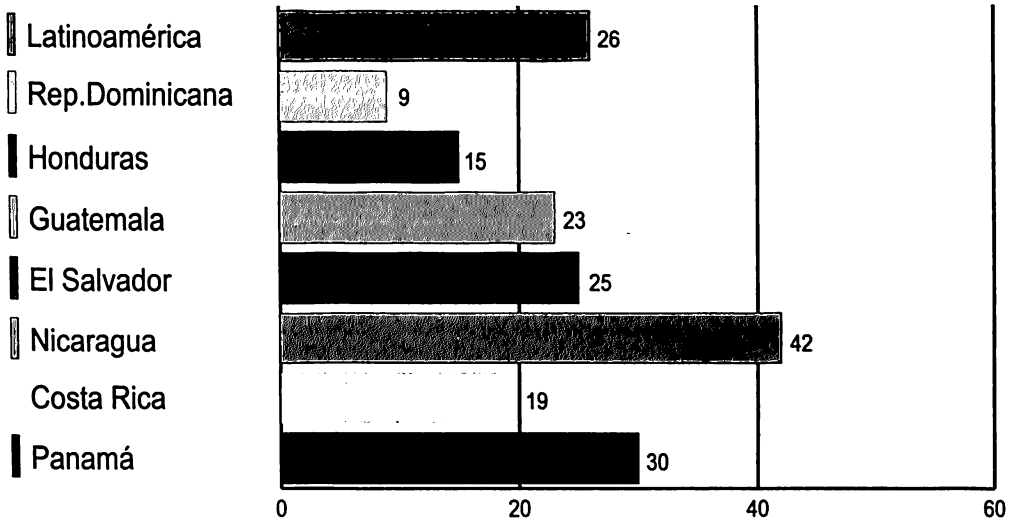
Como se puede observar en este gráfico, salvo los casos de Nicaragua y Panamá, en el resto de los países las respuestas favorables se colocan por debajo del promedio latinoamericano, alcanzando estas respuestas tan solo el 9 % en República Dominicana, el 15 % en Honduras y el 19 % en Costa Rica.

83 Mientras se preparaba este artículo, se nombró en el cargo de secretario general del SICA a Hugo Martínez. Así informó la prensa sobre las áreas en las cuales tratará de centrar su trabajo el nuevo secretario: "El nuevo Secretario del Sistema de Integración Centroamericana (SICA), el hasta hoy Canciller de El Salvador Hugo Martínez, aseguró que se enfocará en cinco áreas específicas: seguridad regional, gestión integral de riesgo y cambio climático, integración social y lucha contra la pobreza, integración económica y fortalecimiento de las instituciones democráticas en la región". http://www.crhoy.com/nuevo-secretario-del-sica-indica-que-se-enfocara-en-5-areas-especificas/ 27/06/2013

Propiedad de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional

Gráfico 1

SE GOBIERNA PARA EL BIEN DE TODO EL PUEBLO
Totales por país 2011



Fuente: Latinobarómetro 2004-2011

P. En términos generales ¿diría usted. que (país) está gobernados por unos cuantos grupos poderosos en su propio beneficio, o que está gobernado para el bien de todo el pueblo? Aquí solo Para el bien de todo el pueblo

Los debilitados estados centroamericanos y el sentimiento de necesidades, demandas y aspiraciones no atendidas, por parte de numerosos grupos de la sociedad, genera un creciente malestar entre la ciudadanía. Así, la visión crítica sobre algunas de las principales instituciones públicas, sobre todo en relación con los parlamentos y los partidos políticos, así como el distanciamiento de la vida política de la sociedad y la consideración según la cual el sistema democrático no está ofreciendo respuestas a sus demandas contribuye al deterioro en el apoyo a la democracia. Por esta razón, la presencia de grupos significativos de la sociedad, excluidos del disfrute de la ciudadanía social, aumenta la insatisfacción y el enfado ciudadano, con consecuencias negativas en el rumbo democrático seguido por estas sociedades[84].

84 El Informe sobre el Estado de la Región se refiere a las consecuencias de las debilidades de los estados centroamericanos en el proceso de integración:
"Los Estados con baja penetración en el tejido social y el territorio de sus respectivos países tienen débiles capacidades para integrar a sus poblaciones al progreso económico y social. El resultado son sociedades fracturadas, desarticuladas, en las que una parte sustancial de la población vive en exclusión. Sin cohesión dentro de los países, con entramados institucionales internos débiles, la integración centroamericana, de carácter supranacional, se torna frágil y sujeta a los vaivenes de los gobernantes de turno. Es difícil pedir instituciones regionales robustas cuando sus Estados miembros no las tienen" (Estado de la Región, 2012, p. 379).

Propiedad de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional

Las percepciones de la población sobre el apoyo a la democracia en estos países, regidas en el Informe del Latinobarómetro del 2011, muestran la existencia de porcentajes de ningún modo despreciables de respuestas positivas ante la afirmación de que "En algunas circunstancias un gobierno autoritario puede ser preferible a uno democrático". Se manifestó de esta manera un 27 % de los entrevistados en el caso de Honduras, un 22 % en República Dominicana y Guatemala, y un 19 % en Panamá. En cuanto a la consideración según la cual "La democracia es preferible a cualquier forma de gobierno" alcanza únicamente un 36 % en Guatemala, un 43 % en Honduras y el 50 % en Nicaragua. Entre las percepciones sobre la democracia sobresale la afirmación según la cual a la democracia le "falta reducir la corrupción", estas respuestas alcanzaron el 55 % en Costa Rica, el 45 % en República Dominicana y el 41 % en Panamá (Véanse las Tablas 4 y 5).

Tabla 4
Apoyo a la democracia en Centroamérica y República Dominicana

	La democracia es preferible	Gobierno autoritario	Da lo mismo	NS/NR
República Dominicana	65	22	9	4
Costa Rica	65	14	15	7
Panamá	60	19	11	9
Latinoamérica	58	17	18	7
El Salvador	54	16	23	6
Nicaragua	50	15	19	16
Honduras	43	27	23	7
Guatemala	36	22	31	11

Fuente: Latinobarómetro 2011.
P. ¿Con cuál de las siguientes frases está Ud. más de acuerdo? La democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno; En algunas circunstancias un gobierno autoritario puede ser preferible a uno democrático; A la gente como uno nos da lo mismo un régimen democrático que uno no democrático.

Tabla 5:
¿Qué le falta a la Democracia en su país?

	Falta reducir corrupción	Falta garantizar justicia social	Falta aumentar la transparencia del Estado	Falta participación ciudadana	Falta consolidar los partidos políticos	Está bien como está	NS/ NR
República Dominicana	45	37	36	37	30	14	1
Costa Rica	55	34	31	32	18	11	4
Panamá	38	25	24	28	28	22	6
Latinoamérica	48	33	31	31	21	13	5
El Salvador	29	27	22	28	25	19	5
Nicaragua	36	20	27	29	15	23	12
Honduras	39	28	28	27	31	21	4
Guatemala	41	25	27	26	14	8	15

Fuente: Latinobarómetro 2011

Propiedad de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional

P. ¿Qué cree que le falta a la democracia en su país o la democracia en su país está bien cómo está? Respuestas múltiples. Totales suman más de 100.

Entre los principales desafíos enfrentados por las naciones centroamericanas, Entre los desafíos con relevantes producto de los posibles avances de la integración regional se encuentran, por lo tanto, la revitalización de los estados y de su rol como promotores del desarrollo, así como del sistema institucional y de su capacidad para la atención a las demandas de los grupos excluidos de los beneficios del desarrollo económico. A esto se une la creación de mecanismos eficaces de participación ciudadana y rendición de cuentas, con cuya aplicación se favorezca la transparencia en la gestión pública y se involucre a la población en los procesos de toma de decisiones y en la gestión del desarrollo, mediante la adopción de formas innovadoras de gobernanza. Estos son caminos a recorrer para propiciar el apoyo a la democracia, la confianza en las instituciones y la participación de la ciudadanía en la vida política de las sociedades centroamericanas, condiciones necesarias para fortalecer los procesos de integración regional.

En el trabajo elaborado por la Fundación Ebert, denominado "La brújula centroamericana 2021 escenarios y nuevos enfoques de desarrollo", se afirma lo siguiente:

> "Se ha vuelto un lugar común señalar que Centroamérica es una de las zonas con más desigualdades dentro de una región con grandes inequidades. La alta desigualdad social tiene consecuencias negativas en la vida política, económica y social de los países. Desde la productividad hasta la estructura de poder se ven distorsionadas por la desigualdad. Ante esto, los países de la región requieren impulsar políticas distributivas que efectivamente contribuyan a la reducción de la desigualdad social. Esto implica tanto reformas tributarias que doten a los estados de recursos como el diseño de políticas que sin instrumentalizar a los beneficiarios contribuya a su pleno desarrollo humano" (Fundación Friedrich Ebert, 2012, p. 23).

A la consulta sobre *¿Cuán justa cree usted que es la distribución del ingreso en su país?*, tan solo un 8% respondió que es justa o muy justa en República Dominicana, un 12 % en Honduras, el 16 % en Guatemala y el 17 % en El Salvador. En Costa Rica únicamente un 24 % respondió de esa manera y en Nicaragua un 23 %. (Véase el Gráfico 2). Asimismo, estrechamente relacionados con las valoraciones sobre la democracia, porcentajes muy bajos de los entrevistados consideran que la democracia garantiza una justa distribución de la riqueza (Véase el Gráfico 3),

Esta percepción de las poblaciones en los países centroamericanos se encuentra en correspondencia con los datos ofrecidos por la CEPAL en el anuarios estadístico del 2012, en donde se muestran las hondas diferencias existentes en la distribución del ingreso entre los quintiles más pobres de la población de estas sociedades y el de los quintiles más ricos. Así, por ejemplo, en el caso de Guatemala el ingreso del quintil más pobre es de tan solo el 2,8 %, mientras en el quintil más rico alcanza el 62,6 %. En Honduras es del 2,4 para el quintil 1 y del 60,4 para el quintil 5 (Véase la Tabla 6).

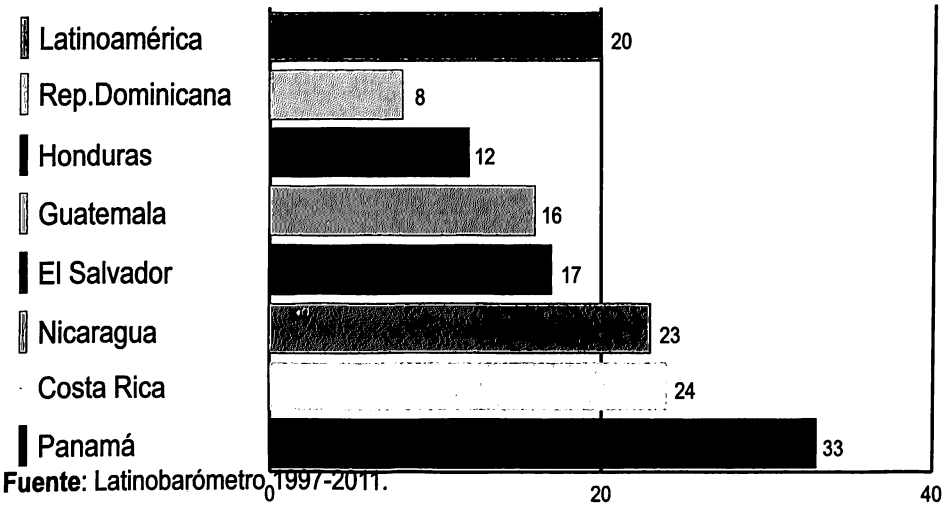
Propiedad de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional

Las consecuencias de las profundas desigualdades en cuanto a la distribución del ingreso, en diversas dimensiones del desarrollo centroamericano, entre las cuales sobresale la inseguridad humana en sus diferentes manifestaciones, colocan el desafío de la redistribución del ingreso como uno de los temas estratégicos para alcanzar el desarrollo en la región y como un aspecto clave para fortalecer el proceso de integración regional.

La desafección hacia la política y la disminución del apoyo a la democracia, como se ha insistido en diversos momentos, obstaculiza la integración y la cohesión social, debilita el sistema político y genera inestabilidades en el marco de los procesos institucionales de orden nacional y, en tanto en el ámbito supranacional tiene expresión los procesos originados en las formaciones sociales particulares, el malestar ciudadano y los desequilibrios nacionales repercuten en el fortalecimiento de las estructuras de la integración.

Gráfico 2

CUÁN JUSTA ES LA DISTRIBUCIÓN DE LA RIQUEZA
Totales por país 2011



Fuente: Latinobarómetro 1997-2011.

P. ¿Cuán justa cree Ud que es la distribución del ingreso en su país?
Aquí solo Muy justa y Justa

En otros casos, como en la destacada y necesaria posición asignada en la agenda regional al tema de la seguridad, con sus diferentes adjetivos, la cual requiere de una movilización significativa de recursos para hacer frente al crecimiento de las redes de crimen organizado, se encuentra una estrecha relación entre estos fenómenos regionales con los problemas de inseguridad originados en cada sociedad particular. De esta manera, se pone en evidencia

Propiedad de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional

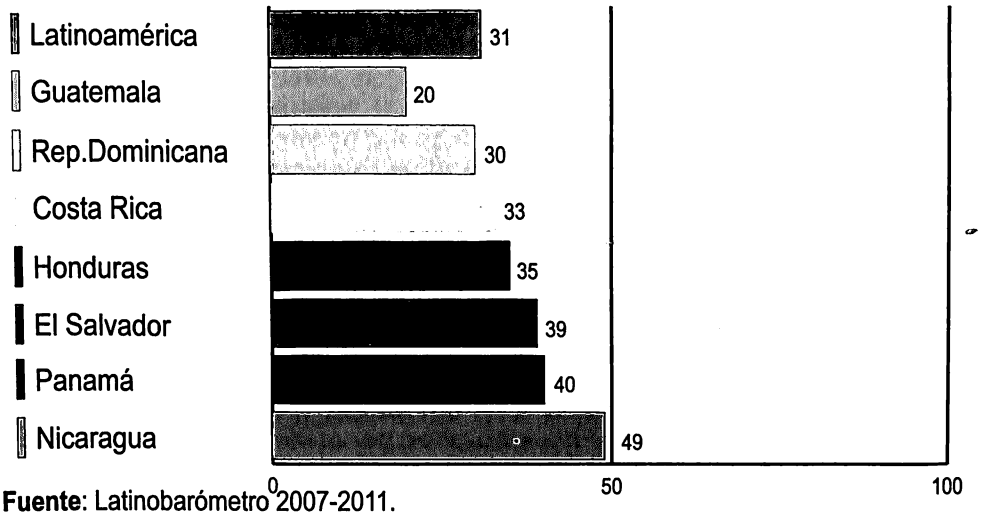
la forma cómo algunos fenómenos originados en las naciones escalan a la región y moldean la agenda de la integración. Es de esperar que desafíos de singular relevancia, tales como el las desigualdades, la exclusión y el debilitamiento de los sistemas institucionales nacionales, sean incorporados en las iniciativas regionales en una posición correspondiente a su relevancia y a las consecuencias decisivas de su presencia en el desarrollo de la región.

1. Fortalecimiento de la ciudadanía, sociedad civil e integración regional

El incremento de las desigualdades y la exclusión social vivida por numerosas familias en todos los países de la región se convierte en un relevante obstáculo para el disfrute de la ciudadanía social por parte de los integrantes de los hogares socialmente excluidos. Así, la existencia de 17,2 millones de personas viviendo en situación de exclusión social en los países centroamericanos, muestra la significativa magnitud de este fenómeno, el relevante desafío enfrentado en la región y la necesidad de adoptar.

Gráfico 3

LA DEMOCRACIA GARANTIZA LA JUSTA DISTRIBUCIÓN DE LA RIQUEZA
Totales por país 2011



Fuente: Latinobarómetro 2007-2011.

P. ¿Hasta qué punto las siguientes libertades, derechos, oportunidades y seguridades están garantizadas en (país)? Completamente garantizadas, Algo garantizadas, Poco garantizadas, o Para nada garantizadas. Aquí solo

Propiedad de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional

Tabla 6
Centroamérica y República Dominicana: distribución del ingreso en el quintil más pobre y el quintil más rico

País	Año	Quintil 1 (más pobre)	Quintil 5 (más rico)
Costa Rica	2011	3.8	55.0
El Salvador	2010	4.6	50.6
Guatemala	2006	2.8	62.6
Honduras	2010	2.4	60.4
Nicaragua	2009	4.2	52.8
Panamá	2011	3.0	56.2
República Dominicana	2011	3.0	60.6

Fuente: CEPAL. Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe 2012.

Las medidas mediante las cuales se den pasos firmes en su superación. Los obstáculos al disfrute de la ciudadanía social, ocasionados por la presencia de estas condiciones, constituyen brechas cuya superación deben apuntar las agendas del desarrollo en las sociedades centroamericanas y en la agenda de la integración regional.

El Informe sobre el Estado de la Región 2011 se refiere de manera extensa a esta situación en el siguiente texto:

> *"Al cierre de la primera década del siglo XXI, alrededor de 3,3 millones de hogares (17,2 millones de personas) en el Istmo subsisten en condiciones paupérrimas, con accesos nulos o precarios a los mercados de trabajo y bajísimos niveles de instrucción pública. Esta situación les impide a esas personas -y les impedirá a sus hijos- optar por mejores empleos y acceder a la seguridad social, lo que a su vez las condena a vivir con exiguos patrimonios, expuestas a muertes prematuras y a elevados y crónicos riesgos a su integridad. Estos hogares han sido doble y simultáneamente abandonados: por el mercado y por el Estado, una situación que en este Informe se denomina exclusión social. Existen notables diferencias en la prevalencia de la exclusión entre y dentro de las naciones centroamericanas. Es claramente menor en los países del sur del Istmo, los de mayor desarrollo humano, y muy extendida en los del centro y el norte: Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua (el grupo llamado CA4). Panamá presenta una situación dual: la exclusión es baja en sus zonas urbanas, pero muy alta en las rurales"* (Estado de la Región, 2012, p. 384).

Propiedad de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional

La exclusión y las persistentes desigualdades sociales extendidas por el istmo, se convierte en un factor condicionante de la vinculación de grupos provenientes de estos hogares a las redes del crimen organizado. Como lo señala el informe referido, Centroamérica se ha transformado en el territorio más violento de América Latina y en una de las zonas más inseguras del mundo, con actores del crimen organizado cada vez más fuertes, diversificados y amenazantes (Estado de la Región, 2012, p. 361).

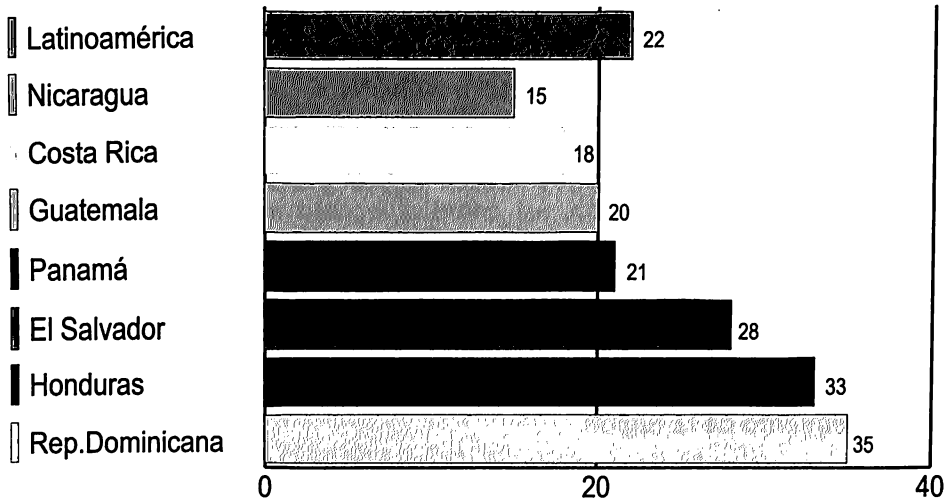
Una consecuencia esencial generada por la exclusión social es el establecimiento de límites muy claros al disfrute de una ciudadanía integral. Así, los obstáculos al ingreso al mercado formal y a servicios básicos, tales como la salud y la educación, así como al acceso a algunas condiciones de consumo disfrutadas por otros sectores de la sociedad, configuran un panorama desigual y colocan el desafío de la integración social y la participación ciudadana en la vida social y política de estas sociedades y en el proceso de integración regional, en un lugar destacado entre los retos a los cuales se debe hacer frente para alcanzar la distribución equitativa de los beneficios del crecimiento económico y darle un carácter inclusivo al desenvolvimiento de la región.

Estos aspectos de carácter estructural generan modificaciones sustanciales en otras dimensiones de la convivencia en estas sociedades. La confianza interpersonal, un elemento básico para la generación de un tejido social denso y una cohesión social que permita alcanzar propósitos comunes, solidificar las relaciones entre las colectividades humanas y fortalecer el funcionamiento de las instituciones sociales, presenta niveles de deterioro considerables en los países de la región. Al respecto, a la pregunta formulada por el Latinobarómetro de 2011, "¿diría Ud. que se puede confiar en la mayoría de las personas o que uno nunca es lo suficientemente cuidadoso en el trato con los demás?", la respuesta "Se puede confiar en la mayoría de las personas" alcanzó tan solo el 15 % en Nicaragua, el 18 % en Costa Rica, el 20 % en Guatemala y el 21 % en Panamá, colocándose por debajo de reducido promedio latinoamericano del 22 %. En El Salvador (28 %), Honduras (33 %) y República Dominicana (35 %), se supera el promedio de América Latina (Véase el Gráfico 4).

Propiedad de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional

GRÁFICO 4

CONFIANZA INTERPERSONAL
Totales por país 2011



Fuente: Latinobarómetro 1996-2011.
P. Hablando en general ¿Diría Ud. que se puede confiar en la mayoría de las personas o que uno nunca es lo suficientemente cuidadoso en el trato con los demás? Aquí solo Se puede confiar en la mayoría de las personas

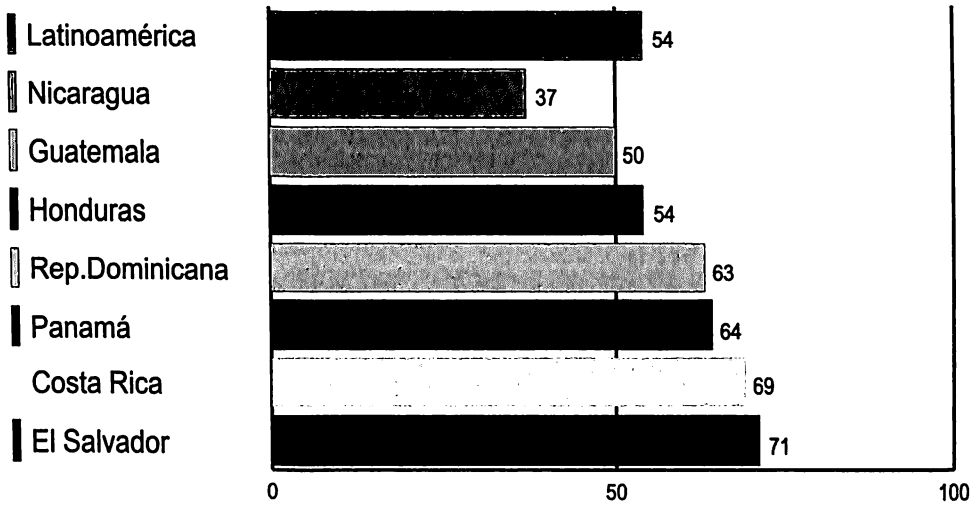
La existencia de esta confianza baja en las personas está relacionada con los cambios ocurridos en el marco cultural, social y político en el cual se entablan las relaciones de convivencia entre los colectivos humanos. El individualismo y la competencia, condiciones surgidas en una sociedad en donde la protección social, la solidaridad y la búsqueda común del bienestar pierden vigencia, unido al crecimiento de la desigualdad y el sentimiento de ausencia de respuestas a demandas y aspiraciones de la población, hace surgir una suerte de pensamiento sustentado en el "sálvese quien pueda", colmado de desconfianza y ajeno a la acción colectiva. No se confía en las instituciones, ni en los políticos, ni en los líderes o las asociaciones de la sociedad civil y ni siquiera en la mayoría de las personas. Estos comportamientos sociales conspiran contra la necesaria participación de la ciudadanía en los procesos políticos y sociales, aunque, siendo en apariencia contradictorio, el incremento del malestar ciudadano genera movilizaciones y reacciones en contra de medidas y decisiones gubernamentales y frecuentes protestas frente a los abundantes casos de corrupción y la falta de transparencia en el funcionamiento del Estado y sus vínculos con el sector privado. A la pregunta: "¿Diría Ud. que los (nacionalidad)... son exigentes e sus derechos? Mucho, bastante, poco o nada", los porcentajes de los entrevistados en los países de la región que respondieron "Mucho" más "Bastante" alcanzaron índices elevados. En El Salvador un 71 % respondió de esa forma, en Costa Rica el 69 %, en Panamá un 64 % y en República Dominicana el 63 %. Todos estos países colocados muy por arriba del promedio de Latinoamérica que alcanzó el 54 %. En Honduras las respuestas

Propiedad de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional

fueron iguales a ese promedio, en Guatemala alcanzó el 50 % y en Nicaragua tan solo el 37 % (Véase el Gráfico 5).

GRÁFICO 5

LOS CIUDADANOS EXIGEN SUS DERECHOS
Totales por país 2011



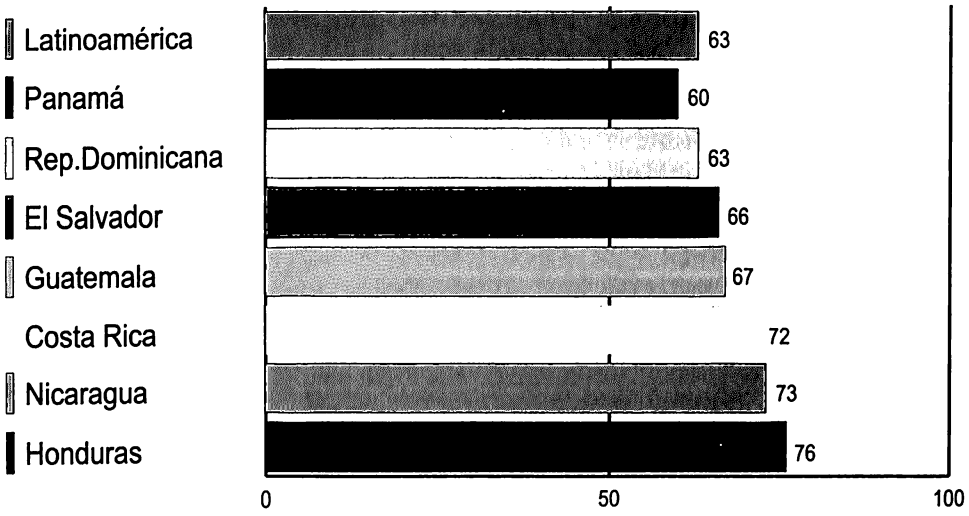
Fuente: Latinobarómetro 1996-2011.
P. ¿Diría Ud. que los (nacionalidad) son exigentes e sus derechos? Mucho, bastante, poco o nada. Aquí solo "Mucho" más "Bastante"

El descontento ciudadano tiene múltiples manifestaciones y se expresa en un aspecto muy relacionado con la intensificación de la desconfianza y el sentimiento de contar con un sistema cuyas respuestas favorecen, de manera exclusiva, a determinados grupos de la sociedad. Esto se observa con claridad al revisar las percepciones de la población con respecto al cumplimiento de las leyes. En el Gráfico 6 se presentan los porcentajes de quienes consideran que los ricos son quienes cumplen menos con la ley. En Honduras el 76 % de los entrevistados piensan de esa manera, lo hacen así el 73 % en Nicaragua, el 72 % en Costa Rica, el 67 % en Guatemala y un 66 % en El Salvador, en todos estos casos colocados por encima del elevado promedio latinoamericano del 63 %. El porcentaje de personas que respondieron de esa manera fue igual al promedio en República Dominicana y del 60 % en Panamá (Véase el Gráfico 6).

Propiedad de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional

GRÁFICO 6

GRUPOS QUE CUMPLEN MENOS CON LA LEY
Totales por país 2011



Fuente: Latinobarómetro 2011.
P. ¿Cuáles de los siguientes grupos cree Ud. que cumple menos con las leyes? Respuesta múltiple, totales suman más de 100% Aquí solo "Los ricos".

La percepción sobre el incumplimiento de la ley por parte de los grupos más poderosos de la sociedad, unido a los bajos porcentajes de la población que consideran que se gobierna "Para el bien de todo el pueblo" (Gráfico 1), constituyen expresiones del amplio malestar reinante en la ciudadanía y del extendido sentimiento de ausencia de respuestas a las principales demandas y aspiraciones de grupos mayoritarios de la sociedad. Superar estos desafíos y promover la participación ciudadana en la vida pública de estas naciones son condiciones básicas para darle sustento al desarrollo de la integración regional. Por su parte, el fortalecimiento de los órganos de participación de la sociedad civil en las instituciones del sistema de integración es una medida de indiscutible relevancia para el futuro de la integración regional centroamericana.

El Consejo Consultivo del Sistema de Integración Centroamericano (CC-SICA) requiere de un reforzamiento como canal de expresión de los diversos intereses de la sociedad civil, de una mayor proyección de sus acciones y de la ampliación de sus integrantes, de tal manera que dé cabida a las demandas de importantes grupos de la población, tales como afrodescendiente, indígenas, mujeres, jóvenes y personas con discapacidad, con frecuencia excluidos de las políticas y los sistemas institucionales en la región.

El futuro del proceso de integración centroamericana, en la medida en la cual sea un instrumento para el acceso al bienestar y la cohesión social en la región, requiere del establecimiento de mecanismos eficaces de participación

Propiedad de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional

de la sociedad civil en sus instituciones y de que la aspiración de la integración sea compartida por numerosos sectores de las sociedades centroamericanas. Hasta tanto no ocurra esto, la integración seguirá siendo percibida como un proceso lejano de las necesidades de los centroamericanos.

CONCLUSIONES

a. El prolongado esfuerzo por promover la integración regional centroamericana ha generado un sistema supranacional, con un funcionamiento concentrado en la creación de condiciones dispuestas a dar continuidad a los modelos de acumulación implantados en las sociedades centroamericanas. Lo fue así en el período de industrialización sustitutiva de importaciones y lo es, desde los años noventa, con el modelo de apertura económica y de liberalización de la economía. Las principales acciones impulsadas por el sistema de integración se mueven en ese sentido y tendrán su punto de mayor extensión con la firma del acuerdo de asociación con la Unión Europea. Esto no podría ser de otra manera, en la medida en que existe una comunidad de posiciones en cuanto a la ruta adoptada para encaminar el desarrollo de las economías regionales.

   Lo es también en relación con otros campos en los cuales se han efectuado importantes inversiones, como lo es el de la denominada "seguridad democrática". Además, las políticas y estrategias ejecutadas y que se relacionan con los problemas de criminalidad, las redes del crimen organizado y en especial con el narcotráfico, responden en gran medida a la necesidad de generar la estabilidad social, política e institucional para la expansión de las medidas dirigidas a atraer inversiones externas, continuar ampliando las exportaciones y promover actividades con una posición relevante en estas economías, entre las cuales sobresale la industria turística.

   La región enfrenta un desafío relevante en esta dimensión del desarrollo regional y la necesidad de asumir un papel decisivo en la búsqueda de las rectificaciones necesarias para superar las brechas sociales experimentadas en su desenvolvimiento, asociadas todas ellas a la ruta seguida por la economía regional en la cual los países, unos más que otros, han encontrado diferentes formas de diversificación productiva, expansión de las exportaciones, atracción de inversiones externas y otros mecanismos de dinamización económica. Sin embargo, no se ha reparado con igual vigor en el necesario fortalecimiento de la producción destinada a satisfacer la demanda de los mercados locales y a la dinamización de esos mercados o en la creación de otros mecanismos de distribución del ingreso. El empobrecimiento, exclusión o deterioro en sus condiciones de vida sufrida por los sectores desvinculados de las actividades más dinámicas de la economía, genera desigualdades y contribuye al surgimiento del sentimiento de lejanía del sistema y de malestar ciudadano, expresado de diversas maneras por la ciudadanía en la región.

Propiedad de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional

El desafío de la modificación en el modelo de acumulación y en la promoción del desarrollo en estas sociedades le plantea un área de trabajo de singular importancia a la integración regional centroamericana, sobre todo si pretende dársele un carácter inclusivo al desarrollo centroamericano.

b. El fortalecimiento de la institucionalidad democrática en la región se trasluce como una de las debilidades más significativas para impulsar el proceso de integración regional. La sumatoria de estados disminuidos, tiende a reproducir su situación en el ámbito regional, pues cuenta con un un papel limitado en la promoción del desarrollo y la regulación de los mercados, asediados por frecuentes y diversos casos de corrupción en una carrera por hacer "negocios", en la cual se pierden los límites entre los intereses privados y públicos. La definición de políticas y estrategias regionales sustentadas en endebles estados nacionales, tiende a reproducir los predominantes intereses a los cuales responden estos y limitan la eficacia en la concreción de las acciones, muchas de ellas alentadas por la cooperación internacional recibida con la intención de fortalecer los procesos de integración regional.

   La estrategia de transformación de las economías centroamericanas adoptada a partir de los años ochenta contempla el empequeñecimiento de los estados, la reducción de sus funciones y el traslado al sector privado de algunos de los segmentos del aparato institucional público. Esta modificación ocurrida en el ámbito estatal, unido a la desregulación de la economía y al abandono de los estímulos a la producción destinada a los mercados locales, disminuye las capacidades de los estados para responder a algunas de las demandas más significativas de la sociedad y a la detención del deterioro en su calidad de vida; todo esto sufrido por los grupos sociales no integrados en las actividades más dinámicas de la economía, estimulados por las políticas de apertura de las economías.

   El futuro de la integración regional y el fortalecimiento de su carácter incluyente pasan por la revitalización de los estados y el establecimiento de mecanismos de redistribución de los ingresos y de generación de bienestar y cohesión social.

c. La democratización de las sociedades centroamericanas es una de los logros más significativos alcanzados con los acuerdos de paz firmados al finalizar los conflictos armados en la región. Sin embargo, el caminar por las sendas democráticas ha sido lento, con reversiones y con recorridos en donde la ciudadanía no fue siempre la protagonista de la abolición de los regímenes autoritarios. Torres Rivas denomina estos procesos como "transiciones autoritarias a la democracia" y apunta, sobre estas lo siguiente:

   > "Las coincidencias terminan con el rasgo más importante y más obvio: todas fueron transiciones en las que el momento de la liberalización llegó pronto y condujo a la celebración de elecciones constitucionales y presidenciales, con todo el mínimo dahliano que estas necesitan: partidos políticos legislación y autoridad electoral independiente, libertad de prensa, sufragio efectivo y escrutinio público. No es fácil percibir en todo su significado los fenómenos sociales asociados a

Propiedad de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional

la apertura democrática; por ellos es preciso trazar un rumbo para su cabal comprensión. Las elecciones fueron **justas** y **libres** (free & fair) y desencadenaron nuevos fenómenos sociales que finalmente definieron resultados; la creación en Centroamérica de diversas transiciones que han conducido al funcionamiento de Estados que, si bien son democráticos, no cumplen satisfactoriamente muchas de sus funciones, especialmente aquellas destinadas a disminuir el número de pobres y a disminuir la distancia de las desigualdades (Torres Rivas, 2012, p. 20)."

Los fenómenos actuales, como el creciente malestar ciudadano, el desapego de la política de buena parte de la población, la desconfianza en las instituciones democráticas y la disminución en el respaldo a la democracia, unido a la presencia de grandes grupos de personas con límites muy claros en cuanto al disfrute de la ciudadanía social, colocan el desafío de la revitalización de las instituciones y el fortalecimiento de la democracia en un lugar destacado en los procesos de integración regional. Así, democracias e instituciones sólidas constituyen requerimientos básicos para la promoción del desarrollo y la consolidación de las estructuras de la integración.

d. Un elemento esencial en el futuro desenvolvimiento de la integración regional centroamericana lo constituye la participación de la ciudadanía en los procesos de toma de decisiones y, en general, en la vida social, política económica y cultural de las sociedades centroamericanas y en el sistema institucional de la integración. La adopción de diversas modalidades de gobernanza, adaptadas a las condiciones particulares de cada sociedad y de sus sistemas políticos, con mecanismos eficaces de participación ciudadana, del establecimiento de alianzas público-privadas y con mecanismos eficaces de rendición de cuentas y de transparencia en la gestión pública son elementos esenciales para generar confianza en las instituciones e identificación con la vida democrática de las naciones.

   Una base democrática más sólida permitirá contribuir, de manera decisiva, en la consolidación de la integración regional. Asimismo, la apertura de espacios a la participación en el sistema institucional de sectores cada vez más importantes y, por lo general, excluidos en el desarrollo de la integración, tales como la población diversa, los migrantes - con frecuencia ayunos de derechos laborales y del disfrute de la ciudadanía social -, afrodescendientes, mujeres, jóvenes, personas con discapacidad, campesinos e indígenas, entre otros, permitirán extender los intereses a los cuales deben responder los instrumentos con los cuales se promueve la integración regional.

e. Por último, el proceso de integración regional centroamericana enfrenta el destacado desafío de la reorganización del sistema institucional, buscando generar formas más efectivas y ágiles de funcionamiento y de canalización de los intereses diversos, con una significativa presencia en las sociedades centroamericanas y no representadas de modo equitativo en las políticas y acciones desplegadas desde el sistema de integración.

Propiedad de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional

Por lo tanto, definir mecanismos eficaces de toma de decisiones, fortalecer los respaldos nacionales a las acciones de integración, generar una institucionalidad con aceptación y apoyo de los estados nacionales, simplificar la organización del sistema y abrir espacios de participación a los diversos actores, gubernamentales y de la sociedad civil de la región, constituyen, en conjunto, uno de los desafíos más apremiantes para darle continuidad al accionar común y a la consolidación del sistema de la integración regional.

Promover el que las sociedades centroamericanas se apropien del proceso de integración y se identifiquen con sus instituciones y políticas y disminuir la sensación de la existencia de una estructura supranacional, desligada de los procesos económicos, sociales, políticos, económicos, ambientales y culturales vividos en cada una de las naciones integrantes del sistema de integración, es uno de los principales desafíos enfrentados por la integración regional de cara al futuro.

Propiedad de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional

Bibliografía

Altmann, J. y Rojas, F. (editores). (2012). *América Latina y el Caribe: construyendo posiciones comunes en política exterior. Antecedentes para Centroamérica.* Buenos Aires: Teseo.

CEPAL 2012 Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe. (2012). Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Corporación Latinobarómetro 2012 Informe 2011. Santiago de Chile: Corporación Latinobarómetro. Disponible en http://www.latinobarometro.org/latino/LATContenidos.jsp

Dabne, O. (1993). "La invención y remanencia de una crisis: Centroamérica en los años 80". *Anuario de Estudios Centroamericanos.* Universidad de Costa Rica, 19(2), 25-50.

Estado de la Región. (2011). Cuarto informe Estado de la Región en desarrollo humano sostenible. San José, C-R.: Programa Estado de la Nación-Región

Fundación Fiedrich Ebert. (2012). Brújula Centroamérica 2012 escenarios y nuevos enfoques de desarrollo. San José, C.R.: Fundación Fiedrich Ebert.

Jaramillo, G. (compiladora) (2008). *Los nuevos enfoques de la integración: más allá del regionalismo.* Quito, Ecuador: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).

Mora, J. (1993). "Loa avatares de la democratización en Centroamérica: participación ciudadana o exclusión política y económica". En: Régine Steichen (compiladora). *Democracia y democratización en Centroamérica.* San José, C.R.: Editorial de la Universidad de Costa Rica

Mora, J. (2013). *Desarrollo rural y ciudadanía social: territorios, instituciones y actores locales.* San José, C.R.: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).

Mota, L. (2008). "Instituciones del Estado y producción y reproducción de la desigualdad en América Latina". En: Cimadamore, A. y Cattani, A. (coordinadores). *Producción de pobreza y desigualdad en América Latina.* Bogotá: Siglo del Hombre Editores.

Osterlof, D. y Villasuso, J. M. (editores). (2007). *Las agendas complementarias al CAFTA-DR en Centroamérica.* San José, C.R.: Red LATN.

Osterlof, D. y Nowalski, J. (2010). *El camino hacia el desarrollo: más allá de los tratados comerciales.* San José, C.R.: RUTA.

Pérez, J. P. (editor) (2012). *Sociedades fracturadas: la exclusión social en Centroamérica.* San José, C.R.: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).

Propiedad de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional

Rojas, F. (2009). *Integración en América Latina: acciones y omisiones, conflictos y cooperación.* San José, C.R.: IV Informe del secretario General de FLACSO. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).

SIECA (2012). "Estado de la situación de la integración económica centroamericana". Disponible en: http://www.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2013/10763.pdf 22/06/2013

SIECA. (2013). *Informe de coyuntura económica centroamericana. Primer trimestre 2013.* Centroamérica: Dirección de estadísticas, estudios y políticas. Secretaría de Integración Económica Centroamericana (SIECA).

Torres Rivas E, (2012) "Honduras: ¿La transición permanente? En Murga, A. y Castellanos, J. *Tres décadas de transición política en Honduras.* Tegucigalpa, Honduras: Editorial Universitaria.

Bibliografía general

Acevedo, C. (2003). La experiencia de crecimiento económico en El Salvador durante el Siglo XX. Banco Serie de Estudios Económicos y Sectoriales.

Acuña Ortega, Víctor Hugo. (1995). Autoritarismo y Democracia en Centroamérica: La larga duración. Siglos XIX y XX. Santiago, Chile: Centro de Estudios Miguel Enríquez. Disponible en: http://www.archivochile.com/America_latina/al_vg/america_latina_dg_00027.pdf.

AECID. (2010). Migraciones: mirando al sur. Entrecruzamientos culturales en las migraciones centroamericanas. Centro de Estudios Migratorios: México. 325.272.8/M636mi

AFP. (13 de julio de 2009). Costa Rica deberá pedir permiso para navegar por el Río San Juan. Recuperado el 2 de febrero de 2014, de El Nuevo Diario. Disponible en: http://www.elnuevodiario.com.ni/nacionales/52259

AFP. (9 de octubre de 2007). "Managua y Tegucigalpa interesadas en integrarse más". Recuperado el 2 de febrero de 2013, de *La Nación.* Disponible en: http://www.nacion.com/ln_ee/2007/octubre/09/mundo1269658.html

Agnew, J. (2003). *Geopolitics: Re-visioning World Politics.* New York: Routledge. Aldecoa Luzárra, F. (1987-1988). "El Acuerdo de Guatemala, primera institucionalización del proceso de paz de Contadora". Tiempo de Paz, N.° 9, 4-10, p. 6.

Altman Borbón, J. (2009). El Alba, Petrocaribe y Centroamérica: ¿Intereses comunes?, FLACSO, UCR,. En la sección: Alba, Petrocaribe y Centroamérica, pp.139-141. Disponible en: http://www.nuso.org/upload/articulos/3587_1.pdf

Propiedad de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional

ARENAL, Celestino del. (1997). "Los acuerdos de cooperación entre la Unión Europea y América Latina 1971- 1997: evolución balance y perspectivas". *Revista Española de Cooperación y Desarrollo*, N° 1, pp. 111-138.
ARENAL, Celestino del. (1984). *Introducción a las Relaciones Internacionales*. Madrid: Editorial Tecnos.

Armijo, Modesto. (1921). Informe sobre la Conferencia de Plenipotenciarios en San José. (Documento inédito). San José, Costa Rica.

ATRIDEST. (2000). Informe Anual de 1999. Esquipulas, Metapán, Ocotepeque.

ATRIDEST. (2000). Informe Anual de 2000. Esquipulas, Metapán, Ocotepeque.

Balassa, B. (1964). *Teoría de la Integración Económica*, 1.ª ed. en español, trad. de Jorge Laris Casilla, México, pp. 1 y ss.

Barbé, E. (2011). *Relaciones Internacionales*. Madrid: Tecnos. Reimpresión.

Beltranena Sinibaldi, L. (1970). *Como se produjo la caída de Estrada Cabrera*. (Primera edición). Guatemala: Ediciones Luis Beltranena.

Bergoeing, J. P. (2001). La integración centroamericana en el nuevo milenio. Revista de Geografía Norte Grande, (28), 105-112.

Beutler-Bieber, et ál. (1998). L'Unione Europea. Instituzioni, ordinamento, e politiche. Bologna: Il Mulino.

BID. (2001). Programa Trinacional de Desarrollo Sostenible de la Cuenca Alta del río Lempa. Informe de Proyecto. Honduras, Guatemala y El Salvador.

BIELCHOVSKI, R. Cincuenta años del pensamiento de la CEPAL. Textos seleccionados, Vol.1, Santiago de Chile, CEPAL, 1998

Biley, J. y Godson, R. (2000). Crimen organizado y gobernabilidad democrática: México y la franja fronteriza, Grijalbo, México.

Birle, P. (2008). "Muchas voces, ninguna voz. Las dificultades de América Latina para convertirse en un verdadero actor internacional". *Nueva Sociedad*, (214), 143-151.

Blanco Fonseca, V. (Mayo, 2011). "La supranacionalidad y la geometría variable en el Sistema de la Integración Centroamericana". *Boletín Electrónico sobre Integración Regional del CIPEI*, Vol. 1, pp. 60-88. Disponible en: www.boletincipei.unanleon.edu.ni

Bodenheimer, S. (1981). "El Mercomún y la ayuda norteamericana", in: *La inversión extranjera en Centroamérica* (compilado por Rafael Menjivar), tercera edición, Costa Rica; EDUCA.

Propiedad de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional

Bodenheimer, S. (1981). "El Mercomún y la ayuda norteamericana", en La inversión extranjera en Centroamérica (compilado por Rafael Menjivar), tercera edición-EDUCA, Costa Rica.

Bratic, C. (2010). "Democratic Compliance with Decitions of International Court of Justice". *Washington Undergraduate Law Review*, Volumen IV, N.° 1, pp. 2-31.

Breno Bringel. *El lugar de Brasil en América Latina: convergencias y tensiones internas/externas al final de la era Lula.* América Latina siglo XXI, Universidad Conplutense de Madrid, 2008. Sección II sobre el "Reposicionamiento de Brasil en el Sistema Mundo. Disponible en: http://www.ceps.es/webantigua/investigacion/informes/ptalsxxi/3-marzo2009.pdf

BRICEÑO Ruiz, J. y Álvarez de Flores, R. (2006). "Modelos de desarrollo y estrategias de integración en América Latina: una revisión crítica", en *Cuadernos Sobre Relaciones Internacionales, Regionalismo y Desarrollo*, Vol. 1, n.° 1.
Bulmer-Thomas, V. (1997). *Reflexiones sobre la Integración Centroamericana.* Tegucigalpa, Honduras: Publicación del Banco Centroamericano de Integración Económica.

Bulmer-Thomas, V. y Kincaid Douglas, A. (2001). Centroamérica 2020: hacia un nuevo modelo de desarrollo regional. San José: Cuadernos de Ciencias Sociales, FLACSO, 121.

Burchardt, Hans-Jürgen. (2012). "¿Por qué América Latina es tan desigual? Tentativas de explicación desde una perspectiva inusual". *Nueva Sociedad*, (239), 137-150.

Buzan, Barry y Ole, Wæver. (2003). *Regions and Power. The Structure of International Security.* New York: Cambridge University Press.

Camacho Monge, D. (2010). "Movimientos sociales y la unidad centroamericana. Un enfoque sociológico" conferencia dictada en el XII Congreso Centroamericano de Sociología celebrada en la Universidad de Costa Rica, *Cuadernos de Sociología*, N.° 10 Extraordinario, pp. 15-36.

Capítulo Nacional del CC SICA de Costa Rica. (2009), Centroamérica zona de paz y libre de ejércitos. "De la sociedad civil costarricense para Esquipulas III", Comité Consultivo Sistema de la Integración Centroamericana, Con el apoyo de la Fundación Friedrich Ebert y la Participación del Parlamento Centroamericano (PARLACEN), Consulta celebrada entre el 11 de octubre y el 24 de noviembre.

Caldentey, P. (2000). *El desarrollo económico de Centroamérica en el marco de la integración regional.* Tegucigalpa; Banco Centroamericano de Integración Económica.

Carías, V. y Slutzky, D. (1971). *La guerra inútil: análisis socioeconómico del conflicto entre Honduras y El Salvador.* San José, Costa Rica: EDUCA.

Propiedad de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional

Cascante Segura, C. H. (2012). *Precisiones sobre la regulación jurídica del límite entre Costa Rica y Nicaragua. Fragmentos normativos y conflictos de un proceso inconcluso*. Heredia: Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional.

Cascante Segura, C. H. (2012). "Un conflicto singular. El conflicto limítrofe entre Belice y Guatemala". *Revista de Ciencias Jurídica*, N.°129, Facultad de Derecho, Universidad de Costa Rica.

Castro, M. (1989). *Función política del ejército salvadoreño en el presente siglo*. San Salvador: UCA.

Castro, T.; Mussali, R. y Oliver, L. (2005). "Revisitando al Estado, los Estados populistas y desarrollistas: poner las cosas en su lugar". En Teresa Castro y Lucio Oliver (coordinadores), *Poder y política en América Latina*, (pp. 17-49). México: Siglo XXI Editores.

CCJ. (s .f.). Estados miembros. Recuperado el 31 de enero de 2012, de Corte Centroamericana de Justicia. Disponible en: http://portal.ccj.org.ni/CCJ2/Default.aspx?tabid=73

CEE. (1999). Plan Maestro de la Reserva de la Biósfera de la Fraternidad. Guatemala, Honduras y El Salvador.

Ceceña, A. (2002). *América Latina en la geopolítica estadounidense. Revista Theomai*. Disponible en Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, Ciencias Sociales y Humanidades, http://redalyc.uaemex.mx

Ceceña, A. (2003). *América Latina en la geopolítica del poder*. Alternatives Sud: Les dessous de l'ALCA, X (1), 35-54. Disponible en : http://www.geopolitica.ws/article/america-latina-en-la-geopolitica-del-poder/,

Centro para la Gestión de Estudios Ambientales. (1998). SI-A-PAZ: Situación Actual y Perspectivas Futuras. Informe de Consultoría, Managua, Nicaragua.

Centroamérica en el Siglo XXI. (1999). Una agenda para la competitividad y el Desarrollo sostenible. Bases para la discusión sobre el futuro de la región, Alajuela, Costa Rica, INCAE, HIID, BCIE.

CEPAL. (1989). "Centroamérica: situación actual y perspectivas de la economía y la integración". distribución limitada, LC/MEX/L.101/ Rev.1 México.

CEPAL. (1989). "Evolución de la integración centroamericana en 1988". distribución limitada, LC/MEX/L.105.

CEPAL. (2001)." Pasado, Presente y Futuro del Proceso de Integración Centroamericano". Naciones Unidas.

Chamorro Mora, R. (1995). El Estatuto de la Corte Centroamericana de Justicia. En: El Tribunal Centroamericano (la Corte Centroamericana de Justicia). Managua, Nicaragua: Editorial UNAH.

Propiedad de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional

Chamorro Mora, R. (2000). La Corte de Justicia de la Comunidad Centroamericana. Managua, Nicaragua: Imprimatur.

CIURO CALDANI, M. (1997). *La Filosofía del Derecho en el MERCOSUR* - Bs. As., Ciudad, Argentina.

Cockcroft, J. (1989). Neighbors in Turmoil: Latin America, Cap. I: Mexico and Central America, Harper & Row Publishers, pp.49-66.

Comisión Ad Hoc Esquipulas III. (2009). *Informe de la propuesta "Esquipulas III: Esquipulas de los pueblos centroamericanos"*. San Salvador, El Salvador:

Comité Consultivo del Sistema de la Integración Centroamericana CC-SICA. (2002). *Informe de consulta. Estrategia de Modernización del Estado y Perfil de la estrategia para la integración regional.* San Salvador, El Salvador: Funpadem.

Comité Consultivo del Sistema de la Integración Centroamericana CC-SICA . (2009). *Perspectivas de la sociedad civil centroamericana: marco de referencia para la negociación, seguimiento y evaluación del Acuerdo de Asociación Unión Europea Centroamérica.* San José, CR: Funpadem.

Comité Consultivo del Sistema de la Integración Centroamericana CC-SICA. (2003). *Reglamento constitutivo del Comité Consultivo del Sistema de Integración Centroamericana. Versión aprobada en la Asamblea Plenaria del 15 de enero del 2003.* San Salvador, El Salvador: Funpadem.

Confederación de cooperativas del Caribe y Centroamérica (CCC-CA) (setiembre 2007). *El cooperativismo regional ante el Acuerdo de Asociación con la Unión Europea.* San José, C.R.: CCC-CA.

Confederación Universitaria Centroamericana (1996). El libro de Centroamérica (un instrumento cívico de los pueblos). San José: CSUCA y SG-SICA, EDUCA.

Consejo de Ministros de Salud del Sistema de la Integración Centroamericana del Sistema de Integración Centroamericana. (2009), Agenda de Salud de Centroamérica y República Dominicana, 2009-2018. Unidos por la salud de nuestros pueblos, Aprobada en la XXIX reunión ordinaria, Tegucigalpa

Coordinación Educativa y Cultural Centroamericana. (2002). *Historia del Istmo Centroamericano.* Tomo II. México D. F.: Editorial Offset, S. A. de C. V.

Cordero, J. C., *et ál.* (2010) Relaciones transfronterizas locales y su incidencia en la generación de esquemas locales de cooperación e integración regional: el caso de la diada Costa Rica-Panamá. Heredia, Universidad Nacional.

Cornago. (1998). "Elementos para el proceso del político en los regímenes internacionales: el multilateralismo no necesariamente formalizado". Universidad de Navarra, España. En: Murillo, C. (2002). Regímenes de Integración Regional. Una aproximación teórica. Tesis de Maestría, Escuela de Relaciones Internacionales, Universidad Nacional, Costa Rica.

Propiedad de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional

Corte Centroamericana de Justicia. (12 de octubre de 1997). La corte de Managua. Defensa de su institucionalidad. Publicación oficial, Managua: C.C.J.

Cruz Jiménez, F. (2001). *Las concesiones del poder: El tráfico de influencias que ha marcado al sexenio Calderón*, Editorial Planeta Mexicana, p.263

CTPT. (1998). Tratado entre las Repúblicas de El Salvador, Guatemala y Honduras para la Ejecución del Plan Trifinio. Comisión Trinacional Plan Trifinio-CTPT-, Guatemala.

DRAE. (s. f.). *Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española.* Disponible en: http://www.rae.es/rae.html

"Cumbre de las Américas. Declaración de principios". (1994). en: *La Nación*, Costa Rica , 12/12/94, p. 20A.

DE LA OSSA, Á. (s. f.). "Cooperación e integración entre gobiernos en Centroamérica". *Revista Nueva Sociedad*, N.° 186, pp. 60-68

De la Ossa, Á. (1994). *El sistema de la integración centroamericana: crítica de la visión oficial.* San José: Friedrich Ebert, Stiftung, FLACSO, Fundación Centroamericana por la integración.

De la Reza, G. A. (2006). *Integración económica en América Latina. Hacia una nueva comunidad regional en el Siglo XXI.* México: UAM, Plaza y Janes.

Delgado Rojas, J. (2009). *Construcciones supranacionales e integración regional Latinoamericana.* 1.ª ed., San José, Costa Rica

Delgado Rojas, J. (2009a). Construcciones supranacionales e integración regional latinoamericana, San José: Editorial de la Universidad de Costa Rica, Ciudad Universitaria Rodrigo Facio. xxvi, 294 págs. ISBN: 978-9968-46-117-7

Delgado Rojas, J. (2011b). "Diplomacia cultural y su impacto en el fortalecimiento de una cultura latinoamericana", Primera parte de Diplomacia cultural, educación y derechos humanos, vol. 1, Dirección General del Acervo Histórico Diplomático, Secretaría de Relaciones Exteriores de México, México.

Delgado Rojas, J. (2004). "El Sistema de la Integración Centroamericana y la Integración Social: Criterios para su renovación y fortalecimiento y para el redimensionamiento de la participación de la sociedad civil". Consultoría realizada por encargo de la CCT-ICAES. San José: Confederación Centroamericana de Trabajadores Instituto Centroamericano de Estudios Sociales (CCT-ICAES). Disponible en: http://www.cctclat. org/integra1.do

Delgado, E. (1981). Evolución del Mercado Común Centroamericano y desarrollo equilibrado. Costa Rica: EDUCA.

Delgado Rojas, J. (2008). "Integración y supranacionalidad en América Latina", en Integración latinoamericana Raíces y Perspectivas, (pp. 183-202), Rodrigo Paez Montalbán y Mario Vázquez Olivera (cords), México: CIALC, UNAM.

Propiedad de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional

Cascante Segura, C. H. (2012). *Precisiones sobre la regulación jurídica del límite entre Costa Rica y Nicaragua. Fragmentos normativos y conflictos de un proceso inconcluso.* Heredia: Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional.

Cascante Segura, C. H. (2012). "Un conflicto singular. El conflicto limítrofe entre Belice y Guatemala". *Revista de Ciencias Jurídica,* N.°129, Facultad de Derecho, Universidad de Costa Rica.

Castro, M. (1989). *Función política del ejército salvadoreño en el presente siglo.* San Salvador: UCA.

Castro, T.; Mussali, R. y Oliver, L. (2005). "Revisitando al Estado, los Estados populistas y desarrollistas: poner las cosas en su lugar". En Teresa Castro y Lucio Oliver (coordinadores), *Poder y política en América Latina,* (pp. 17-49). México: Siglo XXI Editores.
CCJ. (s .f.). Estados miembros. Recuperado el 31 de enero de 2012, de Corte Centroamericana de Justicia. Disponible en: http://portal.ccj.org.ni/CCJ2/Default.aspx?tabid=73

CEE. (1999). Plan Maestro de la Reserva de la Biósfera de la Fraternidad. Guatemala, Honduras y El Salvador.

Ceceña, A. (2002). *América Latina en la geopolítica estadounidense. Revista Theomai.* Disponible en Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, Ciencias Sociales y Humanidades, http://redalyc.uaemex.mx

Ceceña, A. (2003). *América Latina en la geopolítica del poder.* Alternatives Sud: Les dessous de l'ALCA, X (1), 35-54. Disponible en : http://www.geopolitica.ws/article/america-latina-en-la-geopolitica-del-poder/,

Centro para la Gestión de Estudios Ambientales. (1998). SI-A-PAZ: Situación Actual y Perspectivas Futuras. Informe de Consultoría, Managua, Nicaragua.

Centroamérica en el Siglo XXI. (1999). Una agenda para la competitividad y el Desarrollo sostenible. Bases para la discusión sobre el futuro de la región, Alajuela, Costa Rica, INCAE, HIID, BCIE.

CEPAL. (1989). "Centroamérica: situación actual y perspectivas de la economía y la integración". distribución limitada, LC/MEX/L.101/ Rev.1 México.

CEPAL. (1989). "Evolución de la integración centroamericana en 1988". distribución limitada, LC/MEX/L.105.

CEPAL. (2001)." Pasado, Presente y Futuro del Proceso de Integración Centroamericano". Naciones Unidas.

Chamorro Mora, R. (1995). El Estatuto de la Corte Centroamericana de Justicia. En: El Tribunal Centroamericano (la Corte Centroamericana de Justicia). Managua, Nicaragua: Editorial UNAH.

Propiedad de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional

Chamorro Mora, R. (2000). La Corte de Justicia de la Comunidad Centroamericana. Managua, Nicaragua: Imprimatur.

CIURO CALDANI, M. (1997). *La Filosofía del Derecho en el MERCOSUR* - Bs. As., Ciudad, Argentina.

Cockcroft, J. (1989). Neighbors in Turmoil: Latin America, Cap. I: Mexico and Central America, Harper & Row Publishers, pp.49-66.

Comisión Ad Hoc Esquipulas III. (2009). *Informe de la propuesta "Esquipulas III: Esquipulas de los pueblos centroamericanos"*. San Salvador, El Salvador:

Comité Consultivo del Sistema de la Integración Centroamericana CC-SICA. (2002). *Informe de consulta. Estrategia de Modernización del Estado y Perfil de la estrategia para la integración regional.* San Salvador, El Salvador: Funpadem.
Comité Consultivo del Sistema de la Integración Centroamericana CC-SICA . (2009). *Perspectivas de la sociedad civil centroamericana: marco de referencia para la negociación, seguimiento y evaluación del Acuerdo de Asociación Unión Europea Centroamérica.* San José, CR: Funpadem.

Comité Consultivo del Sistema de la Integración Centroamericana CC-SICA. (2003). *Reglamento constitutivo del Comité Consultivo del Sistema de Integración Centroamericana. Versión aprobada en la Asamblea Plenaria del 15 de enero del 2003.* San Salvador, El Salvador: Funpadem.

Confederación de cooperativas del Caribe y Centroamérica (CCC-CA) (setiembre 2007). *El cooperativismo regional ante el Acuerdo de Asociación con la Unión Europea.* San José, C.R.: CCC-CA.

Confederación Universitaria Centroamericana (1996). El libro de Centroamérica (un instrumento cívico de los pueblos). San José: CSUCA y SG-SICA, EDUCA.

Consejo de Ministros de Salud del Sistema de la Integración Centroamericana del Sistema de Integración Centroamericana. (2009), Agenda de Salud de Centroamérica y República Dominicana, 2009-2018. Unidos por la salud de nuestros pueblos, Aprobada en la XXIX reunión ordinaria, Tegucigalpa

Coordinación Educativa y Cultural Centroamericana. (2002). *Historia del Istmo Centroamericano.* Tomo II. México D. F.: Editorial Offset, S. A. de C. V.

Cordero, J. C., *et ál.* (2010) Relaciones transfronterizas locales y su incidencia en la generación de esquemas locales de cooperación e integración regional: el caso de la diada Costa Rica-Panamá. Heredia, Universidad Nacional.

Cornago. (1998). "Elementos para el proceso del político en los regímenes internacionales: el multilateralismo no necesariamente formalizado". Universidad de Navarra, España. En: Murillo, C. (2002). Regímenes de Integración Regional. Una aproximación teórica. Tesis de Maestría, Escuela de Relaciones Internacionales, Universidad Nacional, Costa Rica.

Propiedad de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional

Corte Centroamericana de Justicia. (12 de octubre de 1997). La corte de Managua. Defensa de su institucionalidad. Publicación oficial, Managua: C.C.J.

Cruz Jiménez, F. (2001). *Las concesiones del poder: El tráfico de influencias que ha marcado al sexenio Calderón*, Editorial Planeta Mexicana, p.263

CTPT. (1998). Tratado entre las Repúblicas de El Salvador, Guatemala y Honduras para la Ejecución del Plan Trifinio. Comisión Trinacional Plan Trifinio-CTPT-, Guatemala.

DRAE. (s. f.). *Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española.* Disponible en: http://www.rae.es/rae.html

"Cumbre de las Américas. Declaración de principios". (1994). en: *La Nación*, Costa Rica , 12/12/94, p. 20A.

DE LA OSSA, Á. (s. f.). "Cooperación e integración entre gobiernos en Centroamérica". *Revista Nueva Sociedad*, N.° 186, pp. 60-68

De la Ossa, Á. (1994). *El sistema de la integración centroamericana: crítica de la visión oficial.* San José: Friedrich Ebert, Stiftung, FLACSO, Fundación Centroamericana por la integración.

De la Reza, G. A. (2006). *Integración económica en América Latina. Hacia una nueva comunidad regional en el Siglo XXI.* México: UAM, Plaza y Janes.

Delgado Rojas, J. (2009). *Construcciones supranacionales e integración regional Latinoamericana.* 1.ª ed., San José, Costa Rica

Delgado Rojas, J. (2009a). Construcciones supranacionales e integración regional latinoamericana, San José: Editorial de la Universidad de Costa Rica, Ciudad Universitaria Rodrigo Facio. xxvi, 294 págs. ISBN: 978-9968-46-117-7

Delgado Rojas, J. (2011b). "Diplomacia cultural y su impacto en el fortalecimiento de una cultura latinoamericana", Primera parte de Diplomacia cultural, educación y derechos humanos, vol. 1, Dirección General del Acervo Histórico Diplomático, Secretaría de Relaciones Exteriores de México, México.

Delgado Rojas, J. (2004). "El Sistema de la Integración Centroamericana y la Integración Social: Criterios para su renovación y fortalecimiento y para el redimensionamiento de la participación de la sociedad civil". Consultoría realizada por encargo de la CCT-ICAES. San José: Confederación Centroamericana de Trabajadores Instituto Centroamericano de Estudios Sociales (CCT-ICAES). Disponible en: http://www.cctclat. org/integral.do

Delgado, E. (1981). Evolución del Mercado Común Centroamericano y desarrollo equilibrado. Costa Rica: EDUCA.

Delgado Rojas, J. (2008). "Integración y supranacionalidad en América Latina", en Integración latinoamericana Raíces y Perspectivas, (pp. 183-202), Rodrigo Paez Montalbán y Mario Vázquez Olivera (cords), México: CIALC, UNAM.

Propiedad de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional

Delgado Rojas, J. (2007). "Integración y supranacionalidad en Centroamérica: el sistema que hemos construido", en América Latina: permanencia y cambio (pp. 117-134), México: CCyDEL, UNAM.

Delgado Rojas, J. (2009b). "La especificidad de la integración centroamericana y su aporte al pensamiento integracionista latinoamericano". En Integración Latinoamericana, Instituto de integración latinoamericana, UNLP, Argentina, Año XV N° 20/Junio.

Delgado Rojas, J. (2001). "La participación de la sociedad civil en la integración americana: el caso de Centroamérica". En Roberto González Arana y Beatriz Carolina Crisorio (Eds.). *Integración en América Latina y el Caribe. Análisis sobre procesos de regionalización* (pp. 229- 251). Barranquilla, Colombia: Eds. Uninorte.

Delgado Rojas, J. (2011a). "Supranacionalidad y libre comercio en Centroamérica: de la ilusión comunitaria a la realidad multilateral", en María Belén Olmos Giupponi y Luis Arnoldo Rubio Ríos, eds., *La adopción de políticas en el Sistema de la Integración Centroamericana. Propuestas para su perfeccionamiento a la luz de la experiencia europea* (pp. 135-161), Plaza y Valdés Editores, Universidad Rey Juan Carlos y UNED, Madrid.

Del Rayo, M. (2012). Utopología de América Latina. Bogotá: Ediciones desde abajo.

De Guttry, A. (1992). "Hacia la integración política de Centroamérica: perfiles institucionales y problemas jurídicos". El proceso de Integración Centroamericana. Recopilación de Documentos Básicos con Estudio Introductoria, Guatemala, Universidad Rafael Landívar.

de Waele, H. (2010). "The Role of the European Court of Justice in the Integration Process: A Contemporary and Normative Assessment". *Hanse Law Review*, Vol. 6, N.° 1 , pp. 3-26.

Diez De Velazco, M. (2002). *Las organizaciones internacionales.* Madrid: Tecnos.

DÍEZ DE VELASCO, M. (2003). *Las Organizaciones Internacionales;* (capítulos XXII y XXIII sobre "Las Organizaciones Internacionales en América"), Madrid, Tecnos, 13.ª ed.

Diez Moreno, F. (2009). *Manual de Derecho de la Unión Europea.* Civitas. 5.ª Edición.

Dodds, K. (2007). *Geopolitics. A Very Short Introduction.* New York: Oxford University Press.

Domínguez Ávila, C. (2003). *Brasil y la recomposición de la geopolítica latinoamericana en los primeros años del siglo XXI.* Universidad de Brasilia. Disponible en: http://www.reseau-amerique-latine.fr/ceisal-bruxelles/HIST-RI/HIST-RI-2-DOMINGUEZ-AVILA.pdf

Propiedad de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional

Dormoy, D. (1995). *Droit des organisations internationales*. París, Francia: Dalloz.

Draper, T. (1991). *A Very Thin Line: The Iran-Contra Affairs. Touchstone Simon & Schuster*. New York, p.690.

Dunkerley, J. (1990). *Power in the Isthmus A Political History of Modern Central* America. London: Verso.

Eakin, M. (2004). *Does Latin America Have a Common History? Vanderbilt e-Journal of Luso-Hispanic Studies*, 1, 29-49. Disponible en: http://ejournals. library.vanderbilt.edu/ index.php/lusohispanic/article/view/3179, revisado 25 de junio de 2012.

Edwards, S. (2009). *Populismo o mercados: El dilema de América Latina.* Editorial Norma, Buenos Aires.
Edwards, S. (2009). *Populismo o mercados: El dilema de América Latina.* Grupo Editorial Norma, Colombia, p.328.

El Mundo. (20 de junio de 2012). *Corte Centroamericana con historial de desacato*. Recuperado el 2 de febrero de 2013, de El Mundo.com. Disponible en: http://elmundo.com.sv/corte-centroamericana-con-historial-de-desacato

Facio, R. (1965). *La Federación de Centroamérica: sus antecedentes, su vida, su disolución*. Costa Rica: ESAPAC

Fitch, S. (2001). Military Attitudes toward Democracy in Latin America: How do We Know if Anything Has Changed? En David Pion-Berlin (ed), Civil Military Relations in Latin America. New Analytical Perspectives (pp. 59-87). Chapel Hill: The University of North Carolina Press.

Ferrer Lloret, J. (2006). *El consenso en el proceso de formación institucional de normas en el Derecho internacional*. Barcelona: Atelier.

Fuentes, J. A. (1973). *La creación de un mercado común*. Argentina: BID-INTAL.

Fuentes, J. A. (1987). "La integración centroamericana. Nuevas perspectivas a partir de la turbulencia". Polémica, N.° 1 (segunda época). Costa Rica, FLACSO.

Fuentes, J. A. (1994). "El regionalismo abierto y la integración económica". Revista de la CEPAL, N.° 53.

Fundación para la Paz y la Democracia (FUNPADEM). (2004). Foro regional. Repensando la integración centroamericana: recomendaciones para la renovación de su institucionalidad. Memoria. San José: ACDI, FUNPADEM.

FUNPADEM. (2002). *Espacios de cooperación y Conflicto. Boletín del Proyecto Conflicto y Cooperación Ambiental en Cuencas Internacionales Centroamericanas*. San José.

Propiedad de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional

Funpadem. (2001). *El mar: la nueva frontera centroamericana.* San José: Funpadem.

Gallardo, M. E. (enero, 1988). "La Iniciativa para la Cuenca del Caribe: su impacto en Centroamérica". *Cuadernos de Ciencias Sociales.* N.° 10, pp. 5-9.

Gallardo, R. (1958). *Las constituciones de la República Federal de Centroamérica.* España: Instituto de Estudios Políticos.

García, P. (2010). Teoría breve de las relaciones internacionales. Madrid: Tecnos.

García, M. (1988). "La frustrada vocación federal de la región y el proyecto del Parlamento Centroamericano". Cuadernos de CAPEL, N.° 28.

Gerin, G. (2000). La Corte di Giustizia delle Comunitá Europee. Padova, Cedam.

Giammattei Aviles, J. (1999). Guía Concentrada de la Integración Centroamericana, San Salvador, El Salvador.

Giammattei Aviles, J. (junio, 2002). La Corte Centroamericana de Justicia como Tribunal Constitucional de la Comunidad Centroamericana. Conferencia dictada en Florianópolis, Brasil.

GÓMEZ-GALÁN, M. y Sanahuja, J. A. (1999). El sistema internacional de cooperación al desarrollo: una aproximación a sus actores e instrumentos / Madrid: Cideal, D.L.

GÓMEZ-GALÁN, M. y Sanahuja, J. A. (Coords.). (2001). La cooperación al desarrollo en un mundo en cambio: Perspectivas sobre nuevos ámbitos de intervención / Madrid: Cideal.

González, F. (1992). Alta es la noche. Centroamérica ayer, hoy y mañana. Madrid: Ediciones cultura hispánica.

González Arriaga, V. (2000). *Centroamérica: Objetivo de la política exterior mexicana.* Instituto de Investigaciones Históricas, Universidad Michoacana, Hidalgo. Disponible en: http://tzintzun.iih.umich.mx/num_anteriores/pdfs/tzn27/centroamerica_mexico.pdf

Granados, C. y Jiménez, A. (2002). Ambiente, conflicto y cooperación en la cuenca del río San Juan. FUNPADEM. Proyecto Conflicto y Cooperación Ambiental en Cuencas Internacionales Centroamericanas. San José.

Granados Chaverri, C. (2008). "Geopolítica, destino manifiesto y filibusterismo en Centroamérica". Boletín AFEHC N.° 36. Disponible en: http://afehc-historia-centroamericana.org/index.php?action=fi_aff&id=1920.

Gratius, S. (2007). Brasil en las Américas: ¿Un potencia pacificadora regional pacificadora? Documento de trabajo, Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior, Madrid.

Propiedad de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional

Gray, C. (2003). The Use and Abuse of the International Court of Justice: Cases concerning the Use of Force after Nicaragua. European Journal of International Law, Vol . 14, N.° 5 , pp. 867-905.

Grinspun, R.; Alvarenga, C. y Shamsie, Y. (editores.) (1999). Hacia una Integración desde Abajo: Participación, Sociedad Civil e Integración Centroamericana, Proyecto SICA/CERLAC/PAR, Con el apoyo de CC-SICA Funde. Agencia Canadiense de Cooperación Internacional (ACDI). Disponible en: fttp//:www. sicanet.org.sv/ccsica/ docs.htm. Enero del 2000

Guerra, A. (abril, 1986). "Apunte para un balance de los aspectos críticos de la integración centroamericana". Informe de consultoría para el ICADIS, Costa Rica.

GUERRA BORGES, A. (1992) "Integración Centroamericana en los Noventa; de la Crisis a las Perspectivas". *Revista Mexicana de Sociología*, (México), Año. LIV, N.° 3.
GUERRA BORGES, A. (1992) "Integración Centroamericana en los Noventa; de la Crisis a las Perspectivas". *Revista Mexicana de Sociología*, (México), Año. LIV, N.° 3.

Guerra Borges, A. (1991). La integración de América Latina y el Caribe. col. México y América, México: IIE-UNAM.

Guerra Borges, A. (2008), "Regionalismo y multilateralismo, dinámicas distintas, perspectivas disímiles", en Rodrigo Páez Montalbán y Mario Vázquez Olivera, *Integración latinoamericana. Raíces y perspectivas*, (pp. 271-290) México: Eds. EON, CIALC- UNAM.

Guerrero Mayorga, O. (1999). *Recopilación de Textos Básicos de Derecho Internacional Público*. Managua, Nicaragua: Ed. Somarriba.

Guy, I. (2000). *Manual de Derecho comunitario general*. Barcelona, España: Ariel.

Halldórsdóttir, B. (2011). Small States and Internationa . Reihjavik: Reihjavik University.

Hasenclever, A.; Mayer, P. y Rittberger, V. (1999) "Theories of International Regimens". En: Murillo C. (2004). "Aproximación a los regímenes de integración regional". Disponible en: http://www.reei.org, N.° 8, 2004.

Hass, P. (1989) "Do Regimes Matter? Epistemic Communities and Mediterranean pollution control". International Organizations, vol 36, n.° 2.

Hernández, A. (2011). *Los señores del narco*,. Random House Mondalori, Grijalbo, México, p.588.

Hernández, A. y Rodríguez, E. (2002) Ambiente, conflicto y cooperación en la cuenca del río Lempa. FUNPADEM, Proyecto Conflicto y cooperación Ambiental en Cuencas Internacionales Centroamericanas. San José.

Propiedad de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional

Herrera Cáceres, R. (2007). Integridad y transparencia en Centroamérica y en sus relaciones internacionales: Hacia un acuerdo de Asociación con la Unión Europea, Comisión Nacional Anticorrupción (CNA). Tegucigalpa, Honduras.

Herrarte, A. (1963). La Unión de Centroamérica (tragedia y esperanza), segunda edición. Guatemala: Editorial del Ministerio de Educación Pública.

Hess, R. (mayo-junio, 1961). "La integridad económica centroamericana: ¿Espectro o esperanza". Combate, N.° 16.

Holsti, K. J. (1972). International Politics: A framework of analysis. USA: University of British Columbian.

"Informe de la Comisión Kissinger para Centroamérica". (1984). in: La Nación Internacional, Costa Rica, 12-18 de enero 1984.

Ireland, G. (1941). Boundaries, Possesions and Conflicts in Central and North America and the Caribean. Massachusetts: Harvard University Press.
Jervis. (1982). "Security Regimes". International Organizations, vol 36, n.° 2.

Karnes, T. (1982). Los fracasos de la unión: Centroamérica 1824-1969. San José, Costa Rica: ICAP.

Karnes, T. (1982). Los fracasos de la Unión. Costa Rica: ICAP.

Katz, C. Ensayos críticos: Elementos para una lectura crítica de América Latina. Ver más en el capítulo IV: "Estados Unidos continúa justificando su militarización de la región con el pretexto del narcotráfico.

Keohane, R. y Nye, J. (2009). "El realismo y la interdependencia compleja". En: Borja, A. (compilador). *Interdependencia, cooperación y globalismo.* México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.

Keohane, R. (2009). "La soberanía, la interdependencia y las instituciones internacionales". En: Borja, Arturo. (Compilador). (2009). *Interdependencia, cooperación y globalismo.* México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.

Keohane, R. y Nye, J. (1988). *Poder e interdependencia. La política mundial en transición.* GEL, Argentina.

Keohane, R. (1982). "The demand for the international regimes". International Organizations, vol 36, n.° 2.

Keohane, R. (1988). Después de la Hegemonía: Cooperación y discordia en la política económica mundial. Buenos Aires, Argentina: Grupo Editor Latinoamericano.

Keohane, R. (1993) Instituciones Internacionales y Poder Estatal. Buenos Aires, Argentina: Grupo Editor Latinoamericano.

Propiedad de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional

Kirby, P. (2003). Introduction to Latin America. Twenty-First Century Challenges. London: Sage Publications.

Kit, W. (1993). The Unionist Experiment in Guatemala, 1920-1921: Conciliation, Disintegration, and The Liberal Junta. En The Americas, (1), pp. 31-64.

Krasner, S. (1983). *International Regimens*. Ithaca: Cornell University Press.

Krasner, S. (1991). *Conflicto estructural: el tercer mundo contra el liberalismo global*. Argentina: Grupo Editor Latinoamericano.

Kuijt, D. (2008). Violencia y pobreza en América Latina: Los actores armados, en Pensamiento Iberoamericano, Universidad de Utrecht. Disponible en: http://www.pensamientoiberoamericano.org/articulos/2/73/1/violencia-y-pobreza-en-am-rica-latina-los-actores-armados.html

La Feber, W. (1993). The Inevitable Revolutions: The United States in Central America, Norton & Company, p.453.

Lamphrey, E. (2009).. ¿Panamá es fuente originaria de lavado? En Martes Financiero. Disponible en: http://www.martesfinanciero.com/history/2007/10/09/Columnas/opinion_1.html

Llamzon, A. (2007). Jurisdiction and Compliance in Recent Decisions of International Court of Justice. The European Journal of International Law, Vol. 18, N.° 5, pp. 815-852.

LA PRENSA. (15 de agosto de 2002). "Alcaldes fronterizos limpiarán la cuenca del Río San Juan". Periódico Nicaragüense.

Lara, L. (7 de julio de 2009). Cancillería recibe con complacencia fallo. Recuperado el 14 de julio de 2013, de La Nación. Disponible en: http://www.nacion.com/ln_ee/2009/julio/13/pais2025816.html

Lopez Carrión, N. O. (Noviembre de 2010). Acuerdo de "Esquipulas III: Esquipulas de los pueblos". Resultados del proceso de Consulta Regional. Informe propuesta a la reunión de Jefes de Estado y de gobierno del SICA. Nicaragua: Parlamento Centroamericano y Friedrich Ebert Stiftung

Lopez, C. G. (2002). Identidad Nacional, historia e invención de tradiciones en El Salvador en la décadas de 1920. Revista de Historia

López, R. (1984). "Centroamérica: nuevas perspectivas de la integración económica regional en la década de los 80". Estudios Sociales Centroamericanos, N.° 39.

Loveman, B. (2001). Historical Foundations of Civil-Military Relations in Spanish America. En David Pion-Berlin (ed), Civil Military Relations in Latin America. New Analytical Perspectives (pp. 246-274). Chapel Hill: The University of North Carolina Press.

Propiedad de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional

Mangas Martin, A., et ál. (1999). Instituciones y Derecho de la Unión Europea. Madrid, España: Ed. Ciencias Jurídicas.

Mangas Martin, A. y Liñan Nogueras, D. (2011). Instituciones y Derecho de la Unión Europea, 6.ª Edición.

Mahan, A. Armaments y Arbitration, Mahan Papers p. 174. Disponible en: http://memory.loc.gov/service/mss/eadxmlmss/eadpdfmss/2010/ms010119.pdf

Mahan, A. "Isthmus and Sea Power..." en óp. cit., p. 82.

Mahan, A. (1942). "The Panama Canal and the Distribution of the fleet", Mahan Papers, 1890, En el libro: Geopolitics de Strausz-Hupé.

Mahan, A.. The Problem of Asia, 1900, p. 381. Disponible en: www.jstor.org/discover/10.2307/20030684?uid=3737816&uid=2129&uid=2&uid=70&uid=4&sid=21101169655627

Mahan, A., "Strategic Features...," en óp. cit., p.279.
Mares, D. (2001). Latin American Economic Integration and Democratic Control of Military: Is There a Symbiotic Relationship? En David Pion-Berlin (ed), Civil Military Relations in Latin America. New Analytical Perspectives (pp. 223-245). Chapel Hill: The University of North Carolina Press.

Martí, S. (2012). América Central: Eslabón débil del hemisferio. Disponible en: http://www.fp-es.org/america-central-el-eslabon-debil-del-hemisferio.

Martínez, A. (2009). Las universidades y la integración centroamericana, en cipei, Congreso de León de Nicaragua: CIPEI, pp. 135-141

Matul, Daniel. (2007). "Vecindad, cooperación y confianza mutua". Revista Encuentros de Ciencias Sociales, vol. IV, n.° 1.

Matul Romero, D. (2011). Vecindad, cooperación y confianza mutua: una revisión de las prácticas en las fronteras de Centroamérica. En S. Moya Mena, Las fronteras: espacios de encuentro y cooperación (pp. 65-80). San José: Flacso.

Medina Núñez, I. (2010). Coordinador del Proyecto. Centroamérica: Democracia, Militarismo y Conflictos Sociales en el siglo XXI. Colección Insumisos Latinoamericanos, Argentina, p.247.

Mejía Herrera, O. J. (2008). La Unión Europea como Modelo de Integración. Análisis comparativo del Sistema de la Integración Centroamericana. León, Nicaragua: Editorial Universitaria UNAN-León.

Mejía Herrera, O. (2008). La Unión Europea como modelo de integración: análisis comparativo del Sistema de la Integración Centroamericana. 1.ª ed., León, Nicaragua, Editorial de la Universidad de León, Nicaragua.

Meléndez, J. (2012). Ajedrez militar en el Istmo: Movimiento anti-narco en Centroamérica, Diario Página 24. Disponible en: http://www.pagina24.com.

Propiedad de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional

mx/index.php?option=com_content&view=article&id=4693:ajedrez-militar-en-el-istmo&catid=45:internacional&Itemid=95

Mendieta, S. (1934). *La enfermedad de Centroamérica.* Tomo II. Barcelona: Tipografía Maucci.

Mendienta, S. (1930). El problema unionista de Centro América y los gobiernos locales. Quezaltenango: Francisco Ocheita.

Menkos Zeissig, J. (2008), "La educación y la salud en Centroamérica. Una mirada desde los derechos humanos", Boletín de Estudios Fiscales No. 10, Guatemala, Centroamérica: Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales, ICEFI.

Ministerio de Relaciones Exteriores de Costa Rica. (2002). La cooperación transfronteriza en Centroamérica. Presentación Power Point. Disponible en: www.rree.gob.cr

Molina, C. E. (2001). "Los trabajadores y la comunidad latinoamericana de naciones", En Rafael Cuevas y Jaime Delgado, Globalización e integración Continental, (pp.125-191), Heredia: IDELA-UNA.

Moreno, L. (1929). Historia de las relaciones interestatales en Centroamérica, España: Compañía Iberoamericana de Publicaciones.

Murillo, C. (2002). Regímenes de Integración Regional. Una aproximación teórica. Tesis de Maestría, Escuela de Relaciones Internacionales, Universidad Nacional, Costa Rica.

Murillo, C. (1999). Paz en Centroamérica de Nassau a Esquipulas. San José: Editorial Universidad de Costa Rica-Fundación Arias para la Paz.

Murillo C. (2004). "Aproximación a los regímenes de integración regional", en http://www.reei.org, N.° 8, 2004

Musto, M.D. (1993). La enfermedad americana: Orígenes del control antinarcóticos en Estados Unidos, Tercer Mundo Editores, Colombia. En capítulo XIX: La marihuana y la Oficina Federal de Narcóticos, pp. 241-259.

Nahas, G. (1991). Cocaína: La peste blanca, Sistemas Técnicos de Edición, México.

Nweihed, K. (1992). *Frontera y Límite en su marco mundial.* Venezuela, Equinoccio.

Obregón, R. (1979). *Costa Rica en la Independencia y en la Federación.* Costa Rica: Editorial Costa Rica.

OEA. (1997). Estudio de Diagnóstico de la Cuenca del Río San Juan y Lineamientos del Plan de Acción. Unidad de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente de la SG-OEA. Washington D.C.

Propiedad de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional

OEA. (1997). Estudio de Diagnóstico de la Cuenca del Río San Juan y Lineamientos del Plan de Acción. Unidad de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente de la SG-OEA. Washington D.C

OEA-IICA. (1987). Diagnóstico socioeconómico regional del Plan de Desarrollo Integral Trifinio. Guatemala.

OEA-IICA. (1988). Plan de Desarrollo Regional Fronterizo Trinacional Trifinio. Guatemala.

OEA-IICA. (1992). Plan de Desarrollo Regional Fronterizo Trinacional Trifinio. Actualización del Plan Original de 1987. Disponible en: www.oas.org/usde/publications/Unit/oea07s/ch01.htm. [Consultado febrero 2002].

OEA-IICA. (1996). Memoria del Plan Trifinio. Guatemala, noviembre de 1996.

OEA-PRO-CUENCA. (2002). Formulación del Plan Estratégico de Acción para la Gestión Integrada de los Recursos Hídricos de la Cuenca del Río San Juan y su Zona Costera: Antecedentes. PRO-CUENCA SAN JUAN. Disponible en: www.oas.org/sanjuan/Español/BriefSp/ant.htm [Consultado 17/10/02].

Olesti Rayo, A. (1998). "La integración Económica: El Mercado Común y la Unión Económica y Monetaria", en Victoria Abellán Honrubia, Blanca Vilà Costa (Dirs.) y Andreu Olesti Rayo (Coord.). Lecciones de Derecho Comunitario Europeo. 3.ª ed., Barcelona, pp. 213-228.

Oliver, L. (2005). "Revisitando al Estado, las especificidades del Estado en América Latina". En Teresa Castro y Lucio Oliver (coordinadores), Poder y política en América Latina, (pp. 50-86). México: Siglo XXI Editores.

Orozco, M. (2003). "Conflictos fronterizos en América Central: tendencias pasadas y sucesos actuales". En J. Domínguez, Conflictos territoriales en América Latina (pp. 131-171). Buenos Aires: Editorial Siglo XXI.

Ortéz, E. (1975). Integración política de Centroamérica. Costa Rica: EDUCA.

Oviedo, E. (15 de diciembre de 2012). "Canciller afirma en Managua: 'El desaire fue de Nicaragua'". Recuperado el 14 de febrero de 2013, de La Nación. Disponible en: http://www.nacion.com/2012-12-15/ElPais/canciller-afirma-en-managua---el-desaire-fue-de-nicaragua-.aspx

Oviedo, E. (19 de febrero de 2013). "Daniel Ortega no llegó a cumbre del SICA". Recuperado el 21 de febrero de 2013, de *La Nación*. Disponible en: http://www.nacion.com/2013-02-20/ElPais/Daniel-Ortega-no-llego-a-cumbre-del-SICA.aspx

Pastor, R. (1995). Historia de Centroamérica. (Primera edición). San Salvador: Editorial Piedra Santa.

Pellandra, A y Fuentes, J. (2011). El estado actual de la integración en Centroamérica, México: CEPAL. (Serie Estudios y Perspectivas).

Propiedad de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional

Pérez, H. (1994). Crecimiento exportador y regímenes políticos en Centroamérica. Un ensayo en historia comparad. En *Tierra, café y sociedad*, pp. 25-54. San José, Costa Rica: FLACSO.

Pérez, H. (1985). *Breve historia de Centroamérica.* (Primera edición) Madrid: Editorial Alianza,

Pérez, H. (1985). *Breve historia de Centroamérica.* Madrid, España: Alianza Editorial, S. A.

Pérez, H. y Baires, Y. (1987). "Crecimiento y crisis de las economías centroamericanas" en: Anuario de Estudios Centroamericanos, Volumen 13-Fascículo 2, Universidad de Costa Rica.

Pinto, J. (1980). Raíces históricas el Estado en Centroamérica. Guatemala: Editorial Universitaria de Guatemala-Universidad de San Carlos.

PNUD. (2011). Informe sobre Desarrollo Humano 2011. Sostenibilidad y equidad: un mejor futuro para todos. Nueva York; Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.
Pocar, F. (2000). Diritto dell'Unione e delle Comunità Europee, Giuffrrè

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. (2005). Los diez temores de la desmovilización, octubre.

Programa Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible (Costa Rica). (2011). Cuarto informe Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible, San José: Costa Rica: PEN.

Proyecto Piloto Trifinio. (1996). Memoria de Labores 1992-1996. Convenio ALA 88/14. Guatemala.

Proyecto Piloto Trifinio. (1999). Informe de Misión de Apoyo e Informe de Asistencia Técnica. Esquipulas, Guatemala.

Puchala, D. y Hopkins, R. (1982). "International Regimes: Lessons from inductive analysis". En: Murillo C. (2004). "Aproximación a los regímenes de integración regional", en http://www.reei.org, N.° 8, 2004

Rebossio, A. (2012). Latinoamérica aguanta la tormenta. El País. 1 de julio. Disponible: http://economia.elpais.com/economia/2012/06/29/actualidad /1340981512_679489.html, revisado 1 de julio de 2012.

Rojas, M. (2010). Centroamérica: ¿anomalías o realidades? Nueva Sociedad, (226), pp. 100-114.

Romano, C. (2002). International Justice and Developing Countries (continued): A Quantitative Analysis. The Law and Practice of International Courts and Tribunals, N.° 1, pp. 539-611.
Romano, C. (2002). International Justice and Developing Countries: a

Propiedad de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional

Quantitative Analysis. The Law and Practice of International Courts and Tribunals, N.° 1, pp. 367-399.

Rovira, J. (1987). Costa Rica en los años '80.Costa Rica: Porvenir.

Sáenz, V. (1944). Centro América en pie. México:
Unión Democrática Centroamericana.

Salazar Grande, E. y Ulate Chacón, E. (2009). Manual de Derecho Comunitario Centroamericano. Managua: Corte Centroamericana de Justicia.

Salazar Grande, E. y Ulate Chacón, E. (2013). Manual de Derecho Comunitario Centroamericano. San Salvador: SICA.

Samper, M. (1993). Café, trabajo y sociedad en Centroamérica (1870-1930): una historia común y divergente. En Historia General de Centroamérica. Tomo IV, pp. 11-110. San José, Costa Rica: FLACSO.

Samper, M. (1994). Los paisajes sociales del café. Reflexiones comparadas. En Tierra, café y sociedad, pp. 9-24. San José, Costa Rica: FLACSO.

SANAHUJA, J. A. y SOTILLO, J. A. (1998). Integración y Desarrollo en Centroamérica: Más allá del libre comercio, Madrid: IUDC/UCM.

SANAHUJA, J. A. (2007). "Regionalismo e integración en América Latina: balance y perspectivas". Pensamiento Iberoamericano N.° 0.

Sánchez, J. (26 de octubre de 2012). Funes y Lobo niegan tensión por isla Conejo. Recuperado el 21 de febrero de 2013, de Periodico CRHoy. Disponible en: http://www.crhoy.com/funes-y-lobo-niegan-tension-por-isla-conejo/

Sánchez, R. (2003). "El Sistema de Integración Centroamericana como producto del regateo asimétrico entre Estados: Una perspectiva intergubernamentalista de la integración regional", en: Integración y Comercio. Argentina: INTAL.

Sánchez, R. (2009). The Politics of Central America Integration. New York: Routledge.

Salazar, E. y Ulate, E. (2009). Manual de Derecho Comunitario. Orbi Iure.

Salisbury, R. (1984). Costa Rica y el Istmo, 1900-1934. (Primera edición). San José: Editorial Costa Rica.

Scott Henson, R. (2005). Law and Order in the International Community the Impact of International Law on Interstate Relations. Nashville, Tennesse: Dissertation Submitted to the Faculty of the Graduate School of Vanderbilt University in partial fulfillment of the requirements for the degree of PH. Doctor.

Seara, M. (1974). Tratado General de la Organización Internacional. México: Ed. Fondo de Cultura Económica.

Propiedad de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional

Segovia, A. (2005) Integración real y grupos de poder económico en América Central: Implicaciones para el desarrollo y la democracia de la Región(Resumen Ejecutivo). San José, C.R. Fundación Friedrich Ebert América Central.

Segura-Ubiergo, A. (2007). The Political Economy of the Welfare State in Latin America. Globalization, Democracy, and Development. Cambridge, New York: Cambridge University Press.

Silva, M. (1994). Estado y política liberal en Costa Rica. (Primera edición), San José: Editorial UNA-UNED.

Silva, M. (2005). El unionismo científico y los intelectuales en la vida política Centroamérica, 1898-1921. Tesis de Doctorado inédita. Doctorado en Historia. El Colegio de México, México.

Silva, M. (2011). La Unión Democrática Centroamericana en la lucha de Vicente Sáenz contra las tiranías y los déspotas del istmo, 1942-1946. (Trabajo inédito). Universidad Nacional de Costa Rica.

Solís, G. (2012). Estado actual de la integración centroamericana: una mirada desde la institucionalidad del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA). ICAP.
Soberanía y narcopolítica en Costa Rica: Ver informe en http://www.tni.org/es/article/soberania-y-narcopolitica-en-costa-rica

Sobrino Heredia, J. M. (2010). "Las Organizaciones Internacionales: generalidades", en Diez De Velasco, M. Las Organizaciones Internacionales, 16. ª edición, Madrid.

SOTILLO, Á. y Ayllon, B. (Eds.) (s. f.). América Latina en construcción: sociedad, política, economía y Relaciones Internacionales, Libros de la Catarata, Madrid.

Soto Acosta, W. (2010). La integración centroamericana: desafíos para Costa Rica en el contexto del acuerdo de Asociación con la Unión Europea. Documento de estudio. Heredia, C.R.: Escuela de Relaciones Internacionales, Universidad Nacional.

Soto Acosta, W. (2010). Inserción en la economía global, comercio exterior y geo-economía: los Tratados de Libre Comercio México-Centroamérica.

Stein, S. y Stein, B. (1975). La herencia colonial de América Latina. México: Siglo XXI.

Stein, A. (1990). Why Nations Cooperate. USA: Cornell University Press.

Stone, S. (1981). "Producción y política en Centroamérica". En: Cahiers du monde hispanique et Luso-Brésilien (Caravelle), N°. 36. Francia: Université de Toulouse-Le Mirail.

Strozzi, Girolamo. (1999). Il Diritto dei Trattati. Torino: Giappichelli Editore.

Propiedad de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional

Suárez-Salazar, L. (1990). Conflictos sociales y políticos generados por la droga. Centro de Estudios sobre América, La Habana, Cuba. Disponible en: http://costaricalegaliza.com/foro/index.php?topic=2649.0

Sunkel, O. y Paz, P. (1979): El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo. México: Siglo XXI.

Szasdi, A. (1958). Nicolás Raoul y la República Federal de Centro América. España: Publicaciones del Seminario de Estudios Americanistas-Universidad de Madrid.

Taracena, A. (1993). "Reflexiones sobre la Federación Centroamérica, 1823-1840". Revista de Historia, (2), pp. 4-14.

Taylor Sumner, B. (2004). Territorial Disputes at the International Court of Justice. Duke Law Journal, Vol. 53, pp. 1779-1812.

TOKATLIAN, J. (1994). "Componentes Políticos de la Integración", en Jaime Acosta Puertas (Comp.): *Integración, Desarrollo Económico y Competitividad.* Santafé de Bogotá, Centro de Estudios Regionales del Tercer Mundo, Creset.

Torres-Rivas, E. (1981). *Interpretación del desarrollo social centroamericano.* Costa Rica: EDUCA.

Townsend, A. (1973). *Las Provincias Unidas de Centroamérica. Fundación de la República,.* Costa Rica: Editorial Costa Rica, 1973.

"Tratado General de Integración Económica Centroamericana". (1968), Instrumentos relativos a la integración económica de América Latina, segunda edición. México: Instituto Interamericano de Estudios Jurídicos Internacionales..

Ulate Chacón, E. (2007). *Integración Regional y Derecho Comunitario Europeo y Centroamericano. Parte General. Tomo I.* San José, Costa Rica.

Ulate Chacón, E. (2004). *Integración regional y derecho comunitario europeo y centroamericano. Tomo I Parte General. San José: Eds. Chico.*

UNEP. (2001). Parks for Peace: SI-A-PAZ Disponible en: www.unep-wcmc.org/protected_areas/transboundary/somersetwest/somerestwest-40.html [Consultado 18-10-02].

VIÑAs, Á. (1991). "La Comunidad europea ante América Latina: Olvido, transición y cambio (Información Comercial Española, n.° 690.

Villalta Vizcarra, A. (2009). "El Derecho comunitario y la integración en Centroamérica". Memoria del II Congreso del Centro Interuniversitario Para Estudios de Integración (CIPEI). León: Nicaragua, pp.12-30.

Propiedad de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional

Viteri, E. (1976). El Pacto de Unión de 1921, sus antecedentes, vicisitudes y la cesación de sus efectos. Guatemala: Editorial e imprenta Apolo.

Von Bogdandy, A. y Venzke, I. (2013). On the Functions of International Courts: An Appraisal in Light of Their Burgeoning Public Authority. Leiden Journal of International Law, Volumen N.° 26, N.° 1, pp. 49-72.

VV.AA. (2007). Cohesión Social e Integración Económica, Foro Centroamérica-Unión Europea, San José, Costa Rica.

Jurisprudencia Citada

Corte Centroamericana de Justicia [CCJ], 24 de mayo de 1995, Secretaría General (GO n.° 1, de 01.06.1995).

Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas [TJCE] de 15 de julio de 1964, Costa 6/64, Rec. 1964.

Normativa Citada

Protocolo de Tegucigalpa a la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos.

Tratado de Integración Económica Centroamericana.

Protocolo al Tratado de Integración Económica Centroamericana.

Acuerdo de Asociación entre el SICA y la República Dominicana.

Tratado Constitutivo del Parlamento Centroamericano y Otras Instancias Políticas.

Protocolo de Reformas al Tratado Constitutivo del Parlamento Centroamericano y Otras Instancias Políticas (20 de febrero de 2008).

Convenio de Estatuto de la Corte Centroamericana de Justicia.

Ordenanza de Procedimientos de la Corte Centroamericana de Justicia.

Reglamento de Actos Normativos del SICA.

Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

Propiedad de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional

Lista de autores:

Antonio Barrios Oviedo. Licenciado y Máster en Relaciones internacionales y Doctor en Estudios Internacionales. Docente e investigador de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional Costa Rica. Correo: antonio.barrios.oviedo@una.cr

Víctor Hugo Blanco Fonseca. Profesor de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la UNAN-León, Nicaragua. Máster en Integración Regional por la Universidad de Alcalá, España (Título adaptado al Espacio Europeo de Educación Superior, Plan Bolonia). Miembro del equipo docente y de investigación del Centro Interuniversitario Para Estudios de Integración (CIPEI). Secretario Documentalista del primer Centro de Información Europea (EUi) de Centroamérica y del Centro de Documentación sobre Integración Regional (CEDIR), ambos centros con sede en la UNAN-León. Correos: cipei_unanleon@yahoo.com, cipei@unanleon.edu.ni

Carlos Humberto Cascante Segura. Licenciado en Derecho, Magister en Diplomacia, MSc. en Historia, todos por la Universidad de Costa Rica. Profesor de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional, profesor de la Escuela de Historia de la Universidad de Costa Rica y del Instituto del Servicio Exterior del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de Costa Rica. Correo: chcsmrree@gmail.com

Jaime Delgado Rojas. Doctor en Filosofía, Posgrado Regional Centroamericano en Filosofía de la Universidad de Costa Rica (2006), Máster en Ciencias Sociales, con énfasis en Ciencia Política, FLACSO, México(1984), Bachiller y Licenciado en Filosofía por la Universidad de Costa Rica (1972 y 1977). Con estudios superiores realizados en el CIDE, México, octubre-noviembre de 1991 (Problemas y políticas actuales en América Latina), en Montreal Canadá Verano de 1995 (Le processus d´integration en Amérique du nord: L´ALENA) y en ALADI, Montevideo, Uruguay, setiembre de 1999 (Formación de Negociadores, en Áreas Temáticas Claves para los Procesos de Integración). Participación en seminarios y eventos profesionales en distintos países de América Latina y publicaciones en revistas especializadas de Argentina, México, Cuba, Ecuador, Colombia, Nicaragua, Costa Rica y España. Correo: jadelgad@gmail.com

Dunnia Marín Corrales. Costarricense, graduada en Relaciones Internacionales. Máster en Integración Regional por la Universidad Autónoma de Nicaragua (UNAN-León), programa auspiciado por la Universidad de Alcalá de España. Profesora e investigadora de la Escuela de Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Costa Rica. Correo: dunnia.marin.corrales@una.cr

Jorge Mora Alfaro. Actual director de la Sede Académica de FLACSO en Costa Rica. Sociólogo costarricense. Ha sido profesor del Programa Regional de Maestría en Desarrollo Rural de la Universidad Nacional (UNA). Fue director del Programa Centroamericano en Sociología de la Universidad de Costa Rica (UCR) y secretario general, vicerrector académico y rector de la Universi-

Propiedad de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional

dad Nacional, Costa Rica. Además, miembro y presidente del Consejo Nacional de Acreditación de la Educación Superior, cuerpo directivo del SINAES. Ocupó la presidencia del Consejo Superior Universitario Centroamericano (CSUCA) y del Consejo Nacional de Rectores (CONARE). Se ha desempeñado como coordinador del curso internacional de modalidad virtual "Desarrollo Rural: nuevos enfoques y métodos", del proyecto FODEPAL, ejecutado por la FAO. Ha sido consultor de la FAO, el IICA, el CAC, IESALC/UNESCO, el BID, FLACSO, el PNUD y GTZ. Cuenta con numerosas publicaciones sobre la educación superior, el desarrollo socioeconómico y político nacional y regional y el desarrollo rural en América Latina y el Caribe Correo: mora@flacso.or.cr

Carlos Murillo Zamora. Doctor en Gobierno y Políticas Públicas (Universidad de Costa Rica, 2008) y magister en Relaciones Internacionales (Universidad Nacional de Costa Rica, 2002). Es profesor e investigador en las Universidades de Costa Rica y Nacional de Costa Rica, asimismo es consultor internacional. Entre 1994 y 1998 se desempeñó como cónsul de Costa Rica en Miami, Florida y ha impartido clases en universidades de Nicaragua. Entre sus libros publicados están: *Costa Rica y el Derecho del Mar* (San José, EUNED, 1990); *Paz en Centroamérica. De Nassau a Esquipulas* (San José, EUCR, 1999); *Seguridad y Defensa de Taiwán* (Managua, CRIES, 2006); y *Política Exterior y Hegemonía. El caso de los países centroamericanos y bálticos* (Guadalajara, EUAG, 2012). También ha publicado artículos en diversas revisas sobre temas internacionales. Actualmente desarrolla el proyecto de investigación "Reconceptualización de las Relaciones Internacionales a inicios del siglo XXI, una perspectiva desde la periferia", adscrito a la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional. Correo: camuza@gmail.com

Juan Carlos Ramírez Brenes. Master en Administración de Proyectos de la Universidad Nacional y Licenciado en Relaciones Internacionales de la misma institución. Estudios de Postgrado en Comercio Internacional en el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (México). Profesor de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional (1994-2003). Profesor de la Maestría y Licenciatura en Negocios Internacionales de ULACIT (1998-2003). Consultor internacional en el campo del manejo de cuencas internacionales, recursos ambientales y fronteras centroamericanas en la Fundación para la Paz y la Democracia (FUNPADEM) (2000-2003). Investigador del Centro Mesoamericano para el Desarrollo Sostenible del Trópico Seco (CEMEDE/UNA) (2003-2004). Exdirector académico y profesor del Campus Nicoya de la Universidad Nacional (2004-Actualidad). Correo: juan.ramirez.brenes@una.cr

Denis Iván Rojas Lanuza. Nicaragüense. Licenciatura en Derecho, Licenciatura y Maestría en Relaciones Internacionales. Doctorado en Derecho, Universidad Complutense de Madrid, España. Profesor Titular, Departamento de Derecho Publico, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, UNAN-León, Nicaragua. Autor de numerosos publicaciones académicas en los campos de Derecho Integración Regional y Relaciones Internacionales. Correos: denisrojasl@gmail.com, denis.rojas@unanleon.edu.ni

Propiedad de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional

César Ernesto Salazar Grande. Salvadoreño. Asesor Legal de la Secretaría General del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA). Profesor de Derecho Comunitario en la Universidad Jesuita José Simeón Cañas, de El Salvador; Profesor de Cursos de Postgrado en Integración Regional. Miembro del Centro Interuniversitario para Estudios de la Integración (CIPEI) de la Universidad de Alcalá España. Abogado, con estudios superiores en El Consejo del Poder Judicial Español, Universidad de Córdoba y Universidad Carlos III de Madrid así como ha participado en Seminarios y Foros Hemisféricos en Louisiana State Law University, en el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales del Congreso Español y en el Centro Internacional de Derecho Registral en Valencia, España, entre otros. Ha publicado diversas obras colectivas y artículos en materia Política y Derecho. Correo: csalazar@sica.int

Máx Sáurez Ulloa. Licenciado en Relaciones Internacionales y Máster en Integración Regional. Profesor de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Costa Rica. Representante del Consejo Nacional de Rectores ante la Comisión Costarricense de Cooperación con la UNESCO. Autor de numerosas publicaciones sobre política exterior e integración centroamericana. Actualmente se desempeña como Director de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional Costa Rica. Correo: msaurez53@gmail.com

Margarita Silva Hernández. Doctora en Historia por El Colegio de México. Actualmente se desempeña como directora de la Escuela de Historia de la Universidad Nacional, además ha ocupado el cargo de presidenta del Sistema de Estudios de Posgrado de la misma universidad. Sus áreas de interés son la Historia intelectual de Centroamérica, la historia de la mujer y la historia de la educación, entre sus más recientes publicaciones se encuentran el libro colectivo "Pensar el Antiimperialismo. Ensayos de historia intelectual latinoamericana, 1900-1930", editado en el año 2012 por El Colegio de México y la Universidad de Colima. Correo: margarita.silva.hernandez@una.cr

Willy Soto Acosta. Catedrático, Escuela de Relaciones Internacionales y Doctorado en Ciencias Sociales, Universidad Nacional (Costa Rica). Miembro de los grupos de trabajo: "Subjetivaciones, ciudadanías críticas y transformaciones sociales" y "Género y familia en dinámicas locales y transnacionales" de CLACSO. Es miembro de la Red Latinoamericana de Metodología de las Ciencias Sociales. Correos: altivohaciaadelante@gamil.com, willy.soto.acosta@una.cr

Enrique Napoleón Ulate Chacón. Costarricense. Catedrático de Maestría en Derecho Comunitario y Derechos Humanos de la Universidad de Costa Rica. Secretario adjunto de la Asociación de Estudios Europeos de Centroamérica (ECSA). Miembro de la *Fondation Jean Monnet pour l'Europe*. Miembro del Movimiento Federalista Europeo. Doctorado en Política y Derecho agrario con énfasis en derecho comunitario centroamericano. Ha colaborado como capacitador de la Corte Centroamericana de Justicia desde el año 2001 hasta la fecha, así como en cursos de Actualización y capacitación del CSUCA, dentro del programa Programa de Apoyo a la Integración Regional Centroamericana (PAIRCA) de la Unión Europea. Correo electrónico: enulate@yahoo.es

Propiedad de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional

ISBN 9789968930536

SIDUNA
CS23885

Propiedad de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional