


**Escuela de Relaciones
Internacionales**
Universidad Nacional
Heredia, Costa Rica

A MÉRICA CENTRAL: LA PECULIARIDAD DE LA INTEGRACION REGIONAL

Juan Diego López

Nº 4

DOCUMENTOS DE ESTUDIO

Nueva Época
1998

**337.1
L864a**

337.1
L864 a

**América Central:
La peculiaridad de
la integración regional**

Juan-Diego López

DOCUMENTO DE ESTUDIO Nº 4

Nueva Epoca

Escuela de Relaciones Internacionales

Universidad Nacional

Heredia, Costa Rica

1998

América Central: La peculiaridad de la integración regional
de: Juan Diego López

Documentos de Estudio (Nueva Época), Nº. 4

Revisión y corrección: Margarita García Segura

Levantado de texto: Isabel Valverde Soto

Artes finales: Víctor Hugo Navarro

Primera edición, Heredia, 1998

Tirada de 100 ejemplares

Escuela de Relaciones Internacionales

Universidad Nacional

Apartado 437-3000

Heredia, Costa Rica

Tel.: (506) 237-3886

Fax.: (506) 237-0487

980133

C58937

BTCA RELACIONES INTERNACIONALES

337.78

1.864a López Juan Diego

América Central: La peculiaridad de la integración regional/Juan Diego López. —

Heredia, C. R.: Escuela de Relaciones Internacionales, Universidad Nacional.

72 p. — (Documentos de Estudio, Nueva Época, Nº. 4)

1. América Central. 2. Estados. 3. Integración Económica.
4. Integración Política. I. Juan Diego López.

NOTA PREVIA



El presente es el primero de una serie en la que nos proponemos recoger los trabajos más destacados de los estudiantes de nuestro Posgrado. Para tal efecto, se han dado instrucciones a los distintos profesores encargados a fin de hacer las recomendaciones correspondientes, las que posteriormente son calificadas por un comité ad-hoc. Esta iniciativa intenta de este modo contribuir a los esfuerzos de divulgación de las actividades de nuestra Escuela de Relaciones Internacionales en la colección de Documentos de Estudio.

El autor de este primer estudio es un estudiante excepcional en varios sentidos, no sólo por sus méritos dentro de nuestro Programa (fue seleccionado como el mejor promedio de su promoción en 1997) sino como profesor, con una producción intelectual ya considerable, del Departamento de Filosofía de nuestra Universidad. El trabajo es presentado formalmente por el Máster Carlos Sojo, profesor de nuestro Posgrado en el Énfasis de Estudios Latinoamericanos e Investigador de la FLACSO, sede Costa Rica, quien tuvo a su cargo el curso correspondiente.

Tenemos la seguridad de que el documento que entregamos será de gran provecho para los estudiantes del Posgrado, y para el público en general.

Dr. Jorge Cáceres Prendes

Director

Maestría en Relaciones Internacionales y Diplomacia

Signatura

N° Inscripción

CS
8937

Devuelva este libro en la última
fecha indicada

FECHA

HORA

UNIVERSIDAD NACIONAL

Centro de Documentación y

Biblioteca Especializada
"LUIS Y FELIPE MOLINA"

ESCUELA DE RELACIONES
INTERNACIONALES

INTERNACIONALES
ESCUELA DE RELACIONES
"LUIS Y FELIPE MOLINA"

Biblioteca Especializada
"LUIS Y FELIPE MOLINA"

UNIVERSIDAD NACIONAL

VIA

....

una serie en la que nos
bajos más destacados de
Posgrado. Para tal efecto,
ntos profesores encarga-
nes correspondientes, las
or un comité ad-hoc. Esta
tribuir a los esfuerzos de
stra Escuela de Relaciones
xumentos de Estudio.

es un estudiante excep-
or sus méritos dentro de
como el mejor promedio
o profesor, con una pro-
del Departamento de Fi-
abajo es presentado for-
profesor de nuestro Pos-
americanos e Investiga-
quien tuvo a su cargo el

l documento que entre-
estudiantes del Posgra-

Jorge Cáceres Prendes
Director
macionales y Diplomacia

Tabla de contenido

Presentación	7
1. Introducción	9
2. Globalización e integración	11
3. Las acciones hemisféricas de integración	13
América del Norte	14
América del Sur	15
El Caribe	17
América Central	18
4. El dinamismo económico de América Latina	20
5. El itinerario centroamericano	23
La Organización de Estados Centroamericanos	23
El Mercado Común Centroamericano	24
El relanzamiento de la integración	26
6. La nueva concepción integracionista	29
La «integración oficial»	29
El regionalismo abierto	32
La «acción común regional»	35
7. La actual dinámica integracionista	37
La acción internacional centroamericana	37
La estrategia costarricense	40
Los desafíos del regionalismo abierto	43

8. Los obstáculos a la integración	46
La balcanización centroamericana	47
La gravitación norteamericana	51
La particularidad costarricense	55
9. Conclusiones	57
10. Bibliografía citada	61
11. Anexo	65

Presentación



Buena parte de los procesos políticos más dinámicos en el mundo contemporáneo se encuentran asociados a prácticas diversas de integración entre Estados. Una mirada al mundo de la postguerra fría permite observar que la dinámica de la integración se mueve en una especie de «continuo» en el que de un extremo se encuentra la imposibilidad de integración nacional en el nivel elemental o primario y en el extremo opuesto la integración plena de unidades nacionales. Fenómenos de muy diversa índole que expresan a su vez racionalidades en disputa producen efectos diferenciados en la orientación de los Estados y las sociedades hacia mayores o menores niveles de integración. La racionalidad comercial favorece la integración de mercados pero al mismo tiempo perjudica la integración social interna de las sociedades a causa del estímulo que provoca en las tendencias de exclusión social. Las iniciativas de integración política si no se asientan en procesos sociales y económicos de interacción creciente pueden muy bien quedar limitadas a la retórica bien intencionada.

La dinámica de la integración centroamericana no es ajena a estas paradojas. Los países de la región han retomado el impulso integracionista después de los traumas provocados por la crisis económica de finales de los setenta y la crisis político militar de los malogrados años ochenta. En 1997 se cumplen 10 años del inicio de una nueva era en las relaciones políticas entre los Estados centroamericanos. El signo de la era de Esquipulas en el diálogo centroamericano es enteramente novedoso: por primera vez dialogan gobiernos civiles electos popularmente. Ello produ-

ce una dinámica integracionista inédita en la región cuyas características son el propósito del ensayo que presentamos.

El avance de las iniciativas de integración es desigual y ambivalente en sus implicaciones concretas. Desigual porque es notorio que la agenda integracionista se procesa de manera distinta en cada una de las sociedades centroamericanas. Ambivalente porque si bien se producen transformaciones institucionales y declaraciones políticas de extraordinaria relevancia el grado de implantación de esos propósitos en los planos nacionales es significativamente menor.

El trabajo de Juan Diego López, problematiza la integración centroamericana. Caracteriza un proceso multidimensional y polisignificante cuyo itinerario histórico se inserta en una dinámica a la vez global y regional. Las fortalezas y las debilidades del nuevo momento integrador de la región se suman a la disputa por la legitimación de un modelo integracionista frente a otros en abierta competencia.

Este ensayo es el trabajo final del autor en el curso a mi cargo denominado «Relaciones Internacionales de América Latina: El Gran Caribe», impartido en el marco del énfasis en América Latina de la Maestría de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional. Con esta publicación el programa desea cumplir dos propósitos: estimular la excelencia académica y difundir conocimiento a la vez que contribuir al debate sobre los temas centrales de las relaciones internacionales de Costa Rica y la región centroamericana.

Carlos Sojo

Introducción



Al finalizar el siglo XX, América Latina presenta una extraordinaria intensificación de las relaciones económicas internacionales. Entre las más importantes manifestaciones de esta dinámica, destaca el acelerado incremento de los vínculos intrarregionales y una verdadera eclosión de los procesos de integración económica regional. Luego de la «década perdida» de los años ochenta, tal parece ser que asistimos al despegue económico latinoamericano y que, este, se encuentra indisolublemente ligado al «relanzamiento» de los procesos de integración regional.

América Central, por su parte, posee un envidiable potencial integracionista. Comparte una misma área geográfica, posee una raíz histórica y cultural común, goza de unidad lingüística y de una amplia tradición unionista. No obstante, las fuerzas disgregadoras que en el pasado impidieron el ideal de la unión centroamericana, parecen estar vigentes y ejerciendo una poderosa y constante acción desintegradora. En contraste con el auge integracionista, que anima la actividad económica latinoamericana, América Central aparece más balcanizada y aislada que nunca.

Por esta razón, la integración centroamericana amerita un análisis comprensivo que, en el marco del desarrollo histórico y la conformación de su propio perfil, responda a las siguientes interrogantes: ¿Cuál es el estado actual de la integración centroamericana? ¿Cómo se inscribe en la nueva eclosión integracionista latinoamericana? ¿Qué concepción integracionista anima su accionar internacional? ¿Cuál es la estrategia centroamericana de

integración económica y qué tendencias manifiesta su desarrollo? ¿Cuáles son los desafíos que debe superar y qué obstáculos enfrenta?

La respuesta a esas cuestiones da pie para proponernos dos objetivos simultáneos: obtener un panorama general del actual proceso de integración y evaluar la fuerza explicativa de algunas hipótesis en este propósito. Para ello, se parte de los siguientes supuestos fundamentales: La integración es también resultado de la globalización y un hecho objetivo de la dinámica económica internacional. Sin embargo, en América Central, su desarrollo se debate entre una tradición unionista y un escenario histórico dominado por fuerzas desintegradoras. La primera, explica la precocidad centroamericana en materia de integración, el entusiasmo de los años sesenta y el aporte a la nueva concepción integracionista; la segunda, mediante un conjunto de hipótesis subsidiarias, permite identificar las principales tendencias disgregadoras: la balcanización, que se explica mediante la hipótesis del «imperativo canalero», de Pascal Girot; la gravitación norteamericana, cuyos métodos de lucha contra la integración centroamericana, se explica mediante las tesis del «despotismo reaccionario», de E. Baloyra Herp, y de la «reforma» de los ejércitos centroamericanos, de R. McDonald; y, por último, la reiterada peculiaridad costarricense y el desarrollo de su sociedad civil, responsables de las diferencias más profundas que presenta la región.

Con el fin de adentrarnos en esta vasta problemática, se examinan los vínculos esenciales que se establecen entre la globalización económica y los procesos de integración regional. A partir de ello, se presentan la reactivación de la actividad integracionista en el continente americano, las diversas iniciativas hemisféricas y regionales y las características del actual dinamismo económico latinoamericano. Basándonos en este amplio contexto económico internacional, se reconstruye el itinerario integracionista centroamericano, con el propósito de mostrar su carácter pionero y peculiar y establecer su coherencia con las modernas concepciones latinoamericanas. A continuación, el análisis bus-

ca determinar las características actuales de la acción económica internacional centroamericana y evaluar el desarrollo y las perspectivas de la integración regional. Finalmente, se analizan los formidables desafíos que enfrenta la región y se ofrece una interpretación del papel costarricense en la dinámica integracionista centroamericana.

2. Globalización e integración

El relajamiento de las tensiones Este-Oeste a mediados de los años ochenta y la caída del socialismo en 1989, abrió una nueva época histórica para la humanidad. Rotas las barreras políticas que separaban el mundo en dos bloques antagónicos, la economía ocupó el espacio de las relaciones internacionales e irrumpió la dinámica de la globalización económica, de la planetarización de las comunicaciones y de la internacionalización de la vida social. La integración económica y política dejó de ser un imperativo de la paz y la seguridad de los Estados y se convirtió en un requisito para el progreso y el desarrollo humanos. Como ya lo predijera Marx, la tendencia del capitalismo al desarrollo infinito de las fuerzas productivas y la necesidad de reproducción incesante del capital, rompe con las barreras políticas y, en primer lugar, con los dogmas sacrosantos sobre los cuales se erigió el Estado nación: soberanía, espacio territorial, idiosincrasia propia, lengua vernácula y cultura nacional.

En efecto, el Estado ha perdido su naturaleza de actor central en los asuntos mundiales; se encuentra en medio de fuertes rivalidades económicas, carreras tecnológicas y guerras comerciales; sufre las amenazas derivadas de la división internacional de la producción y del trabajo y enfrenta la revolución financiera internacional, que conduce a la pérdida de control sobre su propia moneda y sobre su política fiscal. Todo ello parece indicar que esa contradicción, entre la internacionalización de la economía y una realidad política profundamente nacional, expresa la esencia de la globalización.

Esta es la reflexión de Paul Kennedy en *Hacia el siglo XXI* (1), de 1993. Su enfoque es profundamente dialéctico. En su criterio, la humanidad se debate ante dos tendencias antitéticas y contradictorias que caracterizan nuestro tiempo: el «nacionalismo político» frente al «cosmopolitismo económico». Mientras que la disolución de la bipolaridad ha conducido a la multiplicación de los estados-nacionales y a un florecimiento de las ideologías nacionalistas, la economía se transforma en «una única y globalizadora unidad de actividad».(2) Esta contradicción fundamental, impone la necesidad de armonizar la integración económica y la revolución tecnológica con las estructuras políticas tradicionales, constituidas al amparo del Estado-nación. En este sentido, según Kennedy, los gobiernos, particularmente aquellos de países periféricos, enfrentan el desafío de la redistribución de la autoridad «hacia arriba» y «hacia abajo» (3)

Hacia arriba, como consecuencia de la acelerada internacionalización de la sociedad humana y la creciente importancia de organismos y acuerdos internacionales. Hacia abajo, como medio de estímulo para el desarrollo de la sociedad civil y la emergencia de unidades y zonas económicas internas. Todo ello torna más difícil el control de los acontecimientos y la propia posibilidad de fijar objetivos y de elegir los métodos de acción, por parte de los gobiernos nacionales. De aquí que los Estados, en aras de elevar la eficiencia y minimizar las consecuencias negativas de la dinámica de la economía internacional, procuren desarrollar acciones concertadas y se propongan fines comunes.

Efectivamente, es una idea de aceptación general que esta contradicción, entre globalización y Estado-nación, encuentra su medida, su equilibrio y las posibilidades de superación, en la integración regional (económica y política).(4) De aquí que, ac-

1 Kennedy, Paul. *Hacia el siglo XXI*. (Barcelona: Plaza y Janés Editores S.A, 1993), 506.

2 *Ibid*, 517.

3 *Ibid*, 586.

4 Cfr.: BID. *Latin America and the Caribbean in 1995* (Versión electrónica), 9.

tualmente, la dinámica política se presente en la forma de una intensa actividad internacional y que la evolución institucional tienda a la creación de una tupida red de vínculos supranacionales y supraestatales. Paradójicamente, la acción internacional se ha convertido en el motor de la política doméstica de los Estados y en el factor determinante, casi en términos de simple supervivencia, de la anterior y apacible vida nacional.

3. Las acciones hemisféricas de integración

De esta forma se explica la proliferación y la variedad de iniciativas y esfuerzos de integración regional que caracterizan, en lo que va de la década de los años noventa, a América Latina.⁽⁵⁾ En ello coinciden el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) y el Departamento de Comercio del gobierno norteamericano. En esta nueva dinámica internacional, se combinan los esquemas de integración hemisféricos, las relaciones subregionales, los *protocolos* a la integración regional, los *tratos* bilaterales y multilaterales y los acuerdos de cooperación internacional. A ella se suman las asociaciones de carácter multilateral, que promueven el desarrollo y la integración económicos de diversas regiones del hemisferio. En América Latina, la actividad integracionista alcanza una magnitud sin precedentes y destacan los acuerdos que promueven el desarrollo y la integración hemisférica. Entre ellas, contamos el Area de Libre Comercio de las Américas (ALCA), impulsada por la Cumbre de las Américas de 1994 y que se propone completar las negociaciones para el 2005 ⁽⁶⁾; la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), que promueve acciones de concertación y negociaciones; y el Grupo de Río, que representa la institucionalización del diálogo de América Latina con Europa y que constituye el único foro interregional entre ese continente y cualquier otra región del mun-

5 Cfr.: US Government. *Latin America's Regional Integration Process*. FCO Information Dept., August 1995 (Versión electrónica). 1.
6 *Ibid.*, 8.

do. A ello habría que sumar la extensa actividad que desarrolla en América Latina, desde inicios de la década pasada, la Unión Europea. Esta se encuentra ampliamente diversificada e incluye relaciones multilaterales, regionales, interregionales y bilaterales con las diversas regiones y países latinoamericanos.(7) Caractericemos brevemente esta eclosión integracionista del decenio de los años noventa.

América del Norte

En 1990, el presidente de los Estados Unidos, George Bush, promulgó la *Iniciativa de las Américas*. Concebida como una nueva forma de asociación entre Estados Unidos y América Latina, su propósito central consistía en la reorientación de las economías latinoamericanas hacia el mercado. Para ello, establecía un fondo multilateral destinado a financiar los procesos de reestructuración estatal y ajuste económico. La nueva ideología económica propugnaba la renegociación de la deuda externa por medio de programas ambientales y el desarrollo de programas de atracción de la inversión norteamericana hacia América Latina.

En 1988, los Estados Unidos y Canadá firman el tratado bilateral de libre comercio, por medio del cual se vinculan las economías más poderosas del hemisferio. En 1994 culminan las negociaciones, iniciadas en 1991, para la adhesión de México y se establece el North American Free Trade Agreement (NAFTA). De esta manera, no sólo se da la primera asociación comercial entre países industrializados y un país en desarrollo, sino que se crea el mayor mercado del mundo compuesto por alrededor de 360 millones de personas (8) de Chile fue invitado a formar parte del Tratado y desde 1994 inició la larga ruta de las negociaciones que le permitirá alcanzar su plena membresía.

7 Secretaría Permanente. «Unión Europea-América Latina: hacia una asociación más profunda». Capítulos del SELA, No.46, Abril-junio, 1996, 170 ss.

8 US Government, 6.

América del Sur

América del Sur, por su parte, presenta logros verdaderamente impresionantes. El MERCOSUR (formado por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay) adquiere su «forma definitiva» con el Tratado de Asunción, en marzo de 1991; comprende un área de 12 millones de kilómetros cuadrados y una población superior a los 190 millones de personas. En 1994, por medio del *Protocolo de Ouro Preto*, el MERCOSUR «adquirió un status legal comparable al de la Unión Europea»⁽⁹⁾ y acordó completar la Unión Aduanera para el año siguiente. De acuerdo con el BID ⁽¹⁰⁾ el año 1995 es particularmente significativo para el cono sur, ya que Chile negocia su ingreso al MERCOSUR, se incorpora a la APEC (*Asia-Pacific Economic Cooperation Forum*) y da inicio a las conversaciones formales para su incorporación al TLC. Para fines de 1995, el MERCOSUR da un nuevo paso histórico al firmar con la Unión Europea el Acuerdo Marco Interregional, la primera asociación comercial entre dos uniones aduaneras, cuyos acuerdos abarcan una audaz política de coordinación e integración en los aspectos políticos e institucionales entre ambas regiones.⁽¹¹⁾ Por último, en junio de 1996, Chile y la Unión Europea firman el Acuerdo de Florencia, por medio del cual se comprometen mutuamente a liberalizar el comercio y a profundizar las relaciones económicas bilaterales.

Más modesta, pero igualmente significativa, resulta la nueva etapa de la integración regional del Grupo Andino, formado por Bolivia, Ecuador, Perú, Colombia y Venezuela. Nació por el Acuerdo de Cartagena, en 1969, y abarca un mercado potencial de alrededor de 100 millones de personas. Sus propósitos de acelerar el desarrollo, incrementar las exportaciones y buscar la justa distribución de la riqueza, han enfrentado múltiples vicisitudes. El

9 *Ibid.*, 5.

10 BID. «*Economic Integration*» Latin America and the Caribbean in 1995 (Versión electrónica), 2.

11 Secretaría Permanente. «*Unión Europea - América Latina: hacia una asociación más profunda*». Ed. cit., 170 ss.

retiro prematuro de Chile, en 1976, y el alejamiento de Perú entre 1992 y 1994, para no detenernos en el problema del narcotráfico, dan idea de las enormes dificultades que enfrenta la integración en la región andina. Estas, son resumidas por el gobierno norteamericano en los siguientes conceptos: «large disparities in wealth and development between the nations», «protracted border dispute between Peru and Ecuador (which flared up again in late 1994 and remains unresolved) y «poor communications». Sin embargo, el mismo informe, señala que el Pacto Andino se revitaliza en la Sexta Cumbre del Consejo, reunida en Cartagena, en 1991. En este mismo año, firma un acuerdo de tercera generación con la Unión Europea, mediante el cual se le conceden privilegios especiales para el acceso de productos manufacturados y agrícolas al mercado europeo. En 1992 se pone en marcha el Area Andina de Libre Comercio y en 1995 se establece el Arancel Común Externo (ACE). El informe del BID de 1995 destaca este último paso, como un importante avance hacia la expansión del comercio intrarregional y la eliminación de barreras al flujo de capitales, bienes y servicios.(12)

Por su parte, el Grupo de los Tres (G-3) es la expresión de la conjunción birregional. Formado por Colombia, Venezuela y México, nació en 1990 como medio de coordinación de las políticas de estos países hacia América Central y el Caribe. Sin embargo, pronto evolucionó hacia la integración económica y la coordinación de actividades en los foros internacionales. En la Conferencia de Caracas, en 1992, decidió establecer un área trilateral de libre comercio y concluir el «proceso de liberalización» en

12 «In June of 1995, the Bank approved regional programming strategy for the Andean Group. This strategy focuses on the completion of key stretches of the Inter-Andean Highway System; the rationalization of regulatory frameworks in the areas of customs and service provision; support for small and medium-sized businesses, which represent an important source of employment in the economy; the creation of links between the member countries' capital markets; integrated development plans for trade corridors between the countries' borders; the modernization of Andean regional integration institutions; and compliance with the new agreements made under the Uruguay Round of the General Agreement on Tariffs and Trade (GATT)». BID. Ed. cit. 4.

1994. Actualmente, el G-3 se empeña en el fortalecimiento de las relaciones económicas y comerciales entre sus miembros, en el fomento y la diversificación del comercio y en el mejoramiento del acceso de sus productos al mercado mundial.(13)

El Caribe

El Caribbean Common Market (CARICOM) también se habría sumado a la reactivación de las actividades hemisféricas de integración regional. El Mercado Común del Caribe nació en 1973 y, actualmente, lo forman Antigua y Barbuda, Bahamas (miembro de la Comunidad, pero no del Mercado Común), Barbados, Belice, Dominica, Grenada, Guyana, Jamaica, Montserrat, St Christopher y Nevis, Santa Lucía, St Vincent y las Grenadinas, Surinam, Trinidad y Tobago, Islas Vírgenes Británicas y las Islas Turks y Caicos.(14)

A pesar de que su avance ha sido difícil, debido a su pobre industrialización y a su dependencia del monocultivo, ha progresado en la liberalización económica y en la coordinación de su actividad en los foros internacionales. En julio de 1994, se constituyó la *Asociación de Estados Caribeños* (AEC), formada por el CARICOM, Colombia, Costa Rica, Cuba, República Dominicana, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Surinam y Venezuela; sus objetivos son la promoción de la cooperación y la integración regional, la coordinación de la actividad en los foros multilaterales y permitir la colaboración en áreas de energía, transportes, educación, cultura, ciencia y tecnología. (15) Según el informe de 1995 del BID, el CARICOM se apresta a poner en marcha la segunda fase de su acuerdo aduanero, que consiste en la reducción de los aranceles no agrícolas a una tasa máxima del 35 por ciento. (16)

13 US Government, 3.

14 *Ibid.*, 4.

15 *Ibid.*, 5.

16 *BID*, 5.

Desde 1992, el CARICOM se encuentra interesado en estrechar sus lazos comerciales con los países centroamericanos. En su última reunión interministerial, celebrada en San José el 30 de noviembre de 1996, acordaron institucionalizar el diálogo con el fin de lograr la firma de un Tratado de Libre Comercio interregional y coordinar, a partir de ese momento, sus posiciones en los foros internacionales. Con este fin, se estableció «un Comité Técnico de Alto Nivel que sesionará anualmente y dos subcomisiones de comercio y cooperación, que se encargarán de examinar y recomendar acciones».(17)

América Central

Finalmente, también en Centro América se presenta un renovado interés por la integración regional en el curso de la presente década. Al superarse la violencia política que conmovió la región por más de diez años, surgen nuevos bríos para reactivar el viejo ideal de la unidad centroamericana. En 1991, mediante el Protocolo de Tegucigalpa, los Presidentes de Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua, Costa Rica y Panamá, deciden reformar la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA), de 1962, conceptualizándola como un organismo orientado a la integración política y económica de la región centroamericana. De esta forma, se constituye el Sistema de Integración Centroamericana (SICA) como marco institucional para la integración regional (18) y cuyo objetivo es convertir a Centroamérica «en Región de Paz, Libertad, Democracia y Desarrollo».(19) En el campo de la integración económica, el Protocolo de Tegucigalpa contempla entre sus propósitos el avance hacia la unión económica, el fortalecimiento económico y financiero y su inserción en la economía mundial.(20) Asimismo, define los mecanismos que orientarán

17 *Periódico La Nación*, 30 de noviembre de 1996, edición electrónica, San José, Costa Rica.

18 *Protocolo de Tegucigalpa a la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA)* artículo 2. En: *El sistema de la integración centroamericana: crítica de la visión oficial*. Alvaro de la Ossa, comp. (San José: Fundación Ebert, 1994), 138.

19 *Loc. cit.* Artículo 3 (Sic).

20 *Loc. cit.* Incisos e. y f.

su accionar institucional: «La gradualidad, especificidad y progresividad del proceso de integración económica, sustentado en el desarrollo regional armónico y equilibrado; y el tratamiento especial a países miembros de menor desarrollo relativo; la equidad y reciprocidad...»(21)

La constitución del SICA aportó la base para el posterior «relanzamiento» de la integración económica y para la modernización y la actualización del Mercado Común Centroamericano (MCCA). Este siguiente paso se da en octubre de 1993, mediante la suscripción del *Protocolo de Guatemala* o Protocolo al Tratado General de Integración Económica Centroamericana. En él, se establece la creación del Subsistema de Integración Económica Centroamericana (SIECA), que se dirige a la creación de la Unión Económica Centroamericana y cuyo objetivo básico 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 sus miembros, mediante un proceso que permita la transformación y la modernización de sus estructuras productivas, sociales y tecnológicas, eleve la competitividad y logre la reinserción eficiente y dinámica de Centroamérica en la economía internacional». (22)

En criterio de algunos autores, el Protocolo de Guatemala constituye la modernización definitiva del proceso de integración en el istmo. (23) De acuerdo con ellos, el *relanzamiento* se da desde una concepción— correcta de la integración como regionalismo abierto. Parte de una filosofía dialéctica, al comprender que la integración regional y la globalización son caras de la misma moneda y, en consecuencia, promueve una dinámica flexible,

21 *Ibid.*, 139. Artículo 4. Inciso e. (Sic).

22 *Ibid.*, 155. Artículo 3. (Sic).

23 Cfr.: Peña. «Seminario internacional sobre integración económica y competitividad en Centroamérica». PNUD, SIECA, San Salvador, 1993; Stevens, Willy. «Treinta años del Mercado Común Centroamericano visto por un europeo (un mercado que no se atreve a identificarse como tal)». Antología Centroamérica y el Caribe. Maestría en Relaciones Internacionales y Diplomacia, UNA, Heredia, 1996.

que toma en cuenta el desarrollo desigual, los intereses y la voluntad de los participantes. En 1995, BID estimó que el proceso de integración en América Central resultó positivo. Entre sus avances se señalan el crecimiento del comercio intrarregional y la modernización de las estructuras institucionales para la integración económica; el propio BID financió el Grupo Consultivo sobre Cooperación Técnica Regional para América Central, encargado de brindar asistencia y financiamiento al subsector de energía eléctrica y en áreas de recursos humanos, integración, legislación económica y manejo de recursos naturales. (24)

4. El dinamismo económico de América Latina

El resultado de la intensa actividad en el campo de la integración regional, ha incidido positivamente en el desarrollo económico de América Latina en el presente decenio. De acuerdo con las estimaciones preliminares del BID para 1996, la región se encuentra a las puertas de superar «la década perdida»(25) y de alcanzar una cifra histórica en su participación en el comercio mundial. (26) El aumento del 11% en el volumen total

24 In 1995, the Bank supported the Consultative Group on Regional Technical Cooperation for Central America (CGRTC-CA), which assists the countries in coordinating regional initiatives, by financing technical cooperation operations to foment regional development of the electricity subsector, to define a human resources training strategy in the region, and to promote more efficient management of natural resources. In addition, the Bank approved a program to provide further support to the CGRTC-CA in the areas of human resources development, institutional strengthening for Central American integration organizations, regulatory framework and economic legislation rationalization, natural resource management, and energy sector development». BID, Ed. cit , 3.

25 De confirmarse estas estimaciones preliminares cabe la posibilidad que las exportaciones globales de América Latina puedan recuperar nuevamente la participación del 5% en el comercio mundial que observaban a principios de la década de los 80". BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO. *Integración y comercio en América*.

Estimaciones preliminares para 1996. Departamento de Integración y Programas Regionales. División de Integración, Comercio y Asuntos Hemisféricos. Unidad de Estadística y Análisis Cuantitativo. Versión electrónica.

26 «Las estimaciones preliminares de las exportaciones totales en 1996 de las diferentes subregiones en el hemisferio muestran que por primera vez las ventas totales al mundo han superado el millón de millones de dólares, al incrementarse mas de un 7% con respecto a 1995 (Cuadro). Este hito se alcanza porque las subre-

de sus exportaciones, aunque inferior al 20% logrado en 1995, (27) así como «la extraordinaria aceleración del crecimiento» (28) durante el primer lustro, muestran el pujante dinamismo que caracteriza la actividad económica latinoamericana en el presente decenio.

Según esta misma fuente, el crecimiento del comercio intraregional, considerado uno de los requisitos esenciales de los procesos de integración, habría mostrado una evolución aún más favorable que sus exportaciones al resto del mundo. (29) En este campo, destacan las tasas de crecimiento del 10% y del 12% obtenidas por el NAFTA y el MERCOSUR, sobre sus exportaciones globales del 7% y del 6%, respectivamente.(30) La expansión del comercio es, a su vez, la responsable del crecimiento en la producción. De acuerdo con la CEPAL, el producto interno bruto (PIB) creció 3.4% en 1996, con lo que recobró una moderada tendencia expansiva, y el producto por habitante registró un incremento de 1.7%, en contraste con el descenso de 1.5% durante 1995. (31)

giones siguen impulsando la expansión del comercio, a partir de un crecimiento generalizado en las exportaciones globales de casi todos los países que las integran». *Ibid.*

27 «Esta disminución en las tasas de expansión es simultánea con las disminuciones en los niveles de crecimiento del comercio mundial, el cual de acuerdo con las primeras estimaciones efectuadas por la OMC sobre el volumen de mercaderías exportadas, durante el año en curso, este aumentaría apenas un 5%, en comparación con el 8% alcanzado en 1995». *Ibid.*

28 CEPAL. *Panorama económico de América Latina 1996*. (La versión oficial de este documento fue publicada por la CEPAL con la signatura LC/G.1937-P). Versión electrónica.

29 «El comercio intra-hemisférico también creció y lo hizo a un ritmo superior al de las exportaciones globales. Este comportamiento se observó a nivel de cada uno de los grupos de integración considerados, ya que sus exportaciones al hemisferio alcanzaron tasas de crecimiento más elevadas que la de las destinadas al mundo». BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO. *Integración y comercio en América*. Estimaciones preliminares para 1996. Ed. cit.

30 *Ibid.*

31 C E P A L. *Balance preliminar de la economía de América Latina y el Caribe. 1996*. (La versión oficial de este documento fue publicada por la CEPAL con la signatura LC/G.1947-P). Versión electrónica. Cfr.: CEPAL. *Panorama económico de América Latina 1996*.

A pesar de que el desempleo (con una tasa del 53%) continúa siendo el aspecto negativo, otros indicadores macroeconómicos son igualmente favorables: el descenso de la tasa promedio de inflación de 600% en 1994, al 26% en 1995 y al 22% para 1996; igualmente, se presenta un incremento inesperado del flujo de capital privado que, con un monto de 50 000 millones de dólares, «duplica con holgura la correspondiente a 1995 y se aproximaría a los valores máximos registrados a comienzos de los años noventa».(32)

Con la lamentable excepción de Costa Rica, esta misma dinámica de «expansión moderada» se presenta en América Central. Cuatro de los cinco países mostraron un crecimiento económico superior al 5% y el comercio intrarregional se mantuvo en un 20%(33). Como puede apreciarse en los *Indicadores económicos principales para los esquemas de integración del BID* (que se incluye como Anexo), la evolución centroamericana ocupa un lugar destacado, incluso en situaciones negativas como la deuda externa, en el panorama latinoamericano. Desde el punto de vista del proceso mismo de integración regional, los analistas consideran que América Central continúa sus avances «con una orientación más amplia». Durante 1996 se aplicaron calendarios de desgravación «conducentes a que en 2001 rija en los cinco países un arancel externo común nulo para los bienes de capital y materias primas no producidas en la región, así como uno máximo de 15% para bienes terminados que sí se produzcan en la misma».(34) Asimismo, tanto el BID como la Unión Europea han aprobado sendas estrategias de apoyo a Centro América. De acuerdo con los analistas internacionales, la integración centroamericana se encuentra en pleno despegue.

32 *Ibid.*

33 C E P A L. *Balance preliminar de la economía de América Latina y el Caribe. 1996.*

34 *Ibid.*

5. El itinerario centroamericano

La integración regional en América Central es una experiencia pionera en el continente americano. De acuerdo con Ramírez y Aguilar, los procesos integracionistas a nivel mundial, son resultado de la gran depresión económica de la década de los veinte y de la guerra mundial. A partir de estos dramáticos eventos, se desarrolló una especie de conciencia integrativa mundial que propició el surgimiento de los sistemas regionales de integración económica. América Central tomó la delantera hemisférica.

La ODECA

El primer hito de la moderna integración es la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA), en 1951(35). Acorde con la tradición histórica unionista, inspirada en las corrientes integracionistas de la postguerra e influenciada por los principios del novísimo sistema de las Naciones Unidas, su concepto de la integración regional privilegiaba la dimensión política de la unidad centroamericana. De acuerdo con Chamorro y Nájera, la ODECA tuvo una actuación muy limitada; no obstante, su significado histórico radica en el establecimiento de una estructura institucional y la creación de los primeros organismos regionales de integración, entre los cuales destaca la audaz creación de un Consejo Económico.(36) Otros organismos de gran importancia para la región y que, posteriormente jugarían un importante rol, fueron creados al calor de la ODECA, entre 1948 y 1955. Entre ellos, el *Consejo Superior Universitario Centroamericano* (CSUCA), en 1948; el *Instituto de Nutrición de Centroamérica y Panamá* (IN-CAP), de 1949; el *Instituto Centroamericano de Administración Pública* (ICAP) y el *Organismo Internacional Regional de Sani-*

35 Chamorro Marín, Edgar J. y Nájera, Rubén E. *Orígenes, evolución y perspectivas de la integración centroamericana*, Instituto Centroamericano de Estudios Políticos. INCEP. SI. Sfe., 21.

36 *Loc. cit.*.

dad Agropecuaria (OIRSA) ambos de 1953 y el Instituto Centroamericano de Investigación y Tecnología Industrial (ICAITI) de 1955.(37)

Todos estos organismos regionales contaron con el apoyo entusiasta de los países centroamericanos y cabe observar que contemplaron, desde el principio, la participación activa de Panamá. Otros dos instrumentos -según Chamorro y Nájera- de singular importancia para el avance de la integración económica centroamericana, son el *Régimen Centroamericano de Industrias de Integración* y el *Tratado Multilateral de Libre Comercio*. (38) Como puede apreciarse hasta aquí, los orígenes de la actual integración económica centroamericana no sólo se encuentran en la abstracción de un ideal unionista, sino que, también, adquieren la sistematicidad jurídica, la existencia institucional y la base material que le otorga la ODECA.

El MCCA

El progreso histórico que representa el paso de la ODECA al MCCA puede resumirse en la tendencia a privilegiar las relaciones económicas de integración regional y en su justificación racional por medio de la llamada «teoría de la sustitución de importaciones». De acuerdo con esta, la integración a la economía mundial dependía de la ordenada observancia de la secuencia *sustitución de importaciones –mercado común-exportación al mercado mundial* y del empleo de una política económica acorde con ello, encomendada al Estado.(39) Según Chamorro y Nájera, esta concepción pragmática de la integración inspiró la creación de los primeros instrumentos jurídicos y, por medio de ellos, permeó

37 Ramírez, Dante Gabriel y Aguilar B., Gustavo Adolfo. «Integración regional y reinserción en la economía internacional dos estrategias complementarias en la alternativa de desarrollo». En *«Antología Seminario Centroamérica y el Caribe en el sistema internacional»*. Tomo II. Jorge Cáceres, comp (Heredia, Universidad Nacional, Maestría en Relaciones Internacionales y Diplomacia, 1996), 160-161.

38 Chamorro y Nájera, 22.

39 *Ibid*, p. 24.

la definición final del Tratado General de Integración Económica Centroamericana, de 1960.(40) Por su medio, se constituía una zona de libre comercio y se instauraba un arancel común externo, con vista a la creación de una unión aduanera y se creaba el sistema institucional de la integración económica centroamericana: la Secretaría Permanente del Tratado de Integración Centroamericana (SIECA), como administradora del proceso, y el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), con la misión de apoyar el proceso de industrialización.

Los resultados no se hicieron esperar. A pesar de que las exportaciones se mantuvieron limitadas a unos cuantos productos y que los índices de importación de manufacturas permanecieron iguales, la zona de libre comercio y el arancel común externo ofrecían las condiciones de una economía de escala. Para 1966, el 94% de los productos centroamericanos transitaban libremente la región y se suprimieron las restricciones a la circulación de capitales(41) Paralelamente, se ampliaron las redes de comunicación y transporte, se establecieron mecanismos de pago y se aplicaron estímulos a las exportaciones. El resultado fue un incremento del comercio intrarregional sin precedentes: de 30 millones de dólares en 1960 a 300 millones de dólares en 1970.(42)

Muchos otros éxitos se atribuyen a la *época de oro* de la integración centroamericana, así como otros tantos fracasos se consideran las causas de su colapso. Los problemas estructurales en la economía empezaron a presentarse desde 1965 (43), pero parece ser que el golpe letal resultó la «guerra del fútbol», en 1969. Al año siguiente, en el momento que se preparaba la puesta en marcha de la unión aduanera, Honduras se separó de la zona

40 *Loc. cit.* Los autores se refieren al Tratado Multilateral de Libre Comercio e Integración Económica, al Convenio sobre el Régimen de Industrias Centroamericanas de Integración y al Convenio Centroamericano sobre Equiparación de Gravámenes a la Importación.

41 Stevens, *op cit.*, 4.

42 Chamorro y Nájera, 26.

43 *Ibid.*, 27.

de libre comercio, provocando una reacción análoga de los restantes países y conduciendo a la virtual desarticulación del libre comercio (44) A pesar de que el empuje de la década anterior mantuvo su inercia hasta avanzada la década de los setenta, ya a partir de 1972 los gobiernos centroamericanos empezaron a perder el entusiasmo por la integración e ignoran las propuestas de la SIECA para buscar la normalidad.(45)

Los signos de estancamiento se mostraron al finalizar la década. Aunque el valor del comercio aumentó de 300 millones de dólares en 1970 a 1.141 millones en 1980, el comercio de artículos manufacturados descendió del 26.8% de las exportaciones totales en 1970, al 24.1% en 1980 y cayó al 14.7% en 1986. De esta forma, el comercio intrarregional cae por debajo de los niveles alcanzados en la década de los años setenta. Al mismo tiempo que enfrenta las convulsiones militares, se interna ineluctablemente en las profundidades de la llamada «década perdida para América Latina». En virtud del conflicto, el componente político vuelve a ocupar el centro de atención de las relaciones intrarregionales. El desplazamiento de la economía se consume a medida que la crisis armada alcanza dimensiones geoestratégicas y se transforma en *high politics*. Aunque subsisten las instituciones y los instrumentos jurídicos, la dinámica de la integración económica es obliterada por la fuerza de los hechos.

El relanzamiento de la integración

No es preciso repetir aquí el profundo significado que revisiten los eventos de 1989 y las características de la nueva época histórica que se abre para la humanidad. La década de los años noventa aparece como el retorno progresivo a la normalidad política en Centroamérica, en el mismo momento que la problemática de la integración se convierte en el centro de interés de las relaciones internacionales. Animados por la inminencia de la paz

44 Stevens, 6.

45 Chamorro y Nájera, 28, 29.

y por las nuevas corrientes internacionales, los gobiernos centroamericanos establecen el marco de la nueva era de integración regional, mediante el Protocolo de Tegucigalpa, y, en 1993, con el Protocolo de Guatemala, se define y aprueba la estrategia centroamericana ante los nuevos retos de la globalización.

De acuerdo con el *Seminario Internacional sobre Integración Económica y Competitividad en Centroamérica* (convocado por el PNUD y la SIECA, en agosto de 1993), el *relanzamiento* de la integración centroamericana se basa en un nuevo concepto de las relaciones económicas internacionales y el papel de los procesos regionales en la era de la globalización. Ahora, la integración se concibe como un instrumento funcional de capacitación para competir a nivel global y, por tanto, representa la superación de la vieja estrategia de integración «hacia adentro», como sustitución de importaciones. De esta manera, según el documento, se dejan atrás los planteamientos «defensivos» que caracterizaron los años setenta y ochenta y se opta por el concepto de la «integración para la inserción» en el mercado mundial. Tal y como lo señalan diversos autores, el *relanzamiento* se da desde una concepción correcta acerca de la globalización. Subyace en su planteamiento una filosofía dialéctica que comprende la integración regional y la globalización como caras de la misma moneda y que, su vinculación estrecha, es la clave para subsistir.

Efectivamente, el Protocolo de Guatemala concibe la integración como un medio para la inserción de Centroamérica en la economía internacional (*Artículo 1, inciso a*) con el fin de elevar la competitividad de la economía regional y lograr el bienestar y el crecimiento de las economías domésticas (*Artículo 3*). Estos objetivos encuentran su base en la concepción de la integración como un proceso histórico, regido por los principios de gradualidad, de coordinación y de regularización; pero, al mismo tiempo, de flexibilidad, convergencia de políticas y desarrollo desigual de los Estados Partes. Con ello, no sólo se establecen los medios y procedimientos comunes que comprometen la voluntad de los miembros, sino que queda abierta la posibilidad de que los avan-

ces dependan de las condiciones y de la voluntad propias de cada país (*Artículo 52*). En ello parece radicar la peculiaridad de la integración centroamericana.

Por una parte, los Estados se comprometen a observar un itinerario, que marca el rumbo general del proceso de integración y que contempla, al menos, cinco etapas para el desarrollo y perfeccionamiento de los medios específicos de integración económica: la consolidación de la *Zona de Libre Comercio Centroamericana*; la armonización de las relaciones comerciales externas por medio del perfeccionamiento del *Arancel Centroamericano de Importación*; la constitución de la *Unión Aduanera Centroamericana*; el logro de la libre movilidad de la mano de obra y de capitales; y, finalmente, la completa integración monetaria y financiera centroamericana. Como parte integrante de este impulso, los Estados Partes se comprometen al establecimiento de políticas sectoriales comunes en los campos del turismo, el mercado agrícola, la ciencia y la tecnología, los recursos humanos y el medio ambiente.

Por otra parte, la integración económica es concebida como un proceso dinámico, contradictorio, en el cual los Estados participen según sus propias necesidades nacionales y de acuerdo a las condiciones de su desarrollo económico. Para ello, prevé el mecanismo del consenso en la adopción de decisiones y su naturaleza vinculante sólo para aquellos países que coincidan en su necesidad o conveniencia. Los autores citados no se refieren a este aspecto peculiar del *Protocolo de Guatemala*, que parece contradecir no sólo sus propias conclusiones sobre la necesidad de normalizar las reglas del juego y alcanzar un nivel de seguridad jurídica que dé confianza a la inversión de capitales, sino también la preeminencia de la institucionalidad, reafirmada en la Ronda de Uruguay y en la última cumbre del G-7, en junio de 1996.

No obstante, tal y como lo hemos señalado más arriba, esa flexibilidad es considerada su principal virtud, ya que combina la integración y la globalización y parte de la realidad del desarrollo

desigual de los Estados signatarios. Quizá, el aspecto más sensible radique en el amplio espacio que otorga a la conveniencia y a la voluntad política de las partes. Estos aspectos son expresamente señalados por el gobierno norteamericano como una particularidad de la nueva integración centroamericana.⁽⁴⁶⁾ El carácter no vinculante de las decisiones, para los Estados que no las compartan, viene a sellar la novedosa y singular concepción de la integración centroamericana.

6. La nueva concepción integracionista

Naturalmente, las peculiares características de la integración centroamericana son objeto de debate, de tratamiento teórico y de definiciones operativas. Indudablemente, el peso mayor de esta responsabilidad ha recaído en la CEPAL, que ha redoblado esfuerzos por esclarecer la dinámica integracionista latinoamericana y elaborar una estrategia de desarrollo, acorde con el actual proceso de globalización económica. A ambos flancos de la acción cepalina, se desarrollan diversos análisis e interpretaciones, que se proponen explicar la naturaleza de los procesos de integración regional y su presunta coherencia con la realidad concreta. En Costa Rica, Alvaro de la Ossa y Eduardo Lizano Fait, representan cabalmente los nuevos enfoques teóricos sobre la integración centroamericana.

La «integración oficial»

El esquema centroamericano de integración ha provocado numerosas reacciones de parte de teóricos, analistas y políticos en la región. En Costa Rica, las críticas más severas y radicales provienen de Alvaro de la Ossa, vinculado a la socialdemócrata Fundación Friedrich Ebert. En su criterio, la nueva integración, que denomina «oficial», es de tendencia neoliberal. Esto signifi-

46 «The Guatemala Protocol, of October 1993, contains a number of escape clauses for countries uncertain about full integration and for the weaker economies in the region». US Government, *op. cit.*

ca que propugna la integración sólo en el campo económico y, específicamente, en el plano comercial. Según su planteamiento, el error básico de la nueva concepción integracionista consiste en «considerar que la solución de los problemas económicos es la base de la solución de todos los problemas, y que, en el caso de los de orden social, su resolución es una consecuencia automática de la solución de los problemas económicos» (47) A ello, se suma la ignorancia de la realidad centroamericana como resultado de la superposición de crisis estructurales que se suceden desde la Colonia. De acuerdo con el autor, las falencias sustantivas del nuevo enfoque integracionista serían las siguientes:

- La «homogeneidad asimétrica» que alcanza la situación política en la región centroamericana. Esta se expresa en la emergencia de una nueva clase política de relevo, de corte tecnocrático y neoliberal. Existe, pues, homogeneidad en los intereses políticos. Sin embargo, difieren en la forma del ejercicio del poder, provocando una asimetría en los métodos de control.
- La «política económica compartida» con los organismos financieros internacionales, que se proponen orientar la economía hacia el mercado internacional y que, incluso, exigieron acuerdos en contra de la integración centroamericana, en el decenio de los años ochenta.
- La «política compartida» en la reestructuración del sistema político, mediante el desmantelamiento del Estado y la privatización de sus instituciones sin método o plan alguno.

Para de la Ossa, estas poderosas fuerzas condicionantes cambian el sentido de la integración y la convierten en instrumento de los intereses económicos de los países industrializados. Por esta

47 De la Ossa, Alvaro. «La nueva integración económica centroamericana: otro instrumento del neoliberalismo?» En *El sistema de integración centroamericana: crítica de la visión oficial*. Alvaro de la Ossa, comp. (San José: Fundación Ebert, 1994), 15 (Sic).

razón, la nueva integración es ilusoria y, si acaso, adquiere la forma de un inocuo sistema de cooperación entre países, modulada externamente. Así, llega a la siguiente conclusión: «En consecuencia lo que ahora se denomina integración, es una modalidad estrictamente comercial de perfeccionamiento de la zona de libre comercio y de desmantelamiento de la protección, que no conduce más que a un mejor acceso de estos mercados por parte de los países industrializados metropolitanos».(48)

No parece haber discusión sobre los extremos de los planteamientos elaborados por de la Ossa. Las grandes fuerzas económicas de nuestro tiempo son impulsadas por los países desarrollados para su mayor beneficio, ya que ellos dominan el capital, la industria, la tecnología y, por si acaso, la fuerza. Parodiando a Lenin, habría que decir que el globalismo es la fase superior del imperialismo. Sin embargo, la propia globalización escapa al control de sus promotores y pone de manifiesto la profunda interdependencia y los graves peligros que se ciernen sobre el Norte y el Sur, indistintamente (49) Interdependencia económica, porque no es posible ampliar la frontera de posibilidades de la producción (FPP), lo cual es una contradicción in re; interdependencia social, porque la pobreza del Sur amenaza convertirse en oleadas masivas de inmigrantes hacia el Norte y «tercermundizar» a los países desarrollados; finalmente, interdependencia medioambiental, ya que compartimos por igual el escenario ecológico y su alteración sería de consecuencias fatales para toda la humanidad.(50)

Para las posibilidades de desarrollo del capitalismo, impulsado ahora por la liberalización de las trabas políticas, y para la nueva dimensión de la seguridad del género humano, los pobres son el peor negocio. Ello es reconocido taxativamente por la Unión Europea y por el propio G-7 en su última declaración. (51) Igual-

48 *Ibid.*, 23, 24 (Sic).

49 Cfr.: Bochart, Klaus-Dieter. *La unificación europea: nacimiento y desarrollo de la Unión Europea*. Oficina de Publicaciones de las Comunidades Europeas, Luxemburgo, 1995.

50 Cfr.: Kennedy, Paul. *Op. cit.*

51 Cfr.: Comisión Europea. *20 preguntas y respuestas sobre el Convenio de Lomé entre la Comunidad Europea y los países del espacio Africa-Caribe-Pacífico*,

mente, este es el contenido profundo y revolucionario de la nueva orientación programática de las Naciones Unidas, expresado en la Agenda para el Desarrollo. (52) Prospeccionar la evolución y resultados de estas iniciativas es la tarea de los futurólogos; personalmente, me limito a señalar su reconocimiento como características esenciales del actual proceso de globalización. Quizá, este matiz, no era lo suficientemente claro en 1993.

El regionalismo abierto

Una nueva perspectiva teórica sobre la nueva integración es sostenida por la CEPAL desde 1995. Sus conclusiones son de importancia capital para valorar la originalidad del Protocolo de Guatemala. Desde el punto de vista de los fundamentos teóricos, la CEPAL concibe la globalización como un proceso objetivo, que acaece con la misma realidad de una fuerza física natural; desde el punto de vista de los fundamentos de la teoría de la integración, reconoce la objetividad de los procesos de integración y que, antes de cualquier plan, ya se encuentran en marcha. El concepto de «eclosión», usado para calificar los procesos integrativos en nuestro decenio, refiere a las relaciones que surgen espontáneamente en la realidad latinoamericana, más que a la capacidad de controlarlos mediante un poderoso y, quizá, malévol plan.

Al mismo tiempo, una porción indeterminada de estas acciones discurre por canales institucionales y adquieren existencia jurídica en la forma de cuatro acuerdos formales de integración, más de veinte acuerdos bilaterales y muchos compromisos de liberalización del comercio en Centro América, México, Colombia, Venezuela y el Caribe. (53) A ello habría que añadir la Cum-

-
- Bruselas, 1996; Lyon G-7 Summit. Economic Communiqué: Making a success of globalization for the benefit of all, 28 June 1996 (Versión electrónica).
- 52 Development and International Economic Cooperation. *An Agenda for Development. Report of the Secretary-General*. General Assembly, United Nations, A/48/935, 1994.
- 53 CEPAL. *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe. La integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad*. (Santiago de Chile: Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Setiembre de 1994), 42.

bre de las Américas, de cobertura hemisférica, y el Acuerdo Marco Interregional entre la Unión Europea y el MERCOSUR, de trascendencia histórica, ya que vincula dos uniones aduaneras y abarca aspectos políticos e institucionales de claros contornos integrativos; también México y Chile han suscrito sendos acuerdos con la Unión Europea y, tanto la Comunidad Andina como América Central, poseen acuerdos de cooperación «de tercera generación» con Europa. Al señalar esta compleja situación, la CEPAL se refiere en términos de «plétora de compromisos adquiridos». (54)

Ante esto, no pareciera viable un esquema mental rígido para enfrentar la problemática de la integración latinoamericana. La propia dinámica de la realidad actual exige la elaboración de categorías, hipótesis y teorías más audaces, que respondan más directamente al mundo concreto, aunque se elaboren el mundo de los conceptos. Desde este punto de vista, el concepto cepalino de regionalismo abierto no corresponde a un sistema preconcebido y puesto en marcha organizadamente como en los tiempos de la «sustitución de importaciones». Más bien constituye un modelo explicativo, que intenta responder a las siguientes interrogantes:

¿Por qué se debe favorecer la integración? ¿Qué tipo de integración es el que hay que propiciar? ¿Cuáles son los mecanismos e instrumentos más idóneos para impulsar la integración en la actual coyuntura? ¿En qué se diferencian los 'nuevos' esquemas de los adoptados en los años sesenta y setenta? ¿Cómo se concilian los objetivos de la política económica nacional con los compromisos integradores? ¿Conviene promover la gradual convergencia de todos estos acuerdos en uno solo de alcance regional, o es preferible respetar la heterogeneidad de las diversas situaciones y abandonar la pretensión expresa de llegar a configurar una zona de libre comercio latinoamericana?. (55)

54 *Ibid.*, 7.

55 *Loc. cit.*

De acuerdo con Gert Rosenthal, Secretario Ejecutivo de la CEPAL, la clave para comprender la actual eclosión de las dinámicas integrativas radica en el descubrimiento que la integración regional «podría ser funcional a mejorar la inserción de América Latina y el Caribe en la economía internacional». (56) Esta idea central del regionalismo abierto tiene una serie de importantes implicaciones. Una primera cuestión que amerita destacarse es la relativa al carácter cognoscitivo de esta conclusión. La aserción sobre la funcionalidad de la integración es, en modo alguno, de naturaleza ideológica ni expresa un juicio apriorístico. La esencia de la nueva concepción es el resultado de la experiencia de medio siglo de dinámicas integrativas y del profundo conocimiento alcanzado sobre la naturaleza, la estructura y la dinámica de la sociedad internacional. Se trata, pues, del descubrimiento de un hecho objetivo, de una propiedad que se manifiesta en la dinámica de las relaciones económicas en la era de la globalización.

Una segunda cuestión trata del carácter dialéctico de la nueva concepción teórica de la integración regional. En efecto, la esencia de la nueva concepción consiste en reconocer la interacción dinámica que se establece entre el factor internacional y el factor regional, entre el «trato no discriminatorio» en el campo del comercio internacional y la «suscripción de acuerdos preferenciales», instrumentos típicos de los procesos de integración regional.

Mediante el regionalismo abierto, se busca combinar armónicamente «el proceso de creciente interdependencia económica a nivel regional, impulsado tanto por acuerdos de preferencias 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» (57). Por tanto, el regionalismo abierto es la adecuada conjuga-

56 Rosenthal, Gert. *Globalización, libre comercio y relaciones económicas internacionales* (Guatemala: Primer Congreso Latinoamericano de Relaciones Internacionales e Investigaciones para la Paz, 1995), 2 (Sic).

57 *Ibid.*, 2, 3.

ción de la apertura al comercio internacional, mediante el desarrollo de relaciones multilaterales y la adquisición de compromisos múltiples, y de la interdependencia regional, que expresa «ingredientes preferenciales» resultados de la historia, del medio geográfico o de rasgos culturales compartidos. En pocas palabras, Rosenthal define el regionalismo abierto por su propósito de «conciliar la mejor inserción internacional con la profundización de nexos de interdependencia entre los países de la región» (58) De esta manera, se supera la vieja tendencia a enfrentar las contradicciones mediante la eliminación formal de los polos negativos y se opta por un enfoque profundamente dialéctico, que permite contar con un modelo conceptual mucho más acorde con la dinámica objetiva de los eventos. Pero, para nuestros fines inmediatos, la conclusión más importante, que se deriva de los precedentes razonamientos, es la atinente a la congruencia de la multilateralidad en condiciones de integración. El planteamiento de Rosenthal no puede ser más taxativo en cuanto a la validez y urgencia de una respuesta afirmativa.

La «acción común regional»

Al otro lado de la CEPAL, en dirección opuesta a las tesis sostenidas por de la Ossa, se encuentra el concepto de «acción conjunta regional», formulado por el costarricense Eduardo Lizano Fait (59). De acuerdo con ella, la integración debe ser circunscrita a la atención de los problemas específicos que impiden el desarrollo económico entre los países centroamericanos. En consecuencia, sus objetivos no se encuentran orientados, como en el pasado, a la constitución de un espacio económico y «menos aún (a) la constitución de un mercado común, caracterizado por la libre movilidad de los factores de la producción dentro de la región». (60) Ello da como resultado una integración «a la carta»,

58 *Ibid.*, 3.

59 Cfr.: Lizano Fait, Eduardo. «¿Hacia un nuevo enfoque de la integración regional?». *El nuevo orden económico internacional: temas sobre la inserción de Centroamérica en los 90*. Fundación del Servicio Exterior para la Paz y la Democracia, comp. FUNPADEM, San José, 1996.

60 *Ibid.*, 112, 113.

que regresa al concepto de «la integración por proyectos», según Lizano, formulado por el propio Rosenthal y otros en la década de los sesenta. (61) Esta nueva concepción integracionista es consecuente con el modelo de desarrollo adoptado más recientemente y que «lleva a la mayor liberalización y globalización de la economía internacional». Y agrega: «Esto implica, automáticamente, una mayor integración entre los países participantes en los mercados internacionales...».(62) A pesar de las aparentes diferencias con el regionalismo abierto, la concepción de la acción común regional aparece como una consecuencia natural de aquél. La acción común regional se presenta como un medio para reducir los costos de la apertura internacional, mientras que el regionalismo abierto permitiría obtener los máximos beneficios de ella, ya que facilita y agiliza la inserción de los países en la economía mundial. (63) Debido a la laxitud y la especificidad que adquieren las relaciones de integración regional en este enfoque, la consecuencia de implementar políticas económicas internacionales multilaterales, cae por su propio peso. De acuerdo con el modelo de desarrollo por medio de la apertura y liberalización, la integración económica presenta las siguientes características: a) la integración no es regional (algún grupo de países), sino internacional (todos los países) y b) la integración no es cerrada (proteccionista), sino, abierta, basada en el proceso de apertura de los países miembros» (64) De esta manera, la tesis de Lizano Fait ofrece una respuesta afirmativa acerca de la congruencia entre la integración y las relaciones económicas multilaterales. Más bien, habría que decir que esta posibilidad constituye el núcleo de la concepción de la integración como «acción común regional».

7. La actual dinámica integracionista

De acuerdo con la CEPAL, desde la firma del Tratado de Libre Comercio entre Costa Rica y México, el destino de América Central se encuentra indisolublemente vinculado al de este último país. México se ha convertido en el socio

61 *Ibid*, 114.

62 *Ibid*, 126.

63 *Ibid*, 127.

64 *Ibid*, 126.

natural más importante para Centroamérica. Por esta razón, el mayor desafío de la integración centroamericana, su inserción internacional, pasa por la ampliación de su ámbito geográfico con la adhesión definitiva de Panamá y la deseable creación de una zona mesoamericana de libre comercio. No obstante, en ambas direcciones, la situación centroamericana es sumamente errática y no alcanza, ya en 1997, resultados concretos. Por su parte, Costa Rica ha venido desarrollando, al menos hasta 1995, una estrategia propia, mucho más clara y eficiente, que se ha convertido en el modelo cepalino para el resto de Centroamérica. Pero, en lo que a nuestros objetivos interesa, la actuación costarricense ha logrado estampar su sello en los resultados del Protocolo de Guatemala y, por ende, en la nueva concepción del regionalismo abierto.

La acción internacional centroamericana

Como hemos visto, a partir de 1990, con el despegue de la integración de «segunda generación», la actividad internacional latinoamericana ha alcanzado dimensiones históricas. Tampoco en este campo, Centroamérica es la excepción. Muy temprano en el decenio, los países centroamericanos empezaron su protagonismo en el escenario integracionista. Desde 1990 se iniciaron las negociaciones para el relanzamiento de la integración regional y se firmaron los protocolos de Tegucigalpa (1991) y de Guatemala (1993). Pero la actividad centroamericana no se redujo a eso.

En enero 1991 se firman los Acuerdos de Tuxtla Gutiérrez, mediante los cuales México reconoce los desequilibrios económicos entre ambas partes y profundiza la cooperación internacional, con miras a la creación de una zona común de libre comercio (65); en 1994, Costa Rica logra culminar las negociaciones mediante la firma del primer tratado formal entre México y un país

centroamericano. En 1991 se iniciaron los primeros acercamientos a Colombia y Venezuela, con el fin de crear una zona de libre comercio entre Centroamérica y el G-3. Las negociaciones se prolongaron hasta 1993, cuando se firmó un primer *Acuerdo sobre Comercio e Inversión entre Colombia, Venezuela y los países de Centroamérica*. Paralelamente a ello, los países centroamericanos negocian su ingreso al GATT, Costa Rica logra concluir exitosamente sus negociaciones en noviembre de 1989 y el período finaliza en 1994, con la adhesión de Honduras. (66) Al mismo tiempo, América Central desarrolla un diálogo permanente con el CARICOM desde 1992 y forma parte de la Asociación de Estados Caribeños.

Algunos otros elementos podrían ampliar este recuento; pero basten estos casos para mostrar la intensa actividad que llevó a cabo América Central, durante el primer lustro del decenio, en el campo de las relaciones económicas internacionales. Sin embargo, con la excepción de Costa Rica, ninguna de las iniciativas centroamericanas ha culminado con la firma de un tratado formal y «ningún país centroamericano, ni solo ni en conjunto, ha celebrado un acuerdo de libre comercio con otro país en el hemisferio». (67) Dos años después de escritas estas palabras, sólo Costa Rica ha incursionado nuevamente en la economía internacional, mediante la firma del *Acuerdo de Promoción y Protección de las Inversiones* con Chile, en 1996.

De acuerdo con el diagnóstico calificado de Anabel González, Ex Directora de Negociaciones Comerciales Internacionales del Ministerio de Comercio Exterior costarricense, la modalidad de las negociaciones centroamericanas presenta dos características, que no pueden ser menos que sorprendentes: «por un lado,

-
- 66 Trejos, Rodolfo. «Centroamérica y el GATT». En: *Escenarios de Centroamérica ante los cambios en el entorno económico mundial*, 89.
- 67 González, Anabel. «La participación de Centroamérica en los tratados de integración del continente americano». En: *El nuevo orden económico internacional: Temas sobre la inserción de Centroamérica en la década de los 90*. Ed. cit., 138.

no se adopta ninguna actitud activa de propiciar la suscripción de estos acuerdos (...) y, por otro, aquellos cuya negociación se inicia, no se concluyen» (68). Efectivamente, en 1992, ante los desacuerdos sobre la modalidad de la integración, Guatemala, Honduras y El Salvador constituyeron el «Triángulo del Norte», con el objetivo de acelerar su integración. En 1993 Nicaragua ingresó al grupo, para constituir el llamado CA-4. Ante las tratativas bilaterales de Costa Rica con México, en aparente contradicción con el «espíritu» de Tuxtla Gutiérrez, el CA-4 decidió entablar sus propias negociaciones. Al suspenderse estas actividades bilaterales en 1993, Nicaragua decidió continuar por sí sola y tendría grandes posibilidades de convertirse en el segundo socio centroamericano de México.(69) El 11 de marzo de 1994, el Triángulo del Norte reinició formalmente sus negociaciones con México; pero, hasta mediados de 1996 no se habían obtenido progresos destacables. (70) La negociación parece encontrarse atascada.

Una situación similar nos revelan las negociaciones de los países centroamericanos con Colombia y Venezuela. Amparo Pacheco presenta su desarrollo de la siguiente manera: «Los países de Centroamérica sostuvieron un proceso de acercamiento en el campo comercial con Colombia y Venezuela en 1991 y 1992, intensas negociaciones comerciales orientadas a la suscripción de un Tratado de Libre Comercio, durante 1993 (.) Este proceso perdió dinamismo durante 1994 y en la actualidad no está muy claro la prioridad que los países Partes del mismo le asignan a concluirlo» (71) ¿Cómo puede explicarse esta curiosa situación?

Anabel González presenta dos conclusiones que responden a la anterior pregunta. Primero, los países centroamericanos no están convencidos de las virtudes de los tratados de libre comer-

68 *Ibid*, 140.

69 Cfr.: Stevens, *Op. cit.*.

70 Stevens, 16.

71 Pacheco, Amparo. «Las negociaciones comerciales de los países de Centroamérica con Colombia y Venezuela». En: *Escenarios de Centroamérica ante los cambios en el entorno económico mundial*. Ed. cit., 199. (Sic).

cio y, segundo, carecen de la capacidad institucional para hacerlo, en el sentido del desarrollo de la sociedad civil y los medios de comunicación política y de consenso social. (72) En suma, no hay voluntad ni capacidad políticas para enfrentar los procesos de negociación comercial y de inserción en la economía mundial. Una conclusión semejante presenta el Embajador de Bélgica para América Central, en la conferencia ya citada. En su criterio, el nuevo esquema de integración posee un acertada dirección. «Sin embargo -agrega-, todavía no ha alcanzado todo su potencial y todavía no ha satisfecho todas las expectativas que generó, entre otros en materia de exportación hacia terceros mercados. Pareciera que falta voluntad política y entusiasmo para coronar con éxito esta iniciativa y transformarla en motor de desarrollo nuevo y duradero».(73)

La estrategia costarricense

Este panorama, de por sí confuso, viene a ser completado con la profunda fragmentación política y económica que sufre la región centroamericana. Panamá se ha limitado a responder cortésmente a las invitaciones centroamericanas, pero no formó parte del Mercado Común en el pasado y no ha mostrado gran interés en las nuevas iniciativas integracionistas. Tuvo una participación estrictamente formal en la firma del Protocolo de Guatemala y no parece interesarle el Parlamento Centroamericano; aunque profundamente vinculada a Costa Rica, por razones geográficas (es, virtualmente, su único límite fronterizo) y comerciales, según el Embajador Stevens, Panamá mira hacia el Sur. Costa Rica, por su parte, con el comercio intrarregional más bajo y con el desarrollo político y social más elevado de la región, mira hacia el Norte. En lenguaje diplomático, se habla de las «reticencias» de ambos países hacia los vínculos intrarregionales; lo cierto es que los diferendos existen y causan profundas perturbaciones al proceso integracionista centroamericano.

72 González, 141.

73 Stevens, 24.

Independientemente de las razones de Costa Rica, y de su validez política y económica, su estrategia internacional ha pesado, esencialmente, en la nueva etapa integracionista centroamericana. Bien podríamos afirmar que, la nueva conceptualización sobre la integración regional, fue forjada en el proceso de negociaciones del Protocolo de Guatemala y que su principal promotor fue el gobierno costarricense. Esta conclusión se desprende claramente del análisis de los protocolos a la integración centroamericana, que forma la segunda parte del libro de Alvaro de la Ossa, ya citado.

Su idea principal es, de nuevo, que los tratados de integración «oficial» se reducen a un «esfuerzo de coordinación de políticas de apertura», que rompe con la clásica idea de la integración como soberanía compartida. En su concepto, la verdadera intención de este estilo de integración es la de «mantener entre los países centroamericanos una red de cooperación comercial y financiera, que parte de un estricto sentido de nacionalismo, lo cual no permite ni política ni intelectualmente esperar de este tipo de gobiernos -y de sus partidos políticos- un sentido realista de la integración, de soberanía compartida, como base para continuar participando en el mercado internacional, con algún grado de autonomía».(74)

Aunque el objetivo del artículo es reiterar sus argumentos, aporta una importante información para reconstruir la estrategia costarricense en las negociaciones del Protocolo de Guatemala y su papel en la conformación del nuevo concepto de la integración regional. Esta, se perfila en el transcurso de las negociaciones efectuadas a lo largo de 1993 y encuentra su expresión en la letra y el espíritu del acuerdo alcanzado. Inmediatamente después de la aprobación del Protocolo de Tegucigalpa, el 13 de diciembre de 1991, inicia el proceso de negociación entre los países centroamericanos, con el fin de cumplir los extremos acordados y pre-

74 De la Ossa, Alvaro. «Notas sobre el alcance y significación de los nuevos tratados de la integración oficial» *Op. cit.* 81.

parar el nuevo tratado de integración económica centroamericana. El primer anteproyecto, elaborado con el auxilio de varias comisiones y bajo la responsabilidad de la SIECA, fue presentado a la consideración de los gobiernos en noviembre de 1992. Los gabinetes económicos designaron una comisión para recoger las observaciones de los gobiernos y presentar una versión definitiva. Al ser conocida por los ministros, el 14 de mayo de 1993, la delegación costarricense expresó su disconformidad con el anteproyecto.

Al parecer, «diferencias de fondo» impedían a este país aceptar los términos del Protocolo y se presentó un nuevo anteproyecto, que pretendía precisar «lo que quizá pueda ser el común denominador de la región en estos momentos». La tesis central de la representación costarricense, recogida por de la Ossa, es de una claridad prístina: «las relaciones comerciales y económicas modernas no pueden admitir fronteras geográficas»; por tanto, la integración ya no responde al esquema de un «sistema cerrado».(75) De esta manera, la «zona caliente» del conflicto lo constituían la unión aduanera. Costa Rica deseaba conservar la autonomía de su política comercial con terceros países y concluir sus negociaciones con México, para la firma del acuerdo de libre comercio. Efectivamente, como dice de la Ossa, eran de preverse cambios sustanciales en el Protocolo que aprobarían los Presidentes a finales de ese mismo año.

La versión aprobada del Protocolo de Guatemala incluye, en la Sección Segunda del Título III, un articulado referido a las relaciones comerciales externas. En este campo, el propósito de los países firmantes es evolucionar hacia una política conjunta de relaciones comerciales con terceros, en un clima de convergencia y armonización gradual. No obstante, mientras se alcanza ese fin, el artículo 12, en su segundo párrafo establece: «Los Estados Parte podrán negociar unilateralmente acuerdos con terceros países, siempre que informen previamente...» Del mismo modo, en la

75 *Ibid.*, 94.

siguiente sección, dedicada a la unión aduanera, el artículo 17 establece que los «Estados Parte en forma flexible y gradual coordinarán y armonizarán sus políticas para eliminar divergencias, particularmente en el campo de los impuestos, tasas y otros cobros que afecten el comercio intrarregional».

Los desafíos del regionalismo abierto en Centroamérica

Finalmente, en enero de 1995, circuló un documento de la CEPAL en el que analiza el estado de la integración centroamericana y recomienda un conjunto de medidas para continuar avanzando por la ruta del regionalismo abierto.⁽⁷⁶⁾ De acuerdo con su análisis, el desafío del regionalismo abierto en América Central consiste en la utilización de los instrumentos de integración, para elevar la competitividad regional en el mercado mundial. En esta perspectiva, el documento recomienda actuar en dos direcciones estratégicas: la profundización y la ampliación de la integración.

Por profundización, se entiende la estabilización macroeconómica, la apertura del régimen comercial y el crecimiento de la inversión extranjera. En esta dirección, el Tratado de Libre Comercio entre Costa Rica y México presenta dos problemas concretos: la posibilidad de la llamada «triangulación» de los productos mexicanos desde Costa Rica y la ventaja «desleal» que representa el acceso costarricense a insumos mexicanos sin aranceles. Para el primero, la CEPAL recomienda que las normas de origen sean «sencillas, transparentes y poco exigentes», de modo que no obstaculicen el comercio de Costa Rica con la región y sean favorables a los intereses industriales de los países con alta importación de insumos. En cuanto al segundo, considera que, las condiciones más favorables para las empresas costarricenses, son plenamente normales en las zonas de libre comercio y que

76 CEPAL. *El regionalismo abierto en América Central: Los desafíos de profundizar y ampliar la integración*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 13 de enero de 1995.

sus resultados tardarán en manifestarse. En pocas palabras, en esta dirección de la profundización de la integración, la CEPAL minimiza los temidos efectos de la ruptura del arancel externo común centroamericano y parece inclinarse hacia el modelo costarricense.

Pero, esta impresión se convierte en hecho consumado cuando avanzamos hacia la segunda dirección estratégica: la ampliación de la integración centroamericana. Según ella, sería congruente con el regionalismo abierto y conveniente para los esfuerzos de integración, una política flexible para la adhesión de nuevos miembros. Ello no sólo prevendría sobre los peligros de los acuerdos bilaterales y la multiplicación de compromisos de integración, que actualmente caracterizan el entorno jurídico internacional centroamericano, sino que también potenciaría las capacidades regionales, como lo ha demostrado el crecimiento continuo de la Comunidad Europea. El primer y más importante socio «natural» de Centroamérica en América Latina es Panamá. No sólo por su pertenencia natural a la región, sino por los vínculos comerciales, que hacen de Panamá el principal mercado latinoamericano de los cinco países del istmo y estos, a su vez, constituyen el principal destino latinoamericano de las exportaciones panameñas.

Sin embargo, el socio comercial más importante para la región continua siendo, sin duda, México. En consecuencia, la CEPAL considera que el Acuerdo entre Costa Rica y ese país, es un estímulo para la organización de las relaciones de los otros países centroamericanos con su vecino del Norte. La principal virtud que se le atribuye es su carácter claro y definido, por lo que constituye un modelo para la superación de la «telaraña de acuerdos con distintos grados de profundidad, cobertura geográfica y plazos de liberalización», (77) que caracteriza el entorno económico de la globalización centroamericana. Pero la recomendación cepalina va aún más allá: «La respuesta más congruente con

77 *Ibid*, 47.

el regionalismo abierto sería llegar a un acuerdo de toda Centroamérica con México, que *reemplace* al tratado de Costa Rica con México» (78) Algo similar ocurrió con el acuerdo bilateral entre Estados Unidos y Canadá cuando, por presión de este último país, la adhesión mexicana significó la creación del TLCAN. Otro tanto habría ocurrido con el MERCOSUR, ya que surgió, por iniciativa uruguaya, del reemplazo del tratado bilateral entre Argentina y Brasil. La experiencia podría repetirse en América Central. El documento concluye presentando diversas opciones, que me permito citar *in extenso*:

La pregunta clave es si entre México y los países centroamericanos habrá alguno dispuesto a jugar el papel de Canadá o Uruguay en otras latitudes. Por una parte, México y Costa Rica deberán aceptar que su acuerdo bilateral sea sustituido por uno más amplio, que incluya a todos los países centroamericanos. Por otra, los demás países centroamericanos deberán estar dispuestos a tomar el convenio de Costa Rica y México como referencial fundamental para negociar el nuevo acuerdo, tal como hizo México frente al de Canadá y los Estados Unidos. Una variante de este proceso sería que el tratado de Costa Rica con México estuviera sujeto a una adhesión de los demás países centroamericanos, en el entendido de que el proceso de negociación podría conducir a modificaciones sustanciales del acuerdo bilateral original. Otra posibilidad, más ambiciosa, sería definir una nueva zona de libre comercio que estableciera las normas que rijan tanto el comercio intracentroamericano como al comercio entre los países centroamericanos y México: se trataría de un nuevo tratado de libre comercio, de Mesoamérica, que vendría a sustituir tanto al acuerdo bilateral entre Costa Rica y México como al Tratado General de Integración Económica Centroamericana.(79)

78 *Loc cit.* (Subrayado en el original).

79 *Ibid.*, 49.

8. Los obstáculos a la integración

La Unión Europea es el modelo obligado de la integración regional. Sus actuales éxitos, parecen opacar y, a veces olvidar, el tortuoso camino recorrido. Ha requerido más de treinta y cinco años de esfuerzos renovados y adquiere su identidad propia sólo en el presente decenio. Las dificultades que ha debido enfrentar resultan proverbiales. Una región destruida y agotada por la guerra; desgarrada por las divisiones políticas que surgieron del conflicto; desvinculada por una historia milenaria de desarrollos nacionales; incomunicada por la existencia de numerosas lenguas vernáculas y centenares de dialectos; escindida en zonas ricas, de amplia tradición industrial, y zonas pobres, cuya sociedad agraria se hundía en las brumas de la Edad Media, hace años. Pero, por encima de todas estas dificultades, una región que no ha cuenta en su historia con una tradición o una ideología integracionistas. De aquí que, el aspecto de las «diferencias» como obstáculo para la integración, especialmente en Centroamérica, sea tratado con no poca ironía desde la perspectiva europea (80)

América Central, a diferencia de Europa, posee un inmenso potencial integracionista. Sus ventajas no pueden ser más positivas: tiene a su favor la homogeneidad cultural y lingüística, la tradición histórica común e, incluso, de acuerdo con Pérez Brignoli, la geomorfología y el escenario ístmico. Además, en contraste con la situación europea, ha contado con una tradición política unionista, que arranca con la Independencia de España, en 1821 (81), y que constituye una preocupación histórica recurrente, al punto tal, que parece constituir un auténtico imperativo de la conciencia centroamericana.

No obstante estas condiciones, la integración centroamericana enfrenta dificultades de la más diversa índole y gravedad. En el campo económico, resultan extremas: el mercado regional

80 Cfr.: Stevens, *op. cit.*

81 Cfr.: Chamorro y Nájera. *Op. cit.*

continúa siendo extremadamente reducido para las modernas economías de escala; carece de medios de comunicación y de la infraestructura básica para la producción industrial; persisten trabas a la circulación de personas, existen grandes disparidades en el volumen del comercio intrarregional de cada país y desequilibrios notables en las políticas macroeconómicas. La escasa disciplina en la política económica exterior, crea dificultades para concertar acciones y atender problemas comunes. Las posibilidades de alcanzar la unión aduanera parecen cada vez más lejanas y se carece de la capacidad de persuasión para atraer a Panamá hacia el proceso integracionista centroamericano. Aún sumando a este último país, así como al conjunto de países del CARICOM, que forman parte de la «sociedad natural» centroamericana, la región no alcanza las dimensiones mínimas de una verdadera economía de escala.

Fuera del campo de la integración regional, la cuestión es aún más compleja y desalentadora. Aquí, las dificultades poseen raíces históricas que es preciso tener en cuenta. En efecto, los profundos lazos culturales, producto de un mismo espacio geográfico, de una tradición histórica compartida y del dominio de una lengua común, distraen la atención del observador y parecen anular o, al menos, relativizar excesivamente, las tendencias centrífugas y disgregadoras que ha debido enfrentar la región. Estas, se presentan bajo dos formas básicas: la balcanización centroamericana y la poderosa gravitación norteamericana sobre estos diminutos países. Pero un nuevo elemento parece empezar a jugar un papel decisivo en las dificultades para la integración: el Estado de derecho y la institucionalidad democrática; es decir, el desarrollo de la sociedad civil. Ello pone a Costa Rica en un estado de excepción permanente, ya que se considera, equivocadamente, que su sociedad civil es producto de la ausencia de la institución militar.

La balcanización centroamericana

Los distintos países emergen de una historia colonial común y, no obstante la poderosa ideología unionista que inspiró la lucha

por la Independencia y los reiterados intentos de unificación política, los diferentes países centroamericanos se encaminaron hacia la consolidación de su estado nacional. La «balcanización» de la América Central se impuso a las Provincias Unidas del Centro de América. ¿Cuáles son las causas de esta dinámica aislacionista? ¿Cuáles factores históricos explican la separación política de Centro América? ¿Qué clase de procesos son capaces de oponerse y derrotar la fuerza de un medio geográfico, una historia y una cultura comunes?

La naturaleza ístmica de la América Central no deriva sólo de su ubicación geográfica. A ello, habría que sumar la verdadera obsesión española por encontrar la ruta de paso hacia el Sur, que generó sangrientas disputas por el control del territorio centroamericano, durante el siglo XVI, y que fue delineando los contornos políticos de la geografía colonial. El istmo centroamericano ofrece, al menos tres rutas de paso: La de Panamá, descubierta por Balboa en 1513; la del Río San Juan, entre Nicaragua y Costa Rica, que alcanzaría su apogeo como Vía del Tránsito, a mediados del siglo XIX; y la ruta del Golfo de Honduras que, siguiendo el curso el río Lempa, alcanza las planicies de El Salvador y el Golfo de Fonseca. Es, precisamente, en su naturaleza ístmica, en sus potencialidades como ruta de paso, que radica el valor estratégico de la América Central.

Esta ventaja geográfica se convierte en un punto de atracción de los intereses de las clases dominantes locales y en elemento dinamizador de la historia centroamericana. Ya durante la Colonia, las clases dominantes comprendieron que la posesión de estas rutas interoceánicas, constituía un valor estratégico; pero, fue durante el siglo pasado, casi en forma paralela a los procesos de Independencia y la consolidación de los estados nacionales, que las capacidades tecnológicas hicieron posible el sueño canalero. Al valor estratégico se añadió la ventaja competitiva y las clases dominantes se aferraron al control de sus espacios geográficos, potencialmente canaleros. Al calor de esta esperanza, se constituyeron y consolidaron los estados nacionales y se forjó una men-

talidad ístmica peculiar, que determinaría el destino de la unidad centroamericana. Esta es la tesis del «imperativo canalero», desarrollada por Pascal Girot.(82)

De acuerdo con ella, la «balcanización» centroamericana expresa las expectativas de las clases dominantes nacionales de «insertarse» en el mercado mundial, mediante la construcción de un canal interoceánico. El Canal de Panamá, al mostrar el dominio alcanzado por la ingeniería y el desarrollo de una tecnología pesada para la construcción de megaproyectos, lejos de desalentar, estimuló las esperanzas de lograr su emulación. Después de la Segunda Guerra Mundial, el amplio progreso en la tecnología naval, que se presentó en todo su dramatismo con la construcción de superbuques para uso comercial, volvió a encender la llama de la esperanza. La obsolescencia del Canal de Panamá ha venido reactivando el «imperativo canalero» y profundiza la desintegración centroamericana.

El primer y fundamental efecto de la balcanización es la separación política. La constitución de los Estados-naciones centroamericanos significa la multiplicación de fronteras, nuevas trabas a la circulación de cosas e ideas y la separación física de la actividad económica. Pero, como lo muestra la historia centroamericana, la separación política, la consolidación del Estado nacional, poco a poco se transforma en aislamiento geográfico y en la concentración de esfuerzos en los asuntos domésticos. La carretera Interamericana, que fuera una cuestión de Estado en las relaciones de Centroamérica con los Estados Unidos en los años cuarenta, cayó en desuso durante los conflictos armados del decenio de los años ochenta y, hoy día, es una vía técnicamente obsoleta; todavía, a finales del siglo XX, América Central carece de una verdadera carretera y de medios de transporte interregionales.(83) Al mismo tiempo, como acatando el llamado del «impe-

82 Cfr.: Girot, Pascal. «Perspectivas canaleras en Centroamérica» *La política exterior norteamericana hacia Centroamérica: reflexiones y perspectivas*.

Mónica Vera Campos y José Luis Barros Horcacas, ed. Flacso/Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa. México, 1991.

83 Stevens, 17.

rativo canalero», se entabla una silenciosa competencia por la construcción de puertos y vías alternas de comunicación interoceánica (carreteras, ferrocarriles, sistemas *roll on rol off*, oleoductos); y la empresa del Canal de Nicaragua o, de todas maneras, de un canal alternativo, reaparece con persistente regularidad.

Ahora bien, el efecto de la balcanización no es sólo la separación política y geográfica, sino el desarrollo de múltiples nacionalidades. La estructura política centroamericana, prácticamente no ha sufrido cambios desde el siglo XVI y ello contribuye a la consolidación de la identidad nacional. Inevitablemente, al mismo tiempo que surgen intereses nacionales objetivos, se desarrollan también sentimientos nacionalistas, más poderosos que las propias raíces comunes y que determinan el accionar histórico de los pueblos. Al parecer, en Centroamérica, esto es particularmente cierto.⁽⁸⁴⁾ No se trata, creo, de un nacionalismo «de frontera», como el mexicano o el cubano, sino de uno provinciano, propio de la sociedad agraria.

El último resultado de la balcanización, que consuma el aislamiento político y geográfico de Centroamérica, es lo que podríamos llamar la enajenación geográfica. Esta consistiría no sólo en la fragmentación de la unidad natural del istmo centroamericano en partes independientes, sino su transformación en partes extrañas entre sí. Sólo así, puede explicarse el absurdo histórico de excluir a Panamá de la región centroamericana; o de llamar «Atlántico» al Mar Caribe, en una muestra del mayor desarraigo geográfico y cultural.

De esta forma, el «imperativo canalero» se convierte en una poderosa fuerza desintegradora. Sus efectos, se muestran aun en los métodos de la «integración a la fuerza» de los primeros unionistas. De acuerdo con Girot, «la integración económica y política de Centroamérica es incompatible con un imperativo transístmico que sigue vigente».⁽⁸⁵⁾ Las iniciativas históricas de inte-

84 *Ibid.*, 21.

85 Girot, 329.

gración, en realidad, reflejaban las erráticas relaciones de poder entre los distintos países y nunca llegaron a cristalizar; sólo una vez, con ocasión de la invasión de Walker, en 1856, los países centroamericanos lograron concertar un acuerdo unánime.⁽⁸⁶⁾ Desde este punto de vista, es difícil hablar de la existencia de bandos regulares a favor y en contra e, incluso, de una voluntad política integracionista por parte de ciertos estados. Junto a la ideología unionista, que actúa como fuerza política centrípeta, el Estado nacional, que opera como fuerza centrífuga. En los polos de la contradicción se encuentran los mismos opuestos a que venimos haciendo referencia: la unión centroamericana *versus* el imperativo canalero. Contradicción que se resuelve políticamente con la balcanización centroamericana y la consolidación de diversos Estados nacionales. A partir de ese momento, que acaso coincida con la montura del siglo XX, las relaciones interregionales deben ser consideradas en otro estadio de su desarrollo histórico.

La gravitación norteamericana

A pesar de que, durante todo el siglo XX, el panorama centroamericano es modulado por los intereses geoestratégicos norteamericanos, podemos distinguir tres etapas básicas: la política del enclave, el despotismo reaccionario y la «modernización» de los ejércitos centroamericanos. Las economías agroexportadoras de la América Central son, en realidad economías «mixtas»: el café, en manos de las oligarquías nacionales; el banano, bajo control norteamericano en situación de enclave. A pesar de las contradictorias relaciones que establecen, ambos factores interactúan dinámicamente para generar y mantener la estabilidad política en la región. Esta etapa, que se prolonga hasta 1930, se caracteriza por el despliegue de los intereses geoestratégicos norteamericanos ⁽⁸⁷⁾ Su prioridad en la región, era la seguridad del Canal de Panamá; para lo cual requería de una mayor estabilidad política,

86 Chamorro y Nájera, 10.

87 *Ibid*, 10 ss.

convulsionada por continuas guerras entre Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua. Debido a ello, las relaciones intrarregionales entraron en la fase de «paz, amistad y comercio» entre los países centroamericanos, felizmente patrocinada por Washington, que inauguró la era de la solución negociada de los conflictos regionales. Los acuerdos se negociaban bajo la estricta tutela norteamericana y, al menos una vez, a bordo de un navío de guerra.(88) En este período, a pesar de los métodos de la diplomacia de las cañoneras y sus invasiones, Estados Unidos no goza de una verdadera hegemonía, ni en lo económico ni en lo militar. (89) Los países centroamericanos siguen mayormente vinculados al comercio y la asistencia militar europea.

A partir de la Gran Depresión, las oligarquías tradicionales fueron incapaces de mantener el control político por medio de sus partidos políticos. La crisis económica y el auge de los movimientos populistas, puso a las clases dominantes en una posición defensiva y les obligó a buscar un nuevo modelo para la defensa de sus intereses. De esta manera, se establece una compleja alianza entre la oligarquía, los sectores empresariales vinculados al negocio de la exportación y el ejército. Surgió, así, una especial manera del ejercicio del poder que Enrique Baloyra denomina «despotismo reaccionario».(90) La oligarquía renuncia al ejercicio directo del poder y recurre a las dictaduras personalistas que, apoyadas directamente por Washington, pronto pulularon en la región. A pesar de que el autoritarismo de los años treinta fue concebido como una solución temporal, al desaparecer las dictaduras a mediados del siglo XX, el ejército mantuvo una formidable influencia en el aparato del Estado. En muchos casos, el ejército desplazó a la oligarquía y se convirtió en una especie de nueva burguesía.

88 *Ibid.*, 17.

89 Cfr.: Bulmer-Thomas, Víctor. *La economía política de Centroamérica desde 1920*. Banco Interamericano de Integración Económica (BCIE), San José, 1989.

90 Cfr.: Baloyra-Herp, Enrique. «Reactionary Despotism in Central America», *Antología Seminario Centroamérica y el Caribe en el sistema internacional*. Ed. cit.

La hegemonía y el dominio político norteamericano acaba por imponerse durante la Segunda Guerra Mundial, cuando los ministerios de seguridad y defensa latinoamericanos son sustraídos de sus propios gobiernos y pasan a control directo de Washington.(91) Después de 1945, en el marco de la Guerra Fría y la doctrina del *containment*, bajo la inspiración de Nicolás Spykman, los Estados Unidos estableció la lucha contra la unidad latinoamericana, como parte de su política geoestratégica. En ello, los ejércitos jugaron un papel fundamental. En Centroamérica, la institución castrense ocupó todo el espacio de la sociedad civil y se apoderó del aparato estatal. Bajo el auspicio y el control norteamericano, se desarrolló el proceso de reforma de los ejércitos centroamericanos, que concluyó su modernización, profesionalización e institucionalización.(92) que incluía una alta ideologización no sólo contrarrevolucionaria, sino contra las demandas de los actores sociales emergentes y las instituciones democráticas.(93)

Esta forma del ejercicio del poder, en una alianza de las clases dominantes, las fuerzas armadas y el imperialismo norteamericano, genera un conjunto de asimetrías que inciden, fundamentalmente, en el desarrollo de la sociedad civil centroamericana. En ello, radicarían las diferencias específicas que caracterizan los países centroamericanos. No tanto en el color de la piel, en la lengua o las costumbres, sino en el desarrollo de las instituciones políticas y de la conciencia social a ellas ligada. Sin embargo, esta conclusión no parece evidente por sí misma, ya que la historia centroamericana misma se encuentra llena de paradojas. Aunque, a finales del siglo pasado, Costa Rica se encontraba a la cabeza del poderío militar en Centroamérica, durante el siglo XX consolida su sociedad civil, mediante el desarrollo del estado de

91 Cfr.: Soto Harrison, Fernando. *¿Qué pasó en los años 40?* Editorial Universidad Estatal a Distancia, San José, 1991.

92 Cfr.: McDonald, Ronald H. «Civil-Military Relations in Central America: The Dilemmas of Political Institutionalization». *Antología Seminario Centroamérica y el Caribe en el sistema internacional* Ed. cit.

93 Baloyra, 225.

derecho y de la apertura de amplios espacios democráticos. Guatemala, por el contrario, cuna de la Independencia y de las ideas liberales, evoluciona como un régimen de ocupación colonial, con rasgos típicos de apartheid que bien la podrían calificar como la «Sudáfrica» de la América Central.

Entre estos dos polos, se desenvuelve el drama de la historia centroamericana. Cerca del modelo costarricense, se desarrolla la nacionalidad panameña, fuertemente condicionada por la política norteamericana de enclaves en su territorio y cuyo nacionalismo evoluciona hacia el fortalecimiento de la sociedad civil. El modelo militarista encuentra terrenos fértiles en el norte del istmo y su vigencia coincide en forma directa con la hegemonía norteamericana en la región. Nicaragua y El Salvador desembocaron en pavorosos conflictos bélicos durante el decenio de los años ochenta y condujeron a la región a la peligrosa categoría geoestratégica de «punto caliente» del planeta. Tal y como lo reconoció la Unión Europea en 1984, la conflagración centroamericana había alcanzado tales proporciones, que amenazaba la propia seguridad europea y, en consecuencia, la paz mundial. América Central fue, pues, el último gran conflicto de la guerra fría, el escenario de la última guerra fría mundial. Las consecuencias de este evento histórico fueron devastadoras y casi terminaron por agotar las fuerzas de los pueblos centroamericanos.

Junto al *Diktat* y la amenaza de intervención, que ha sido la constante en sus relaciones con Centroamérica, Estados Unidos desarrolló una política exterior basada en el más simple bilateralismo. Debido a ello, si bien las iniciativas de cooperación estadounidenses han sido un fracaso para el desarrollo económico de América Latina, constituyen un éxito político al mantener la fragmentación regional. Desde este punto de vista, parece que la inclusión selectiva de países latinoamericanos al TLC (México y las negociaciones con Chile), es la expresión rediviva de aquella misma política hemisférica. Sin lugar a dudas, la actividad norteamericana en América Latina ha contribuido decisivamente en la consolidación del aislamiento de los distintos países y ha sellado la fragmentación política centroamericana.

La particularidad costarricense

El imperativo canalero, la gravitación norteamericana y la entronización del despotismo reaccionario, como medio político para mantenimiento del poder de las clases dominantes, da como resultado la aparición de altos contrastes en las características de la región. Uno de ellos ha llamado poderosamente la atención, en cuanto resume el desarrollo desigual centroamericano y constituye la expresión metafórica de los extremos de la contradicción. Me refiero a la fermentada peculiaridad de la evolución histórica costarricense.

Concuerdo con Baloyra y McDonald, cuando sostienen que la clave para interpretar el desarrollo histórico centroamericano radica en la evolución de la institución militar; discrepo, cuando exceptúan a Costa Rica y la convierten en mero referente empírico. Soy del criterio que, en el caso costarricense, la clave de su peculiaridad no es la ausencia del ejército; sino que, por el contrario, es la peculiaridad del ejército costarricense lo que constituye la verdadera clave de su evolución democrática. En efecto, después de la independencia, Costa Rica sigue el mismo patrón militarista de los otros países centroamericanos. Más bien, según los últimos resultados de la investigación histórica, inaugura el siglo XX con una sociedad profundamente militarizada y de alta capacidad bélica. (94) La tradición militar costarricense tiene sus bases en la Campaña Nacional de 1856-57, de la que Costa Rica surge como líder regional, gozando del típico prestigio del vencedor y del ejército fogueado en operaciones militares de enverga-

94 Cfr.: Muñoz Guillén, Mercedes. *El Estado y la abolición del ejército en Costa Rica, 1914-1949*. San José: Editorial Porvenir, 1990; Muñoz Guillén, Mercedes. «Los problemas de la seguridad del Estado costarricense 1940-1948». *Historia de Costa Rica en el siglo XX*. Comp. Jaime Murillo Víquez. San José: Editorial Porvenir S.A., 1990; Campos Vargas, Mariana. «La coyuntura 1940-1948: el ascenso de nuevas fuerzas sociales y los cambios en las funciones del Estado». *Historia de Costa Rica en el siglo XX*. Comp. Jaime Murillo Víquez. San José: Editorial Porvenir S.A., 1990; y, Solís Salazar, Edwin y González Pacheco, Carlos Eduardo. *El Ejército en Costa Rica, poder político, poder militar. 1821-1890*. San José, C.R.: Editorial Alma Mater, 1991.

dura internacional. Su poderío se consolidó con los gobiernos de los generales Guardia (1870-82), Fernández (1882-86) y Soto (1886-89) y, para finales del siglo XIX, contaba con tres cuartas partes de la población sobre las armas. Ya para el nuevo siglo, Costa Rica constituía la primera potencia militar centroamericana.

Paradójicamente, la consolidación de la institución castrense en Costa Rica coincide con el cierre de la Universidad de Santo Tomás y el privilegio de la educación general básica por encima de la educación superior. La única institución que ofreció una formación regular, de carácter profesional y laica, fue el ejército. No existe un estudio de estos aspectos de la historia militar costarricense; no obstante, su prestigio e influencia en la vida social es claramente perceptible y permite suponer las características de la formación militar. Las necesidades técnicas, además de la estrategia y las tácticas de guerra, obligaban al estudio de la geometría, con el fin de dominar los principios de la balística, base de la moderna artillería; el desplazamiento de tropas imponía el conocimiento de la topografía y la orientación astronómica; las clases superiores estudiaban la historia de los conflictos militares; probablemente, la formación incluiría algunos elementos de la ética y la filosofía y, por supuesto, el latín. Las inquietudes culturales sólo podían ser satisfechas por medio de la carrera militar y, pronto, los cuarteles se transformaron en los únicos medios de cultura, disciplina y prestigio social.

De esta forma, y en conjunción con la gran reforma educativa de la época, el ejército costarricense pudo superar las funciones elementales de alfabetización que cumplen las instituciones castrenses en el resto de Centroamérica.⁽⁹⁵⁾ En la época de mayor esplendor, cuando el ejército de Costa Rica se volvió contra el pueblo en 1917, los liberales aprovecharon su derrota para quitarle el inmenso poder que había alcanzado. Fue drásticamente reducido y limitado y se abrió la posibilidad para su sustitución por una policía civil; pero nadie pensó en su abolición. El ejército, bajo control del Estado y lejos de las estructuras de poder, fue

95 McDonald, 141.

considerado una institución necesaria, que había consolidado la nacionalidad costarricense y mantuvo su prestigio social hasta su extinción en 1948. El acto de la abolición constitucional, con toda la importancia y el significado que representa, fue sólo el trámite de defunción de una institución desahuciada, cuya suerte quedó definitivamente sellada con la creación de la Universidad de Costa Rica, en 1940, y que sufrió el colapso final durante la guerra civil de 1948.

En efecto, el punto de quiebra del ejército se da con la derrota de los Tinoco y la sucesiva hegemonía política liberal hasta 1936. En 1920, Julio Acosta lanza la consigna de «perdón y olvido», al mismo tiempo que inaugura una fuerte restricción en el presupuesto de defensa; política ésta acentuada en los dos períodos del gobierno de Ricardo Jiménez (1924-28; 1932-36) y en la segunda administración de Cleto González Víquez (1928-32). De acuerdo con el informe de la primera misión militar norteamericana, para 1940 el arsenal costarricense estaba compuesto de armas inservibles y la oficialidad del ejército era nombrada por razones políticas.(96) Para 1948, sólo contaba un oficial con experiencia de combate, constaba de alrededor de quinientos efectivos dislocados en todo el país y poseía una fuerza de élite de creación norteamericana, la Unidad Móvil, que a duras penas alcanzaba los setenta efectivos.(97) De todas formas, la abolición constitucional del ejército consumó la separación de Costa Rica de su entorno centroamericano y completó el cuadro de los profundos contrastes que presenta la región.

9. Conclusiones

La integración centroamericana presenta un agudo contraste con las tendencias observables en la región latinoamericana. Comparte con ella, la vía del crecimiento económico, el aumento de las exportaciones y el crecimiento del comercio

96 Cfr.: Schifter, Jacobo. *Las alianzas conflictivas*. Editorial Libro Libre, San José, 1991.

97 Cfr.: López, Juan-Diego. *Los cuarenta días de 1948: la guerra civil en Costa Rica*. Producto de investigación, Universidad Nacional, 1995.

intrarregional; pero, se diferencia por el errático carácter que muestra su política económica, por la estrechez geográfica de su concepción integracionista y por el ostensible desinterés por la integración que muestran los países centroamericanos. Esto la mantiene en un estado de latencia vegetativa, que le impide su despegue definitivo y cuyo futuro inmediato despierta un amplio escepticismo.

El Protocolo de Guatemala no refleja estas contradicciones, por cuanto responde más a las concesiones logradas por Costa Rica y a su propia estrategia económica internacional, que a una concepción compartida; pero, tampoco en Costa Rica su aceptación es homogénea. Sin lugar a dudas, el nacionalismo centroamericano ocupa un importante papel en la creación de condiciones adversas; pero, su magnificación, oculta un hecho fundamental. La fuente de mayores resistencias a la integración centroamericana es la sociedad política, debido a las exigencias del mantenimiento del aparato estatal y a los privilegios a él ligados. Ello explica la ausencia de «voluntad política» y el generalizado desinterés por la integración, que se percibe en los medios oficiales centroamericanos. Asimismo, explica el aislamiento de la región en sus relaciones conjuntas con terceros y la pluralidad y dispersión de sus iniciativas internacionales; aspectos que fueron certeramente detectados por la CEPAL. El aislacionismo, pues, es la nota dominante de los países centroamericanos en sus relaciones intrarregionales.

La posibilidad explicativa que ofrecen las hipótesis sobre las fuentes históricas de la desintegración centroamericana, permite superar las representaciones casuísticas, basadas en interpretaciones parciales o en prejuicios. De ellas se desprende que, la clave de la integración centroamericana, se encuentra en la sociedad civil. Esto en un doble sentido: por una parte, la sociedad civil es la víctima principal de la acción desigual de las fuerzas desintegradoras; por otra, la sociedad civil, profundamente deprimida y escindida de los Estados, carece de participación en las trascendentes decisiones políticas de nuestros días. De aquí surge la

principal conclusión: el meollo de la integración centroamericana radica en que, sus procesos, se concentran en los niveles institucionales de la sociedad política: se trata, pues, de una peculiar «integración estatal» que, muchas veces, no supera el nivel de los compromisos entre los gobiernos de turno. Todo parece indicar que los estados centroamericanos, independizados de sus respectivas sociedades civiles, se convierten en los principales obstáculos para la integración regional.

Queda claro, también, el acierto de la estrategia integracionista costarricense en las negociaciones del Protocolo de Guatemala y en la conducción de las relaciones con México, tendientes a la firma del Tratado de Libre Comercio. La concepción integracionista que la inspira, aparece como precursora del regionalismo abierto y constituye el modelo cepalino para la acción integracionista centroamericana. Sin embargo, tampoco en este respecto encontramos una posición homogénea en Costa Rica. Queda por evaluar, aún, la actividad internacional de la presente administración, su consecuencia con los compromisos acordados y los resultados del reciente Acuerdo para la Protección y la Promoción de la Inversiones entre Costa Rica y Chile. A la luz de los criterios de la CEPAL, que aportan un modelo para el análisis de la disciplina integracionista y para la evaluación de los acuerdos bilaterales entre partes desiguales, el pronóstico es reservado. Lo cierto es que, la emulación de las condiciones alcanzadas en las relaciones económicas internacionales, es una tarea difícil; de lograrse, aportará nuevos beneficios a la estrategia centroamericana de integración regional.

Bibliografía citada



Baloyra-Herp, Enrique. «Reactionary Despotism in Central America», *Antología Seminario Centroamérica y el Caribe en el sistema internacional*. Tomo II. Jorge Cáceres, comp. Heredia, Universidad Nacional, Maestría en Relaciones Internacionales y Diplomacia, 1996.

BID. «Economic Integration». *Latin America and the Caribbean in 1995*. (Versión electrónica).

Bulmer-Thomas, Víctor. *La economía política de Centroamérica desde 1920*. Banco Interamericano de Integración Económica (BCIE), San José, 1989.

Campos Vargas, Mariana. «La coyuntura 1940-1948: el ascenso de nuevas fuerzas sociales y los cambios en las funciones del Estado». *Historia de Costa Rica en el siglo XX*. Comp. Jaime Murillo Víquez. San José: Editorial Porvenir S.A., 1990.

C E P A L. *Balance preliminar de la economía de América Latina y el Caribe*. 1996. (La versión oficial de este documento fue publicada por la CEPAL con la signatura LC/G.1947-P). Versión electrónica. Cfr.: CEPAL. *Panorama económico de América Latina* 1996.

CEPAL. *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe. La integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad*. Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Santiago, Setiembre de 1994.

CEPAL. *El regionalismo abierto en América Central: Los desafíos de profundizar y ampliar la integración*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 13 de enero de 1995.

Bibliografía citada



- Baloyra-Herp, Enrique. «Reactionary Despotism in Central America», *Antología Seminario Centroamérica y el Caribe en el sistema internacional*. Tomo II. Jorge Cáceres, comp. Heredia, Universidad Nacional, Maestría en Relaciones Internacionales y Diplomacia, 1996.
- BID. «Economic Integration». *Latin America and the Caribbean in 1995*. (Versión electrónica).
- Bulmer-Thomas, Víctor. *La economía política de Centroamérica desde 1920*. Banco Interamericano de Integración Económica (BCIE), San José, 1989.
- Campos Vargas, Mariana. «La coyuntura 1940-1948: el ascenso de nuevas fuerzas sociales y los cambios en las funciones del Estado». *Historia de Costa Rica en el siglo XX*. Comp. Jaime Murillo Víquez. San José: Editorial Porvenir S.A., 1990.
- C E P A L. *Balance preliminar de la economía de América Latina y el Caribe*. 1996. (La versión oficial de este documento fue publicada por la CEPAL con la signatura LC/G.1947-P). Versión electrónica. Cfr.: CEPAL. *Panorama económico de América Latina* 1996.
- CEPAL. *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe. La integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad*. Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Santiago, Setiembre de 1994.
- CEPAL. *El regionalismo abierto en América Central: Los desafíos de profundizar y ampliar la integración*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 13 de enero de 1995.

CEPAL. *Panorama económico de América Latina 1996*. (La versión oficial de este documento fue publicada por la CEPAL con la signatura LC/G.1937-P). Versión electrónica.

Chamorro Marín, Edgar J. y Nájera, Rubén E. *Orígenes, evolución y perspectivas de la integración centroamericana*, Instituto Centroamericano de Estudios Políticos. INCEP. Sl. Sfe.

Comisión Europea. *20 preguntas y respuestas sobre el Convenio de Lomé entre la Comunidad Europea y los países del espacio Africa-Caribe-Pacífico*, Bruselas, 1996.

De la Ossa, Alvaro. «La nueva integración económica centroamericana: otro instrumento del neoliberalismo?» En: *El sistema de integración centroamericana: crítica de la visión oficial*. Alvaro de la Ossa, comp. San José, Fundación Ebert, 1994.

Development and International Economic Cooperation. *An Agenda for Development. Report of the Secretary General*. General Assembly, United Nations, A/48/935, 1994.

Girot, Pascal. «Perspectivas canaleras en Centroamérica» *La política exterior norteamericana hacia Centroamérica: reflexiones y perspectivas*. Mónica Vera Campos y José Luis Barros Horcacas, ed. Flacso/Grupo Editorial Miguel Angel Porrúa. México, 1991.

González, Anabel. «La participación de Centroamérica en los tratados de integración del continente americano». En: *El nuevo orden económico internacional: Temas sobre la inserción de Centroamérica en la década de los 90*. Fundación del Servicio Exterior para la Paz y la Democracia, Comp. FUNPADEM, San José, 1996.

Guerra Borges, Alfredo. «Negociaciones comerciales de México y Centroamérica: criterios de negociación y una propuesta industrial». En: *Escenarios de Centroamérica ante los cambios en el entorno económico mundial*. Comp. Alvaro de la Ossa. Fundación Friedrich Ebert, San José, 1995.

Kennedy, Paul. *Hacia el siglo XXI*. Plaza y Janés Editores S.A, Barcelona, 1993.

Lizano Fait, Eduardo. «¿Hacia un nuevo enfoque de la integración regional?». *El nuevo orden económico internacional: temas sobre la inserción de Centroamérica en los 90*. Fundación del Servicio Exterior para la Paz y la Democracia, Comp. FUNPADEM, San José, 1996.

López, Juan-Diego. *Los cuarenta días de 1948: la guerra civil en Costa Rica..* Producto de investigación, Universidad Nacional, 1995.

Lyon G 7 Summit. *Economic Communiqué: Making a success of globalization for the benefit of all*, 28 June 1996 (Versión electrónica).

McDonald, Ronald H. «Civil-Military Relations in Central America: The Dilemmas of Political Institutionalization». *Antología Seminario Centroamérica y el Caribe en el sistema internacional* Tomo II. Jorge Cáceres, comp. Heredia, Universidad Nacional, Maestría en Relaciones Internacionales y Diplomacia, 1996.

Muñoz Guillén, Mercedes. *El Estado y la abolición del ejército en Costa Rica, 1914 -1949*. San José: Editorial Porvenir, 1990.

_____. «Los problemas de la seguridad del Estado costarricense 1940-1948». *Historia de Costa Rica en el siglo XX*. Comp. Jaime Murillo Víquez. San José: Editorial Porvenir S.A., 1990.

Pacheco, Amparo. «Las negociaciones comerciales de los países de Centroamérica con Colombia y Venezuela». En: *Escenarios de Centroamérica ante los cambios en el entorno económico mundial*. Comp. Alvaro de la Ossa. Fundación Friedrich Ebert, San José, 1995.

Peña, Félix. «Seminario internacional sobre integración económica y competitividad en Centroamérica». PNUD, SIECA, San Salvador, 1993.

Periódico *La Nación*, 30 de noviembre de 1996, edición electrónica, San José, Costa Rica.

Protocolo de Tegucigalpa a la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA) artículo 2. En: *El sistema de la integración centroamericana: crítica de la visión oficial*. Alvaro de la Ossa, comp. (San José: Fundación Ebert, 1994).

Ramírez, Dante Gabriel y Aguilar B. Gustavo Adolfo. «Integración regional y reinserción en la economía internacional dos estrategias complementarias en la alternativa de desarrollo». En: *Antología Seminario Centroamérica y el Caribe en el sistema internacional*. Tomo II. Jorge Cáceres, comp. Heredia, Universidad Nacional, Maestría en Relaciones Internacionales y Diplomacia, 1996.

Rosenthal, Gert. *Globalización, libre comercio y relaciones económicas internacionales*. Primer Congreso Latinoamericano de Relaciones Internacionales e Investigaciones para la Paz. Guatemala, 1995.

Schifter, Jacobo. *Las alianzas conflictivas*. Editorial Libro Libre, San José, 1991.

Secretaría Permanente. «Unión Europea-América Latina: hacia una asociación más profunda». *Capítulos del SELA*, N° 46, Abril-junio, 1996.

Solís Salazar, Edwin y González Pacheco, Carlos-Eduardo. *El Ejército en Costa Rica, poder político, poder militar. 1821-1890*. San José, C.R.: Editorial Alma Mater, 1991.

Soto Harrison, Fernando. *¿Qué pasó en los años 40?*. Editorial Universidad Estatal a Distancia, San José, 1991.

Stevens, Willy. «Treinta años del Mercado Común Centroamericano visto por un europeo (un mercado que no se atreve a identificarse como tal)». *Antología Centroamérica y el Caribe*. Maestría en Relaciones Internacionales y Diplomacia, UNA, Heredia, 1996.

Trejos, Rodolfo. «Centroamérica y el GATT». En: *Escenarios de Centroamérica ante los cambios en el entorno económico mundial*. Comp. Alvaro de la Ossa. Fundación Friedrich Ebert, San José, 1995.

US Government. *Latin America's Regional Integration Process*. FCO Information Dept, August., 1995 (Versión electrónica).

ANEXO



Banco Interamericano de Desarrollo (BID)

Indicadores económicos principales para los esquemas de integración

INDICADORES ECONOMICOS PRINCIPALES PARA LOS ESQUEMAS DE INTEGRACION

GRUPO	1991	1992	1993	1994	1995	1996p
(Población (millones))						
MERCOSUR	191.8	194.9	197.8	200.8	203.8	206.9
Grupo Andino	91.8	93.7	95.6	97.4	99.3	101.3
MCCA	26.7	27.5	28.0	28.8	29.6	30.4
CARICOM ¹	5.6	5.7	5.7	5.8	5.9	5.9
TLCAN (Nafta)	363.6	368.4	373.3	378.2	383.0	387.8
Otros países						
Americanos	29.8	30.3	30.9	31.4	32.0	32.5
Las Américas	709.4	720.5	731.4	742.5	753.6	764.8
- LAC	428.7	436.8	444.6	452.7	460.9	469.3
- ALADI	380.0	386.9	393.8	400.7	407.7	414.9
- G-3	135.6	138.4	141.2	144.0	146.9	149.9
Producto Interno bruto (Miles de Millones de dólares de 1990)						
MERCOSUR	561.2	574.7	599.7	636.7	648.0	664.1
Grupo Andino	162.4	167.9	173.5	181.2	190.6	193.9
MCCA	24.7	26.2	27.1	28.1	29.4	30.2
CARICOM ¹	15.3	15.2	15.3	15.7	16.1	16.4
TLCAN (NAFTA)	6.266.3	6.404.9	6.597.5	6.837.2	6.926.0	7.089.0
Otros Países						
Americanos	50.4	54.8	57.6	59.8	63.9	67.9
Las Américas	7.080.4	7.243.7	7.470.7	7.758.7	7.873.9	8.061.4
-LAC	1.064.2	1.096.0	1.131.7	1.192.2	1.200.4	1.234.0
- ALADI	1.010.8	1.040.6	1.074.8	1.133.3	1.139.4	1.171.3
-G-3	356.6	368.9	373.1	386.4	373.9	384.2

GRUPO	1991	1992	1993	1994	1995	1996p
Producto Interno Bruto Per Cápita (Dólares de 1990)						
MERCOSUR	2.926	2.950	3.031	3.170	3.179	3.210
Grupo Andino	1.769	1.792	1.815	1.860	1.919	1.915
MCCA	927	953	967	977	992	991
CARICOM ¹	2.719	2.681	2.672	2.713	2.748	2.772
TLCAN (NAFTA)	17.232	17.383	17.672	18.078	18.082	18.280
Otros países						
Americanos	1.692	1.807	1.865	1.904	1.998	2.085
Las Américas	9.981	10.054	10.215	10.450	10.448	10.540
-LAC	2.482	2.509	2.545	2.633	2.604	2.630
-ALADI	2.660	2.689	2.729	2.828	2.795	2.823
-G-3	2.630	2.666	2.643	2.683	2.545	2.564
Producto Interno bruto (Tasa de Crecimiento)						
MERCOSUR	2.6	2.4	4.3	6.2	1.8	2.5
Grupo Andino	5.2	3.4	3.3	4.4	5.2	1.7
MCCA	2.8	5.8	3.6	3.8	4.4	2.7
CARICOM ¹	0.6	-0.4	0.7	2.6	2.4	2.0
TLCAN (NAFTA)	-0.5	2.2	3.0	3.6	1.3	2.4
Otros Países						
Americanos	5.9	8.7	5.1	3.9	6.8	6.2
Las Américas	-0.1	2.3	3.1	3.9	1.5	2.4
-LAC	3.4	3.0	3.3	5.3	0.7	2.8
-ALADI	3.4	2.9	3.3	5.4	0.5	2.8
-G-3	4.3	3.4	1.1	3.6	-3.2	2.8

GRUPO	1991	1992	1993	1994	1995	1996p
Balanza Comercial (Miles de Millones de Dólares)						
MERCOSUR	14.3	12.8	10.3	4.6	-3.2	0.5
Grupo Andino	8.3	2.7	1.2	4.8	2.7	3.7
MCCA	-1.8	-3.2	-3.3	-3.6	-3.3	-3.8
CARICOM ¹	-1.0	-0.8	-1.5	-1.1	-1.6	-2.8
TLCAN (NAFTA)	-77.5	-106.3	-136.9	-170.8	-142.6	...
Otros países						
Americanos	-0.2	-1.5	-3.5	-1.5	1.7	-4.0
Las Américas	-58.0	-96.3	-133.7	-167.5	-149.7	
- LAC	12.2	-5.9	-10.3	-15.2	0.0	1.5
- ALADI	16.9	0.3	-2.9	-8.3	8.0	11.4
- G-3	0.6	-13.4	-11.9	-13.1	11.8	13.3
Flujos Netos externos de Capital (Miles de Millones de Dólares)						
MERCOSUR	3.0	18.1	21.5	19.8	32.5	29.5
Grupo Andino	3.6	6.3	8.0	6.4	8.0	8.6
MCCA	1.2	2.1	1.7	1.5	1.7	...
CARICOM ¹	0.5	0.2	0.3	0.4	0.1	0.8
TLCAN (NAFTA)	80.4	122.5	120.3	157.9	148.6	
Otros Países						
Americanos ²	0.6	2.5	2.8	4.6	1.3	4.7
Las Américas	89.3	151.6	154.7	190.6	192.2	...
-LAC ²	34.3	55.6	67.0	47.2	57.8	52.4
-ALADI	32.6	53.5	64.4	45.1	55.5	49.9
- G-3	27.0	29.9	37.7	14.3	15.6	11.6

GRUPO	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Cambio de Reservas³ (Miles de Millones de Dólares)						
MERCOSUR	-2.1	-17.8	-13.3	-8.3	-13.1	-11.3
Grupo Andino	-5.4	-1.0	-1.4	-2.5	0.7	-0.7
MCCA	-1.1	-0.3	0.0	-0.2	-0.3	-0.4
CARICOM ¹	0.2	-0.2	-0.2	-0.6	-0.1	-0.3
TLCAN (NAFTA)	0.1	8.6	-6.9	25.4	-22.9	-3.0
Otros países						
Americanos ⁴	-1.6	-2.4	-0.4	-2.6	-1.1	-2.1
Las Américas⁴	-9.8	-13.2	-22.2	11.2	-36.7	-17.9
-LAC ⁴	-18.1	-22.9	-21.3	4.6	-24.5	-17.9
-ALADI	-16.7	-22.3	-20.9	5.1	-23.7	-17.2
-G-3	-12.6	-1.6	-6.4	19.9	-9.1	-1.8
Reservas³ (Meses de Importaciones)						
MERCOSUR	4.2	7.8	8.9	8.4	8.3	...
Grupo Andino	8.4	7.2	6.9	7.5	6.1	...
MCCA	3.4	3.1	2.9	2.7	3.4	...
CARICOM ¹	1.4	1.7	1.9	2.6	2.8	...
TLCAN (NAFTA)	1.5	1.2	1.3	0.9	1.1	...
Otros Países						
Americanos	5.3	5.7	5.2	6.2	5.7	...
Las Américas	1.9	1.9	2.0	1.7	1.9	...
-LAC	8.1	7.8	7.9	7.5	8.1	...
-ALADI	5.0	5.8	6.5	5.3	6.0	...
-G-3	5.1	4.3	4.8	2.2	3.3	...

GRUPO	1991	1992	1993	1994	1995	1996p
Deuda Externa como porcentaje del PIB						
MERCOSUR	33.0	33.6	34.2	34.9	34.5	34.3
Grupo Andino	53.0	53.8	53.0	53.7	52.1	53.8
MCCA	88.2	85.3	76.6	72.8	61.4	62.8
CARICOM ¹	66.8	66.2	64.6	62.7	59.1	50.0
TLCAN (NAFTA) ⁵	43.6	41.1	37.7	41.7	56.4	56.5
Otros países						
Americanos	54.9	51.5	51.0	50.5	46.3	40.6
Las Américas⁵	41.3	40.9	40.0	41.3	43.4	43.2
- LAC	41.3	40.9	40.0	41.3	43.4	43.2
- ALADI	39.3	39.0	38.3	39.9	42.4	42.3
- G-3	44.7	43.5	40.7	44.1	54.7	55.2
Relación del Servicio de la Deuda⁶ (Porcentaje)						
MERCOSUR	27.8	24.7	28.8	31.9	38.4	...
Grupo Andino	28.0	27.9	31.7	23.7	23.9	...
MCCA	29.2	26.1	21.8	19.5	27.7	...
CARICOM ¹	19.8	20.5	18.5	18.4	19.5	...
TLCAN (NAFTA) ⁵	26.3	37.5	34.4	26.8	22.5	...
Otros Países						
Americanos	17.4	18.9	14.8	13.8	15.6	...
Las Américas⁵	25.9	28.4	28.8	25.7	26.9	...
-LAC	25.9	28.4	28.8	25.7	26.9	...
-ALADI	27.1	29.6	31.1	27.5	28.2	...
-G-3	26.6	34.8	32.3	26.2	22.8	...

Fuente y Notas

Fuente: Estadísticas y Análisis Cuantitativo, Banco Interamericano de Desarrollo

... No disponible

1. CARICOM incluye solamente Bahamas, Barbados, Belize, Guyana, Jamaica, Surinam, y Trinidad y Tobago.
2. No incluye Panamá en agregados de 1996
3. Neto de Oro Monetario. Cambio negativo representa un aumento
4. No incluye Panamá en los agregados de 1995 y 1996.
5. No incluye Estados Unidos y Canadá
6. Servicio total de la deuda externa como porcentaje de las exportaciones de bienes y servicios.

**Impreso por el Programa de Publicaciones e
Impresiones de la Universidad Nacional,
en el mes de mayo de 1998, bajo la Dirección
de Maximiliano García Villalobos.**

**Autorizado por la Oficina de Transferencia Tecnológica
y de Prestación de Servicios de la Universidad Nacional.**

**La edición consta de 100 ejemplares en papel bond
y cartulina barnizable.**

980035—P.UNA





SIBUNA



CS008937

Impreso en el Programa de Publicaciones e Impresiones
Universidad Nacional