

ESCUELA DE  
RELACIONES  
INTERNACIONALES  
Universidad Nacional, Heredia

Editado por:  
Willy Soto Acosta



# MESOAMÉRICA: INTEGRACIÓN REGIONAL Y GEOPOLÍTICA

327.101  
M582m

Escuela de Relaciones Internacionales



UNA  
Costa Rica

UNA  
UNIVERSIDAD  
NACIONAL  
COSTA RICA

Signatura

Nº inscripción

327.101

CS 23695

M 582m

**Devuelva este libro en  
la última fecha indicada**

FECHA

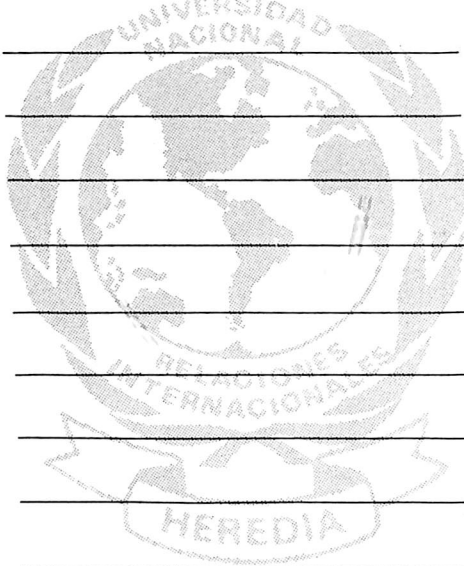
HORA

UNIVERSIDAD NACIONAL  
DEVOLVER EL:

20617-0750

09 JUN. 2015

BIBLIOTECA, LUIS Y FELIPE MOLINA  
ESCUELA DE RELACIONES INTERNACIONALES

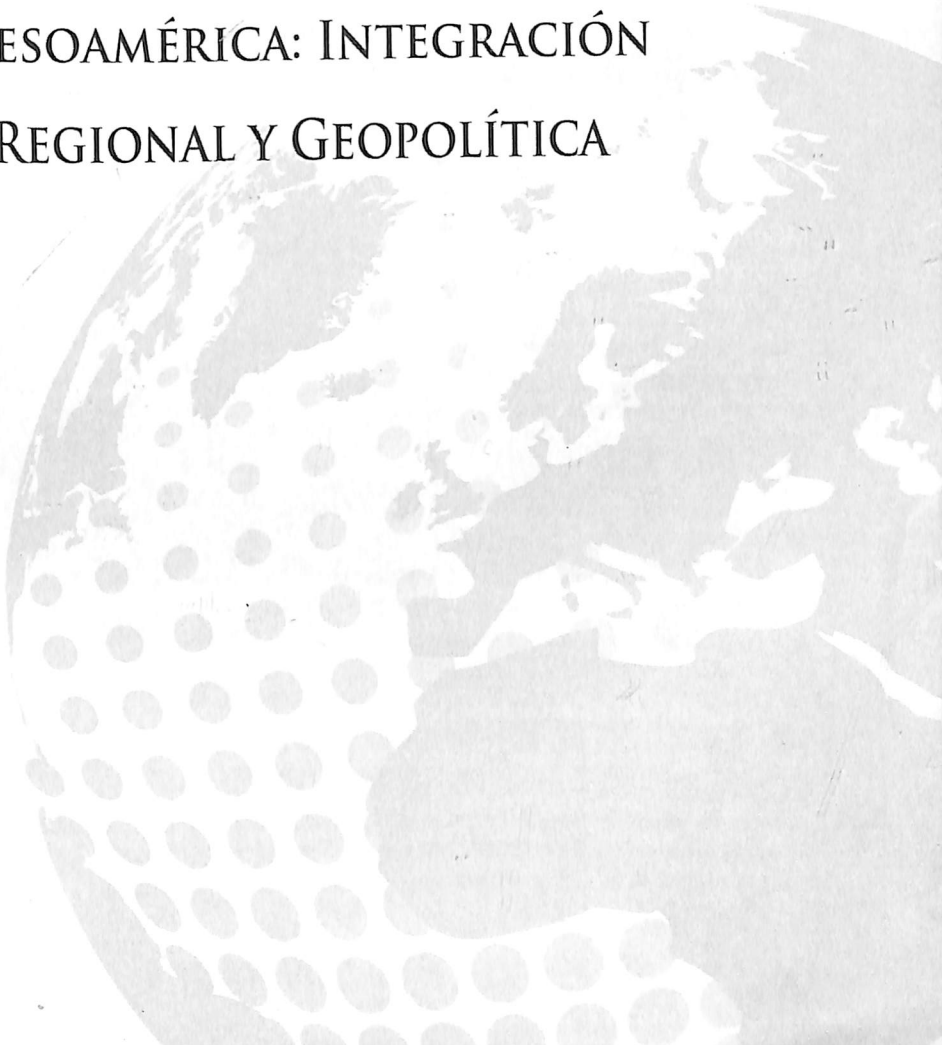


327.101  
MS82 m



UNA  
UNIVERSIDAD  
NACIONAL  
COSTA RICA

# MESOAMÉRICA: INTEGRACIÓN REGIONAL Y GEOPOLÍTICA



327.101

U58tm

Universidad Nacional. Facultad de Ciencias Sociales. Escuela de Relaciones Internacionales. Red Iberoamericana de Estudios Transfronterizos y de Integración Regional (RedIETIR) Mesoamérica: Integración Regional y Geopolítica / Editado por Willy Soto Acosta. – 1 ed. – Heredia, C.R. : Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional, 2013.  
136 p. : il. ; 17 X 23 cm.

ISBN: 978-9968-558-18-1

1. Integración Centroamericana. 2. América Central – Relaciones Exteriores. I. Soto Acosta, Willy. II. Título.

Escuela de Relaciones Internacionales.

Universidad Nacional, Campus Omar Dengo, Heredia, Costa Rica

Teléfono: 2562-4165 / Fax: 25624141 / correo electrónico: unaescuelari@gmail.com

Apartado postal: 86-3000 Heredia

© Mesoamérica: Integración Regional y Geopolítica

### Consejo Editorial

MSc. Max Sáurez Ulloa

Dr. Jorge Cáceres Prendes

Dr. Juan Carlos Bermúdez Mora

MSc. Sergio Moya Mena

Dra. Gabriela Pino Chacón

MSc. Fernando Araya Rivas

MSc. Carlos Cascante Segura

Primera edición: Marzo, 2013

Las interpretaciones expresadas en esta obra colectiva son de exclusiva responsabilidad de los(as) autores(as).

Diseño de portada: Boris Valverde Gonzalez, [editorialboris@yahoo.com](mailto:editorialboris@yahoo.com)

Diseño y diagramación: Jade Diseños & Soluciones, [www.jadecr.com](http://www.jadecr.com)

De conformidad con la Ley N° 6683 de Derechos de Autor y Derechos Conexos es prohibida la reproducción de esta publicación en cualquier forma o medio, electrónico o mecánico, incluyendo el FOTOCOPIADO, grabadoras sonoras y otros.

# CONTENIDO

Lista de Autores.....	7
Presentación.....	9
	<i>Max Saúrez Ulloa</i>
A manera de Introducción.....	11
	<i>Willy Soto Acosta</i>
Contraviniendo el enfoque neofuncionalista. Reflexiones a partir del proceso de integración de Centroamérica.....	15
	<i>Sofía Schuster Ubilla y Juan Carlos Aguirre Avaria</i>
El Sistema de Integración Centroamericano frente a amenazas emergentes no militares: el crimen organizado, la pobreza y las necesidades energéticas.....	35
	<i>Pablo Valenzuela Gutiérrez y Ricardo Lifschitz Pizarro</i>
La violencia en Centroamérica como elemento integrador-desintegrador de la región.....	59
	<i>Dunnia Marín Corrales</i>
Migración centroamericana y globalización.....	73
	<i>Raúl Netzahualcoyotzi Luna y Aurora Furlong y Zacula</i>
Construir y estudiar la integración centroamericana de otra manera.....	87
	<i>Willy Soto Acosta</i>
México-Centroamérica: vicisitudes de la integración.....	105
	<i>Rodrigo Páez Montalbán</i>
Rompiendo fronteras: ¿una Mesoamérica "otra".....	119
	<i>Francisco Robles Rivera</i>

# LISTA DE AUTORES

**Juan Carlos Aguirre Avaria**, chileno, Cientista Político, Universidad Academia de Humanismo Cristiano. Magíster en Estudios Internacionales, Universidad de Chile. Secretario Técnico del Programa de Cooperación Triangular Chile-España. Agencia de Cooperación Internacional de Chile, Ministerio de Relaciones Exteriores. Correo: [jaguirre@agci.cl](mailto:jaguirre@agci.cl)

**Aurora Furlong y Zacula**, mexicana, es profesora-investigadora Titular en la Facultad de Economía de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, México, Doctora en Economía por la Universidad de Economía de Kiev, Ucrania, y miembro del SNI. Coordinó la publicación y es autora de: *Migraciones Laborales: Nuevos Flujos, Rutas e Identidades*, Fomento Editorial-BUAP, México, Universidad de los Andes, Venezuela, 2011. Correo: [zfurauro@yahoo.com.mx](mailto:zfurauro@yahoo.com.mx)

**Ricardo Lifschitz Pizarro**, chileno, Periodista, Licenciado en Comunicación Social, Universidad Andrés Bello, estudiante del Magíster en Ciencia Política, Universidad de Chile. Correo: [rlifschitz@ug.uchile.cl](mailto:rlifschitz@ug.uchile.cl)

**Dunnia Marín Corrales**, costarricense, Graduada en Relaciones Internacionales. Máster en Integración Regional por la Universidad Autónoma de Nicaragua (UNAN-León), programa auspiciado por la Universidad de Alcalá de España. Profesora e Investigadora de la Escuela de Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Costa Rica. Correo: [dmari@una.ac.cr](mailto:dmari@una.ac.cr)

**Raúl Netzahualcoyotzi Luna**, mexicano, es Profesor-Investigador Titular en el Programa de Relaciones Internacionales de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, México, Doctor en Economía por la Universidad de Kiev, Ucrania. Última publicación en co-autoría con Aurora Furlong: *La política energética en los BRIC, crisis internacional y efectos en la política económica en México*, 2011, Fomento Editorial-BUAP. Correo: [raul.netza@correo.buap.mx](mailto:raul.netza@correo.buap.mx)

**Rodrigo Páez Montalbán**, costarricense-mexicano, Doctor en Sociología, UNAM, Investigador en el Centro de Investigaciones sobre América Latina y el Caribe (CIALC) y Profesor en la Facultad de Filosofía y Letras-UNAM. Actualmente a cargo del proyecto: "Raíces y futuro de la integración latinoamericana". Psicoanalista.

Autor de los libros: *La paz posible. Democracia y negociación en Centroamérica (1979-1990)*, IPGH-(CCyDEL-UNAM), México, 1998; *América Latina: Democracia, pensamiento y acción. Reflexiones de utopía*, Plaza y Valdés-CCyDEL, México, 2003, (Coordinado con Horacio Cerutti Guldberg); *L'éducation au regard de la mondialisation-globalisation*, AFIRSE-CESU, México, 2003 (Coordinación general de Patricia Ducoing.); *Deseo, saber y transferencia. Un acercamiento psicoanalítico a la educación*, Siglo XXI Eds., (en coautoría con María del Pilar Jiménez); *Integración latinoamericana. Organismos y acuerdos (1948-2008)* e *Integración latinoamericana. Raíces y perspectivas*, CIALC-Eón Eds., 2008, (Coordinación con Mario Vázquez), así como diversos artículos. Correo: [paez.montalban@gmail.com](mailto:paez.montalban@gmail.com)

**Francisco Robles Rivera**, costarricense, Máster en Estudios Latinoamericanos con énfasis en Cultura y Desarrollo, Coordinador e Investigador del Programa de Acumulación, Distribución y Desigualdad del Instituto de Investigaciones Sociales y profesor de la Escuela de Ciencias de la Comunicación Colectiva en la Universidad de Costa Rica. Investigador del Instituto de Estudios Latinoamericanos de la Universidad Nacional. Costa Rica. Correo: [franroblescr@gmail.com](mailto:franroblescr@gmail.com)

**Sofía Schuster Ubilla**, chilena, Administradora Pública, Licenciada en Ciencias Políticas y Gubernamentales, Universidad de Chile. Magíster en Estudios Internacionales, Universidad de Chile. Becaria Comisión Nacional de Ciencia y Tecnología, CONICYT 2010-2012. Profesora del Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile. Correo: [sofiaschuster@u.uchile.cl](mailto:sofiaschuster@u.uchile.cl)

**Willy Soto Acosta**, costarricense, Bachiller y Máster en Sociología y Licenciado en Ciencias Políticas de la Universidad de Costa Rica; Doctor en Ciencias Políticas de la *Université de Droit, d'Économie et des Sciences d'Aix-Marseille* (Francia).

Profesor Catedrático de la Escuela de Relaciones Internacionales y Miembro del Consejo Central del Sistema de Estudios de Posgrado, Universidad Nacional (UNA), Costa Rica.

Líneas de investigación: Globalización e Integración Regional; Efectos Transnacionales del Cambio Climático y Sociedad del Riesgo Global; Procesos de Socialización y Cambios Culturales; Globalización y Educación Superior. Correos: [altivohaciaadelante@gmail.com](mailto:altivohaciaadelante@gmail.com); [willy.soto.acosta@una.cr](mailto:willy.soto.acosta@una.cr)

**Pablo Valenzuela Gutiérrez**, chileno, Licenciado en Ciencias Políticas y Gubernamentales, Estudiante del programa de Magíster en Ciencia Política, Universidad de Chile. Investigador asociado, Centro de Investigación Enzo Faletto, Universidad de Santiago de Chile. Correo: [pavalenzuelag@u.uchile.cl](mailto:pavalenzuelag@u.uchile.cl)

# PRESENTACIÓN

Mesoamérica no es solo una región que desde el centro de América ha legado una rica historia precolombina, colonial y poscolonial particular y apasionante que ha sido abordada desde varios enfoques políticos, sociales y económicos, sin que aún estén agotadas sus fuentes e interpretaciones; sino que también contiene una riquísima biodiversidad, una posición ístmica geopolíticamente relevante y un brillante mosaico de culturas autóctonas y foráneas que se expresan sobre una geografía accidentada llena de paisajes multicolores.

Es, además, una región fértil con variedad de microclimas, habitada por ciudadanos trabajadores, cuyo desarrollo económico y social podría ser otro, pero se ha visto imposibilitado por modelos de desarrollo país que omiten la importancia de la integración regional en su progreso. En efecto, nuestras naciones acusan una ausencia reiterada de políticas públicas que incorporen el enfoque regional como apoyo facilitador de procesos de desarrollo humano.

Esta perenne pobreza de la mayor parte de los habitantes de la región mesoamericana es el factor que la convierte en una región expulsora de sus habitantes, que alimenta el crimen organizado y la violencia, el clientelismo político, la baja escolaridad y la corrupción.

El presente libro, coordinado y editado por el catedrático de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Costa Rica, Dr. Willy Soto Acosta, aborda algunas de aquellas temáticas con una visión regional: desde aspectos teóricos sobre los que se fundamenta la integración europea y que no necesariamente deben ser los mismos aplicados a Mesoamérica, hasta el abordaje de las nuevas condiciones de explotación económica transnacional de la región, pasando por interesantes enfoques en cuanto a violencia social y crimen organizado, relaciones con los vecinos y migración; y la que debería ser la nueva integración regional. Todo ello en aras de contribuir, desde la universidad pública, con aportes tendentes al mejoramiento socioeconómico de la región.

La Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Costa Rica, fiel a su misión, se complace en presentar este libro y agradece a los y las autores y autoras sus valiosos aportes.

*Heredia, Costa Rica, 10 de noviembre de 2012*

Max Sáurez Ulloa  
**Director**

# A MANERA DE INTRODUCCIÓN

Willy Soto Acosta

La presente publicación es un producto de la *Red Iberoamericana de Estudios Transfronterizos y de Integración Regional* (RedIETIR), que constituye, al mismo tiempo, una acción específica dentro del Programa de Investigación N.º 0360-10: "Estudios regionales, transfronterizos y procesos de integración regional", el cual coordinamos en la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Costa Rica.

El libro inicia con el trabajo titulado "Contraviniendo el enfoque neofuncionalista. Reflexiones a partir del proceso de integración de Centroamérica", de Sofía Schuster Ubilla y Juan Carlos Aguirre Avaria. Los autores sostienen que la versión actual de la integración en Centroamérica tiene su origen en 1907, cuando se crea la Corte de Justicia Centroamericana (CJC), primer tribunal internacional de la región y del mundo. Evidencia empírica que permite falsear algunos postulados del enfoque neofuncionalista, que aún predomina en la literatura especializada y se basa fundamentalmente en la experiencia europea.

A partir de este caso, la presente investigación sostiene que también los procesos de integración son sustentables si surgen de dimensiones distintas a la económica. Para ello se analizan la dimensión jurídica (en extenso) y la identitaria (en menor medida) que dan origen al actual Sistema de Integración Centroamericano, SICA.

Pablo Valenzuela Gutiérrez y Ricardo Lifschitz Pizarro, en el estudio "El Sistema de Integración Centroamericano frente a amenazas emergentes no militares: el crimen organizado, la pobreza y las necesidades energéticas", sostienen que América Central es una región que pese a los ingentes esfuerzos realizados por lograr un desarrollo cohesionado y armónico, mantiene profundas disparidades internas, siendo ese uno de los obstáculos que ha impedido mantener los procesos de integración en el largo plazo. La más reciente experiencia es la creación del SICA, con lo cual se ha buscado restaurar confianzas en una zona que hasta hace 25 años estaba azolada por conflictos armados y guerrillas. Sin embargo, aparecen una serie de desafíos nuevos para los países en un mundo posterior a la guerra fría, donde, paradójicamente, América Central ha dejado de tener la atención internacional que se le daba en el mundo bipolar.

En una línea similar se inscribe el trabajo de Dunnia Marín Corrales: "La violencia en Centroamérica como elemento integrador-desintegrador de la región". La autora parte del hecho de que Centroamérica puso fin a los conflictos armados de la década de los ochenta mediante la firma de los

Acuerdos de Paz (Acuerdos de Esquipulas). No obstante, en la actualidad la violencia y la inseguridad ciudadana se han convertido en la mayor amenaza y una problemática que atenta contra el Desarrollo Humano de la sociedad centroamericana poniendo en peligro los avances logrados. Esta condición de violencia afecta de forma particular a grupos vulnerables como los jóvenes, en especial en los países ubicados al norte de la región.

Este capítulo del libro caracteriza la situación de inseguridad que experimentan los países centroamericanos y cómo este fenómeno es un potencial elemento desintegrador para la región, pero a la vez cómo debe convertirse en un aspecto en torno al cual deben articularse los esfuerzos comunes de los países centroamericanos.

La publicación continúa con el análisis de Raúl Netzahualcoyotzi Luna y Aurora Furlong y Zacacla: "Migración centroamericana y globalización". Se parte de un dato revelador: cada año más de 5 millones de personas cruzan las fronteras internacionales con el fin de trabajar en condiciones precarias, en una migración con origen del sur y con destino al norte, paralelo al flujo de dinero y mercancías, conocimientos e ideas de lo que hoy se llama el proceso de globalización. De esta movilidad humana, los desplazamientos de los centroamericanos en tránsito por México a Estados Unidos se encuentran en alto grado de vulnerabilidad por las políticas de seguridad en las fronteras y sin una cobertura estatal de las rutas creadas por los migrantes.

El capítulo, "Construir y estudiar la integración centroamericana de otra manera", constituye un enfoque teórico de la complejidad de los procesos de integración y del regionalismo, enfatizando la "crisis existencial" que viven los Estados: enemigos de ceder parcelas de soberanía pero al mismo tiempo obligados a hacerlo precisamente para darle sustento real al concepto (abstracto) de soberanía.

Derivado de este tratamiento teórico, para el caso de Centroamérica, se llama la atención acerca de la necesidad de un nuevo abordaje tanto para construir la integración regional como para estudiarla: privilegiar la "integración realmente existente" y no sobredimensionar la institucionalidad.

En el trabajo titulado "México-Centroamérica: vicisitudes de la integración", Rodrigo Páez Montalbán, dentro del contexto de las tres últimas décadas, analiza las relaciones entre México y Centroamérica, desde el punto de vista de la integración-conformación de instituciones, formas para la resolución de conflictos y tratados específicos. Los periodos que se analizan son caracterizados por el predominio de la diplomacia, la firma de tratados comerciales y los problemas relativos a seguridad nacional y regional. La hipótesis central del trabajo se relaciona con la dificultad que tienen México

y los países centroamericanos para fomentar su integración mientras no redefinan su posicionamiento dentro de las coordenadas geopolíticas y geoeconómicas en pleno cambio.

El libro finaliza con el aporte de Francisco Robles Rivera: "Rompiendo fronteras: ¿una Mesoamérica "otra"?". En este trabajo se analiza la construcción de una Mesoamérica, "otra", como espacio de inversión y explotación de recursos y de mano de obra, así como los intereses del capital regional y transnacional que han roto las fronteras tradicionales de la integración y han abierto una nueva "carretera" de México a Colombia. Se caracteriza la remodelación normativa en los tratados de libre comercio y los nuevos esquemas militares en función de proteger la inversión privada frente a estrategias antineoliberales en la región.

# CONTRAVINIENDO EL ENFOQUE NEOFUNCIONALISTA.

## Reflexiones a partir del proceso de integración de Centroamérica.

*Sofía Schuster Ubilla y Juan Carlos Aguirre Avaria*

### Introducción

La teoría de la integración regional se ha desarrollado desde diversos enfoques. Sin embargo, su origen e interés académico surge en Europa desde fines de la década de los cincuenta, a partir del proceso que dio origen al bloque denominado Unión Económica del Benelux (acrónimo de Bélgica, Holanda –Neetherlands– y Luxemburgo), de corte exclusivamente economicista, para más adelante observar el surgimiento de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA) en 1953, que posteriormente se convertiría en la Comunidad Económica Europea (CEE) en 1958.

Así, la integración europea, como ya es ampliamente conocido, se inicia a partir de la idea de la creación de un mercado común que (con el tiempo) permitiría la generación de acuerdos en otros ámbitos del quehacer regional. Estos primeros acercamientos teóricos se realizaron desde tres enfoques: el funcionalista, el transaccional o de las comunicaciones y el neofuncionalista.

De estos tres, el enfoque predominante en la literatura especializada fue y sigue siendo el neofuncionalista<sup>1</sup>, el cual ha sido sindicado como el más "exitoso" debido a que muchas de sus premisas se comprobaron empíricamente a medida que la Comunidad Económica europea (CEE) se fue transformando en lo que hoy se denomina Unión Europea (UE), suscitando un círculo virtuoso entre teoría y práctica.

No obstante, en otras partes del mundo (en específico, en América Latina) la teoría de la integración regional de los neofuncionalistas no presentó los mismos réditos que en Europa. Es más, sus postulados fueron profusamente aplicados, pero sin resultados aparentes. Los teóricos neofuncionalista señalaron que el enfoque no era aplicable a países "del tercer mundo",

---

1 Desde finales de los ochenta, también ha ganado atención el intergubernamentalismo (institucional y liberal).

debido principalmente a las siguientes generalizaciones empíricas: (i) los convenios con beneficios recíprocos resultan imposibles por los límites de los recursos, especialmente cuando los pagos deben ser diferidos; (ii) las diferencias nacionales de tamaño y poder comienzan a producir discrepancias (*divisive*) porque los temas no pueden conservarse fácilmente separados, y (iii) porque los países que poseen una débil integración interna son compañeros escasamente valiosos en un proceso de integración regional, pues sus líderes rechazarán un deterioro ulterior de su control interno (Haas, 1972: 101).

Así, los mismos neofuncionalistas –sin buscarlo en forma consciente– fueron construyendo una “teoría” de la integración regional de alcance medio, toda vez que no consideraron otro conjunto de variables independientes que pudieran dar origen a procesos de integración regional sustentables y basados en acuerdos que consideraban otras dimensiones de la relación.

Por todo lo antes señalado, cabe preguntarse si ¿existen procesos de integración regional que no hayan tenido como variable independiente el mercado común? De ser positiva la respuesta, ¿es útil el neofuncionalismo como constructo teórico para entregar una explicación del surgimiento y desarrollo de dichos fenómenos? Probablemente, el neofuncionalismo nos pueda dar una explicación para el surgimiento de procesos de integración que no se originan a partir de un mercado común; pero, cualquiera de sus postulados no serán válidos en la medida que el mismo enfoque niegue tal posibilidad.

Sin embargo, la realidad nos dice otra cosa. Efectivamente, existen procesos de integración regional sustentables que surgen de otras variables independientes distintas al mercado común, es decir, diferentes al caso europeo. Como sucede con el Sistema de Integración de Centroamérica (SICA), proceso que tiene ya más de 100 años de existencia, y se asoma como un caso de estudio que puede falsear gran parte de la teoría de la integración regional neofuncionalista, pues releva la trascendencia de los aspectos jurídicos e identitarios como variables independientes de un proceso de integración regional hasta ahora olvidado por los teóricos. Lo anterior, tomando como caso de estudio el SICA, y más específicamente, la creación de uno de sus órganos: la Corte Centroamericana de Justicia (CCJ).

En relación con este último punto, los ámbitos jurídicos e identitarios de la integración regional han sido escasamente analizados, privilegiando el estudio de los aspectos económicos de la misma. No obstante lo anterior, la voluntad política que representa el traspaso de competencias a una nueva institucionalidad es relevante para cualquier proceso de integración, toda vez que un tribunal permanente (como la CCJ) se constituye en el garante de la sustentabilidad del proceso, en tanto preestablece métodos de resolución pacífica de controversias que puedan suscitarse conforme se avanza.

En este sentido, es importante caracterizar y analizar la Corte Centroamericana de Justicia, tribunal que tiene su origen en la Corte de Justicia Centroamericana, el primer tribunal permanente de Derecho Internacional en la historia, fundado en 1907. Así, el esfuerzo centroamericano por crear un Tribunal de Justicia como medio para mantener la paz a través de la solución pacífica de controversias y, a partir de ello avanzar en un proceso de integración regional es, sin duda, un hecho novedoso que merece la pena ser estudiado, porque además contradice parte importante del *mainstream* intelectual respecto a la integración.

### **Integración regional: principales enunciados desde el funcionalismo y neofuncionalismo**

Como ya ha sido observado desde la literatura especializada, el concepto de integración presenta una dificultad, toda vez que *"no existe una única definición aceptada y en muchas ocasiones se aplica en forma indiscriminada a actividades netamente cooperativas"* (Oyarzún, 2008: 2).

Ahora bien, y desde el punto de vista del debate interparadigmático de las Relaciones Internacionales, la concepción *kantiana* en particular y *grociana*, en general, contribuyen al desarrollo del concepto de integración. Particularmente, porque ambas visiones representan la cooperación entre los Estados (en contraposición a la concepción *hobbesiana* o realista que solo vislumbra opciones de conflicto entre estos).

Asimismo, es posible identificar distintos enfoques o teorías<sup>2</sup>, siendo los primeros: el funcionalista (Monnet, Mitrany, 1947), el transaccional o de las comunicaciones (Deutsch, 1953-1957; Etzioni, 1962; Puchala, 1968-1970) y el neofuncionalista (Haas, 1968-1972; Lindberg, 1963; Balassa, 1964; Nye, 1970; Schmitter, 1970; Dougherty & Pfaltzgraff, 1993). Posteriormente, fueron cobrando relevancia explicativa otros enfoques como el federalismo, y surgieron otros vinculados a la disciplina de las Relaciones Internacionales, tales como intergubernamentalismo, teoría de la interdependencia, neoinstitucionalismo y constructivismo.

De esta forma, tanto el enfoque funcionalista como el neofuncionalista fueron pioneros y predominaron las reflexiones teóricas respecto a la integración regional, siendo esencialmente de origen europeo, o desarrolladas a partir del caso europeo.

2 Según Haas sería más correcto referirse a estas como "preteorías" pues *"no proveen explicación a series recurrentes de eventos formadas por dimensiones de actividad causalmente ligadas entre ellas"* (Haas, 1972: 107).

En este sentido, el funcionalismo (siguiendo la tradición liberal de las Relaciones Internacionales) basó sus postulados en los aportes de Jean Monnet y David Mitrany, sustentado en el supuesto que la integración no necesita contar con una estructura o marco institucional específico para iniciar el proceso, puesto que los esfuerzos estarían orientados a la contribución recíproca en temas comunes de la agenda internacional (Oyarzún, 2008). En lo específico, observan la integración como un sistema de transacciones en donde los actores públicos y privados podrían satisfacer sus necesidades esenciales, a partir de intereses comunes que no se asocian, necesariamente, a un territorio. En concreto, y tal como lo demostró la conformación de la Comunidad Europea del Acero y el Carbón (CECA), los funcionalistas le asignaban un alto valor a las transacciones de bienes, por lo que la creación de un mercado común era, lógicamente, el primer paso para lograr la integración regional<sup>3</sup>.

De esta forma, asume (explícita o implícitamente) la integración política como variable dependiente y la integración económica y comercial como independiente. Asimismo, establece la diferencia entre "alta política" y "baja política", especificando que solo los aspectos relativos a la segunda pueden ser transferidas por el Estado nacional. Además, señala que el proceso de integración está supeditado a la progresiva transferencia de lealtades individuales hacia las nuevas estructuras que se generarán (Closa, 1994: 340).

Pero, si bien el funcionalismo predominó en la literatura especializada, éste se refundó en lo que se denominó *neofuncionalismo*, el que "...surgió como un intento de corregir las insuficiencias funcionalistas sobre la base de la evidencia empírica proporcionada por la existencia de las CCEE [Comunidades Europeas]" (Closa, 1994: 341), considerando explícitamente la integración política como variable dependiente del proceso de integración, al igual que el funcionalismo. De esta forma, algunas de las principales diferencias entre ambas teorías pueden resumirse en: (i) no existe tal distinción entre "alta política" y "baja política", cualquier área puede ser tratada más allá del Estado nacional; (ii) el proceso de integración no depende de los individuos miembros del Estado nación, sino más bien está determinado por la acción de las elites (Closa, 1994: 341).

Por otra parte, el *neofuncionalismo* postula un cierto automatismo del proceso de integración que no estaba contemplado desde el funcionalismo. Dicho automatismo se relaciona estrechamente con un concepto clave para esta teoría: el *spill-over*, "desbordamiento" o "ramificación". El *spill-over* es la lógica expansiva de la integración de sectores y está referida principalmente a áreas económicas (Haas, 1968), lo cual implica que "la colaboración funcional

3 Cabe señalar que existen otras variables que intervienen en la conformación de la CECA, como el término de la Segunda Guerra Mundial y la posterior reconstrucción de Europa.

exitosa en un sector produciría la necesidad de colaboración funcional en otros sectores" (Oyarzún, 2008: 7), en otras palabras "elevar los niveles de interdependencia pondría en marcha un proceso que llevaría eventualmente a la integración política" (Hettne: 2005: 7). En este sentido, una vez iniciado el proceso en materias económicas o comerciales, se producirá un incremento de las interacciones, las que rebasarán únicamente dichas materias, esto lleva a que el proceso se amplíe progresivamente hacia otras áreas. De esta forma, el automatismo indica una alta probabilidad teórica de que el *spillover* ocurra (Schmitter, 1969).

En esta misma línea, Dougherty & Pfaltzgraff establecen que se trata de un "proceso por el cual los agentes políticos en entornos nacionales diferentes están convencidos de cambiar su lealtad, expectativas y actividades políticas hacia un nuevo centro, cuyas interacciones poseen o exigen jurisdicción sobre los estados nacionales preexistentes" (Dougherty & Pfaltzgraff, 1993: 445). Consecuentemente, el estudio sobre la integración desde esta perspectiva busca "explicar la tendencia hacia la creación voluntaria de unidades políticas amplias, cada una de las cuales conscientemente descarta el uso de la fuerza en las relaciones entre las unidades y los grupos participantes" (Haas, 1972: 86).

Ahora bien, Ernst Haas (1972) entendía que la integración era posible si: a) el aumento de transacciones de los miembros incrementa la interdependencia, b) la percepción de los partícipes del proceso del que están siendo beneficiados por el proceso de integración, c) no es necesario considerar el número de miembros, esto no es un dato relevante; d) la institucionalización del proceso estimulará la interdependencia, e) se debe crear un mercado común, y f) debe existir interés de llevar a cabo la integración. Todas, nociones que denotan una perspectiva instrumental, utilitarista y acumulativa que puede alcanzar la integración, según el estadio de desarrollo en el que se encuentre el proceso.

Asimismo, en términos específicos, la esencia del enfoque neofuncionalista puede resumirse en los siguientes planteamientos de Haas, afirmaciones que son denominadas por el propio autor como "generalizaciones empíricas": (i) la creación de un mercado común conduce a una rápida integración regional y a la maximización de un desbordamiento (*spillover*); (ii) no es posible identificar la culminación de un proceso de integración regional debido a que muchos campos de actividad integrativa potencial, después de logros exitosos, resultan en autoenquistamiento (*self-encapsulation*); (iii) los arreglos regionales para la protección de los Derechos Humanos hasta el momento no han contribuido a la integración de valores y actitudes y han generado muy pocas instituciones nuevas; (iv) los convenios con beneficios recíprocos resultan imposibles por los límites de los recursos, especialmente cuando los pagos deben ser diferidos; (v) las diferencias nacionales de tamaño y poder comienzan a producir discrepancias porque los temas no pueden conservarse

separados fácilmente; (vi) los países que poseen una débil integración interna son compañeros escasamente valiosos en un proceso de integración regional, ya que sus líderes rechazarán un deterioro ulterior de su control interno; (vii) la tendencia al desbordamiento (*spillover*) puede operar aún en países de reciente desarrollo (Mercado Común Centroamericano, MCCA); (viii) la teoría neofuncional es altamente contingente y su aplicación al tercer mundo solo sirve para predecir dificultades y fracasos en la integración regional; (ix) la teoría neofuncionalista no ha sido falseada en el sentido de que se hayan logrado comunidades prósperas en virtud de procesos no incluidos en la teoría (Haas, 1972: 96-114). Estas últimas cinco se relacionan a la aplicación del enfoque al "tercer mundo", tal y como señala el autor referenciado.

Posteriormente, el enfoque neofuncionalista fue criticado ampliamente, centrándose fundamentalmente en: (i) su escasa capacidad de generalización –al fundar su modelo en el caso específico europeo, en su experiencia histórica nacional–; (ii) la presunción de la existencia de un cierto automatismo en el proceso de integración (*spill over*); y (iii) la dependencia de la acción de las elites políticas para expandir el efecto de *spill-over* (Closa, 1994: 344). Más allá de lo anterior, el enfoque neofuncionalista siguió sosteniendo que el éxito del proceso de integración se basaría en la variable independiente de la creación de un mercado común, relativizando el hecho de la consecuente culminación del proceso en la integración política ulterior.

Ahora bien, una vez expuestos a grandes rasgos los principales postulados de las teorías predominantes en materia de integración (funcionalismo y neofuncionalismo), se evidencia en estas el reconocimiento de diversas dimensiones de la integración como proceso, por ejemplo: la dimensión comercial, económica y política. Asimismo, se reconoce un escaso tratamiento de otras dimensiones, como la social, cultural, identitaria, jurídica, medioambiental, entre otras.

En lo relativo a las dimensiones poco estudiadas, en la dimensión cultural emerge como categoría relevante de análisis el territorio, toda vez que este –junto a otros múltiples elementos– conforma la identidad de este nuevo espacio creado. En este sentido, llama la atención que, tanto funcionalistas como neofuncionalistas critican la concepción territorial de la integración regional (debido a su aversión al federalismo) y enfatizan en la funcionalidad del proceso. En otras palabras, bajo la perspectiva funcionalista, la dimensión territorial no es relevante, toda vez que lo importante sea alcanzar la integración y no cuál es el espacio que abarca el proceso. Sin embargo, y complementando las teorías predominantes sobre integración regional, el territorio emerge como una variable a considerar, en tanto influye directamente en la conformación de identidad, interviniendo en la construcción de las nociones "nosotros v/s los otros" (Prera Flores, 1999), generando "sentido de pertenencia" a esta nueva comunidad, ahora supranacional.

Finalmente, fue precisamente la revisión crítica de estos enfoques lo que permitió repensar el fenómeno de la integración con fines analíticos y explicativos, permitiendo nuevas teorizaciones. De esta forma, la *"herencia y persistencia del neofuncionalismo (...) no debe ser subestimada: la propia crítica al conjunto de conceptos y proposiciones neofuncionalistas ha sido el punto de arranque recurrente para teorizaciones alternativas."* (Closa, 1994:346). Esto es precisamente lo que se realizará a continuación a través del caso de estudio relativo al proceso de integración centroamericano iniciado a partir de la creación de la Corte de Justicia Centroamericana en 1907.

## **La Corte Centroamericana de Justicia en el marco del Sistema de Integración Centroamericana**

Tal como se construyó el enfoque neofuncionalista, que fue teorizando a partir de generalizaciones basadas en el proceso real de integración europeo, el caso centroamericano permite realizar el mismo ejercicio con una diferencia: esta vez la variable independiente no será la dimensión económica, sino la jurídica del proceso, contraviniendo el enfoque neofuncionalista de la integración regional.

A continuación, se revisarán los principales aspectos del proceso de integración en Centroamérica, el cual tiene como principal valor la construcción del mismo sobre la base de un organismo supranacional (CCJ), al que se le transfieren competencias jurídicas –que hasta ese momento eran exclusivas de los Estados del istmo– en pro de la construcción de un bloque regional integrado.

### **a. Sistema de Integración Centroamericano: creación, desarrollo y objetivos**

El Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) fue creado por el Protocolo de Tegucigalpa en 1991 y reformó la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA) de 1951<sup>4</sup>.

El SICA está conformado por Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica, Panamá, Belice y República Dominicana<sup>5</sup>. Todos estos Estados (con excepción de Belice y República Dominicana) conforman una comunidad económica-política que aspira a la integración de Centroamérica.

4 Se crea con la suscripción de la Carta de la Organización, llamada también Carta de San Salvador, suscrita en San Salvador el 14 de octubre de 1951, y entra en funcionamiento más o menos en septiembre u octubre de 1955.

5 República Dominicana es Estado asociado.

Los órganos constitutivos del SICA son: i) La Reunión de presidentes, ii) Consejo de ministros, iii) Comité Ejecutivo, iv) Secretaría General, v) Reunión de Vicepresidentes y Designados de la Presidencia de la República, vi) Parlamento Centroamericano (PARLACEN), vii) La Corte Centroamericana de Justicia (CCJ) y viii) Comité Consultivo.

El SICA, así como también su antecesora ODECA, tiene como premisa básica que la integración no es una opción sino una necesidad imprescindible para Centroamérica, toda vez que favorece la paz, la democracia y el desarrollo de los países del istmo. Sin embargo, voces disidentes plantean críticas al sistema, en tanto este estaría en una profunda crisis financiera y política, donde no existe una clara voluntad para conferir mayores grados de supranacionalidad al proceso. Esta mirada crítica se profundiza al considerar la realidad de países que no son parte integral del SICA, los cuales a veces dificultan el proceso. Tal es el caso de Belice y, en especial, de República Dominicana.

No obstante, el Sistema de la Integración Centroamericana ha tenido importantes cambios durante los años noventa. Luego de su reconstitución a partir del Protocolo de Tegucigalpa (1991), el SICA obtuvo un nuevo marco de referencia con la promulgación de la Alianza para el Desarrollo Sostenible (1994). Lo anterior, estableció un nuevo marco conceptual y programático que se complementó con el Tratado de Integración Social (1995) y con el Tratado de Seguridad Democrática (1995).

En el contexto antes señalado, Centroamérica estableció un acuerdo marco sin precedentes con los Estados Unidos (Declaración Conjunta Centroamérica/USA-CONCAUSA, suscrito en Miami en el año de 1994) e inició un proceso de renovación de la agenda y mecanismos operativos del diálogo entre San José y la Unión Europea. Como es posible observar, la decisión de los presidentes centroamericanos de avanzar hacia una reforma del SICA constituyó el inicio de un proceso de profundización y perfeccionamiento de los mecanismos de integración regionales cuyo objetivo final será la constitución de la Unión Centroamericana (Solís, 2000).

De esta forma, se plantea que el SICA debe tener por objetivo fundamental la concreción de la integración de América Central, para constituirla como región de paz, libertad, democracia y desarrollo.

A la vez, se explicitan los siguientes propósitos esenciales del Sistema:

- a) Consolidar la democracia y fortalecer sus instituciones.
- b) Concretar un nuevo modelo de seguridad regional sustentado en un balance razonable de fuerzas, el fortalecimiento del poder civil, la superación de la pobreza extrema, la promoción del desarrollo sostenido, la protección del medio ambiente, la erradicación de la violencia, la corrupción, el terrorismo, el narcotráfico y el tráfico de armas.

- c) Impulsar un régimen amplio de libertad.
- d) Lograr un sistema regional de bienestar y justicia económica y social.
- e) Alcanzar una unión económica y fortalecer el Sistema Financiero Centroamericano.
- f) Fortalecer la región como bloque económico para insertarlo en la economía internacional.
- g) Reafirmar y consolidar la autodeterminación de Centroamérica.
- h) Promover el desarrollo integral de la región.
- i) Establecer acciones concertadas dirigidas a la preservación del medio ambiente.
- j) Conformar el Sistema de la Integración Centroamericana sustentado en un ordenamiento institucional y jurídico, y fundamentado asimismo en el respeto mutuo entre los Estados miembros<sup>6</sup>.

Respecto de este último punto es que el proceso de integración centroamericano cobra relevancia y adquiere valor analítico para este estudio.

## **b. Corte Centroamericana de Justicia: origen, naturaleza, objetivos, estructura y aportes al proceso de integración**

La Corte Centroamericana de Justicia (CCJ) es el órgano judicial principal y permanente del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), cuya jurisdicción y competencias regionales son de carácter obligatorio para todos los Estados Miembros. Asimismo, tal como señala su estatuto (1992), *"representa la conciencia nacional de Centroamérica y se considera, además, depositaria y custodia de los valores que constituyen la nacionalidad centroamericana"*<sup>7</sup>.

Más allá de lo anterior, para caracterizar cualquier organización internacional es preciso considerar algunos elementos clave, tales como: origen, naturaleza, objetivos y estructura orgánica. Elementos que se desarrollarán a continuación.

La CCJ es la evolución de la Corte de Justicia Centroamericana (CJC). Esta, creada el 20 de diciembre de 1907, se constituye como *"el primer tribunal permanente de Derecho Internacional en la historia"*<sup>8</sup>. Dicha Corte estaba integrada por Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua; también fue conocida como Corte de Cartago (porque inicialmente en esa ciudad de Costa Rica estaba ubicada su sede).

6 Fuente: <http://www.sica.int/sica/propositos.aspx?IdEnt=401> (revisado el 20/08/2011).

7 Fuente: [http://www.sica.int/busqueda/busqueda\\_archivo.aspx?Archivo=conv\\_1229\\_3\\_16062005.htm](http://www.sica.int/busqueda/busqueda_archivo.aspx?Archivo=conv_1229_3_16062005.htm) (revisado el 20/08/2011).

8 Fuente: <http://portal.ccj.org.ni/ccj2/Historia/tabid/57/Default.aspx> (revisado el 20/08/2011).

La Convención que le da origen es la "Convención para el establecimiento de la Corte de Justicia Centroamericana", que se enmarca dentro del primer sistema de Washington, el cual, a su vez, buscaba la pacificación e integración de los países centroamericanos con el auspicio de Estados Unidos y México. Dicho sistema además estaba constituido por: i) tratado general de paz y amistad, ii) convención adicional al tratado general, iii) convención sobre conferencias centroamericanas, iv) convención sobre comunicaciones, v) convención sobre extradición, vi) convención para el establecimiento de la Oficina Internacional Centroamericana, vii) convención para el establecimiento del Instituto Pedagógico Centroamericano y viii) protocolo adicional a la convención para el establecimiento de la Corte de Justicia Centroamericana (Araya, 1992).

La convención para el establecimiento de la CJC establecía una vigencia de 10 años a partir de la fecha de la última ratificación: la de Guatemala (11 de marzo de 1908). Además, el sistema estipulaba la celebración de conferencias anuales para tratar temas de relevancia regional y seguir profundizando el proceso de integración<sup>9</sup>. En este contexto, la Corte de Justicia Centroamericana se mantuvo vigente hasta 1918, año en que caducó jurídicamente. Sin embargo, los países miembros intentaron prorrogar su vigencia al agendar dos reuniones: una en Guatemala y otra en Nicaragua. La primera no se realizó debido a los terremotos ocurridos en dicho país, y la segunda, nunca se llevó a cabo.

Ahora bien, tal como se señaló en el apartado precedente, el 23 de julio de 1992 se establece el SICA a través del Protocolo de Tegucigalpa, documento que no sólo crea la CCJ en su artículo 12, sino que prevé la creación de un Estatuto que la regule. El Estatuto de la CCJ es suscrito en 1992 en el marco de la XIII Cumbre de Presidentes del Istmo Centroamericano celebrada en Panamá<sup>10</sup>. Dos años más tarde, el 12 de octubre de 1994, inicia sus funciones la Corte, en un edificio situado en la ciudad de Managua, Nicaragua, su sede permanente hasta la actualidad.

Por otro lado, y al igual que toda organización internacional, la naturaleza de la CCJ puede caracterizarse sintéticamente de acuerdo a sus fines, composición y grado de delegación de competencias.

9 Las conferencias celebradas en el marco del primer sistema Washington fueron: Primera Conferencia Centroamericana (Tegucigalpa, enero de 1909), Segunda Conferencia Centroamericana (San Salvador, enero de 1910), Tercera Conferencia Centroamericana (Guatemala, enero de 1911), Cuarta Conferencia Centroamericana (Managua, enero de 1912), Quinta Conferencia Centroamericana (San José, enero de 1913) y Sexta Conferencia Centroamericana (Tegucigalpa, enero de 1914).

10 Además, surgen tratados complementarios de carácter principal: a) Protocolo de Guatemala (1993), que crea la estructura orgánica y competencias funcionales y materiales, b) Tratado de San Salvador (1995), c) Tratado Marco de Seguridad (1995), crea institucionalidad de seguridad, d) Declaración de Panamá (1997), reconoce subsistema ambiental.

En relación con sus fines, es específica porque tiene un ámbito de acción de orden jurídico bien delimitado. El Estatuto de la Corte en su preámbulo señala que: "Su competencia se establece como una competencia de atribución, con exclusión de cualquier otro Tribunal y, además, de los conflictos entre los Estados, conocer de los litigios entre las personas naturales o jurídicas residentes en el área y los gobiernos u organismos del Sistema de la Integración Centroamericana"<sup>11</sup>.

En lo que respecta a su composición, es regional dado que forman parte de ésta la mayoría de los Estados del istmo centroamericano: El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua. Belice, Costa Rica y Panamá son Estados participantes en la redacción del Estatuto de la CCJ, pero no lo han ratificado. Este último se integra como nuevo Estado Miembro, toda vez que no formaba parte de la CJC, tal como muestra la siguiente imagen:

Imagen 1

Estados Miembros de la Corte Centroamericana de Justicia



Fuente: *Elaboración propia.*

En lo relativo a su ámbito de competencia, este es de integración, tal como lo señala el Protocolo de Tegucigalpa (1991) en su inicio: "Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá son una comunidad económico-política que aspira a la integración de Centroamérica"<sup>12</sup>.

11 Fuente: [http://www.sica.int/busqueda/busqueda\\_archivo.aspx?Archivo=conv\\_1229\\_3\\_16062005.htm](http://www.sica.int/busqueda/busqueda_archivo.aspx?Archivo=conv_1229_3_16062005.htm) (revisado el 20/08/2011).

12 Fuente: [http://www.sica.int/busqueda/busqueda\\_archivo.aspx?Archivo=prot\\_372\\_10\\_26092005.htm](http://www.sica.int/busqueda/busqueda_archivo.aspx?Archivo=prot_372_10_26092005.htm) (revisado 25/08/2011).

Ahora bien, en lo relativo a sus objetivos, la CCJ –en términos generales– tiene como fin garantizar el respeto al Derecho Comunitario Centroamericano, mediante la interpretación y ejecución uniforme del mismo en todos los Estados del Sistema de la Integración Centroamericana, propiciando su conocimiento y el amplio acceso a la justicia comunitaria, pronta y cumplida, contribuyendo al desarrollo jurídico regional y al fortalecimiento y consolidación del proceso de integración, tal como establece su Estatuto (1992).

En ese sentido, puede conocer conflictos entre Estados parte del istmo y disputas surgidas entre las personas naturales o jurídicas, y un Estado o con alguno de los Organismos que conforman el Sistema de la Integración Centroamericana, aspecto interesante pues no todas las Cortes Internacionales dan espacio a las personas naturales para presentar reclamos.

En forma más específica, y de acuerdo con el Estatuto de la Corte (1992), sus objetivos son:

- a) Conocer, a solicitud de cualquiera de los Estados miembros, las controversias que se susciten entre ellos<sup>13</sup>.
- b) Conocer de las acciones de nulidad y de incumplimiento de los acuerdos de los organismos del SICA.
- c) Conocer, a solicitud de cualquier interesado, acerca de las disposiciones legales, reglamentarias, administrativas o de cualquier otra clase dictadas por un Estado, cuando afecten los Convenios, Tratados y de cualquier otra normativa del Derecho de la Integración Centroamericana, o de los Acuerdos o resoluciones de sus órganos u organismos.
- d) Conocer y fallar, si así lo decide, como árbitro de los asuntos en que las partes la hubieren solicitado como Tribunal competente. También podrá decidir, conocer y resolver un litigio *ex aequo et bono*, si los interesados, l e lo convienen.
- d) Actuar como Tribunal de Consulta Permanente de las Cortes Supremas de Justicia de los Estados, con carácter ilustrativo.
- h) Conocer de las controversias o cuestiones que surjan entre un Estado centroamericano y otro que no lo sea, cuando de común acuerdo le sean sometidos.
- i) Hacer estudios comparativos de las Legislaciones de Centroamérica para lograr su armonización y elaborar proyectos de leyes uniformes para realizar la integración jurídica de Centroamérica<sup>14</sup>.

13 Se exceptúan las controversias fronterizas, territoriales y marítimas, para cuyo conocimiento se requiere la solicitud de todas las partes concernidas. Previamente las respectivas Cancillerías deberán procurar un avenimiento, sin perjuicio de poder intentarlo posteriormente en cualquier estado del juicio.

14 Esta labor la realizará en forma directa o por medio de institutos u organismos especializados como el Consejo Judicial Centroamericano o el Instituto Centroamericano de Derecho de Integración.

- j) Conocer en última instancia, en apelación, de las resoluciones administrativas, dictadas por los Órganos u Organismos del SICA, que afecten directamente a un miembro del personal del mismo y cuya reposición haya sido denegada.
- k) Resolver toda consulta prejudicial requerida por todo juez o Tribunal Judicial que estuviere conociendo de un caso pendiente de fallo, encaminada a obtener la aplicación o interpretación uniforme de las normas que conforman el ordenamiento jurídico del SICA, creado por el "Protocolo de Tegucigalpa", sus instrumentos complementarios o actos derivados del mismo.

En lo que respecta a su estructura orgánica, la Corte está integrada por Magistrados de cada uno de los Estados que son electos por las Cortes Supremas de Justicia de los Estados y duran diez años en sus cargos, pudiendo realizar reuniones sólo en sesión plenaria.

Los magistrados que la componen provienen de todos los Estados miembros plenos de la CCJ, es decir, Guatemala, Honduras, Nicaragua y El Salvador. A esto se debe que para todos los períodos existan seis magistrados titulares provenientes de cada uno de estos países.

Dentro de sus principales órganos está la presidencia, que tal como establece el Estatuto (1992) de la CCJ en su artículo 16, es rotativa con una duración de un año y "ejercida sucesivamente por uno de los Magistrados Titulares en el orden alfabético de los nombres de sus respectivos Estados"<sup>15</sup>. A continuación, la representación gráfica de la estructura de la Corte:

15 Fuente: [http://www.sica.int/busqueda/busqueda\\_archivo.aspx?Archivo=prot\\_372\\_10\\_26092005.htm](http://www.sica.int/busqueda/busqueda_archivo.aspx?Archivo=prot_372_10_26092005.htm) (revisado el 25/12/2011).

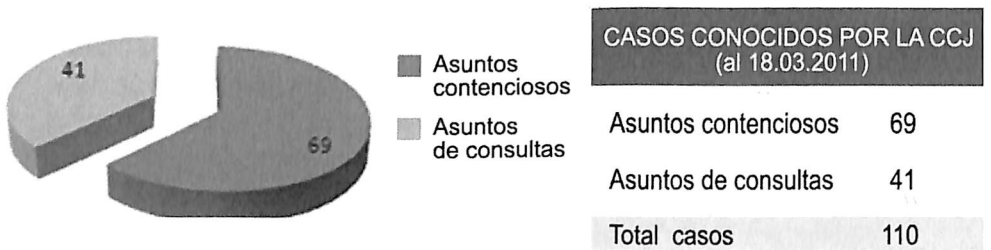
**Imagen 2**  
**Estructura de la Corte Centroamericana de Justicia**



Fuente: [www.portal.ccj.org.ni](http://www.portal.ccj.org.ni) (2012).

Finalmente, en relación con las sentencias que han derivado de su ejercicio, es posible establecer que en sus 18 años de funcionamiento, la Corte ha realizado una importante labor tanto en su competencia contenciosa como consultiva, siendo este uno de sus principales impactos en la relación de los Estados que forman parte de este Sistema de integración. De esta forma, ha observado 110 casos al 18 de marzo de 2011. La distribución se muestra en el siguiente gráfico:

**Gráfico 1.**  
**Casos conocidos por la Corte Centroamericana de Justicia.**



Fuente: *Elaboración propia con datos CCJ (2011).*

Así, en relación con los datos entregados, queda en evidencia el actuar de la CCJ con respecto a ámbitos de su competencia en materia resolutoria, puesto que la mayoría de los casos analizados por esta son contenciosos (69), por

lo cual el aporte de la CCJ a la resolución pacífica de controversias entre los miembros de SICA resulta evidente, aportando de forma tangible a la sustentabilidad del sistema de integración.

Hasta aquí la revisión relativa al marco político institucional en el que se circunscribe la CCJ –el SICA– y la caracterización de la misma. Ahora corresponde contrastar los postulados teóricos y el caso de estudio.

### **Contraviniendo el enfoque neofuncionalista. Reflexiones a partir del proceso de integración de Centroamérica.**

En el apartado teórico de este estudio se señaló que según el enfoque neofuncionalista la integración regional no había sido posible en los países del “tercer mundo” dado que entre países de diferente tamaño y poder surgirían discrepancias que dificultaban el proceso y que sus líderes rechazarían la disminución del control interno en sus respectivos Estados, por lo tanto la aplicación del enfoque neofuncionalista en estos países solo serviría para predecir dificultades y fracasos del proceso.

Sin embargo, como se ha revisado en el acápite precedente, la integración ha sido posible en una región del “tercer mundo” donde sus miembros tienen distinto tamaño y poder, y aún así sus líderes posibilitaron la disminución del control interno en el ámbito jurídico, firmando acuerdos internacionales multilaterales y traspasando competencias a un organismo de integración supranacional, iniciando un proceso de integración regional real con una variable independiente distinta a la señalada desde la teoría neofuncionalista.

En este sentido, el caso en estudio contraviene las nociones planteadas por el enfoque neofuncionalista, falseando la mayoría de sus postulados, inclusive aquel que señala explícitamente al MCCA, “*la tendencia al desbordamiento (spill-over) puede operar aún en países de reciente desarrollo (MCCA)*” (Haas, 1972: 102), ya que el concepto *spill-over* se refiere únicamente al desbordamiento o ramificación de la integración desde el ámbito económico y comercial hacia otros del proceso. Sin embargo, Centroamérica no inicia su proceso de integración a partir de crear un mercado común, sino a través de la formación de un órgano jurídico con competencia supranacional, la Corte de Justicia Centroamericana, que sienta las bases del proceso que institucionalizaría posteriormente la ODECA y luego el SICA. De esta forma, el concepto *spill-over* no sería aplicable a la realidad del istmo.

Por otro lado, y como ya se ha señalado, las dimensiones jurídicas e identitarias de la integración han sido escasamente desarrolladas por académicos y especialistas en la materia. Es más, las teorías predominantes sobre integración desde la Ciencia Política y las Relaciones Internacionales, como son la teoría funcionalista y neofuncionalista, no las incluyen como parte de su análisis,

focalizando parte importante de la atención en los aspectos económicos de dicho proceso. Aquí radica la importancia del caso de estudio, toda vez que el proceso de integración regional centroamericana, y más específicamente la CCJ, otorga evidencia empírica respecto de la relevancia de considerar estas dimensiones para procesos tan complejos y multidimensionales como los de integración regional.

En este sentido, para el caso de Centroamérica es posible identificar además del territorio, los siguientes elementos significativos en dimensión identitaria: (i) concentración de una mayoría de población de habla castellana, (ii) fuerte componente de creencia religiosa, específicamente católica, (iii) historia común, tanto pre como poscolonial, (iv) importante presencia de pueblos indígenas, todos los que configuran y reconfiguran la identidad centroamericana desde una perspectiva supranacional, aspecto que no es contenido cabalmente por la dimensión política, trabajada por las teorías predominantes sobre integración.

En virtud de lo antes expuesto, si la teoría sobre integración regional con enfoque neofuncionalista no permite explicar el surgimiento y desarrollo del proceso de integración en Centroamérica, entonces tampoco nos puede ser útil su definición de cómo se construye un proceso de integración. Por lo tanto, resulta preciso buscar otras perspectivas para analizar el caso de estudio, y el regionalismo surge como una teoría que permitiría comprender el proceso centroamericano.

Así, el regionalismo es la expresión de un fenómeno más amplio que la integración y presenta cinco variantes: i) integración informal o regionalismo suave, ii) conciencia regional e identidad, iii) cooperación regional entre Estados, iv) integración económica, y; v) cohesión regional (Fawcett y Hurrell, 1995)<sup>16</sup>. El análisis de cada una de las cinco variantes a partir del caso de la CCJ se reseña a continuación:

**1. La integración informal o regionalismo suave** (interacciones sociales sin mayor institucionalización o las fuerzas conductoras provienen del mercado): la integración informal para el caso centroamericano comienza a partir de la suscripción del acta de independencia el 15 de septiembre de 1821, momento en el cual se expresa la idea de constituir una región integrada políticamente, concediendo calidad de ciudadanos/as a todos/as los habitantes de la región sin excluir a los originarios de África. De esta forma, las ideas unionistas informales son condiciones necesarias para sostener que desde el momento de la independencia de Centroamérica se ha pensado en una región unida bajo un solo gobierno. Es más, el 24 de noviembre de

16 Sin embargo, no se observa un tratamiento de la literatura especializada respecto de la relevancia de la integración jurídica del regionalismo.

1824, en ciudad de Guatemala, se suscribió la Constitución de la República Federal de Centroamérica, por parte de la Asamblea Nacional Constituyente conformada por los representantes de los Estados de Nicaragua, Costa Rica, Honduras, El Salvador y Guatemala.

**2. Conciencia regional e identidad** (comunidades que se reconocen como similares y partes de un "*nosotros*"): la identidad centroamericana ya ha sido abordada con anterioridad en este estudio. Sin embargo, cabe señalar que la conciencia de pertenencia a la región de América Central es evidente, también, desde su independencia. Ya se ha señalado la idea de la Constitución de la República Federal de Centroamérica, pero a ello hay que añadir la Constitución Política de los Estados Unidos de Centroamérica, decretada y sancionada por los Estados de Honduras, Nicaragua y El Salvador en 1889. E incluso, es preciso introducir un tercer intento unionista en 1921, año en el cual los Estados de Guatemala, El Salvador y Honduras suscriben la Constitución Política de la República de Centroamérica, en cuyo Artículo 2 expresa que la Nación reconoce que, por razones étnicas, geográficas e históricas, también debiese ser integrada por los Estados de Nicaragua y Costa Rica y, por consiguiente, la Federación que constituían seguiría considerándolos como parte de "la familia centroamericana".

**3. Cooperación regional entre Estados** (se coordinan para enfrentar retos externos de "*los otros*"): al respecto, la creación y delegación de competencias jurídicas en la Corte de Justicia Centroamericana de 1907, es el ejemplo patente de la cooperación regional entre los Estados del istmo. Lo anterior, en virtud de generar un espacio de arbitraje y consenso que lograra apaciguar las tensas relaciones entre sus miembros. Lo anterior es clave para un proceso de integración, en tanto si hay "estabilidad política" en las relaciones interestatales se puede avanzar a otros aspectos integracionistas, como el comercial.

**4. Integración económica** (eliminar barreras de intercambio económico): para el caso Centroamericano se alcanza a inicios de los años sesenta con la creación del MCCA.

**5. Cohesión regional** (consolidación de la nueva unidad supranacional que contiene las cuatro variantes mencionadas anteriormente): este último aspecto es quizás el menos avanzado en el caso centroamericano. Aunque su proceso de integración es efectivamente multidimensional, con frecuencia hay tensiones políticas y faltas a los acuerdos comerciales y ambientales intrarregionales que denotan la fragilidad de un proceso en vías de consolidación, que a todas luces está más avanzado que en otras regiones del mundo e incluso en el mismo continente.

Luego de realizado el análisis de las variantes entregadas por la teoría regionalista, resulta pertinente señalar que esta sí entrega un marco conceptual apropiado para comprender el proceso de integración centroamericano, pues incluye elementos que las teorías anteriormente revisadas no abordaban.

En este sentido, la dimensión política en el caso de estudio debe profundizarse, pues se relaciona con el proceso que tiene lugar cuando un grupo de Estados toma decisiones vinculantes a través de la delegación de competencias en instituciones supranacionales. Así, las "decisiones públicas vinculantes" reflejan voluntad política para construir un proceso de integración regional que, evidentemente, debería conducir a un traspaso de competencias a niveles supraestatales, con el objetivo de alcanzar el regionalismo pleno por la vía de la cohesión regional.

Dicho lo anterior, vale la pena puntualizar que en países en vías de desarrollo la tendencia es que el Estado-Nación pierde relevancia y la toma de decisiones se traslada hacia instancias supranacionales de forma voluntaria por parte de los propios Estados (Bulmer-Thomas y Kincaid, 2000), tal es el caso de Centroamérica. Estados que han sido capaces de crear institucionalidad *ad hoc* al proceso de integración regional. Primero, a través de la creación de la CJC (Corte de Cartago), luego mediante la conformación del MCCA, a principios de los años sesenta. Adicionalmente, se debe señalar la conformación del Paralemeto Centroamericano (PARLACEN) en el marco del SICA.

De esta forma, el origen del proceso centroamericano no se basa en las precondiciones señaladas por los neofuncionalistas, sino que se da más bien a partir de la creación de la CJC en 1907, como una Organización Internacional en la que se depositaban las competencias jurídicas de los Estados de istmo. Consecuentemente, la CJC se transforma, así, en el primer tribunal permanente de Derecho Internacional en la historia y, además, en la primera entidad de integración con orientación supranacional del mundo, lo que contradice gran parte de la teoría desarrollada, hasta ahora, respecto de los procesos de integración regional.

Así, el esfuerzo centroamericano por crear un Tribunal de Justicia como medio para mantener la paz a través de la solución pacífica de controversias y poder avanzar en un proceso de integración regional distinto e innovador es, sin duda, un hecho que fortalece la cohesión social del istmo, más aún si se considera el panorama desolador que presentaba América Central a inicios del siglo XX, en lo que respecta a relaciones recíprocas entre los Estados, pues las guerras entre estos sucedían con frecuencia debido a rivalidades entre gobernantes.

Finalmente, el análisis de la CCJ debe ir más allá de las causas que le dieron origen y de las críticas actuales a su accionar. Su aporte como evidencia empírica es complementar la teoría de la integración regional predominante en la literatura especializada, evidenciando la relevancia de la dimensión jurídica e identitaria en la sustentabilidad de cualquier proceso de integración regional.

## BIBLIOGRAFÍA

Araya, Manuel. (1992). *La experiencia histórica en la resolución de conflictos internacionales en Centroamérica: Esquipulas II y la Corte Centroamericana de Justicia*. Disponible en: [http://reflexiones.fcs.ucr.ac.cr/documentos/3/la\\_experiencia.pdf](http://reflexiones.fcs.ucr.ac.cr/documentos/3/la_experiencia.pdf) (revisado 25/06/2011).

Bulmer-Thomas, Víctor y Kincaid, Douglas. (2000). *Centroamérica 2020: Hacia un nuevo modelo de desarrollo regional*. Institut für Iberoamerika-Kunde.

Closa, Carlos. (1994). "Epur si muove: teorías Sobre la integración europea". En: *Revista de Estudios Políticos* (Nueva Época), 85.

Dougherty, James y Pfaltzgrafy, Robert. (1993). *Teoría en pugnas en las Relaciones Internacionales*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano GEL.

Fawcett, Louise y Hurrell, Andrew (eds.). (1995). *Regionalism in world politics. Regional Organization and International Order*. Oxford: Oxford University Press.

Haas, Ernst. (1972). "El estudio de la Integración regional: Reflexiones acerca de la alegría y la angustia de preteorizar". En: *Revista de la Integración*, 10.  
Hettne, Björn. (2005). *Beyond the "new" regionalism*. Disponible en: [http://www.iei.liu.se/content/1/c4/36/46/autumn%202005/h05%20NPE\\_Hettne\\_3.pdf](http://www.iei.liu.se/content/1/c4/36/46/autumn%202005/h05%20NPE_Hettne_3.pdf) (revisado 20/06/2011).

Oyarzún, Lorena. (2008). "Sobre la naturaleza de la integración regional: Teoría y debates". En: *Revista de Ciencia Política*, 28 (3).

Prera, Anaisabel. "Integración latinoamericana: la solidaridad de futuro". En: Garretón, Manuel Antonio (Coord.) (1999). *América Latina: un espacio cultural en el mundo globalizado. Debates y perspectivas*. Bogotá: Convenio Andrés Bello.

Schmitter, Joseph. (1969). "Three neofunctionalist hypotheses about international integration". En: *International Organizations*, 23.

Solís, Luis. (2000). *Centroamérica 2020: La integración regional y los desafíos de sus Relaciones externas*". Hamburgo: Institut für Iberoamerika-Kunde. Disponible en: <http://www.deutsches-ueberseeinstitut.de/content/ilas/ze2020/solis.pdf> (revisado 20.06.2011).

Universidad Nacional Autónoma de Honduras. (1995). *El Tribunal Centroamericano (La Corte Centroamericana de Justicia)*. Tegucigalpa: Editorial Universitaria UNAH.

### **Textos jurídicos:**

*Estatuto de la Corte Centroamericana de Justicia*. (1992). Disponible en: <http://www.oj.gob.gt/es/QueEsOJ/EstructuraOJ/UnidadesAdministrativas/CentroAnálisisDocumentaciónJudicial/cds/CDs%20leyes/2009/pdfs/instrumentos/INSINT029.pdf> (revisado 18.05.2011).

*Protocolo de Tegucigalpa*. (1992). Disponible en: [http://www.mici.gob.pa/imagenes/pdf/protocolo\\_de\\_tegucigalpa\\_a\\_la\\_organizacion\\_de%20los\\_estados\\_centroamericanos.pdf](http://www.mici.gob.pa/imagenes/pdf/protocolo_de_tegucigalpa_a_la_organizacion_de%20los_estados_centroamericanos.pdf) (revisado 18.05.2011).

### **Páginas Web:**

Página web oficial del Sistema de Integración de Centroamérica: <http://www.sica.int> (revisado entre mayo y diciembre de 2011).

Página web oficial de la Corte Centroamericana de Justicia, CCJ: <http://portal.ccj.org.ni> (revisado entre mayo y diciembre de 2011).

# EL SISTEMA DE INTEGRACIÓN CENTROAMERICANO FRENTE A AMENAZAS EMERGENTES NO MILITARES

**El crimen organizado, la pobreza  
y las necesidades energéticas**

*Pablo Valenzuela Gutiérrez  
Ricardo Lifschitz Pizarro*

## Introducción

En América Central los procesos de integración no son recientes, pues hacia principios de los años cincuenta y al alero de los postulados de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), los gobiernos de la región impulsaron el Mercado Común Centroamericano (MCCA) para que ayudara en los procesos de industrialización por sustitución de importaciones. Sin embargo, no resulta indiferente que la región vivió un periodo de conflicto entre grupos armados que amenazaron la sostenibilidad del esfuerzo integrador, a lo que se sumó una notable disparidad en la distribución de los beneficios de este proceso.

Una vez terminada la guerra en la región —e incluso antes, en 1987<sup>17</sup>— los gobiernos decidieron generar nuevas instancias de integración regional que retomaran los procesos que la guerra dejó truncados, pero bajo un nuevo contexto posterior a la guerra fría en el que los países de la zona debieron enfrentarse al mundo e intentar insertarse en un sistema internacional globalizado y capitalista y que, paradójicamente, le quitó gran parte de la atención internacional que la región había concitado producto del conflicto en las décadas anteriores. Esto genera una serie de elementos nuevos, los cuales deben incorporarse a la agenda de las instituciones de gobernanza regional, que van desde aspectos sociales internos de los países hasta globales que no pueden ser enfrentados por los Estado de manera individual, pues terminan afectando la estabilidad regional y amenazando la seguridad interna de los países.

La hipótesis de este trabajo es que el proceso de integración centroamericano se ha limitado a la generación de espacios de cooperación, diálogo y

17 En 1987 se crea el Parlamento Centroamericano.

concertación, y no tanto a la generación de condiciones que propendan a fortalecer los lazos regionales y las actividades comunes para enfrentar problemas y amenazas emergentes de carácter no militar. El objetivo es evaluar a la luz de tres dimensiones las estrategias del Sistema de Integración Centroamericano (SICA) en términos comunitarios: seguridad regional, pobreza e integración social y amenazas energéticas. Las tres en el marco de las nociones modernas de seguridad hemisféricas emanadas desde la Organización de los Estados Americanos (OEA) en la declaración de seguridad de Ciudad de México de 2003 y establecido en el protocolo de Tegucigalpa de 1991, instrumento jurídico constitutivo del SICA.

Luego de esta introducción hay una breve revisión teórica y conceptual sobre los procesos de integración y de regionalismo; posteriormente se revisa la situación actual del SICA, las instituciones constitutivas que de él emanan. En una tercera sección se analiza la situación actual interna de América Central y las estrategias que se han adoptado para enfrentarla desde SICA los problemas de seguridad, pobreza y los desafíos energéticos. El trabajo termina con algunas conclusiones que ayudan a entender la situación actual del proceso de integración en Centroamérica y el rol que ha jugado el SICA frente a problemas recientes, los cuales amenazan la seguridad y la estabilidad regional.

## **Procesos de integración y regionalismo**

Cuando se habla de integración, el primer paso que se debe llevar a cabo es intentar conocer la razón que motiva a los países a formar organismos que sigan ese camino. Si se mirara desde una perspectiva exclusivamente realista de las Relaciones Internacionales, no tiene sentido que los países busquen la integración; el juego en el sistema internacional es de suma cero y a partir de eso cualquier Estado se considera un enemigo potencial que podría amenazar la propia supervivencia. En el mejor de los casos, las alianzas entre Estados obedecen a la guerra, a la protección mutua o a la construcción de algún equilibrio de poder que ayudara a preservar la paz.

Sin embargo, resulta necesario reconocer que esa mirada desde hace varias décadas ha resultado estrecha, pues hoy el rol de los Estados no es exclusivo en el plano internacional. Los temas que afectan las relaciones entre estos no solo se relaciona con la guerra o la paz, los problemas a menudo no están circunscritos al ámbito puramente interno y la arquitectura anárquica del sistema internacional, propuesta entre otros por Waltz (2002), en la actualidad es menos palpable, pues los costos de no acatar resoluciones de organismos internacionalmente reconocidos son más altos.

En ese sentido, autores como Keohane y Nye (1988) y Nye (1991, 2011) ayudan a comprender los cambios que ha sufrido la concepción de poder

en el mundo, la importancia creciente de la interdependencia compleja entre los Estados, la declinación del poder duro comprendido como la fuerza militar y su reemplazo por otras formas más blandas que resultan más efectivas en el sistema internacional de la actualidad. A partir de esa misma idea, es posible introducir nuevas amenazas a los Estados, de carácter transnacional que difícilmente pueden ser enfrentadas con las herramientas tradicionales de poder de manera individual. Es decir, la fuerza militar es incapaz de combatir riesgos nuevos a la seguridad interna que no caen necesariamente en el territorio de un Estado en particular. En el caso de América Central esta perspectiva cobra una importancia capital debido a la aparición reciente de problemas como el calentamiento global y el cambio climático, las restricciones energéticas, la pobreza, la inseguridad urbana y el crimen organizado.

Los procesos de integración, como consecuencia de este tránsito en la política mundial, resultan más atractivos para los países en tanto les da la posibilidad de actuar de forma sinérgica frente a inseguridades que están más allá de las fronteras del Estado; sin embargo, resulta necesario preguntarse, también, qué forma de integración se ha desarrollado o cómo se transita hacia ella. Esta idea recoge al menos dos perspectivas sobre la integración, es decir, por un lado se trata de un proceso dinámico que tiene avances, retrocesos o estancamientos, o desde otro punto de vista, se trata de un estado que se consigue luego de algún tipo de evolución o tránsito por etapas diferentes. Así mismo, y siguiendo a Oyarzún (2008), se vale destacar un elemento distintivo de la integración: el tránsito gradual de las lealtades y las expectativas nacionales a un órgano supranacional, a lo que se puede sumar la entrega de capacidades de decisión a organismos comunitarios o supranacionales. Esto puede devenir también en la existencia del derecho comunitario, la armonización de los sistemas financieros y los cambios en el sentimiento de pertenencia de las personas desde lo nacional hacia lo comunitario; lo anterior, dependiendo de las dimensiones de la integración que puede ser económica, política, social o una mezcla progresiva de las tres.

Cada una de estas formas de integración tiene características y necesidades especiales, y también poseen algún grado de dependencia. Por ejemplo, no es fácil concebir la integración económica sin algún nivel de integración política (Oyarzun, 2008), así como a esta última tampoco se le puede concebir solo como la institucionalización de la integración económica a través de órganos supranacionales (De Lombaerde, 1996)

Ahora bien, si se adhiere a la idea que la integración es un proceso y no tanto un estado final resultado de una evolución, se tendría que reconocer una diferencia fundacional entre algunos organismos que aspiran a iniciar un proceso gradual de integración. Por un lado, aquellos que nacen con una vocación de cooperación, colaboración, coordinación o concertación de

políticas, estrategias o planes a nivel general, donde podría caer por ejemplo el Grupo de Río, el CELAC, como su figura continuadora, o la serie de cumbres que se realizan en la región, e incluso el rol que cumple la Asamblea General de la OEA y todos sus organismos, los cuales podrían ser clasificados en esta categoría. No existe una autoridad común en ninguna dimensión para los países miembros ni tampoco son fuente de derecho comunitario, pues en la práctica no existe una *comunidad de Estados*, sino solo un organismo intergubernamental, por lo que cada una de sus decisiones y normativas bien pueden ser sugerencias, es decir, no tienen un carácter vinculante para con el Estado, y para transformarse en normativas comunes en todos las naciones miembros deben ser incorporadas al ordenamiento jurídico interno a través de los mecanismos legislativos de cada uno de los países, para afectar a la ciudadanía de los Estados que adhieren a la organización que se trate.

En el otro lado se hallarían aquellas organizaciones en cuyo nacimiento se encuentra esta vocación de integración, en cualquiera de sus dimensiones, que busque mediante un proceso gradual desarrollar y fortalecer la institucionalidad necesaria para avanzar en el traspaso de algún grado de soberanía o poder de decisión desde los Estados hacia el organismo supranacional o hacia alguna autoridad común con la facultad de tomar decisiones en el nombre de los países miembros de la comunidad. El SICA cabría dentro de estos, pero también UNASUR y la CAN, en cuyos tratados constitutivos se encuentra el avance en un proceso gradual de integración regional que bien puede avanzar o, en algunos casos, terminar pareciendo solo una quimera (La Nación, 2011). El Mercosur, en una dimensión particular, es otro ejemplo. En algunos casos estas instancias internacionales pueden ser fuente de derecho comunitario.

Para estudiar el derecho comunitario como concepto, usualmente se recurre a las instituciones que han ido siendo creadas al alero del proceso de integración europeo, por cuanto representan un modelo *sui generis* de ordenamiento jurídico que responde a estrategias de integración y cooperación, y que configuran algo menos que un Estado federal, pero algo más que una confederación de Estados (Quermonne, 2004). Así, el elemento más distintivo del derecho comunitario es que los Estados de la comunidad siguen siendo agentes reconocidos por otras naciones en el sistema internacional, a diferencia de un Estado federal, en el cual las entidades federadas no son reconocidas como actores en el sistema internacional, pues ese rol queda en manos del Estado federal. En el caso del derecho comunitario, la normativa jurídica –o parte de ella– emanada desde las instituciones comunitarias no solo afecta a los Estados, como sería en una Confederación, sino que pueden ser aplicables a ciudadanos de cada uno de los Estados que forman la comunidad y sin pasar por los procedimientos legislativos internos (Guerrero, 2005).

El punto central es que la integración se trata de un proceso dinámico cuyas velocidades terminan resultando un misterio, pues aparecen factores contextuales y políticos que condicionan el avance de esta. En algunos casos el proceso se podría detener e incluso tener retrocesos o bien enfrentarse a reactivaciones súbitas producto de alguna coyuntura particular. Un caso ejemplar para esta situación es el largo proceso de construcción de la Unión Europea (Quermonne, 2004)

A partir del punto de vista anterior, valdría le pena reconocer la idea del regionalismo como aspecto central para permitir un proceso de integración viable. Oyarzún (2008) desde la perspectiva regionalista y Atkins (1991), desde una mirada sistémica, reconocen ciertos criterios para calificar a una zona como una región o como un subsistema internacional. El primero se refiere a la cercanía geográfica, el segundo a la homogeneidad de los países y el tercero a la interdependencia entre ellos. Estos tres factores, conjugados, pueden dar origen a una región. Así, es válido preguntarse si acaso los países de América Latina cumplen con estas condiciones como para reconocer la existencia de la región latinoamericana diferenciada de otras (Atkins, 1991). La misma pregunta se hace para el Cono Sur, Centroamérica o el Caribe y evaluar, a partir de ahí, la viabilidad de las instituciones que hoy existen y, desde esta perspectiva, reconocer las dificultades que se han producido; por ejemplo, en América Central y el rol que allí juegan Costa Rica y Panamá, o en América del Sur, y la posibilidad de convergencia de los intereses entre el Cono Sur, Brasil y los países andinos.

Una tesis razonable a este respecto sería que mientras menos lazos regionales tengan los Estados entre ellos, menos posibilidades de sostenerse en el tiempo tendrán los intentos de integración. Luego, es posible entrar al debate respecto a la cohesión de la región y la convergencia de sus trayectorias económicas, políticas y sociales (Garrido, Mancha, & Cuadrado, 2007; Balázs, 2011) y el sentimiento de pertenencia que los habitantes tengan con un territorio superior al de su país. Esta situación se ve ilustrada, por ejemplo, en la actitud del Reino Unido hacia el proceso de integración europeo y el camino que han seguido algunos países de Europa del este a la Unión Europea.

## **El Sistema de Integración Centroamericano: formación y antecedentes**

El SICA es una organización de carácter internacional que agrupa a Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá y República Dominicana como Estado asociado. Se constituyó en diciembre de 1991 y entró en vigencia el 1 de febrero de 1993, una vez que los Estados fundadores –los antes listados excepto Belice y República Dominicana– ratificaron el Protocolo de Tegucigalpa, el cual reforma la Carta de la

Organización de Estados Centroamericanos (ODECA), suscrita en diciembre de 1962 como parte del proceso integrador que incluye también al MCCA fundado en 1961 por Guatemala, El Salvador y Nicaragua, al que se sumaron más tarde Honduras, en 1962, y Costa Rica, en 1963.

El artículo 3 del protocolo de Tegucigalpa fija los objetivos del SICA al señalar que la finalidad fundamental de la organización es *“la realización de la integración de Centroamérica, para constituir la como una región de paz, libertad, democracia y desarrollo”*. En ese sentido, llaman la atención algunos de los propósitos que la organización se fija: *“consolidar la democracia y fortalecer sus instituciones, sobre la base de la existencia de gobierno electos por sufragio universal, libre y secreto y con un irrestricto respecto por los derechos humanos”*.

Otro de sus propósitos es *“concretar un nuevo modelo de seguridad sustentado en el razonable balance de fuerzas, el fortalecimiento del poder civil, la superación de la pobreza extrema, la promoción del desarrollo, la protección del medioambiente, la erradicación de la violencia, la corrupción, el terrorismo, el narcotráfico y el tráfico de armas”*. Es probable que la historia reciente haya tenido impacto en la búsqueda del equilibrio en las fuerzas militares, sin embargo, es significativa la inclusión de otros elementos a la noción de seguridad, como la pobreza, la protección del medio ambiente y el desarrollo; y asimismo es valiosa la inclusión de amenazas no tradicionales ya en los albores de los años noventa, como la violencia urbana, la corrupción y el tráfico de armas y drogas, adelantándose casi una década a la declaración de Ciudad de México, que reconoció esas amenazas para el sistema interamericano.

El SICA es una organización que si bien retoma el camino de la integración iniciado en 1961 en la región<sup>18</sup>, reviste nuevas dimensiones no consideradas en los anteriores, que tenían más bien una vocación comercial y arancelaria. Durante la segunda década de los años ochenta, mientras la región estaba sumida en una crisis, y producto también de la influencia neoliberal, se empiezan a dismantelar todas las instituciones arancelarias que daban vida al MCCA y se inician procesos de apertura a los mercados que terminan por destruir la preferencia comercial de los países del área, establecida en los tratados originales (De la Ossa, 2003), el SICA es más bien una organización de carácter político –menos comercial– donde los asuntos económicos forman parte de un conjunto más amplio en la agenda de integración centroamericana y responden también a un esfuerzo por insertarse de manera más competitiva en el mundo.

18 Es importante indicar dos antecedentes al proceso de integración centroamericano. Por un lado la República Federal de Centro América, que surgió en 1824 y se disolvió en 1839. Incluyó a El Salvador, Honduras, Guatemala, Nicaragua y Costa Rica. El segundo antecedente es la Corte de Justicia Centroamericana (CJC) o Corte de Cartago, que funcionó ente 1908 y 1918.

Esta diferenciación entre el esfuerzo integrador de los años sesenta, setenta y actualidad, cabe en una distinción de etapas en los procesos de integración en América Latina (Rosenthal, 1993). Los primeros organismos (MCCA, ODECA, ALADI) respondían a una actitud voluntaria de los actores regionales y buscaban principalmente generar condiciones internas para protegerse de influencias externas, básicamente en temas comerciales, contribuyendo al desarrollo de una industria regional, protegida en el contexto de los postulados cepalinos. La etapa actual, en cambio, tendría motivaciones más pragmáticas, con plazos más flexibles en cuanto al cumplimiento de las metas y buscaría mejorar las condiciones de inserción de los países en el contexto global. Esta idea encuentra correspondencia en los principios de SICA que no tienen que ver solo con aspectos intra-regionales de comercio, sino también con el desarrollo social, la seguridad institucional, la protección al medioambiente y la democracia, aspectos importantes en la influencia que pueden tener los Estados en el sistema global y que mejora también las condiciones de competitividad de los países.

## **Estrategias regionales frente a problemas sociales y de seguridad en los países de América Central**

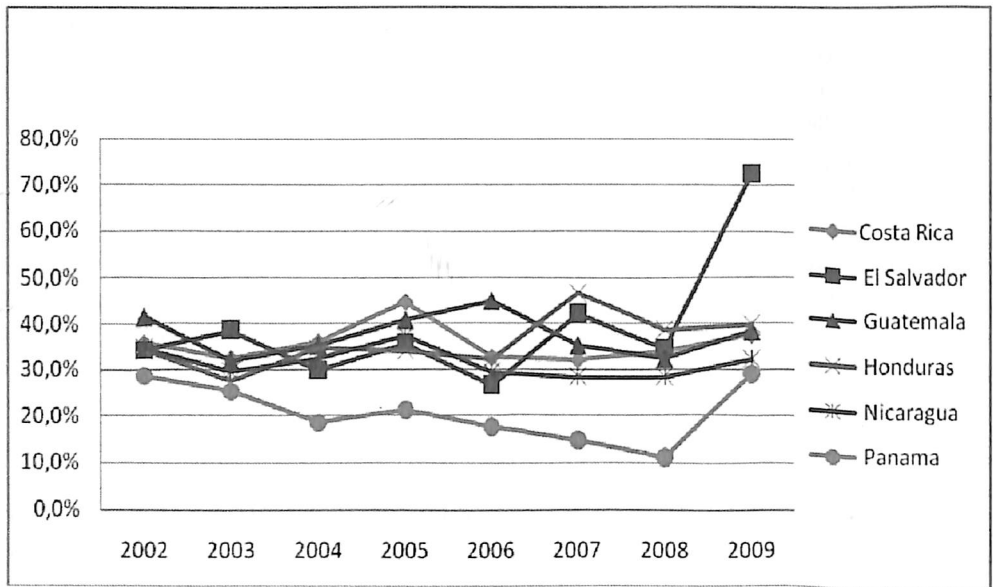
Si bien es cierto que los problemas sociales que hoy sufre América Central no parecen tan diferentes de los que hace 20 o 30 años azolaban la zona, ante esto es necesario destacar que la prioridad a fines de la década de los ochenta era transitar por un camino que ayudara a alcanzar la paz y consolidarla y, con ello, intentar construir o mejorar las débiles instituciones democráticas. Esquipulas I y II contribuyeron de manera importante a la resolución de los conflictos armados, la democratización y el inicio del fortalecimiento de las instituciones. El proceso de pacificación, sin embargo, se dio en medio del surgimiento o el recrudecimiento de otros asuntos que ponen en riesgo la estabilidad regional y la seguridad de los países.

En este trabajo se consideran como amenazas emergentes para América Central las siguientes: las bandas de crimen organizado, narcotráfico y pandillas, la persistencia de la pobreza urbana y las amenazas que provienen de las restricciones energéticas y ambientales. Cada una puede encerrar dentro de sí otras amenazas menores que, de manera conjunta, se constituyen como riesgos manifiestos para la seguridad interna de cada país y hacen peligrar los procesos de desarrollo y consolidación democrática.

### **a. Crimen organizado, violencia y narcotráfico**

América Central se ha convertido en una de las principales rutas de tránsito de la droga colombiana hacia los Estados Unidos (Arana, 2001), esto acompañado de una fuerte prevalencia de la violencia y el crimen organizado que amenaza la estabilidad de los gobiernos, particularmente en Guatemala, Honduras y El Salvador.

Gráfico 1  
Nivel de victimización en Centroamérica



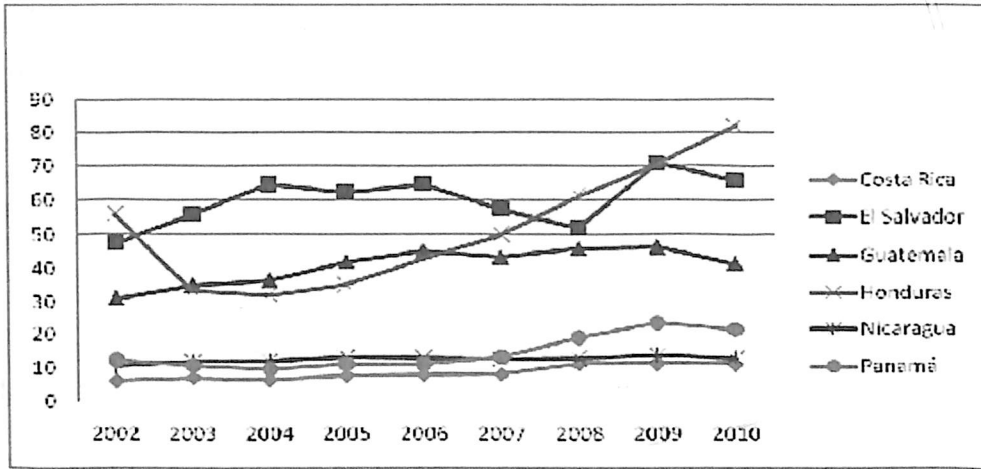
Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de Latinobarómetro 2002-2009<sup>19</sup>

El gráfico 1 indica el porcentaje de personas que dicen haber sido víctimas de un delito o tener algún pariente que lo ha sido. A simple vista los datos no permiten concluir que la delincuencia en América Central sea hoy mayor que en otro momento de la década pasada. A excepción de los casos de Panamá y El Salvador, que muestran aumentos significativos entre 2008 y 2009, el resto de los países presenta un comportamiento relativamente parecido durante el periodo.

Sin embargo, los datos anteriores no se coinciden en todos los casos con la tasa de homicidios que ocurren en la región, los cuales en todos los países, salvo Costa Rica y Nicaragua, superan los 20 homicidios por cada 100 mil habitantes, llegando a superar los 40 de cada 100 mil en el caso de Guatemala y El Salvador, y los 80 de cada 100 mil en Honduras, convirtiendo a este país en el más violento del mundo medido por la cantidad de homicidios. El gráfico 2 ilustra esta situación.

19 El aumento pronunciado que se produce en El Salvador, casi doblando la cifra, entre 2008 y 2009 merece ser visto con atención, pues su explicación podría radicar en algún problema metodológico.

**Gráfico 2**  
**Tasa de homicidios de cada 100 mil habitantes**



Fuente: *Global study on homicide 2011-UNDOC*

Una hipótesis razonable para someter a prueba e intentar explicar esta aparente diferencia –una tendencia más o menos plana en la victimización, pero creciente en la tasa de homicidios– sería decir que los países centroamericanos no necesariamente se han vuelto más inseguros, sino que ocurren más delitos violentos que terminan en homicidio. Esta idea se hace plausible, además, debido a los niveles de victimización centroamericanos de acuerdo con la encuesta Latino barómetro son parecidos e incluso en algunas ocasiones hasta más bajos que en países del cono sur con niveles de desarrollo más altos, como Chile, Argentina y Uruguay, donde la tasa de homicidios es significativamente más baja<sup>20</sup>. En otras palabras, resulta más probable que un delito común termine en homicidio en los países de América Central.

Esto permite concluir que los países centroamericanos no son necesariamente más inseguros, es decir, el nivel de los crímenes que se producen resulta parecido al de otros países. La diferencia estriba en que son más violentos y una mayor cantidad de delitos termina en el homicidio. Algunos autores (Ruiz Vázquez, Illera y Manrique, 2006) explican esto por la posesión de armas de fuego o la costumbre de resolver los conflictos de manera violenta debido a la larga historia de guerra y conflicto.

20 De acuerdo con los datos entregados por el Global study on homicide de UNDOC, las tasas promedio de homicidios en Argentina, Chile y Uruguay entre 2002 y 2010 son de 5,7, 5,2 y 6,2 respectivamente.

En el 2007 un informe de las Naciones Unidas (United Nations, 2007) señalaba algunos elementos que convierten a la zona en un punto vulnerable a la violencia: la penetración territorial de bandas narcotraficantes después del fin de la guerra, así como los bajos niveles de desarrollo de los que se deriva una mala distribución de la riqueza<sup>21</sup>. Los altos niveles de desempleo entre jóvenes que han dejado la escuela, particularmente en las ciudades, también se convierte en un elemento que favorece la aparición de crimen y violencia.

La escasa capacidad estatal para impartir justicia, sumado a los bajos niveles de gasto que los países pobres registran en policías y medidas de rehabilitación y prevención del delito, frente a los enormes ingresos que reciben las bandas de droga, dejan al Estado en una difícil situación para garantizar seguridad al interior de su territorio. La historia de conflicto es otro elemento que la UNODC<sup>22</sup> señala como facilitador de la prevalencia del crimen y la violencia.

Lo más llamativo de este asunto es que América Central no es una zona productora de droga, sino un lugar de tránsito hacia mercados de los Estados Unidos, pues tampoco existe un uso extendido de la cocaína o el crack en los países de la región. La clave, señala UNODC, es que las significativas remesas que reciben los países centroamericanos y la dolarización de las economías de El Salvador y Panamá convierten al istmo centroamericano en un lugar atractivo para el lavado de dinero, particularmente para Panamá, por los niveles de inversión que registra de manera reciente.

El tráfico de drogas está asociado con la proliferación de pandillas juveniles – las maras– que serían, de acuerdo con las Naciones Unidas, el corazón de los problemas de crimen y violencias en la región y las estrategias se deberían orientar hacia el combate de esos grupos.

El SICA en el Protocolo de Tegucigalpa busca establecer nuevas estrategias de seguridad para la zona, lo cual debería traducirse en tareas concretas que emanen del organismo para fortalecer la seguridad regional. Sin embargo, eso no ha ocurrido y las medidas tomadas han avanzado demasiado lento a través de las estructuras institucionales de la organización. Además, la ausencia de mecanismos de derecho comunitario en la región que actúen de forma directa en el territorio de cada uno de los Estados ha dificultado la adopción de mecanismos conjuntos desde el SICA, pues cada uno debe ratificar las normas que se adopten en las cumbres de ministros o en la reunión de presidentes.

---

21 El estudio señala que existe una correlación positiva y significativa entre altos niveles de violencia y mala distribución de la riqueza.

22 United Nations Office on drugs and crimes.

La inclusión de estas normas coordinadas debe, por tanto, soslayar dos barreras; la primera es la del acuerdo entre jefes de Estado, de gobierno o de representantes gubernamentales de los países miembros en las instancias internacionales que ofrece el SICA y, en segundo lugar, la barrera política al interior de los países para ejecutar las políticas públicas concertadas o bien impulsar proyectos de ley que contribuyan a la concreción de los objetivos regionales.

En consecuencia, los mandatos del SICA se han visto limitados por la facilitación de reuniones, encuentros de diagnóstico y firmas de acuerdos de cooperación con otros organismos especializados en el tema<sup>23</sup>. El año 2011 y después de varias reuniones y mandatos emanados del SICA, se publicó una estrategia común de seguridad para Centroamérica<sup>24</sup>. El paso dado resultó interesante, cada vez que avanza en generar estrategias comunes para enfrentar esta amenaza, sin embargo, se cree que aún el sistema está en deuda con la generación de directivas efectivamente comunitarias, aunque parece ser que las barreras para ello siguen siendo altas y un subóptimo bastante prometedor es la estrategia que se ha señalado.

Es importante señalar que en cada uno de los países se han tenido que adoptar de manera individual estrategias contra el crimen y la violencia, las cuales en varios casos han tenido su génesis en las reuniones del SICA o han sido orientadas por estrategias globales, pero no forman parte de una estrategia común centroamericana, lo cual es justamente lo que podría esperarse a partir de las directrices planteadas por el protocolo de Tegucigalpa. Aunado a esto, el problema se debe a que cada país debe lidiar con sus propias dificultades internas de corrupción y falta de capacidades del Estado – particularmente en Guatemala y Honduras – para aplicar medidas coercitivas que tiendan a la seguridad, generando en algunos casos serios conflictos con las directrices de derechos humanos y con el ejercicio de las libertades públicas, en una clara erosión del Estado de derecho y la democracia.

Una mirada alternativa para explicar esta situación de violencia y crimen es señalar el rol de las élites en la búsqueda de mecanismos para generar seguridad interior, las cuales en los países centroamericanos son reducidas y participan conjuntamente en el sistema económico y político. La vulnerabilidad de los integrantes de esta élite y la larga tradición de conflictos en la región lleva a estos grupos a crear sus propios barrios fortificados por mecanismos de seguridad privada. Entonces, los incentivos que tienen para mejorar la seguridad general del país son reducidos. Estas ideas quedan plasmadas en

23 Véase por ejemplo: Informe del secretario general sobre los últimos avances en materia de seguridad regional, XXIX Reunión de Jefes de Estado y de Gobierno del SICA, 16 de diciembre de 2006.

24 Véase: Estrategia de seguridad de Centroamérica. Conferencia internacional de apoyo a la seguridad en Centroamérica.

el gasto para la seguridad privada de los países. Por ejemplo, Ruiz Vázquez, Illera y Manrique (2006) señalan que en los Estados centroamericanos el gasto en seguridad privada y los efectivos privados han superados al gasto y contingente públicos e incluso su equipamiento y entrenamiento.

### **b. Persistencia de la pobreza urbana**

Este punto está estrechamente relacionado con lo anterior, pues en la medida que persisten grandes núcleos de pobreza en las grandes ciudades de la región que conviven muy de cerca con barrios acomodados, alimentando de esa forma sentimientos de frustración y desesperanza que actúan como incentivos para que la juventud con pocas oportunidades termine entrando a las maras o colaborando con grupos de narcotraficantes (Arriagada y Rodríguez, 2004) viendo allí mecanismos para mejorar su depauperada situación.

El informe *Panorama Social de América Latina* del año 2011 publicado por CEPAL (CEPAL, 2011c) señala el importante efecto que el crecimiento económico y la redistribución tienen en la reducción de la pobreza. En Honduras, por ejemplo, el crecimiento económico explica un 86 % de la reducción de 9,9 % de la pobreza entre 2002 y 2010. Pero la solución para las condiciones de vida deterioradas de las ciudades no solo se relaciona con mayores ingresos, los cuales pueden venir de mejoras en el mercado laboral, de transferencias estatales o de la participación en actos ilegales.

Hay una serie de elementos en los que los gobiernos de los países pobres han fallado para generar las condiciones urbanas que les faciliten a los habitantes de las ciudades desarrollarse en condiciones medioambientales y de salud que permitan aumentar las posibilidades de salir de la pobreza, ya sea por incompetencia programática o bien por restricciones presupuestarias o políticas. Para Hardoy y Satterhwaite (1997) los problemas vendrían dados básicamente por una mala legislación medioambiental, por escasa planificación urbana y por la incapacidad de los gobiernos por invertir mayores recursos en la ubicación de las viviendas.

¿Qué hace el SICA frente a estas situaciones? Vale recordar que dentro de sus objetivos está la propensión al desarrollo y la superación de la pobreza, ambos elementos actúan como catalizadores de la violencia creciente y alimentan las bandas de crimen organizado en la región. En este punto un elemento rescatable es el aumento de la inversión extranjera directa y del comercio, lo cual redundará en mayores tasas de crecimiento económico, con un positivo impacto en las de pobreza.

Si se toma en cuenta el impacto positivo del crecimiento económico en la reducción de la pobreza, un ámbito significativo de avance del SICA es en

el plano comercial, mediante la adopción de políticas arancelarias comunes que han promovido el aumento del comercio intrarregional. Esto resulta importante pues la política comercial ha impactado de manera positiva en el crecimiento económico de los países.

Así, la participación de Estados Unidos en las exportaciones de la región centroamericana se ha visto reducida de manera significativa entre 2000 y 2010, a cambio de un alza en las exportaciones a China y al resto de América Latina y el Caribe. Honduras, El Salvador y Nicaragua sufrieron los saltos más importantes, pasando de exportar a América Latina un 6 %, un 27 % y un 23 %, a un 29 %, 42 % y 44 % respectivamente (CEPAL, 2011b). Gran parte de esos aumentos son en el comercio intrarregional, tal como lo muestran informes del SICA, los cuales indican que las exportaciones intrarregionales han pasado de 2618 millones de dólares FOB en el 2000 a 6309 millones de dólares FOB en el 2008 (EFE, 2009). En las importaciones la situación resulta análoga, solo Panamá ha reducido la participación regional en su balanza comercial, esto probablemente se deba a que dicho país no participa en los acuerdos comerciales en el marco del SICA.

La reducción de las barreras a la inversión extranjera directa (IED) en la región como parte de la nueva estrategia de inserción internacional inaugurada por América Central con la puesta en marcha del SICA, también ha traído un aumento sustancial de los flujos reales. De acuerdo con cifras entregadas por CEPAL (2011a) entre 1999 y el 2010, el mayor inversor en la región ha sido los Estados Unidos, seguidos de España, Canadá y México. Sin embargo, el mismo informe de la CEPAL muestra la dispar distribución de estas inversiones, pues el 71 % de la IED en la región del SICA se concentra en Panamá, Costa Rica y República Dominicana, orientados principalmente a servicios financieros, turísticos e inmobiliarios. El segundo lo conforman Guatemala y El Salvador, que atraen el 15 % de la IED en la región, dirigidos a mantenimiento de aviones, agroindustria, centros de llamadas y energía. En el tercer grupo se halla Nicaragua y Honduras, que se encuentran realizando esfuerzos por atraer nuevas inversiones que fomenten sectores económicos más sofisticados en el área de servicios y manufacturas.

Lo anterior revela que las estrategias económicas y comerciales son importantes y han tenido un éxito relativo en cuanto a las relaciones entre los Estados centroamericanos, como también con la inserción en un mundo más globalizado. Acuerdos con México, Estados Unidos, la Unión Europea y una ingente penetración de las economías del Asia Pacífico, particularmente China, han permitido una diversificación gradual de los socios comerciales de la zona y la generación de mejores expectativas económicas hacia futuro.

Ahora bien, es cierto que el crecimiento económico tiene un impacto positivo, pero no sería el único el elemento que contribuye a mejorar

los índices generales de pobreza y, en particular, los de las ciudades. Por ejemplo, la ubicación de las viviendas en las urbes sigue siendo perjudicial para el desarrollo armónico de las personas, pues existen altos niveles de segregación y esos puntos necesariamente no responden a la política económica o comercial, y no están siendo tomados en cuenta aún por las instancias de integración.

### **c. Asuntos energéticos**

La relación entre pobreza y seguridad urbana se encuentran relativamente estudiada y ambas en proporciones significativas podrían llegar a convertirse en amenazas para la seguridad nacional, cuando esta se entiende desde un punto de vista multidimensional y no únicamente a partir de las amenazas militares que otros países podrían generar. Para justificar la inclusión de la energía como amenaza en esta investigación, es necesario hacer un esfuerzo un poco mayor, pues no solo se mira la disponibilidad de energía, sino también sus fuentes y la distribución de estas.

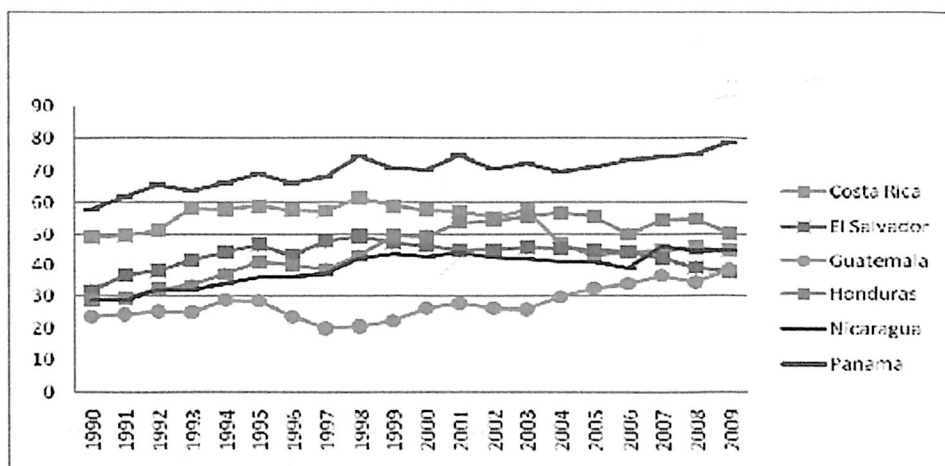
El proceso de integración energética puede resultar uno de los más complejos en vista que algunos países tienen recursos y otros no y, en el contexto actual, aquellos que sí poseen un fuerte mecanismo de poder sobre los que no. Por ejemplos el alza concertada de los precios del petróleo que realizó la OPEP en los años 70 y que condujo al mundo occidental a una compleja y larga crisis económica, y las amenazas que realiza Rusia a Europa occidental sobre *cerrar la llave*.

Así, se podría hablar de dos mecanismos diferentes: la integración y la cooperación energética. Esta última sería aquella en el cual el país A le vende, a precios o a través de mecanismos preferenciales, a un país B que no posee fuentes de energía. Petroamérica, con sus filiales Petrosur, Petroandina y Petrocaribe se basan en esta mirada. El acuerdo de cooperación gasífera chileno-argentino tenía la misma raíz. La integración, en cambio, sería el mecanismo que adoptaron Argentina, Uruguay, Paraguay y Brasil con las represas Yaciretá e Itaipú, en la que empresas binacionales se someten a los tratados internacionales suscritos por los países interesados para proveerles de energía.

Con la primera mirada el país proveedor tiene todo el poder y puede perfectamente cerrar la llave aduciendo como excusa, por ejemplo, la seguridad energética del país. A través del segundo camino un cambio en las condiciones de intercambio debe ser acordado mediante nuevas negociaciones entre los países miembros de los tratados, como lo hizo, por ejemplo, Paraguay con Itaipú y los precios que le pagaba Brasil por la electricidad, lo cual distribuye de mejor forma el poder sin darle a uno la posibilidad de impactar negativamente el desarrollo de los demás.

En el caso de América Central se debe señalar que es una zona energéticamente pobre y no autónoma, pues depende en gran medida de combustibles importados, en particular del petróleo y sus derivados. Como muestra el gráfico 3, la tendencia de importación de energía es creciente en los últimos 20 años, salvo Costa Rica que ha venido invirtiendo en generación propia desde hace algunos lustros, particularmente en plantas hidroeléctricas.

**Gráfico 3**  
**Importaciones netas de energía en países**  
**centroamericanos 1990-2009**



Fuente: World Development Indicators.

Lo interesante de los datos del gráfico 3 es que si se comparan con los niveles de uso de los combustibles fósiles, se evidencia una alta asociación entre las variables. En la tabla 1 se observa el índice de correlación de Pearson calculado para los seis países de la muestra; todos estos, excepto Guatemala, explicarían el aumento de sus importaciones netas de energía con el incremento del uso de los combustibles fósiles. En otras palabras, están usando más combustibles fósiles y, como carecen de ellos, los importan en gran escala.

Esta situación podría cambiar a partir del 2012, cuando entre en funcionamiento el SIEPAC (Sistema de interconexión eléctrica de los países de América Central) que nace al alero del SICA y va acompañado de un protocolo para crear un mercado eléctrico regional común. Sin embargo, el asunto es previo y tiene que ver con cuáles medios se usen para producir energía, pues mientras sea petróleo, existirán serias amenazas por la volatilidad de su precio, su demanda creciente y su eventual escasez.

Tabla 1:

Índice de correlación de Pearson entre el uso de combustibles fósiles y las importaciones netas de energía para los países que se indica.

País	Pearson
Costa Rica	0,997258
El Salvador	0,995429
Guatemala	0,512727
Honduras	0,999072
Nicaragua	0,999533
Panamá	0,997508

Fuente: *Elaboración propia a partir de los datos del Banco Mundial.*

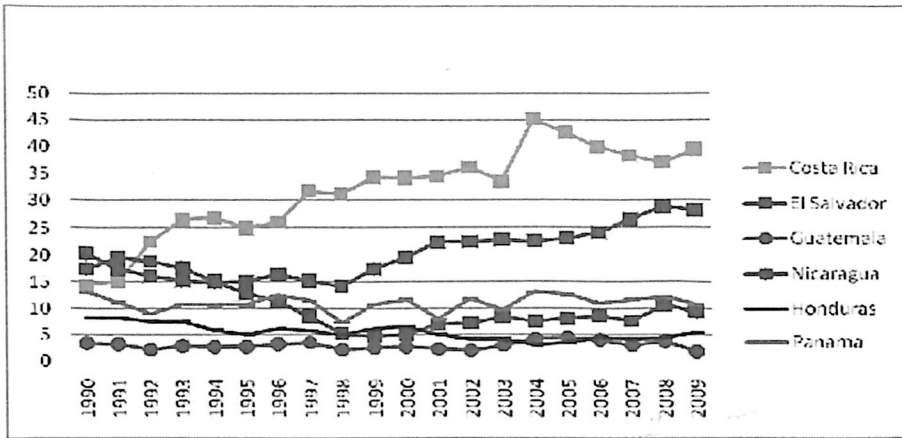
Esta situación de pobreza energética y el uso creciente de combustibles fósiles en la generación de electricidad ha devenido en una relación significativa con Petrocaribe o con otros acuerdos energéticos que benefician la zona y que buscan entregar petróleo en condiciones preferenciales dadas la situación de pobreza de los países de la zona.

La experiencia de SIEPAC, en términos intraregionales y de Petrocaribe y los acuerdos de San José y Caracas en términos extraregionales resultan favorables en el corto plazo para dar cierta certidumbre al suministro y a la generación eléctrica; no obstante, en el largo plazo sería deseable que la región empezase a romper su dependencia del petróleo y sus derivados, tanto por los efectos ambientales que los combustibles a base de hidrocarburos generan, como por las escasas reservas que poseen, lo cual les obliga a importar prácticamente todo el petróleo que usan o a depender de acuerdos externos basados en equilibrios políticos y petrodiplomacia (Sohr, 2006; Altmann, 2009)

El gráfico 4 muestra el porcentaje de energías renovables (entre las que se incluye la energía solar, geotérmica, hídrica, eólica y nuclear) de los países de la región. Es significativo el uso de este tipo de energías en El Salvador y Costa Rica y, mejor aún, su tendencia es creciente en ambos países desde mediados de los años noventa. Por otro lado, resulta preocupante lo que ocurre en Nicaragua y, en menor medida, en Honduras, donde la tendencia es declinante. Sin embargo, parece sensato que en la medida que los países tengan acceso a petróleo barato o a precios preferenciales, tengan menos incentivos para realizar inversiones en energías renovables, a diferencia de aquellos donde el alza de los precios del petróleo genera un impacto mayor en la economía, y se ven, de esa forma, estimulados a invertir en fuentes alternativas.

Gráfico 4

Uso de energías renovables como porcentajes de la matriz energética.



Fuente: World Development Indicators.

En el tema de seguridad energética parece haber un mayor avance, al mostrar una serie de resultados producto de la planificación energética al alero del SICA, como la interconexión eléctrica, la generación de un mercado común, la regulación y la solución de controversias. Sin embargo, se hace fundamental avanzar hacia un estadio superior de integración y planificación energética a nivel comunitario.)

El Comité Regional para la Interconexión Eléctrica es una entidad que nace a partir de un acuerdo energético y busca monitorear el cumplimiento de esos protocolos. Tiene capacidad de derecho público internacional, con lo que se convierte en una interesante punta de lanza en la profundización del proceso integrador en el plano energético. Por lo tanto, el avance lógico sería crear autoridades comunes de planificación y regulación, con jurisdicción sobre todos los Estados miembros de la comunidad centroamericana y que promueva la rotura de la dependencia energética al petróleo y el amarre a ciertos acuerdos internacionales con tal de obtenerlo a precios preferenciales. La planificación común podría contribuir a una convergencia creciente de la matriz energética centroamericana y que las inversiones que se hagan deriven en beneficios a la comunidad.

## CONCLUSIONES

A la luz de las dimensiones revisadas, se puede encontrar un impacto variable de la integración regional según el área en la que se enfoque. En el caso de la violencia se diría que las necesidades superan ampliamente a lo implementado, a las capacidades de los países y de la comunidad centroamericana. Es un tema, como dice Heraldo Muñoz (2011), que no puede ser enfrentado solo por los países centroamericanos, y requiere necesariamente de la cooperación internacional. En este punto es necesario destacar puentes de cooperación con la Unión Europea o bien con otros países americanos, en particular los Estados Unidos y, alternativamente, Brasil.

Se debe tomar en cuenta, además, que en el caso del tráfico de drogas no basta atacar los puentes que permiten su tránsito ni controlar las zonas por donde se transporta, como ciertos puntos fronterizos específicos (Meléndez 2011), sino ir a las fuentes de la droga para controlar su producción, y a los mercados para reducir su demanda. Por tanto, cobra relevancia no solo una cooperación económica de los países desarrollados, sino también políticas de los países productores y receptores de droga para controlar la amenaza, la cual tiene un carácter transnacional.

En el caso de la pobreza el impacto que ha generado el SICA es más bien indirecto, pues a través de mecanismos comerciales y financieros ha permitido aumentar el crecimiento económico y los lazos comerciales intrarregionales. Eso ha tenido un impacto positivo en los niveles de pobreza en los últimos años, aunque se ha identificado que no se trataría del único factor que contribuye a disminuirlos, sino a políticas más especializadas que podrían atenuar la pobreza y romper su relación con la violencia.

En cuanto al asunto energético, se cree que se ha avanzado de manera muy significativa en una etapa inicial que busca crear ciertas condiciones institucionales y de infraestructura a nivel comunitario y regional, que permitiría enfrentar ciertos desafíos futuros, como la necesidad de aumentar las fuentes renovables de energía e intentar quebrar la dependencia con el petróleo y la incertidumbre que se produce por su precio en los mercados internacionales.

En consecuencia, el SICA no solo se ha limitado a instituciones de diálogo y cooperación, a pesar de que gran parte de sus instituciones han tendido a eso al conformar un entramado institucional que en algunos casos no solo llega a estar sobredimensionado, sino que también se han generado instancias de mayor profundidad que buscan generar instituciones y organizaciones comunes en la zona. En esto hay que recalcar la diferencia entre cada una de las áreas revisadas en este trabajo, lo cual puede mostrar las prioridades existentes en América Central.

Ahora bien, no se trata que este funcionamiento haya traído resultados negativos. Como ya se ha mencionado, pues es probable que una parte significativa de las políticas que adoptan los países que integran SICA provenga de los foros, cumbres y reuniones organizadas en su seno, máxime, cuando se pone en frente la pobreza de los países centroamericanos, lo cual dificulta la profesionalización de las burocracias y el perfeccionamiento de los *policy makers*. El problema radicaría en que la manutención de una organización internacional sobredimensionada puede llegar a ser demasiado costosa para países pobres.

Por otro lado, resulta interesante indagar las razones por las cuales no es posible que el SICA desarrolle más plenamente su labor. Varias ideas se podrían plantear al respecto. Una de ellas tiene que ver con las diferentes trayectorias económicas que siguen los países de la región, de lo cual deviene una muy baja cohesión en cuanto a objetivos, estrategias y metas de cada uno de ellos. Y es que cuando países cuyo PIB per cápita<sup>25</sup> oscila entre los US\$2766, como Nicaragua, y los US\$13877, como en Panamá, las necesidades y aspiraciones de la población cambian, pues se trata no solo de sociedades en diferentes estadios de desarrollo, sino también con distintos rasgos identitarios.

Una situación análoga ocurre con el IDH en la región, pues Panamá y Costa Rica tienen índices considerados altos, mientras el resto cuenta con guarismos medios, siendo el más bajo el de Guatemala. También, se deriva de esto que Costa Rica sea el país de la región que más resistencia pone a la integración y Panamá se haya retirado del Parlamento Centroamericano. ¿Qué incentivos tienen estos países con niveles de desarrollo mayores a integrarse con otros económicamente pobres e institucionalmente débiles e inestables?

El nivel de pobreza de los países les impide desarrollar un fondo de cohesión que contribuya a aumentar la velocidad de desarrollo de los países y las regiones más atrasados, como ocurre en la Unión Europea; y pareciera que los países más prósperos de la región no son lo suficientemente ricos como para llevar a cabo programas de cooperación interna de largo alcance. Salta la duda en este punto si acaso América Central puede actuar como una región o bien como dos subregiones que se mueven a velocidades diferentes: Panamá y Costa Rica, por un lado, y Nicaragua, Honduras, El Salvador y Guatemala, por otro. Con Belice como una entidad aún con menos arraigo en la región.

Lo anterior hace que la zona deba ser objeto de cooperación internacional tanto financiera como técnica, de modo tal que se fortalezca la capacidad de los Estados para hacer frente a las amenazas actuales y a la vez se le dote de los recursos necesarios para lograrlo. Resulta paradójico que una

25 En paridad de poder adquisitivo.

vez pacificada la región, los países sudamericanos que formaron el grupo de apoyo a Contadora y las grandes potencias que ponían sus ojos en la región, se hayan olvidado del camino posterior que ha debido seguir la zona.

Los países centroamericanos siguen siendo los más peligrosos del mundo, pero no es menor el riesgo de que los países se vuelvan vulnerables a narcogobiernos, que busquen llegar a posiciones de poder para facilitar el tránsito de droga por la zona y estancar todavía más el proceso de desarrollo de los países.

La creación de UNASUR, excluyendo a los países de Centroamérica y el Caribe, revela también la falta de cohesión regional entre Sudamérica, el Istmo centroamericano y las ideas de Brasil de renunciar a Centroamérica como su zona de influencia o interés. El peligro es que los Estados Unidos también lo hagan, y ante la indiferencia mexicana toda la zona, excluyendo a Panamá y a Costa Rica, corra el riesgo de convertirse en un área internacionalmente poco relevante, pese a lo significativa que es para el mercado mundial de la droga. Ese escenario sería el peor para América Central.

La pregunta que queda es si acaso no será mejor que mediante el control de los focos de narcotráfico en Sudamérica y de los mercados que demandan droga, en los Estados Unidos y la Unión Europea, se ayude indirectamente a reducir la violencia, el crimen organizado y el tráfico de drogas en los países de América Central. Lo segundo es si acaso el SICA tiene las condiciones como para avanzar en un proceso de integración que enfrente de verdad esos problemas y genere estrategias, programas, decisiones, autoridades y posiciones comunes frente a ellos, o bien debería sincerarse con la ciudadanía y renunciar a aquellas dimensiones que le superan, reduciendo así el costo que los países deben enfrentar para su organización y financiamiento.

Lo que sí es cierto es que los países de esta zona se están sumiendo rápidamente en una espiral de violencia, crimen, narcotráfico y amenazas, y el resto del sistema interamericano y, particularmente los Estados Unidos, podrían jugar un rol fundamental que compense en parte el daño causado en la zona cuando, durante la guerra fría, Washington apoyó directamente a grupos insurgentes que amenazaron a los gobiernos de la región, la desestabilizaron y crearon un clima de violencia que hasta el día de hoy se niega a desaparecer completamente.

## BIBLIOGRAFÍA

Altmann, Josette. (2009). "El ALBA, Petrocaribe y Centroamérica: ¿Intereses comunes?# En: *Nueva Sociedad*, 219: 127-144.

Arana, Ana. (2001). "The new battle for Central America". En: *Foreign affairs*, 88-101.

Arriagada, Camilo y Rodríguez, Jorge. (2004). "Segregación Residencial en la Ciudad Latinoamericana". En: *EURE*, 5-24.

Atkins, Pope. (1991). *América Latina en el sistema político internacional*. Buenos Aires: Grupo Editorial Latinoamericano.

Balázs, Lóránd. (2011). "Performance and Effectiveness of the Cohesion Policy-Evaluation of the Allocation Mechanisms". En: *Regional studies asociation*. <http://www.regional-studies-assoc.ac.uk/events/2011/mar-slovenia/papers/Balazs.pdf> (último acceso: 22 de diciembre de 2011).

CEPAL. (2011a). La inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe 2010. Santiago de Chile: CEPAL.

\_\_\_\_\_. (2011b). *Panorama de la Inserción Internacional de América Latina y el Caribe 2010-2011. La región en la década de las economías emergentes*. Santiago de Chile: CEPAL.

\_\_\_\_\_. (2011c). *Panorama social de América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL.

De la Ossa, Álvaro. (2003). "Cooperación e integración entre gobiernos en Centroamérica». *Nueva Sociedad*, N. 186: 60-68.

De Lombaerde, Philippe (1996). «Integración internacional: Un marco conceptual y teórico". *Colombia Internacional*, 12-17.

EFE. (2009). Comercio entre países de Centroamérica creció un 20 % durante 2008. <http://www.misfinanzasenlinea.com/noticia.php?nid=3741> (último acceso: 22 de diciembre de 2011).

Garrido, Rubén; Mancha, Tomás y Cuadrado, Juan. (2007). "La política regional y de cohesión en la Unión Europea: Veinte años de avance y un futuro nuevo". *Investigaciones regionales*, 239-266.

Guerrero, Orlando. (2005). "El derecho comunitario: Concepto, naturaleza y caracteres". En: *Anuario de derecho constitucional latinoamericano*, de Jan (Ed.) Woischnik (Ed.), 759-778. Montevideo: Konrad Adenauer Stiftung.

Hardoy, Jorge y Satterthwaite, David. (1997). "Building the future cities". En: *Cities in the developing world: Issues, theory and policy*, de Joseph Gugler, 265-279. New York: Oxford University Press.

Keohane, Robert y Nye, Joseph. (1988). *Poder e interdependencia La política mundial en transición*. Buenos Aires: Grupo Editorial Latinoamericano.

La Nación. (2011). La Corte regional merece indiferencia. <http://www.nacion.com/2011-12-21/Opinion/La-Corte-regional-merece-indiferencia.aspx> (último acceso: 22 de diciembre de 2011).

Meléndez, José. (2011). "Costa Rica, la primera frontera de la droga". En: *El País*. [http://internacional.elpais.com/internacional/2011/12/28/actualidad/1325101259\\_049991.html](http://internacional.elpais.com/internacional/2011/12/28/actualidad/1325101259_049991.html) (último acceso: 20 de abril de 2012).

Múñoz, Heraldo. (2011). "Centroamérica: cooperación internacional para enfrentar la inseguridad". En: *El País*. [http://internacional.elpais.com/internacional/2011/07/21/actualidad/1311199212\\_850215.html](http://internacional.elpais.com/internacional/2011/07/21/actualidad/1311199212_850215.html) (último acceso: 20 de abril de 2012).

Nye, Joseph. (1991). *La naturaleza cambiante del poder norteamericano*. Buenos Aires: Grupo Editorial Latinoamericano.

Nye, Joseph. (2011). *The future of power*. Cambridge: PublicAffairs.

Oyarzun, Lorena. (2008). "Sobre la naturaleza de la integración regional: Teorías y debates". *Revista de Ciencia Política*, 95-113.

Quermonne, Jean-Louis. (2004). *El sistema político de la Unión Europea: De las comunidades económicas a la unión política*. Santiago de Chile: Editorial Jurídica de Chile.

Rosenthal, Gert. (1993). "Treinta años de integración en América Latina: Un examen crítico". *Estudios Internacionales*, 74-88.

Ruiz, Juan Carlos; Illera, Olfa y Manrique, Viviana. (2006). *La tenue línea de la tranquilidad: Estudio comparado sobre seguridad ciudadano y policia*. Rosario: Universidad del Rosario.

Sohr, Raúl (2006). "Energía y seguridad en Sudamérica: más allá de las materias primas". *Nueva Sociedad*, 204: 150-158.

United Nations. (2007). "Crime and development in Central America: Caught in the crossfire". United Nations office on drugs and crime. [http://www.unodc.org/pdf/research/Central\\_America\\_Study\\_2007.pdf](http://www.unodc.org/pdf/research/Central_America_Study_2007.pdf) (último acceso: 22 de diciembre de 2011).

Waltz, Kenneth. (2002). "The anarchic structure of world politics". En: International politics. Enduring concepts and contemporary issues, de Robert Art y Robert Jervis, 47-67. New York: Longman.

# LA VIOLENCIA EN CENTROAMÉRICA COMO ELEMENTO INTEGRADOR -DESINTEGRADOR DE LA REGIÓN

*Dunnia Marín Corrales*

## **Antecedentes**

Desde finales de la década de los ochenta, en todo el mundo, se ha dado un nuevo auge de los acuerdos de integración económica en sus diversas formas, denominada por algunos como "una nueva ola de regionalismo", que a diferencia de la anterior, se caracteriza por un importante apoyo político incluso de aquellos países que privilegiaban las negociaciones multilaterales por encima de la conformación de bloques.

En el caso de Centroamérica la integración no es una idea reciente, pues los intentos por lograrlo en la región se remontan a 1824, escaso tiempo después de alcanzada la independencia política, con la Constitución de la República Federal de Centroamérica, hasta su disolución en 1848.

En la época moderna, el esquema de integración de Centroamérica ha sido un esfuerzo pionero de este tipo que se ha desarrollado en América Latina, teniendo como antecedente a la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA), constituida en 1951 con el propósito de que los cinco países de la región se constituyeran en una comunidad económica-política que aspirara a la integrar el área.

No obstante, a finales de los años setenta el esfuerzo integracionista mostró claros signos de agotamiento que generaron una etapa de crisis, el proceso sufrió un importante revés y la región se sumergió en conflictos internos, guerras civiles e inestabilidad. Después de ese periodo totalmente convulso, tras más de una década de hostilidades y discrepancias, hacia finales de los años ochenta y principios de los noventa los conflictos armados empezaron a resolverse, fue así como los países centroamericanos cerraron un doloroso periodo de su historia, y los años siguientes han significado para la región la búsqueda de la normalidad de sus condiciones en todas las áreas.

Durante la década de los años noventa, con las nuevas condiciones de paz, el proceso de integración centroamericana es reactivado y reestructurado con una serie de nuevos tratados. Con la firma del Protocolo de Tegucigalpa (1991), se inicia la etapa transformadora de la institucionalidad y en febrero de 1993 entra en funcionamiento el Sistema de la Integración Centroamericana

(SICA), el cual viene a conformar la estructura y el marco institucional de la integración de la zona, estableciendo una serie de órganos para el alcance de sus fines.

### **La situación de violencia e inseguridad en Centroamérica**

El contexto de inseguridad por el cual atraviesa la región centroamericana tiene el potencial de terminar ocasionando una importante tensión social y opacar los avances logrados en los últimos años, incluso pone en peligro el proceso de integración regional.

A continuación se detalla la situación por la que atraviesan los países centroamericanos en el aspecto de inseguridad ciudadana, lo cual requiere un tratamiento inter y multidimensional de la temática:

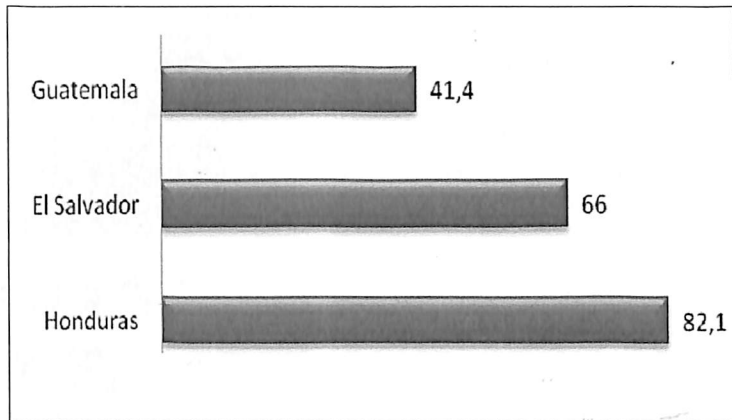
Como fue señalado anteriormente, durante los años ochenta Centroamérica estuvo inmersa en una situación de guerras internas que provocaron una condición de inestabilidad e inseguridad producto de los conflictos de orden civil en Nicaragua, el Salvador y Guatemala. Actualmente, a la región la aqueja una escalada de violencia y de inseguridad muy diferente a la experimentada en esa década.

Ciertamente, los hechos de violencia opacan los beneficios logrados tras la pacificación alcanzada producto de la finalización de los conflictos armados. Asimismo, se está hipotecando el desarrollo económico-social de los países debido particularmente a que el sector más afectado suele ser la población más joven y en edad productiva (entre los 18 y 34 años).

De acuerdo con el "Estudio Global sobre Homicidio" de la Oficina de Naciones Unidas sobre la Droga y el Delito (UNODC), el aumento en el número de homicidios en Centroamérica está cerca de un punto de crisis. Dos países, El Salvador (con 66 por cada cien mil habitantes) y Honduras (con 82.1), presentan las tasas más altas según el estudio, más de diez veces que el promedio mundial.

Gráfico 1

Triángulo del norte: tasa de homicidios por cada cien mil habitantes



Fuente: Elaboración propia con datos de UNODC.

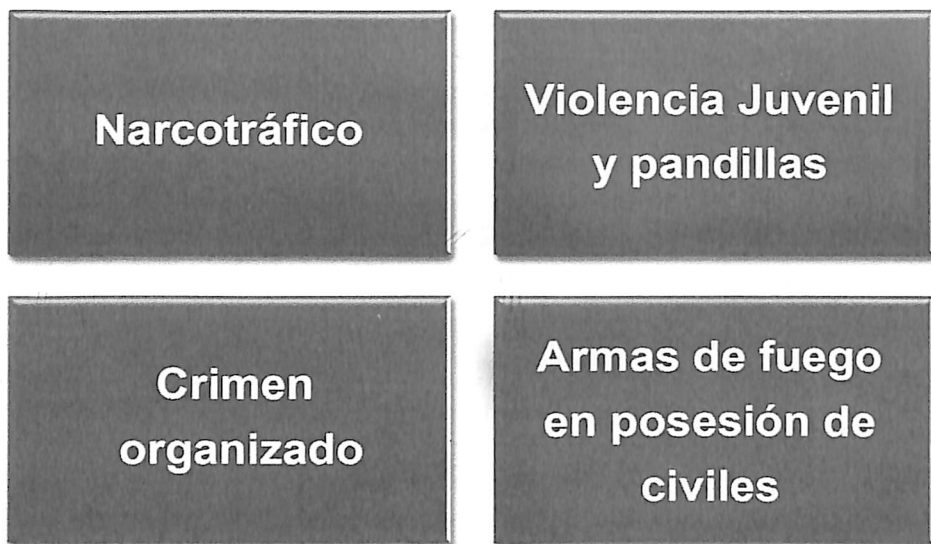
En El Salvador se registra un promedio de 11 homicidios por día, más que durante los combates de la guerra civil, mientras que en Guatemala el número es el doble que durante el conflicto armado, esto hace que la Organización Mundial de la Salud (OMS) lo considere como un "caso extremo" y una epidemia de salud pública. Según la Organización de Naciones Unidas (ONU), uno de cada 50 jóvenes centroamericanos menor de 20 años morirá antes de cumplir 32 años a causa de la inseguridad y la violencia en la región. En el caso de Costa Rica, Panamá y Nicaragua son los países que se mantienen con menores tasas de victimización en Centroamérica.

## Factores generadores de la inseguridad y violencia en Centroamérica

Centroamérica comprende países cuyas capitales son consideradas como centros urbanos que presentan un gran nivel de violencia social, manifestándose en fenómenos como la delincuencia, la violencia intrafamiliar, los grupos organizados (más de 900 pandillas o maras locales), el tráfico de drogas (con la presencia de algunos carteles de narcotraficantes mexicanos) y la presencia del crimen organizado transnacional.

Entre los factores que más inciden en la violencia de la región se encuentran: el tráfico de drogas, la violencia juvenil (pandillas), el crimen organizado y la importante cantidad de armas de fuego en propiedad de la sociedad civil. Esta unión de factores afecta a Centroamérica y hace muy compleja la implementación de soluciones efectivas que disminuyen la violencia y la inseguridad que aqueja a la ciudadanía de los países de la región.

Figura1. Factores de la inseguridad en Centroamérica



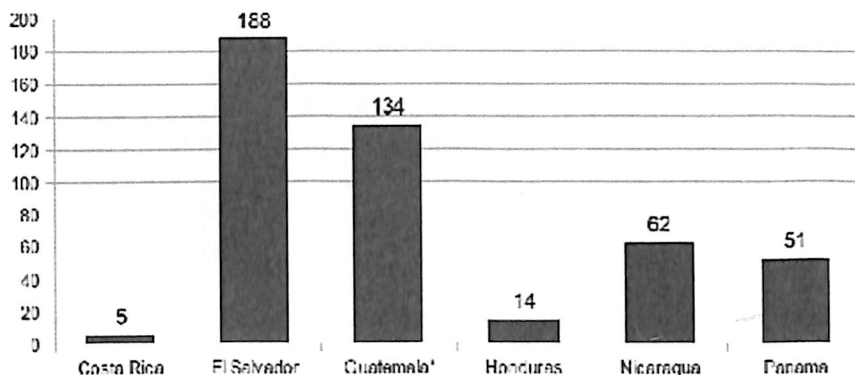
Fuente: Elaboración propia.

#### a. Crimen organizado

En realidad, las organizaciones criminales más complejas, sofisticadas y nocivas para la seguridad ciudadana de Centroamérica son de carácter transnacional, tal como se menciona en el Informe de Desarrollo Humano 2009-2010.

Además de los crímenes, otros delitos han surgido, como los secuestros, el contrabando de migrantes, los casos de explotación sexual o bien la trata de personas que, como se puede observar en el gráfico 2, se presenta con la incidencia más alta en algunos países de la región. Estas son actividades alrededor de las cuales existen bandas, así como redes del crimen organizado relacionadas con el narcotráfico.

**Gráfico 2**  
**Trata de personas en los países de Centroamérica**  
**Personas denunciadas/investigadas**  
**Trata de personas**



Fuente: Tomado de ILANUD.

Estos grupos delictivos han utilizado a su favor la intensificación de los procesos de globalización para extender sus operaciones a ámbitos territoriales mayores. En el caso de los países de la zona, la ubicación geográfica privilegiada los ha convertido en plataformas que posibilitan el desarrollo de actividades ilícitas con carácter transnacional. De forma particular, las fronteras se han convertido en "puntos débiles", a través de los cuales ingresan los integrantes de grupos del crimen organizado.

Sumado a esto, se encuentra la fragilidad de las instituciones encargadas de hacer frente al problema. Particularmente en aquellos países que tuvieron un historial de conflictos armados (el caso de los países del triángulo norte), se puede evidenciar la herencia de la guerra en la dificultad que tienen los Estados para hacer frente a las redes delictivas y a la corrupción que muchas veces los apoya o protege.

## b. Narcotráfico

El narcotráfico se ha convertido en uno de los principales causantes de las altas tasas de homicidios en América Latina y en particular en Centroamérica, pues la ubicación geográfica "privilegiada" ha convertido a los países centroamericanos en puente entre los principales productores y el mayor consumidor de estupefacientes.

Asimismo, como lo recoge el Informe de Desarrollo Humano, la lucha llevada a cabo por Colombia en colaboración con Estados Unidos, sin pretenderlo, ha provocado que los carteles de ese país se hayan asociado con grupos del

crimen organizado de México, los cuales han tratado de evadir la presión de los gobiernos de ambos países al mover su actividad hacia América Central, utilizando el apoyo logístico de redes centroamericanas en sus actividades ilícitas.

Uno de los grupos vulnerables a ser afectados por la inseguridad y delincuencia motivada por el narcotráfico se refiere a los migrantes. Estas personas, que buscan una mejor condición de vida a través de la migración intra y extra regional, motivada por los niveles de alta pobreza y exclusión social, sufren una alta exposición al ser capturados por estructuras delincuenciales que operan en los países receptores y de tránsito, siendo utilizados con frecuencia como "mulas" o transportadores de droga especialmente hacia Estados Unidos.

### **c. Violencia juvenil y pandillas**

En algunos de los países de la región, la violencia juvenil y las pandillas (llamadas "maras") se han convertido en un importante foco de inseguridad y violencia, siendo señalados como los principales actores de delitos y homicidios. Como lo señala el Estudio del Banco Mundial sobre Violencia e Inseguridad en Centroamérica (2011), las maras tienen su origen en los flujos de migración provocados por los conflictos armados de la década de los ochenta:

*A principios de la década de 1980, más de un millón de centroamericanos viajó a los Estados Unidos escapando de la violencia y la adversidad del conflicto civil en la región. Viviendo en la pobreza y marginado por los demás grupos, un pequeño porcentaje se involucró con las maras. Algunos se unieron a Calle 18, una pandilla principalmente mexicana que se estableció muchos años antes de la ola migratoria centroamericana, mientras que otros formaron la MS13 (p. 23)*

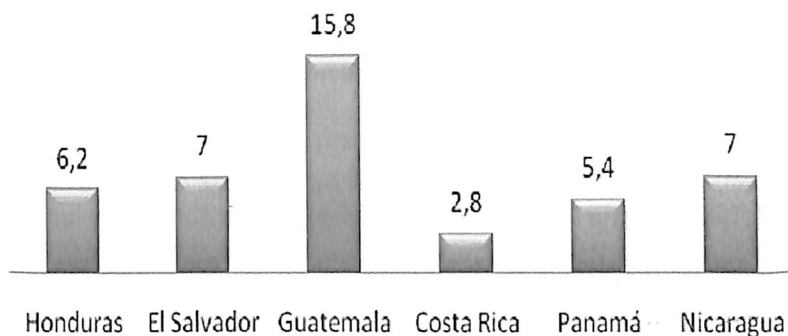
Cuando muchos centroamericanos fueron deportados a mediados de la década de 1990, incluyendo miembros de estas "pandillas", la mayoría de ellos transfirió la actividad de las maras a sus países de origen. En la actualidad el tipo de delito que más se le atribuye a este grupo se refiere a los homicidios en peleas o por encargo, a su participación en secuestros, robos, asaltos sexuales y extorción a pequeños dueños de negocios. Además, se les vincula con el tráfico de drogas al por menor, así como colaborar con organizaciones narcodelictivas y grupos de crimen organizado.

### **d. Proliferación de armas de fuego**

El flujo y el tráfico de armas han crecido de forma significativa en la región. Las guerras civiles que experimentó Centroamérica en décadas pasadas y recientemente la actividad del narcotráfico se señalan como los aspectos que han permitido una mayor disponibilidad de armas de fuego en la región.

Gráfico 3

Armas de fuego en manos de civiles en Centroamérica  
CA: Armas de fuego en posesión de civiles



Fuente: Elaboración propia, con datos de Karp 2008, Fundación Arias 2005.

El estudio sobre Crimen y Violencia en Centroamérica del Banco Mundial señala que para el 2007 había cerca de 4,5 millones de armas de fuego en manos de centroamericanos, la mayor cantidad de forma ilegal. Lo alarmante es el elevado número de estas en manos de particulares dada la facilidad para adquirirlas, tanto de forma legal como ilegal en la mayoría de los países. Quizás por esta razón, el uso de armas de fuego está presente en un importante porcentaje de los homicidios cometidos, por ejemplo en Guatemala (82 %), El Salvador (78 %) y Honduras (78 %).

### Baja cohesión social: la relación entre violencia y desarrollo

Cabe mencionar que es posible advertir un fuerte vínculo entre el crimen y el desarrollo al encontrar que "los países con significativas disparidades tienen más posibilidades de ser afectados por conflictos violentos que aquellas sociedades más equitativas". En este aspecto, los países centroamericanos muestran una situación diferenciada, siendo especialmente dramático en aquellos con menor renta y bajo desarrollo humano; por ejemplo, en El Salvador, Guatemala y Honduras cerca de cuatro de cada diez hogares viven en condición de exclusión social, mientras que en Costa Rica y Panamá la prevalencia de la exclusión es sensiblemente menor.

Como lo señala el Informe del Estado de la Región (2011), "las naciones que mostraban altos niveles de exclusión social al inicio del decenio los siguen teniendo hoy en día", esto se atribuye a un doble abandono, del Estado y del mercado, materializándose en una profunda exclusión social de una importante parte de la población centroamericana.

Esto representa un importante reto para las democracias centroamericanas, pues entre las causas de la inseguridad se encuentra la enorme desigualdad social y la falta de empleos. Debido a esto, los grupos delictivos han acaparado espacios en donde los Estados han sido incapaces, por la falta de recursos o de voluntad, de dar respuestas efectivas a las necesidades sociales de crear un desarrollo mucho más equitativo. Ese contexto de exclusión desafortunadamente tiende a crear un clima social donde se validan la violencia, los delitos y los crímenes como conductas aceptables y "justificables".

De acuerdo con lo antes señalado, se puede afirmar que una de las causas generadoras de la inseguridad y la violencia de los últimos años en la región es la presencia de importantes desigualdades que provocan la falta de cohesión social. Según lo establece el más reciente Informe del Estado de la Región, en el caso particular de Centroamérica, si los países no mejoran sus niveles de exclusión social, principal generador de los problemas de violencia, la zona comenzará a degradar sus Estados por la falta de control social hasta llegar a considerarlos como fallidos (Estado de la Región, 2011:390).

Los Estados centroamericanos acusan una debilidad democrática que limita la posibilidad de hacer efectiva la protección de los derechos fundamentales de las mayorías ciudadanas, lo cual provoca un desencanto con la justicia, la democracia y el Estado de derecho. De esta manera, el requerimiento de mayores niveles de cohesión social es imperante en la región. Para Alexandra Cas Granje (2010), directora para América Latina de EuropeAid, Oficina de Cooperación de la Comisión Europea, la cohesión social involucra las políticas orientadas a que los habitantes del país donde se aplican, independientemente de su situación económica, se sientan integrados en el tejido social tendiéndose a reducir las desigualdades.

En el caso de Centroamérica el logro de una mayor cohesión social y la reducción de las desigualdades es un reto sin cumplir. Para Nowalski y Obregón (2006: 12) la temática de la pobreza, en el contexto regional y las asimetrías sociales se plantean como retos centrales. Por lo tanto, la cohesión social es clave para la seguridad de la región y por eso se convierte, quizás, en el desafío más importante en el contexto actual.

## **Costos de la inseguridad y la violencia**

Los costos de la violencia no solo incluyen la pérdida de vidas, los crímenes contra la propiedad o las transferencias ilícitas, se pueden cuantificar además de acuerdo con el impacto que tienen en el Producto Interno Bruto de los países; en el caso de la región, el estudio más reciente estima que la inseguridad tuvo en 2006 un costo aproximado de 6.506 millones de dólares, equivalente al 7,7 % del PIB regional. Los países del istmo invirtieron en el año 2010 unos

4.000 millones de dólares en seguridad, tal como lo señala el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), lo que representa una cantidad considerable de recursos para países con escasa capacidad tributaria y un monto superior a lo que reciben de ayuda internacional. Asimismo, como ya se mencionó, representa un alto costo humano y condiciona la calidad de vida de los ciudadanos dada la desconfianza y la debilidad del tejido social.

Se estima que las actividades del crimen organizado en la región generan una pérdida cercana a los \$900 millones al comercio regional, siendo la principal causa la importante incidencia de asaltos a comerciantes y al transporte de mercancías. Esto afecta de manera negativa el clima de negocios en Centroamérica, desestimulando las inversiones tanto locales como extranjeras.

### **Impacto en la integración de la zona**

El problema de violencia e inseguridad puede convertirse en un potencial elemento desintegrador de la región, a causa de razones muy concretas. Primero, el riesgo de que esta situación que se manifiesta en el norte de la región se propague a los países que presentan mejores condiciones estructurales (el caso de Costa Rica y Panamá). Por otro lado, la latente posibilidad de que la situación de Centroamérica sufra una involución, de manera tal que se retornen condiciones similares de la década de los ochenta, pues la pobreza y la desigualdad son producto de un descontento social cada vez más elevado. La violencia en la región puede provocar que se anulen los avances alcanzados en desarrollo en décadas recientes y esto genere revueltas sociales y políticas.

En consecuencia, el tema de la inseguridad regional debe ser atendido mediante esfuerzos comunes a través de mecanismos de actuación conjunta dada la vulnerabilidad de la región. Un paso importante hacia la coordinación y cooperación entre los países ha sido la "Cumbre sobre Seguridad en Centroamérica", celebrada en Guatemala en junio de 2011, para la búsqueda de apoyo por parte de la comunidad internacional en la lucha contra el narcotráfico.

### **Medidas de combate contra la inseguridad en la región**

Las acciones tomadas por los países centroamericanos en relación con el tema de la violencia y la inseguridad fueron tomando una tendencia hacia políticas cada vez más represivas; por ejemplo, en lo relacionado con el combate de las pandillas. Durante los años noventa, el enfoque estuvo concentrado en la consolidación del proceso de pacificación y la aplicación del nuevo modelo económico de liberalización comercial, aumentando la desatención para el fenómeno de las pandillas, que crecieron, maduraron y se profesionalizaron.

Posteriormente, cuando el fenómeno se hizo inmanejable y mucho más complejo, los gobiernos reaccionaron mediante la aplicación de medidas de "mano dura" en la mayoría de los casos, en Honduras empleó el primer plan de "mano dura" en el año 2000. En esta misma línea, en el caso de El Salvador, en julio de 2003, se adoptó este plan orientado en contra de las pandillas y en el mes de octubre de ese mismo año la Asamblea Legislativa emitió la Ley Antimaras.

En agosto de 2004, el presidente Flores anunció el Plan Súper Mano Dura, una variable revisada del antiguo plan, el cual incluía la participación del ejército en operativos conjuntos con la policía para detención masiva de pandilleros en los barrios de actividad de las maras. Este fue anunciado para implementarse por 14.000 policías y militares, cuyo objetivo era acorralar y desarticular a las maras a través de redadas y persecución de los cabecillas. Por su parte, en Guatemala se utilizó el "Plan Escoba", según este todas las semanas la policía, en ocasiones apoyada por el ejército, debía realizar incursiones y operativos sorpresa en los barrios más peligrosos de la ciudad.

Es necesario mencionar que estos planes han sido considerados poco efectivos para resolver el problema de las pandillas juveniles, algunos analistas señalan, por el contrario, que han contribuido a agudizar las condiciones de violencia y criminalidad. Se debe notar, además, que los tres Estados del norte de Centroamérica han incrementado el número de personal de sus fuerzas policiales y han ido involucrando cada vez más a sus ejércitos en el combate al crimen, según lo afirman Huhn, Oettler y Peetz (2007: 7), y tal como lo advierte el Informe sobre Desarrollo Humano para América Central (2009-2010): "En los países del Triángulo Norte-donde son más altas las tasas de criminalidad y donde la ciudadanía percibe más inseguridad, las medidas "de emergencia" han incluido el uso de las fuerzas armadas para cumplir tareas propias de la policía, con lo cual se desanda el proceso de desmilitarización que estos países habían iniciado hace años" (p.198).

### **Necesidad de soluciones integrales**

La tentación de apelar a soluciones mediante el enfoque de "mano dura" está presente y puede llevar a atropellos de los derechos humanos, y, más importante aún, se ha demostrado ineficiente a la hora de reducir el crimen y la violencia. Huhn, Oettler y Peetz (2007: 5) recuerdan que "las políticas gubernamentales de seguridad ciudadana en la mayoría de los países simplemente consisten en políticas más represivas", olvidando enfocarse en los ciudadanos.

Aunque existen múltiples conceptos de seguridad ciudadana, el enfoque que se está utilizando en este artículo es el relacionado con la protección de los derechos básicos de la ciudadanía. Para Posas (2010:22), en un sentido

estricto, la seguridad ciudadana se refiere básicamente a una situación en la cual la persona tiene un grado razonable de certeza de que puede circular por la vía pública sin el temor de ser asaltado, de ser objeto de una agresión física o de poder disfrutar de la privacidad de su hogar. Por ende, el fundamento de las políticas de seguridad no es otro que proteger los derechos humanos "universales, inalienables e indivisibles (Informe de Desarrollo Humano, 2010:32).

Sin embargo, la seguridad ciudadana alude, a la vez, a un amplio abanico de asuntos vinculados con la calidad de vida y la dignidad de las personas en términos de libertad, acceso al mercado y a oportunidades sociales. En este sentido, la pobreza, el desempleo, el hambre, el deterioro ambiental, la represión política, la violencia, la criminalidad y la drogadicción pueden concebirse como amenazas a la seguridad ciudadana (Posas, 2010:22). Ante esto, el abordaje de dicho problema debe hacerse desde la perspectiva del desarrollo humano, dado que la seguridad ciudadana es catalogada como la principal forma de la seguridad humana al garantizar los derechos fundamentales.

De esta forma, la seguridad humana es considerada como una de las principales dimensiones del desarrollo humano, en parte se relaciona con la posibilidad del ejercicio real de las libertades públicas y privadas, de la protección de los derechos de las personas y del acceso efectivo a la justicia para la tutela de estos derechos, lo cual se relacionaría primariamente con la seguridad pública.

El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo señala que "el concepto actual de Seguridad Humana destaca que las personas deben poder cuidarse por sí mismas: todos deben tener oportunidad de satisfacer sus necesidades y de llevar a cabo en forma segura la vida que para ellos tiene valor. La inseguridad ciudadana es una de las problemáticas que más debilita el desarrollo humano de las sociedades centroamericanas, y afecta de forma particular a grupos altamente vulnerables como los migrantes y los jóvenes de la región".

Se debe recordar en este punto que la violencia generadora de la inseguridad social se origina en aspectos multicausales, siendo el entorno en el que se desarrolla el individuo un fuerte rasgo en la creación o predisposición de su conducta. Además, la convergencia de situaciones de intensa vulnerabilidad humana y social, como por ejemplo el impacto económico, político y cultural de la globalización, los desajustes internos como la vulnerabilización de las personas jóvenes, la urbanización desordenada, la exclusión y la desigualdad económica (PNUD, 2011), explican un contexto que propicia las condiciones para el germen de la violencia y la inseguridad. En el caso de Centroamérica, un aspecto que debe llamar la atención se refiere a las poblaciones más

jóvenes, las cuales no solo son víctimas, como ya ha sido señalado, sino que también aprenden y reproducen la violencia como si formara parte de una manera legítima de relación social

Al mismo tiempo, se puede señalar el incremento de la desigualdad como uno de los grandes elementos causales de la inseguridad. Para Blanco (2011) "la inseguridad ciudadana no debe ni puede ser considerada un problema aislado de la agenda de desarrollo de los países. La ecuación desarrollo-seguridad tiene dos partes: la inseguridad ciudadana es el resultado de profundos desajustes que no han sido atendidos adecuadamente en la región, a la vez que, crecientemente, la incidencia de la inseguridad representa para la población de la región, mayores obstáculos para ejercer sus libertades." Esto hace alusión al concepto de cohesión social en el sentido del tratamiento que debe dársele a las crecientes desigualdades sociales, la informalidad, el desempleo y los bajos índices de asociatividad comunal.

El abordaje de la violencia y la inseguridad requiere entonces no solo de la aplicación de acciones para el combate de sus manifestaciones, pues esto sería poco efectivo a largo plazo, sino además se hace imperante la creación de un marco de protección social adecuado que de atención a las causas generadoras mediante un enfoque integral. Según el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), para lograr cambios efectivos en la seguridad de las ciudades no es suficiente aumentar la capacidad policial o modificar las leyes, es necesario además incidir en la cultura ciudadana para transformar las conductas dañinas. Así, acciones como fomentar una cultura de paz pueden contribuir, por ejemplo, a moldear las actitudes y el comportamiento hacia la prevención de los conflictos sociales y el respeto a los derechos y a la integridad humana.

Según la resolución de la ONU (1999), la cultura de paz puede entenderse como "una serie de valores, actitudes y comportamientos que rechazan la violencia y previenen los conflictos tratando de atacar sus causas para solucionar los problemas mediante el diálogo y la negociación entre las personas, los grupos y las naciones, teniendo en cuenta un punto muy importante que son los derechos humanos", pues constituyen uno de los pilares fundamentales del discurso de una cultura de paz, ya que su respeto y cumplimiento de forma generalizada representan la máxima garantía de que los valores mínimos que la humanidad decida compartir, se traducen en normas de comportamiento e instrumentos jurídicos de protección para las personas y los pueblos (Fisas, 1998: 21).

Dada que la temática sobre los factores causantes de la inseguridad en la región, esta debe tratarse desde distintas dimensiones, sobre todo para realizar un tratamiento interdisciplinario de los factores causantes de la inseguridad social en la región centroamericana, buscando generar propuestas efectivas

para la lucha de esta problemática a través de acciones como la promoción de una cultura de paz en las sociedades centroamericanas.

Debe ser parte de la búsqueda de soluciones a largo plazo el fortalecimiento de la inclusión social, la reducción de los profundos desajustes estructurales y el enfoque de una cultura de paz social en la región como una forma de prevención de la violencia.

## BIBLIOGRAFÍA:

Banco Mundial. (2011). *Crimen y violencia en Centroamérica: un desafío para el desarrollo*.

Comisión Europea. (2010). *Cohesión social y los programas de cooperación de la Comisión Europea en América Latina*. EuropeAID.

Fisas, Vicenc. (1998). *Una cultura de paz y gestión de conflictos*. Barcelona: Icaria/NESCO.

Huhn, Sebastián; Oettler; Anika y Peetz, Peter. (2007). *Discursos de violencia y políticas anti-delincuenciales en Centroamérica*. German Institute of Global an Area Studies.

Mesa, Manuela y Moorhouse, Emmy. (2008). *Claves para entender la violencia de carácter transnacional en Centroamérica*. Barcelona: Icaria-Editorial.

Nowalski, Jorge y Obregón, Doris. (2006). *La integración centroamericana: hacia una relación virtuosa entre cohesión social y desarrollo económico*. San José: CIDH.

Posas, Mario. (2010). *Delincuencia, inseguridad ciudadana y desarrollo humano en Honduras*. Tegucigalpa: PNUD.

PNUD. (2010). *Informe de Desarrollo Humano*. San José: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.

Proyecto Estado de la Nación. (2011). *Informe Estado de la Región*. San José: Consejo Nacional de Rectores.

UNODC. (2011). *Estudio Global sobre Homicidio. Oficina de Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito*.

# MIGRACIÓN CENTROAMERICANA Y GLOBALIZACIÓN

*Raúl Netzahualcoyotzi Luna  
Aurora Furlong y Zacula*

## Introducción

En la última década se puede observar que una de las causas de la movilidad internacional de los países o localidades del sur hacia los países centrales o industriales del norte geopolítico cada vez está más en correspondencia con la debilidad estructural de economías basadas en las exportaciones tradicionales, sustentadas en recursos naturales o en la agricultura tradicional.

Para el caso centroamericano esto se refleja en la ausencia de empleos formales en esta década y en una migración creciente, en particular, de Honduras, El Salvador y Guatemala, sobre todo en tránsito por México y con destino final a Estados Unidos.

La población mundial ha tenido un crecimiento permanente y a mediados del año 2005 se ubicó en 6 456 millones de personas, 81 % en zonas menos desarrolladas: China e India representan el 37 % del total. Por otro lado, la economía internacional se ha globalizado con una apertura indiscriminada gracias a los Tratados Comerciales (TLC) para las economías locales, en la mayor parte de los países del sur. Para el caso centroamericano que suma a la Republica Dominicana en el CAFTA-RD.

El ritmo de crecimiento anual de la población mundial es de 76 millones de personas al año, correspondiendo a India un 22 %, a China un 11 %; y Bangladesh, Indonesia, Nigeria, Pakistán y los EE.UU. un 4% aproximadamente (UNFPA, 2006). Este cambio no ocurrió con la misma magnitud en Centroamérica, zona que durante décadas se especializó en productos con bajo contenido en valor agregado y gran parte de su Producto Interno se dedicó a sectores monoexportadores como el café, los productos tropicales (frutas) y los minerales; por lo tanto, todavía gran parte de los núcleos de población están ubicados en zonas rurales con naciente urbanización, y su economía regional se basa en el autoconsumo.

Cada año más de 5 millones de personas cruzan las fronteras internacionales con el fin de vivir en un país desarrollado, ese desplazamiento se da gracias al flujo de dinero, conocimientos e ideas (OCDE, 2009a). De esta migración transfronteriza, para el caso de México, la movilidad fue de aproximadamente

un millón de connacionales en los primeros años de este siglo y se redujo a medio millón de personas en esta década. Paralela a estos desplazamientos, la migración mesoamericana con destino a EE.UU. está en ascenso y en alto grado de vulnerabilidad por las políticas de seguridad en la frontera norte y gran parte de las rutas por México, las cuales son objeto de trata o control del crimen organizado.

Para el caso de México y de Centroamérica, los desplazamientos hacia la frontera norte no fueron regulares, pues están y estuvieron más vinculados por efectos coyunturales (crisis), demanda temporal en el sector agrícola, y no correspondían a todos los países del continente. Además, los desplazamientos se incrementaron a partir de los periodos de guerra o entreguerras, pero con mayor énfasis en los años ochenta del siglo pasado.

Una diferencia clave entre el período previo a la Primera Guerra Mundial y hoy radica, según señala el Informe de Naciones Unidas (UNDP, 2009), en las actitudes de los gobiernos de destino. En particular, las restricciones administrativas y de política migratoria de ingreso estaban acompañadas por demandas específicas de desarrollo de ciertas regiones y de especialización en industrias claves para los países de rápido crecimiento.

Hacia finales del siglo XX, muchos países centrales de Norteamérica, Europa<sup>26</sup> o Australia instauraron restricciones al ingreso. No hubo nada en el ámbito de las políticas de migración que se asemejara aunque fuera remotamente a la rápida liberalización multilateral del comercio de bienes y movimientos de capital que caracterizó al periodo posterior a la Segunda Guerra Mundial.

La migración internacional actual (cuadro 1) tuvo comparativamente un crecimiento del 2.7 % al 2.8 % en las últimas cinco décadas, pasando de 74 millones de personas a 188 millones. Hubo cierta estabilidad y surgieron las barreras a la movilidad en frontera, particularmente en Estados Unidos y Europa.

Los cambios en los destinos se señalan en el informe de Naciones Unidas (UNDP, 2009), lo cuales son notorios en cuanto a la migración a países desarrollados: su nivel se encuentran entre el 5 % en 1960. En este siglo se ha incrementado hasta llegar a 12 %. Este informe permite observar la nueva realidad de la migración, aunque sigue teniendo un incremento notable, pero ya no solo posee como destino los centros industriales o desarrollados.

Los desplazamientos están aparejados con un mayor énfasis en el trabajo temporal y con posibilidades de retorno. Estos nuevos puestos se localizan en

---

26 Morales, Evo, el *papel real de los migrantes* (carta abierta del presidente de Bolivia a la Unión Europea en torno a la "directiva de retorno") (en Di Marco y Furlong, 2008: 604).

la infraestructura y construcciones de los países del Consejo de Cooperación del Golfo, en Medio Oriente y particularmente por la extracción de petróleo.

### **Ruta migratoria: sur-norte**

Las migraciones laborales están determinadas por la creciente disparidad en las condiciones de desarrollo económico, social y demográfico entre el sur y el norte. Una vez establecidos los circuitos migratorios, estos tienden a continuar más allá de las causas que los originaron (París; Furlong; y Zacacla, 2011:99).

La migración internacional como se señalaba anteriormente tiene un carácter de sur-norte, y en el caso de América Latina, particularmente México y Centroamérica, ha sido Estados Unidos el destino principal en las últimas décadas.

En la actualidad, México es el principal país expulsor de migrantes en el mundo, con 11.5 millones de connacionales que viven en el extranjero, principalmente en EE.UU. (89.5 %) (París; Furlong; y Zacacla, 2011:99).. El resto de los transmigrantes provienen de otras regiones tan distantes como Asia o África y América del Sur. También se van incorporando, por otras rutas, del sur y sureste de México, de estados como Puebla, Veracruz, Chiapas, Guerrero, Tabasco o Yucatán, sumados a la migración tradicional del centro y norte del país, de mayor desplazamiento como son los estados de Michoacán, Zacatecas y Guadalajara, principalmente.

Paralelo a este crecimiento de movilidad en pleno siglo XXI, el destino de la nueva migración centroamericana fue formando en esta última década un corredor mesoamericano generalmente de jóvenes provenientes de Guatemala, Honduras y El Salvador, y en menor medida de otros hemisferios (Caribe, África, Sudamérica) con carácter transitorio en México.

Este nuevo movimiento transitorio interestatal, del cual no existen censos oficiales (solo reportes de las casas de apoyo al migrante) ([www.migrantepueblatla.buap.mx/documentales](http://www.migrantepueblatla.buap.mx/documentales)) en la mayor parte de los estados del sur y sureste de la República mexicana, está relacionado con un incremento de la migración centroamericana y las rutas de la frontera sur.

De este tránsito migratorio, los informes de las instituciones oficiales de México solo se refieren a los aseguramientos (detenciones) y deportaciones del Instituto Nacional de Migración (INM). Por lo tanto, se puede inferir un desconocimiento de las autoridades locales en el inicio del flujo migratorio centroamericano, sobre todo en la frontera donde no hay diferencias culturales de los estados colindantes con los grupos étnicos de Centroamérica.

La frontera sur no ha existido para los pueblos originales. Es Mesoamérica en más de quinientos años un espacio de comunicación e intercambio pero sobre todo de identidad multicultural. Pero el conocimiento de este nuevo fenómeno está presente en los organismos de la sociedad civil que están vinculados con la protección de los Derechos Humanos, y como parte de su política de ayuda proporcionan a estos grupos (hombres, mujeres, ancianos y niños) una infraestructura (casas de migrantes) construida paralelamente a redes de apoyo (como la Patrona en Veracruz) y núcleos familiares que han coincidido con regiones de expulsión y retorno migratorio desde la frontera sur: Chiapas, Tabasco, Veracruz, así como el paso por Puebla y Tlaxcala y todo el corredor hacia el norte del país.

Este nuevo proceso permitirá conocer las causas o diferencias con el aumento de la migración en los últimos años. Los límites de la migración se encuentran en la implementación del Plan Mérida y los planes regionales de contención como la Iniciativa de Seguridad Regional Centroamericana (CARSI, por sus siglas en inglés) ([sre.gob.mx/index.php/sistema-de-la-integracion-centroamericana-sica/531](http://sre.gob.mx/index.php/sistema-de-la-integracion-centroamericana-sica/531)).

### **Frontera sur**

La frontera sur mantuvo por muchos años un carácter intrarregional, temporal y permanente entre las poblaciones fronterizas guatemaltecas y chiapanecas, ligado a ofertas de trabajo estacionales en la región del Soconusco (Castillo, 1996). Es particularmente el Estado de Chiapas el que comparte con Guatemala 658 Km en 19 municipios, y sus vínculos con el Soconusco, como la región más vinculada a diversos desplazamientos caracterizados por:

Inmigrantes transfronterizos locales: mujeres con lazos familiares, étnicos y culturales de frontera.

Inmigrantes transfronterizas: trabajadoras domésticas, así como el aumento de trata con fines de explotación sexual, comerciantes ambulantes, empleados de servicios y menores en situación de calle.

Temporales: en los cultivos del café, plátano, piña, cacao, caña y mango.

Transmigrantes: de otros continentes (Asia, África y otras regiones).

Esta migración centroamericana coincide con el desenlace de los conflictos armados en los años ochenta en Guatemala, El Salvador y Nicaragua. La migración tiene un origen interno a causa de estos conflictos políticos, y al cerrarse el círculo de la violencia estatal, se estabilizó temporalmente. Esta reconfiguración es el resultado de un proceso de repatriación de desplazados de México al país vecino, sobre todo de guatemaltecos a sus tierras de origen, devastadas por las incursiones de militares en el sector rural; pero en los años noventa el patrón evolucionó de nuevo.

La reactivación económica esperada como fruto de la paz, no sobrevino. Los acuerdos de Esquipulas I y II (desde 1986) no contenían un nuevo modelo de desarrollo, mucho menos de crecimiento, y la prioridad fue la seguridad y las fronteras, como se planteó en el Marco de Seguridad en Centroamérica (Art. 10 y 11 del Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica; en Villalta, 2007: 8), antecedente del Plan Colombia y el Plan Mérida.

Era necesaria la paz, base de los acuerdos para dar fin a las guerras en El Salvador, Guatemala y Nicaragua, pero por la urgencia de la pacificación no se explicitaron los procedimientos y cuál organismo llevaría a cabo la reconstrucción económica, las grandes inversiones en infraestructura, las modernización no solo de la industria sino también el papel de la educación y sobre todo el generar alternativas económicas ante la apertura de fronteras económicas con la nueva globalización.

Si se suman las dificultades señaladas anteriormente junto con los fracasos de la integración económica centroamericana y la imposibilidad de una inserción exitosa en la economía globalizada, junto con las tradicionales brechas estructurales, se puede concluir que son la principal causa del atraso de la región centroamericana y el retorno de la nueva migración pero con carácter transnacional.

Por otro lado, las reducidas posibilidades de demanda de mano de obra en las plantaciones tradicionales y la industria maquiladora, el exceso de oferta laboral asalariada, la abrumadora miseria, los recurrentes desastres naturales, telúricos e hidrológicos, y la falta de opciones empujaron a individuos y familias nicaragüenses, hondureños, salvadoreños y guatemaltecos a abandonar sus países de origen pese a las distancias por recorrer y a las garantías mínimas, al interior de la región y su paso por México.

El destino de estos indocumentados centroamericanos, no es incierto, se asemeja al de los migrantes jóvenes de Puebla, y las redes se centran sobre todo en las ciudades de: Los Ángeles, Chicago, Houston, Miami, New Orleans, Washington, Nueva York, Nueva Jersey y sus zonas inmediatas de influencia e interacción (Arámbula, 2007)

La autora señala que es en los años setenta cuando se empieza a modificar la migración interna y los desplazamientos intrarregionales por las guerras de los años ochenta; estos se volvieron forzados y cuando las familias o comunidades se reinsertaron en los noventa, se fueron construyendo redes migrantes hacia Belice, México y EE.UU., las cuales se van a reformular en la siguiente década. Es el inicio de la irregularidad de los desplazamientos.

Otras investigaciones *in situ* dan cuenta de una migración centroamericana emergente con dos destinos: una hacia el norte, que se origina desde

Nicaragua, El Salvador y Guatemala y crecientemente de Honduras, la cual tiene como destino principal a EE.UU., y un segundo movimiento hacia el sur, también originado en Nicaragua, pero con destino a Costa Rica. Este último desplazamiento sur-sur tiene que ver con el establecimiento de maquiladoras o de trabajo doméstico de nicaragüenses en las zonas urbanas de este país.

## Remesas y migración

Para el año de 1996, el Servicio de Inmigración y Naturalización (INS, por sus siglas en inglés) de EE.UU. estima que el volumen total de salvadoreños, guatemaltecos, hondureños y nicaragüenses indocumentados podría haber ascendido a la suma de 600 mil personas (13 %) y de mexicanos en 2 millones, 700 mil personas de un total de 5 millones de indocumentados (Castillo, 2003). Es el inicio de la gran migración del siglo XXI.

Esta nueva movilidad del sur al norte está originada por desequilibrios en el medio ambiente, pues aumentó la deforestación por el uso de madera para la preparación tradicional de los alimentos; los huracanes y la falta de infraestructura en salud y educación. Actualmente, los Fondos de Apoyos y de ayuda internacional no pueden compararse con las transferencias o remesas en el conjunto de las pequeñas economías centroamericanas.

La creación de políticas públicas y de un proyecto de desarrollo sustentable que evite la migración son urgentes para la mayoría de los países centroamericanos. No hay probabilidades de que resurja la violencia como en décadas anteriores, pero el deterioro en el medio ambiente y la importación de alimentos tiende a acrecentarse.

Cada vez las remesas son fuente mayoritariamente del consumo de las familias y un limitante del crecimiento del Producto Nacional, aunque resulte paradójico. Para el caso de El Salvador (Cáceres, 2008), la importancia de las remesas en los ingresos de un amplio segmento de la población, así como el efecto en la reducción de la pobreza y el alto volumen de recursos que representa (2. 550 millones de dólares en el 2004, igual a 15,5 % del producto) son estudiados también por el efecto macroeconómico y sus efectos en el análisis social han sido objeto de estudio: en la educación, en la inversión en microempresas y en el desarrollo rural. Visión en la cual un grupo de analistas no comparten la perspectiva del Banco Interamericano de Desarrollo.

En el último Informe sobre Migración Internacional (UN, 2009), México está catalogado geográficamente como parte de Centroamérica, la dependencia de las remesas (2.7 %) es similar a Costa Rica (2.4 %) con la diferencia de que este país istmeño no genera migración de las proporciones como sí lo hace Costa Rica. Por lo tanto, resulta preocupante la tasa de transferencias en remesas para Honduras (21,5 %), El Salvador (18,2 %) y Guatemala (12,6

%) respecto al producto nacional. Para el Banco Mundial, el flujo de remesas (BM, 2009), como se observa en el cuadro 2, se estimó en 414 mil millones de dólares, de los cuales 98 mil fueron a países industrializados y 316 mil a rezagados. A América Latina y el Caribe (ALyC) le correspondieron del total el 14 %, por un monto de 57 mil, correspondiendo casi la mitad a México (representando solo el 2,4 % del PIB), aunque en menor cuantía la distribución se da para los países centroamericanos.

Para países como Guatemala, Honduras, Salvador y Nicaragua es mayor el peso del flujo de remesas para el Producto Nacional y, como se señalaba anteriormente, no genera un mecanismo de inversión en la economía nacional: así como entra el dinero, así sale. Por lo tanto, las remesas para los países centroamericanos se disipan en el financiamiento de 80 % del déficit de la cuenta comercial. La demanda nacional la cubren con importaciones. Deben cuidar los efectos descompensadores de la conocida *enfermedad holandesa*, la cual se manifiesta cuando hay flujos determinantes de ingresos que no son producto del desarrollo interno, pues pueden provocar el aumento de los precios y las tasas de interés.

## Migración y sociedad civil

Los cambios ocurridos en los últimos cincuenta años permitieron a ciertas regiones o economías lograr la posibilidad de crear modelos nacionales de desarrollo y crecimiento, incluso de carácter local y sustentable en las economías campesinas de la región mesoamericana.

Este paradigma se estancó y tuvo sus límites en la década de los años ochenta, tanto en México como en Centroamérica, aunque en esta última región se iniciaron o prolongaron guerras con altos costos para la sociedad.

Se comienza a experimentar un retroceso y un abandono del Estado en la esfera económica, y se iniciaron la(s) década(s) perdidas(s). Este proceso se fue deteriorando por los grandes flujos comerciales y de capitales que paulatinamente modificaron el espíritu de la integración mundial y comenzaron a edificar barreras y fronteras en su paso, en especial para la movilidad humana.

No hay un solo acuerdo binacional, trilateral o multilateral que permita la libre circulación de personas (exceptuando el de la Unión Europea, pues tiene carácter interno para los ciudadanos de los países signatarios), sin embargo, cada vez hay más restricciones administrativas y jurídicas, a pesar de ser mayor el número de países que firman y ratifican los preceptos del derecho internacional. Su aplicación o verificabilidad es más tortuosa o ignorada en los países del centro industrial.

Lo que podría haber sido una salida para el desarrollo y crecimiento en Centroamérica, fue truncado por los conflictos internos, la integración nacional y la falta de un proyecto mesoamericano de crecimiento en la mayor parte de la región. Treinta años después los altísimos índices de pobreza y marginación, la falta de desarrollo local, con los cambios de los cultivos tradicionales en alimentos por productos de economías basadas en sectores monoexportadores, no permiten un desarrollo humano integral.

Lo que se ha multiplicado en el sur de México y con ciertas similitudes en las localidades de las regiones pobres de centroamérica, son un grupo de jóvenes cada vez más excluidos de la sociedad sin posibilidades de empleo, educación, salud, techo y protección efectiva de las leyes. Es el resultado de un mundo desigual globalizado.

Se señala, en el resumen del Informe de Desarrollo Humano (PNUD, 2009), que para muchos habitantes el abandonar su lugar de origen puede ser la mejor salida, y en ocasiones la única para mejorar su vida. La migración puede ser muy eficiente para aumentar el ingreso, la educación y la participación de individuos y familias, y mejorar las perspectivas futuras de sus hijos. Pero tiene un valor incluso mayor: la capacidad de decidir dónde vivir es un elemento clave de la libertad humana.

De acuerdo con el Informe sobre Desarrollo Humano (UN, 2009), el cual mide particularmente si la población tiene a su alcance educación y salud, México y Costa Rica se encuentran en el lugar 53 y 54 de Desarrollo Humano Alto y Panamá ocupa el lugar 60 de 182 países del estudio. La mayoría de los países centroamericanos se ubican en un índice medio: Belice (93), El Salvador (106), Honduras (112), Guatemala (122) y Nicaragua (124).

Por lo tanto, la última esperanza para las familias y ante la escasez de lo más elemental para sobrevivir, particularmente para los jóvenes centroamericanos, es optar por el doble esfuerzo realizado desde sus localidades, es decir, iniciar un éxodo vía terrestre y enfrentar el acoso de las autoridades (fuerza excesiva o extorsión) y de los grupos de delincuentes (*la mara* en El Salvador), y posteriormente el tránsito hacia el norte en un tiempo de dos meses, en territorio mexicano a bordo del tren conocido como *La Bestia*.

Esta migración clandestina o invisible se hizo más palpable con las denuncias contra los grupos paramilitares vinculados con la masacre de San Fernando en agosto de 2010<sup>27</sup> y la inoperancia del INM, organismo del Estado mexicano. Esta migración de la frontera sur a la norte está siendo acompañada cada vez por grupos de la sociedad civil y presenta nuevas alternativas, como la

27 La masacre de agosto de 2010 "marco un antes y un después en la historia del crimen organizado en México", comentó Guadalupe Correa, académica de Estudios de Gobierno de la Universidad de Texas, en Brownsville, en la Jornada del 22 de agosto de 2011.

solicitud de una visa *temporal* de tránsito y la adecuación de la nueva ley de migración. Paralela al crecimiento de esta se da el acompañamiento de los sacerdotes en los albergues, particularmente de: Alejandro Solalinde en Ixtepec, Oaxaca, Heyman Vásquez, de Arriaga Chiapas, y los grupos solidarios como el Foro Mesoamericano y las redes de apoyo en toda la ruta transmigrante.

No existe por parte del Estado políticas públicas para enfrentar esta movilidad transitoria. Los informes provienen de organismos no oficiales que señalan una tragedia en esta materia, pues solo en el periodo del 2009 al 2010 fueron detenidas-"aseguradas" en la jerga gubernamental 934, 051 personas de origen centroamericano, que se encontraban en tránsito hacia la frontera. Los procesos administrativos formales van desde: asegurados, alojados y repatriados. Son pocos quienes conocen los procedimientos y la mayoría opta por la repatriación como señala el informe de Amnistía Internacional (2010)<sup>28</sup>. Por su parte, las cifras de los que alcanzaron la frontera norte y lograron cruzarla son inciertas. Las amenazas, la muerte, la tortura y los accidentes se volvieron un lugar común para este tránsito de la migración centroamericana.

Los informes que dan las autoridades mexicanas para este periodo apenas alcanzan a ilustrar la magnitud de un fenómeno que tiende a agudizarse, como señala el informe de Amnistía Internacional (2010). Ante esto, se han ido diseñando políticas migratorias por el gobierno mexicano, pero con muy poco personal, y las medidas son más de un carácter de contención para evitar los pasos y actualmente lejos de reducir esta movilidad, se están incorporando (observado en el caso de Puebla) familias enteras y sobre todo jóvenes, mujeres embarazadas, niños y ancianos que hacen visible un entrelazamiento y una dimensión de carácter internacional, es decir, el destino de la migración del sur al norte, y sumando a esto los transmigrantes de África y Asia, proceso aún sin estudio y en ciertos casos vinculados a los grupos internacionales de trata.

La respuesta en Centroamérica no dista de estar vinculada con los temas de seguridad regional. Aunque México se encuentra participando como observador en la Iniciativa de Seguridad Regional Centroamericana (CARSI, por sus siglas en inglés) desde el 25 de noviembre de 2004, en la Comisión de Seguridad relativa al "Intercambio de puntos de vista sobre el combate de maras y/o pandillas y la lucha contra la delincuencia en todas sus manifestaciones" ([sre.gob.mx/index.php/sistema-de-la-integracion-centroamericana-sica/531](http://sre.gob.mx/index.php/sistema-de-la-integracion-centroamericana-sica/531)).

28 "Los abusos generalizados contra migrantes en México son una crisis de Derechos Humanos", Informe de Amnistía Internacional en [www.amnesty.org/es/for-media/press-releases/mexico-los-abusos-contra-migrantes-crisis-de-ddhh-2](http://www.amnesty.org/es/for-media/press-releases/mexico-los-abusos-contra-migrantes-crisis-de-ddhh-2).

El origen de este cambio se da a partir del 11 de setiembre en EE.UU. y la aplicación de las medidas de seguridad fronteriza con el Plan Mérida y se va a abrir un capítulo incierto en la protección de los migrantes de tránsito de acuerdo con el derecho internacional y a los convenios para garantizar la seguridad de grupos vulnerables que están en una situación incierta diariamente desde la frontera sur hacia el norte.

Se puede concluir que este periodo de cambio del sur al norte, en el patrón de las migraciones internacionales tiene un carácter masivo y ascendente de jóvenes, principalmente, en Centroamérica y México, y es también escenario de ajustes y cambios de la movilidad humana.

# ANEXOS

Cuadro1

Cinco décadas de estabilidad global, con cambios regionales  
Distribución regional de los migrantes internacionales, 1960-2010

	1960			2010		
	Total de migrantes (millones)	Porcentaje de migrantes del mundo	Porcentaje de población	Total migrantes (millones)	Porcentaje de migrantes del mundo	Porcentaje de población
Total Mundial *	74.1		2.7%	188.0		2.8%
<b>POR REGIÓN:</b>						
África	9.2	12.4%	3.2%	19.3	10.2%	1.9%
América del norte	13.6	18.4%	6.7%	50.0	26.6%	14.2%
América Latina y el Caribe	6.2	8.3%	2.8%	7.5	4.0%	1.3%
Asia	28.5	38.4%	1.7%	55.6	29.6%	1.4%
Estados del Consejo del Golfo	0.2	0.3%	4.6%	15.1	8.0%	38.6%
Europa	14.5	19.6%	3.5%	49.6	26.4%	9.7%
Oceanía	2.1	2.9%	15.5%	6.0	3.2%	16.8%

\* No incluye a la ExURSS y Checoslovaquia

Fuente: UNDP. (2009d). Informe sobre Desarrollo Humano. Superando barreras: Movilidad y desarrollo humano, p. 30.

**Cuadro2**  
**Remesas: Flujo Mundial 2006-2009**  
 (Miles de millones de dólares) Variación %

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2006	2007	2008	2009	2010	2011
<b>Mundo (Flujos totales)</b>	<b>317</b>	<b>385</b>	<b>443</b>	<b>414</b>	<b>437</b>	<b>465</b>	<b>15.6</b>	<b>21.4</b>	<b>15.9</b>	<b>-6.7</b>	<b>5.7</b>	<b>6.3</b>
<b>Países industriales</b>	<b>82</b>	<b>95</b>	<b>107</b>	<b>98</b>	<b>102</b>	<b>106</b>	<b>8.3</b>	<b>15.9</b>	<b>12.6</b>	<b>-8.4</b>	<b>4.1</b>	<b>3.9</b>
<b>Países rezagados</b>	<b>235</b>	<b>290</b>	<b>335</b>	<b>316</b>	<b>335</b>	<b>359</b>	<b>18.4</b>	<b>23.1</b>	<b>15.9</b>	<b>-6.0</b>	<b>6.2</b>	<b>7.1</b>
Este Asia-Pacífico	58	71	86	86	94	103	14.2	23.8	20.7	-0.4	9.8	9.2
Europa y Asia Central	37	51	58	46	48	52	24.1	36.0	13.3	-20.7	5.4	7.6
<b>AL y C</b>	<b>59</b>	<b>63</b>	<b>64</b>	<b>57</b>	<b>60</b>	<b>64</b>	<b>18.1</b>	<b>6.9</b>	<b>2.1</b>	<b>-12.3</b>	<b>5.7</b>	<b>7.9</b>
M.O. y Norte de África	26	32	35	32	33	34	4.6	21.4	9.8	-8.1	3.6	4.0
Sur de Asia	43	54	72	75	79	83	25.3	27.1	32.6	4.9	4.7	5.2
África Subsahariana	13	19	21	21	22	23	34.8	48.5	14.1	-2.7	4.4	5.8
Países de bajo ingreso	20	25	33	32	35	37	23.9	24.0	29.4	1.0	7.2	7.7
<b>Países de ingreso medio</b>	<b>215</b>	<b>265</b>	<b>304</b>	<b>283</b>	<b>301</b>	<b>322</b>	<b>17.9</b>	<b>23.0</b>	<b>14.7</b>	<b>-6.7</b>	<b>6.1</b>	<b>7.0</b>

Fuente: Banco Mundial .Grupo de trabajo sobre Migración y Remesas. Migration and Development Brief, April 23, 2010. En Flujo Mundial de Remesas, Márquez Ayala, [www.vectoreconomico.com.mx](http://www.vectoreconomico.com.mx) (24 de mayo de 2010).

## BIBLIOGRAFÍA

Arámbula, Alma y Santos, Mario. (2007). *El flujo migratorio centroamericano rumbo a México*. México D.F.: Centro de Documentación, información y análisis. LX Legislatura.

Cáceres, Luis (2008). "El destino de las remesas en El Salvador". En: *Comercio Exterior*, Vol. 58, N.1.

Castillo, Manuel y Palma, Irene. (1996). *La emigración internacional en Centroamérica. Una revisión de tendencias e impactos*. Guatemala: FLACSO.

Castillo, Manuel. (2003). "Los desafíos de la migración centroamericana en el siglo XXI". En: *Amérique Latine et Histoire et Mémoire, Les Cashiers*, ALHIM, 7. (En línea [http:// alhim.revues.org/index369.html](http://alhim.revues.org/index369.html)).

Di Marco, Eugenio y Furlong, Aurora (Edit.). (2008). *El Humanismo Económico: desde México hasta la Argentina*. Córdoba: Fomento editorial-BUAP, CIEC.

Furlong, Aurora y Netzahualcoyotzi, Raúl. (2006). "Políticas Públicas y Remesas". En: *Conexión Puebla: hacia una Política Migratoria Estatal* (Ortega, Adriana; Coordinadora). Puebla: BUAP y Montiel & Soriano Editores.

Martínez, Enrique. (2005). "El desafío de la frontera México-Estados Unidos". En: *Foreign Affairs, en español*, 5 (1).

Netzahualcoyotzi, Raúl. (2009<sup>a</sup>). "Política Económica Internacional y migración". En: *Política Económica Internacional* (Furlong, Aurora; Coordinadora). México D.F.: Fomento Editorial-BUAP.

Netzahualcoyotzi, Raúl. (2009<sup>b</sup>). "Migración, Remesas y Frontera. México y Estados Unidos". En: *Política Económica Neoliberal y Migración* (Furlong, Aurora; Coordinadora). México D.F.: Fomento Editorial-BUAP.

París, María; Furlong, Aurora y Álvarez, Raquel (Coordinadoras). (2011). *Migraciones laborales, nuevos flujos, rutas e identidades*. México D.F.: Fomento Editorial-BUAP.

OCDE. (2009<sup>a</sup>). *Data Base on Inmigrants In OECD Countries*. París: OCDE.

Tokatlian, Juan. (2011). "Washington y las drogas". En: *Foreign Affairs, en español*, 11 (2).

UNDP. Informe sobre Desarrollo Humano. (2009<sup>d</sup>) *Superando barreras: Movilidad y desarrollo humano*. Nueva York: Naciones Unidas.

UNFPA (Fondo de Población de las Naciones Unidas). (2006). *Estado de la Población Mundial*. Disponible en: <<http://www.unfpa.org/swp/2006/english/notes/indicators.html>>.

# CONSTRUIR Y ESTUDIAR LA INTEGRACIÓN CENTROAMERICANA DE OTRA MANERA

Willy Soto Acosta

## Introducción

Si bien existe una multiplicidad de estudios empíricos acerca de experiencias concretas, se hace necesario un esfuerzo teórico por comprender la complejidad de los procesos de integración y el fenómeno del regionalismo, caracterizados por la dialéctica entre Estados reacios por ceder parcelas de soberanía, y su necesidad real de hacerlo para poder sobrevivir en un mundo interdependiente. Ante esto, aquí se intenta dar un paso en este sentido.

Con este trabajo se pretende comprender la compleja articulación entre integración económica y política, y llamar la atención acerca del replanteamiento que la sociedad global hace de los procesos de integración, pues estos venían operando con un criterio de seguridad político-militar, mientras que hoy en día los riesgos son principalmente de naturaleza ecológica, en el sentido de que amenazan la existencia de toda forma de vida en el planeta.

Para el caso de Centroamérica, se insiste en la necesidad de una nueva forma de construir la integración regional, desde abajo, desde la sociedad civil. A ello corresponde una manera novedosa de estudiarla desde la academia, es decir, hacer visible la integración en cuanto proceso, en lugar de centrarse exclusivamente en la institucionalidad formal de los procesos integracionistas. El trabajo inicia con una explicación teórica-conceptual de lo que es la integración regional, relacionando, posteriormente, esta con el regionalismo. Luego se trata el fenómeno de la sociedad global y de los riesgos planetarios, al explicar la nueva dimensión de la seguridad, la cual va más allá de los Estados y de lo político-militar. Se avanza reflexionando acerca del cosmopolitismo y el papel de la "otredad de los otros" en los procesos de integración regional. Todo esto se aterriza con un comentario que en el futuro, se espera, se desarrollará en una continuación de este trabajo: ¿cómo reconstruir y estudiar de otra manera la integración centroamericana?

## Perspectiva teórica de la integración regional

Para uno de los primeros estudiosos de la integración regional, Karl Deustsch, la integración entre Estados está íntimamente relacionada con otros dos fenómenos: la seguridad y el sentido de comunidad. Para él, integración significa "...el logro, dentro de un territorio, de un 'sentido de comunidad'

*y de instituciones y prácticas lo suficientemente fuertes y extendidas como para asegurar durante un `largo` tiempo, expectativas firmes de `cambio pacífico`”, entendiendo por “sentido de comunidad” el hecho de que “... los individuos de un grupo creen haber llegado a un acuerdo al menos sobre este punto: que los problemas sociales comunes pueden y deben ser resueltos por procesos de `cambio pacífico`. Finalmente, “cambio pacífico” sería “... la solución de problemas sociales, normalmente por procedimientos institucionalizados, sin recurrir a la coerción física en gran escala” (Deutsch, 1966: 25).*

Este autor diferencia dos tipos de integración, la amalgamada y la pluralista. La primera se produce cuando dos o más colectividades territoriales preexistentes se funden en una unidad mayor que las engloba, datándose de un gobierno común bajo una estructura centralista o, por el contrario, federal. Este es el caso de las colonias norteamericanas que conformaron una estructura común (los Estados Unidos de América) o los cantones suizos aglutinados en la Confederación Helvética. Cabe destacar que en una comunidad de seguridad pluralista, las colectividades participantes conservan su independencia jurídica (caso actual del Mercado Común del Sur –MERCOSUR–, por ejemplo) (Deutsch, 1966: 26).

En un sentido flexible, la amalgamación y el pluralismo son casos límite de las relaciones que se producen entre colectividades territoriales, existiendo posibles combinaciones entre esos dos extremos.

Por su parte, Ernest Haas concibe la integración según un criterio similar (jurisdicción común sobre unidades político-administrativas preexistentes) y le agrega el efecto del “sentido de comunidad” (Deutsch): la lealtad de sus miembros hacia la (nueva) entidad supranacional. En efecto, según Haas la integración es: “...el proceso a través del cual actores políticos en distintos ambientes nacionales son persuadidos a cambiar sus lealtades, expectativas y actividades políticas por una nueva estructura cuyas instituciones poseen o demandan jurisdicción sobre los estados nación pre-existentes” (Citado por Laursen, 2003: 2).

En un sentido similar Leon Lindberg apunta dos elementos distintivos de la integración política. Primero, los Estados participantes renuncian a manejar tanto su política exterior como su política interna independientemente de los otros socios del proceso, tratando más bien de tomar decisiones mancomunadas o atribuyendo ese accionar a nuevos órganos comunitarios. Segundo, y corolario de lo anterior, en la integración los actores políticos que tienen un anclaje nacional son persuadidos a modificar sus expectativas y actividades políticas, de tal manera que se adapten al contexto de la nueva estructura (Citado por Laursen, 2003: 2).

En esta misma línea de precisión conceptual hay que diferenciar, tal como lo establece Carl Friedrich, entre *integración en cuanto estructura política* e *integración en cuanto proceso*. El primer tipo hace referencia a los órganos formales de un proceso de integración, tales como: una comisión, un senado, una estructura intergubernamental, un parlamento o un banco regional, entre otros. La integración en cuanto proceso estudia, más allá de las instituciones, las transacciones entre países: influencias políticas, intercambios comerciales, cooperación entre fuerzas sociales de varios Estados, corrientes de migración, hermandad de ciudades, nexos histórico-culturales (citado por Laursen, 1976: 185-188).

Uno de los casos más importantes de "integración en cuanto proceso" lo constituye los intercambios comerciales entre países. Sin embargo, cuando estos comienzan a organizarse bajo la forma de una zona de libre comercio u otra fase ulterior de integración económica, empiezan a convertirse poco a poco en "integración en cuanto estructura", en la medida en que conllevan la creación de instituciones que adquieren "movimiento propio" a partir de los Estados miembros del proceso.

En este punto se debe recordar, siguiendo a Bela Balassa, las diferentes fases de la integración económica. La etapa inicial, el *área de libre comercio*, se caracteriza fundamentalmente por la eliminación de aranceles y restricciones cuantitativas entre los Estados participantes; no obstante, cada uno de los miembros conserva sus propios aranceles en relación con terceros países. En la fase siguiente, la *unión aduanera*, además del libre movimiento de mercancías dentro de la región o zona, establece una barrera arancelaria común en contra de terceros Estados. En el tercer paso, el *mercado común*, se avanza en el sentido de que no solamente se eliminan los obstáculos de comercio sino que también las abolen las limitaciones a los movimientos de factores. Por últimos, en una *unión económica*, a todo lo anterior se agrega una de armonización de las políticas económicas, monetarias, fiscales, sociales y anticíclicas de los países participantes en la integración (Balassa, 1967: 6-7).

Estas etapas de la integración económica y la creación o no de instituciones o normas conllevan a diferenciar lo que Tinbergen define como "integración negativa" e "integración positiva". La primera consiste fundamentalmente en la abolición de barreras al comercio que permite la emergencia y consolidación de mercados extendidos. Por su parte, la segunda hace referencia a la institucionalización (vía normas comunitarias o órganos) tendiente a crear y consolidar mecanismos de corrección social, laboral y ambiental que por sí solos no se derivan o no los crean la integración económica (Citado por Sanahuja, 2007: 87-88). Sin embargo, el fenómeno de la integración es mucho más complejo que una lectura lineal de las etapas de Balassa, en donde una fase de integración económica llevaría casi automáticamente a otra superior y en donde una vez el proceso alcanzaría una unión económica, se podría pasar a formas de gobierno supranacional.

Tal como lo plantea la teoría intergubernamentalista, lejos de un desbordamiento económico y político ("*spillover*"), los procesos integracionistas más bien presentan una lógica de retrocesos pero también de aceleraciones o reinicios ("*fits and starts*"), comportamiento de avances-retrocesos-parálisis que depende de las negociaciones entre los gobiernos participantes. Habrá progreso, estancamiento o vuelta atrás según los gobiernos logren articular o no la "política baja" ("*low politics*"), es decir, las ganancias económicas provenientes de la integración con la "alta política" ("*high politics*"), la que gira en torno a los temas de soberanía, seguridad y política exterior (Sánchez, 2003: 51). Así, se puede tener sectores empresariales altamente proclives a la integración y gobiernos reacios a la misma.

Sin embargo, una limitación epistemológica de esta postura intergubernamentalista es que concibe como mundos diferentes a los gobiernos y a las élites empresariales: la experiencia de algunos países de Centroamérica y en general de América Latina demuestra cómo las sectores empresariales en algunas ocasiones colocan a representantes suyos en los órganos de gobierno que se encargan de la integración (ministerios de Economía, Comercio Exterior o Relaciones Exteriores). Además, como se estudiará más adelante, la seguridad ya no se plantea tanto en términos de integridad territorial sino de riesgos ecológicos, por lo que las mismas burocracias gubernamentales y clases políticas podrían estar de acuerdo en una gestión mancomunada de la soberanía.

## Los motivos de la integración

En su clásico estudio *Federalism: Origin, Operation, Significance*, el politólogo estadounidense William H. Riker denominaba "negociación del federalismo" al proceso de integración entre colectividades territoriales. A su criterio, esta negociación es motivada por dos razones. Primero, un deseo de extensión territorial allende sus fronteras nacionales— de los políticos, para enfrentar una amenaza militar o diplomática, o, por el contrario, para agredir a otro Estado o colectividad territorial. Segundo, y corolario de lo anterior, aunque el precio a pagar sea la renuncia a una parte de la soberanía, los políticos lo hacen para enfrentar el riesgo diplomático o militar exterior o para participar en un ataque que la nueva federación (de la que serían parte) haría hacia tercero (Citado por Laursen, 1976: 190).

Nótese en esa concepción el papel protagónico que juegan los políticos, hombres y mujeres, de gobierno en los procesos de integración, similar a como en la teoría intergubernamentalista, tienen un rol principal las burocracias y entes de los gobiernos. Existe en esa postura de Riker, de manera similar a la Deutsch, una razón de seguridad que conlleva al deseo de unirse con otras colectividades, en otras palabras, ampliar el control sobre otros entes o evitar ser controlado por un tercero. Si bien esos motivos explican algunos

procesos de conformación de comunidades de seguridad amalgamadas o pluralistas, en tiempos recientes las "razones de la unión" tienen que ver con la dificultad de los Estados de cumplir sus propios objetivos por sí mismos, es decir, sus dificultades de ser autosuficientes.

En concreto, dos razones relacionadas están a la base del surgimiento y proliferación de procesos de integración regional: la interdependencia compleja característica de la sociedad global actual y, corolario de ello y aunque pueda parecer contradictorio, el egoísmo y el individualismo de los Estados que los conduce a procesos de integración. El fenómeno de la interdependencia conlleva a una limitación de los países, en el sentido de que *"...aunque el Estado ha sido legalmente dotado de poderes para actuar de cierta forma al interior de su territorio y en relación con sus ciudadanos nacionales, tal vez dichas acciones no cumplan los objetivos estipulados debido al incremento de interdependencia"* (Keohane, 2009: 358-359).

En cuanto al segundo elemento, como apunta Robert Keohane, los Estados disponen de una soberanía formal, pero para hacerla efectiva necesitan de otros Estados y actores. De manera más concreta, *"el sacrificio de su soberanía operacional –es decir, de la legítima libertad de acción– obedece a la necesidad de garantizar los cambios en las políticas de otros gobiernos o de influir en ellas. Por lo general, los gobiernos hacen ese sacrificio en la medida en que los gobiernos extranjeros o los actores no gubernamentales que están fuera de su jurisdicción poseen el control sobre ciertos recursos claves. Es posible influir en las políticas ajenas una vez que se han aceptado determinados límites de la propia libertad de acción; es decir, la restricción de la propia soberanía operacional forma parte, por fuerza, del doloroso proceso de adaptación mutua que instauro la cooperación internacional"* (Keohane, 2009: 352-353).

Sin embargo, como lo explica la teoría intergubernamentalista, esta necesidad de los Estados de integrarse con otros para cumplir con sus propios objetivos "nacionales" no implica una simetría entre los países participantes, aunque sí un deseo de cada uno por obtener algún tipo de ganancia. En efecto, para esta teoría en los procesos de integración regional los intereses de los Estados más poderosos que participan deben ser considerados como variables determinantes, siendo que *"... la integración no es otra cosa que el manejo de las relaciones de interdependencia mediante hábitos de cooperación entre los Estados, sea ésta económica o estratégica y esto delinea el carácter estratégico de la integración regional"* (Sánchez, 2003: 51-52).

Estas relaciones de desigualdad entre Estados se acentúan cuando los países participantes presentan una marcada diferencia de desarrollo económico entre ellos. Ejemplo de esto es cuando un grupo de Estados relativamente

similares como los centroamericanos constituyeron y desarrollaron el Mercado Común Centroamericano (MCCA), o bien los países andinos lo hicieron con la Comunidad Andina de Naciones. Una situación de asimetrías profundas se da cuando los países centroamericanos y la Unión Europea negocian el Acuerdo de Asociación, o los países centroamericanos y República Dominicana firman un Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos de América; casos como estos dos últimos son procesos de integración norte-sur, en donde los países "pequeños" presentan una gran debilidad en el proceso de negociación y se convierten en un "socio menor" a la hora de percibir las ganancias y, en algunos casos, deben pagar una parte importante de los costos de la integración. Sin embargo, aún en medio de esta desigualdad, siempre hay sectores internos a cada país (en este caso, de los pequeños) que promueven y empujan la integración porque tienen la expectativa de obtener beneficios económicos o políticos: sectores empresariales, clase política, entre otros.

Pero las desigualdades se pueden producir al interior mismo de procesos integracionistas "sur-sur", como en el caso del MERCOSUR, el peso de Brasil y, en menor medida, Argentina, es con mucho superior al de los otros dos socios (Uruguay y Paraguay). Entonces, ¿por qué formar una integración entre desiguales? En ello estriba la complejidad de los procesos de integración y la impotencia de cualquier teoría integracionista para explicar por sí sola los casos concretos.

En efecto, en los procesos integracionistas se articulan desde factores "subjetivos" (tener un pasado común, compartir un mismo espacio geográfico) hasta elementos más "objetivos" (aspiraciones de los empresarios de incrementar su capital mediante un mercado ampliado, anhelo de los Estados de hacer operativa su soberanía formal, potencializar la capacidad de negociación del "bloque" ante terceros; alianzas y afinidad de las clases políticas de los países participantes, promoción del ideal "federalista" por parte de una élite de intelectuales y consultores que obtienen prestigio, dinero y un estilo de vida "cómodo" con el ideal integracionista, entre otros.).

Pero ningún actor que promueve la integración lo hace para perder, y esto va desde los sectores empresariales que regañan a su respectivos gobiernos cuando estos, amparados bajo la bandera de la soberanía nacional, son reacios a la integración y los capitalistas les recuerdan lo anticuado y "pasado de moda" del concepto "soberanía", hasta los mismos gobiernos, cuando frustrados ante la realidad de la interdependencia mundial, reconocen humildemente que un Estado no logra sus propósitos con una soberanía formal y que para hacerla efectiva, debe participar (aunque sea a regañadientes) en procesos de integración y en regímenes internacionales.

Y en esta lógica de las ganancias, lo que hoy es un costo mañana puede convertirse en un jugoso beneficio. Por ejemplo, en la Unión Europea (UE), el costo económico que representó para los países más fuertes (principalmente Alemania) la incorporación de Estados entonces casi "subdesarrollados" (Portugal, España y Grecia) y el costo que actualmente simboliza la membrecía de los países de Europa central y del este, se trastocará en dividendos: aparte de los beneficios político-militares que representa la ampliación de la UE, las transferencias financieras comunitarias a esos nuevos miembros "en vías de desarrollo" aspiran a cerrar la brecha entre "los vagones y la locomotora del tren europeo", de tal manera que dé robustez al mercado único.

Queda claro entonces que las tentativas de integración no obedecen solo a un deseo de fraternidad entre los países de una región. Los Estados que trabajan insistentemente en esa dirección, los que la rechazan, así como los que son indiferentes en ciertos períodos históricos a esquemas integracionistas, lo hacen para obtener beneficios o minimizar pérdidas o costos. Ganancias que serán percibidas no por un ente abstracto denominado "Estado" o "país", sino por clases políticas, sectores empresariales que operan a escala nacional, regional y global, así como por actores que intervienen dentro del marco estatal o en un espacio transnacional.

Los sectores empresariales de países (vecinos pero también ubicados en naciones que no tienen una continuidad geográfica y que incluso se ubican en regiones geográficas discontinuas) constituyen uno de los principales promotores de formas de integración económica, pues las economías de escala permiten incrementar sus ganancias. Otro actor que puede maniobrar en esta dirección son las élites políticas y los grupos burocráticos, que visualizan en esquemas e instituciones integracionistas nuevas oportunidades laborales para ocupar nuevos puestos y esferas de influencia.

En resumen, existen al menos cinco factores por los que los Estados deciden integrarse económica o políticamente:

- a) Lograr la paz y la estabilidad política. El caso típico de este motivo lo constituye la "Comunidad del Carbón y del Acero" (CECA). Terminada la Segunda Guerra Mundial, Alemania y Francia creyeron que estableciendo una gestión común de sus dos recursos más importantes, el carbón y el acero, se podría evitar una nueva guerra entre ellos, alcanzando así la paz y la estabilidad.
- b) Defenderse de una dependencia, y en su caso extremo, de una absorción económica o política por parte de otros Estados o bloques de estos.

- c) Aunar recursos económicos o político-militares para que los Estados miembros de la integración se fortalezcan individualmente.
- d) Los países agrupados en la integración desean competir económica o militarmente con países más grandes u otros bloques de Estados.
- e) Tener una presencia cultural en otras partes del mundo, pues los Estados que conforman el proceso de integración creen ser depositarios de una cultura especial, de una especie de herencia civilizatoria, de la cual, según ellos, otros pueblos obtendrían muchos beneficios al conocerla e imitarla. Por lo tanto, creen en una misión de exportar a otros pueblos su patrimonio cultural.

### **El camino hacia el regionalismo**

Es precisamente el concepto de integración económica el que conduce a otro de capital importancia: el *regionalismo*. En un estudio bastante polémico, en 1994, emanado de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) de la Organización de Naciones Unidas, el pensamiento cepalino daba cierto giro a su idea inicial de la integración económica latinoamericana. Se debe recordar que en las décadas de los cincuenta y sesenta, fue la CEPAL el "intelectual orgánico" promotor de la integración económica en la región centroamericana y en general en América Latina, al promover la figura de "mercado común" como un mecanismo para establecer economías de escala (conformadas por varios países), capaces de asumir el modelo de industrialización por sustitución de importaciones que vendría a superar la dependencia y demás males que caracterizaba al modelo agroexportador.

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

No se trataba de abandonar los esquemas integracionistas y retroceder al tiempo en que los Estados actuaban ensimismados, sino más bien la idea es que, en lugar de seguir insistiendo en la profundización de integrar hacia

adentro, había que tomar el grado de integración existente para proyectarse a terceros mercados. En sus palabras, *"... se denomina 'regionalismo abierto' al proceso que surge al conciliar ... la interdependencia nacida de acuerdos especiales de carácter preferencial y aquella impulsada básicamente por las señales del mercado resultantes de la liberalización comercial en general. Lo que se persigue con el regionalismo abierto es que las políticas explícitas de integración sean compatibles con las políticas tendientes a elevar la competitividad internacional, y que las complementen"* (Fuentes, 1994).

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

En efecto, sea para "protegerse" del "resto del mundo" al crear un espacio regional "propio", caso del primer regionalismo, sea actuando dentro de un bloque para insertarse en la economía mundial, caso del "regionalismo abierto"; en ambos subyace la misma lógica, pues para poder ejercer su propia soberanía y realizar lo que "en la letra" son capaces de hacer, los Estados (sobre todo los de cierta dimensión territorial, económica y político-militar) necesitan de otros. Y como lo demuestra el profundo estudio histórico de Karl Deutsch, incluso los Estados que son relativamente "auto-suficientes" como los Estados Unidos de América, llevaron a cabo ese proceso integracionista a "lo interno", a partir de colectividades territoriales preexistentes (las trece colonias británicas), con la atenuante que adoptaron la figura de "comunidad de seguridad amalgamada".

El fenómeno del nuevo o segundo regionalismo no implica en teoría (aunque en caso latinoamericano la práctica ha sido diferente) un retroceso en la institucionalidad de la integración regional. Como lo recapitula Sanahuja, *"... una zona de libre comercio puede subsistir con modestas instituciones intergubernamentales, pero éstas no permiten sostener un esquema de integración más avanzado, que puede verse paralizado por acuerdos políticos no vinculantes o por la 'regla de la unanimidad' propias del inter gubernamentalismo, a la hora de armonizar normas, enfrentarse a distintas barreras no arancelarias, definir políticas comunes, y resolver las controversias. En estos casos se requiere que los Estados miembros*

*atribuyan competencias a los órganos comunes, que éstos tengan la capacidad de generar un ordenamiento jurídico común, y que exista un órgano jurisdiccional eficaz. En otras palabras, de contar con un marco supranacional adecuado” (2007: 79).*

De nuevo, aunque no existe un mecanicismo, la “integración negativa” requiere formas de “integración positiva” para consolidarse.

## **La integración en el escenario planetario: la sociedad global**

Sin lugar a dudas, en la actual era de la Globalización, tanto los Estados como las agrupaciones entre estos (sea bajo la forma de esquemas orgánicos de integración regional tal como la UE o bajo la forma de organizaciones más flexibles), así como las sociedades civiles, las organizaciones no-gubernamentales y los organismos internacionales que actúan a escala planetaria, continúan operando con un criterio de seguridad, aunque esta ya no es únicamente entendida bajo la forma de seguridad político-militar. Además, las amenazas ya no son solo militares ni los Estados (o agrupaciones de estos) tiene el control sobre ellas. En este sentido, se considera valioso el aporte del sociólogo alemán Ulrich Beck y su “teoría de la sociedad del riesgo global”.

Si Deutsch ponía el acento en lograr la seguridad a través de la formación de comunidades (de seguridad) entre Estados, en la Globalización: a) los Estados (al actuar aisladamente o en agrupaciones) pierden su capacidad para garantizar la seguridad, pues los principales fenómenos y problemas son de carácter global, no nacional o regional; b) los riesgos (en plural) son los que prevalecen, no la seguridad (en el mejor de los casos, los procesos de integración serían comunidades no de seguridad sino para gestionar y mitigar los riesgos).

Del reino de los Estados característico de la época en que Deutsch escribió, se pasa a otra realidad. Como apunta Beck, “... *la globalidad nos recuerda el hecho de que, a partir de ahora, nada de cuanto ocurra en nuestro planeta podrá ser un suceso localmente delimitado, sino que todos los descubrimientos, victorias y catástrofes afectarán a todo el mundo y que todos debemos reorientar y reorganizar nuestras vidas y quehaceres, así como nuestras organizaciones e instituciones, a lo largo del eje ‘local-global’*” (1988 a: 30).

La primacía de lo político-militar es remplazada en la “teoría de la sociedad del riesgo global”, en el sentido de que ahora las amenazas son fundamentalmente *ecológicas*, aunque estén condicionadas por motivos políticos (peligro nuclear y actos terroristas), sociales (desigualdad social y miseria que redundan en una sobreexplotación de los recursos naturales), económicos (efectos ambientales –calentamiento global, entre otros–

derivados del uso del petróleo; sobrexplotación y contaminación de los suelos producido por el ansia de obtener ganancias crecientes). Esas amenazas, esos riesgos, no pertenecen a un solo país o a una región, ni a una sola clase social, sino que son globales, planetarias (Beck, 1988 b: 42).

Llevando al extremo el esquema de Deutsch, un mundo integrado sería un conjunto de comunidades de seguridad pluralistas con fuertes vínculos entre sí (incluso, como en el caso de la UE, algunos combinados de amalgamación con pluralismo). Para Beck se llega a una sociedad global no como producto de una sumatoria de procesos de integración regionales sino por un sentimiento generalizado no de seguridad sino de *miedo* a los *riesgos*. Esos riesgos y los miedos que producen "unifican" a la humanidad, constituyéndose una "*sociedad global*". Esta sociedad se logra, primero porque los daños ambientales afectan a la totalidad del planeta y, segundo, porque hay una toma de conciencia mundial de que esos pueden acabar con el planeta (el temor al "fin del mundo") y que se debe hacer algo al respecto.

Pero "sociedad mundial" o sociedad global no significa sociedad integrada, "*...no es, pues, ninguna megasociedad nacional que contenga –y resuelva en sí– todas las sociedades nacionales, sino un horizonte mundial caracterizado por la multiplicidad y la ausencia de integrabilidad, y que sólo se abre cuando se produce y conserva en actividad y comunicación*" (Beck, 1988 a: 31).

En Deutsch la soberanía gira en torno al control de un territorio: en las comunidades de seguridad amalgamadas hay uno "nuevo" producto de la sumatoria de espacios que adoptan un gobierno común federal o centralista. En las comunidades de seguridad pluralista, los Estados, conservando sus soberanías, coordinan entre sí para mantener sus seguridades ante terceros. En ambos casos hay un "sentido de comunidad", de pertenencia a una única "casa" o a un mismo "barrio". Existe un peligro latente, sobre todo político-militar: no lograr conservar esa "casa" o "barrio" o la invasión por parte de otros Estados.

Lograr conservar la "casa" o el "vecindario", en Beck, ya no es tan importante pues, quizás sin quererlo, se ha ido constituyendo en una sociedad global, no integrada según Deutsch, no integrada en el sentido "positivo": producto de un esfuerzo consciente y deliberado de tener instituciones, proyectos, valores y metas comunes. Se ha "integrado" en sentido negativo: lo que "unifica" son peligros y miedos comunes, que rebasan con creces la tradicional amenaza territorial.

En tiempos de estabilidad, de orden o de previsión, cuando se podía pronosticar las cosas, cuando se sabía con relativa certitud lo que sucedería, el Estado (y las agrupaciones de estos bajo la forma de comunidades de seguridad pluralistas), eran buenos refugios.

En la "sociedad del riesgo" los Estados e incluso las comunidades de seguridad pluralistas (principalmente en su versión clásica, es decir, centradas en lo político-militar) muestran severas limitaciones, pues las amenazas son globales y van más allá (terrorismo, escasez de alimentos, sequías, inundaciones, calentamiento global, migraciones, peligro nuclear o pandemias) y los Estados y "sus" sociedades civiles necesitan, para sobrevivir, entremezclarse con otros Estados y actores transnacionales para frente mediante estrategias regionales y multinacionales. Las decisiones sobre aspectos o fenómenos que determinarán su permanencia o extinción tienen que tomarse/negociarse con otros Estados y actores: la "soberanía" ya no es local/nacional sino que opera a múltiples niveles, en donde lo "interno" es tan solo uno de ellos, y además ya no se basa únicamente en lo político-militar.

Si antes para los Estados y las comunidades de seguridad pluralistas la soberanía era querer ser una isla, ahora comienza a convertirse en la capacidad de tomar decisiones "internas" en conjunto con entes "externos". Soberanía se vuelve también la capacidad de un país o de una comunidad de seguridad de poder participar en las decisiones "internas" de otros Estados y entes regionales, en donde interactúa una pluralidad de actores gubernamentales y no gubernamentales, nacionales, "comunitarios" y globales.

El sueño de los "federalistas", tanto en su versión de comunidad de seguridad amalgamada (las trece colonias norteamericanas dando origen a una nueva unidad con gobierno único: los Estados Unidos de América) o en su versión de comunidad de seguridad pluralista (países, incluso con profundas heridas causadas por guerras entre ellos mismos, dando cabida a una nueva "unidad", a una "casa común", pero conservando su individualidad-identidad: la UE), ha sido impactado por el surgimiento de la sociedad global, no integrada en el sentido de los federalistas o unionistas. Lo más esperanzador es que, entre el ideal federalista-integracionista de construir espacios supranacionales racionalmente planificados y la emergencia de espacios transnacionales/globales producto de las fuerzas del mercado y de las tecnologías de la comunicación y de la información, hay un amplio margen para actuar y construir.

En cuanto a los Estados, estos deben reconocer humildemente que han sido desbordados por los problemas globales y que si quieren jugar un papel de importancia en el presente, deben insertarse en procesos de integración y en regímenes internacionales (Morin, 1999: 36-37.)

### **Estatocentrismo, cosmopolitismo y "otredad de los otros" en los procesos de integración regional**

Karl Deutsch escribió en plena Guerra Fría y en este contexto enfatizaba en los conflictos político-militares entre Estados y se preguntaba acerca de la funcionalidad de los procesos de integración entre países, que concebía como "comunidades de seguridad", como mecanismo para evitar las guerras.

Por su parte Ulrich Beck escribe en el periodo de post Guerra Fría. Para él el peligro nuclear es real pero no tanto por un ataque directo de un Estado contra otro, sino por un accidente como el de Chernóbil. Para este autor los riesgos –característicos de nuestra época– rebasan lo político-militar y son fundamentalmente de orden ecológico, amenazando la existencia misma de la vida en el planeta Tierra. El concepto de seguridad por lo tanto no es el clásico. En consecuencia, si se retoma la esencia de la definición de Deutsch de los procesos de integración regional como comunidades de seguridad, se ve que hoy en día “seguridad” apunta casi que a la “vida cotidiana total presente y futura” de sociedades y agrupaciones de estas.

La lenta transición de un mundo cuyo actor principal y casi exclusivo era el Estado, a uno en donde se da una sociedad global, implica un nuevo abordaje metodológico, es decir, pasar de la “mirada nacional” a la “cosmopolita” de los acontecimientos (Beck, 2004: 166). En esta, el investigador, el científico social, no es neutral, más bien opta por un camino político: el reconocimiento de la “otredad del otro”.

Previo a ello hay dos constataciones por realizar. Primero, que la globalización es una especie de enorme edificio que presenta un gran defecto de construcción: la inexistencia de un Estado-gobierno mundial que controle los daños y riesgos sociales y ecológicos generados por la producción capitalista, producción que escapa a los Estados-nacionales y que opera ahora a escala mundial: “ .... Globalización significa también: *ausencia de Estado mundial*; más concretamente: *sociedad mundial sin Estado mundial y sin gobierno mundial*” (Beck. 1988 a.: 32).

Segunda verificación, la globalización es un hecho, una realidad. Pero ello no significa sentarse tranquilamente a contemplar sus daños y riesgos sociales y ecológicos, sino oponer a la *globalización neoliberal* o *cosmopolitismo realmente existente*, el *proyecto cosmopolita*. A la globalización neoliberal que tiene como valor y meta última el lucro, la ganancia económica (aunque para alcanzarla sea necesario destruir la naturaleza y explotar a los seres humanos); por lo tanto se debe oponer un proyecto cosmopolita que, según Beck, esté basado en la “*otredad de los otros*”, es decir, en el respeto de culturas diferentes, al ambiente, a las generaciones presentes y futuras, el respeto de otras racionalidades y formas de pensamiento (2004: 373).

Esto permite aplicar el principio de la “otredad de los otros” en los procesos de integración/procesos de cosmopolitismo. Precisamente, la condición indispensable para la constitución de procesos de integración es el reconocimiento de que los “otros” son como “yo”, es decir, el reconocimiento de que los otros Estados (sus pueblos y sus grupos étnicos) tienen una condición similar a la que presenta cada país (aunque tengan identidades culturales diferentes), y por ello, se puede asociar en una zona

de libre comercio, en un mercado común o en una federación, no para fundirse, no para que desaparezcan las diferencias, sino para respetarlas y crear algo común y beneficioso para todos los participantes a partir de esas particularidades, de esas diferencias. Esta es la idea de "Estado cosmopolita" que propone Beck a partir del principio de la "indiferencia nacional":

"Análogamente a como la paz de Westfalia puso fin a las guerras civiles confesionales del siglo XVI separando Estado y religión, mi tesis es que podría responderse a las guerras mundiales (civiles) nacionales del siglo XX aislando estado y nación. Análogamente a como el Estado religioso permite la práctica de religiones diversas, el Estado cosmopolita debería garantizar, mediante el *principio de la tolerancia constitucional*, la coexistencia de identidades nacionales. Así como en los inicios de la Era Moderna se mantuvo a raya la teología cristiana, hoy debería redefinirse el espacio y el marco de acción de lo político, domesticando la teología y teleología nacionales. ...puede fundamentarse teóricamente y desplegarse políticamente de nuevo una *soberanía cosmopolita* en el sentido de posibilitar una multiplicidad real contra la premisa nacional de la homogeneidad, que se ha revelado históricamente falsa" (Beck, 2004: 141-142).

Estado cosmopolita no significa Estado mundial, sino Estados que se unen regionalmente por que ven en sus diferencias la posibilidad de construir algo nuevo que permitirá obtener ganancias a los participantes. Pero la condición *sine qua non* para la existencia de esos procesos de integración es el respeto de la otredad de los otros, y este solo se asegura garantizando los Derechos Humanos. Como lo apunta Jurgen Habermas a propósito del caso europeo:

*"En el espinoso camino hacia la Unión Europea, los estados nacionales constituyen menos un problema debido a invencibles pretensiones de soberanía que al hecho de que los procesos democráticos sólo hayan funcionado hasta ahora a medio gas dentro de sus fronteras"* (Habermas, 1998: 12). Esto se relaciona también con la complejidad de la "sociedad regional": los temas fundamentales del respecto a los derechos laborales de las personas y del respecto al ambiente ante los riesgos ecológicos que amenazan el planeta, no se pueden dejar a la buena voluntad de las fuerzas del mercado operando a una escala regional en un proceso de integración económica, pues sencillamente el apetito insaciable de lucro de algunas empresas y empresarios primaría por sobre el respeto al trabajador y al ambiente. Si la producción opera a escala regional, en la misma dimensión hay que proteger y asegurar el respeto de las garantías sociales y ecológicas. Y esto solo se logra con instrumentos (instituciones y normativas) vinculantes para los actores del proceso de integración.

Aún más, hay que "someter" al capital a un "contrato social regional" que garantice el derecho legítimo a la ganancia, pero respetando los igualmente

legítimos derechos sociales y ambientales. Además, se debe "someter" al Estado a garantizar y respetar plenamente los Derechos Humanos. Aquel se ve tentado, arbitrariamente, a reconocer en unos casos sí y en otros no los Derechos Humanos de sus ciudadanos, pues estos pueden demandar a "sus" Estados ante las cortes de justicia regionales de las cuales esos son miembros.

Entonces, aquí se presenta una visión más completa de la naturaleza de los procesos de integración, los cuales son "instrumentos" de los Estados para hacer efectiva su soberanía, pero también constituyen mecanismos de los ciudadanos para hacer respetar sus Derechos Humanos incluso contra pretensiones autoritarias de sus propios países de origen.

Esto conduce a aquilatar y redimensionar el concepto de ciudadanía. Ciudadano o ciudadana no es el habitante de un país o de un Estado sino, como lo plantea Habermas, se refiere el hombre o a la mujer que es sujeto de Derechos Humanos. En efecto, "... la nación de ciudadanos encuentra su identidad, no en la comunidad étnico-cultural, sino en la práctica de los ciudadanos que ejercen activamente sus derechos democráticos de participación y comunicación" (Habermas, 1998: 12). Precisamente, el "ciudadano de mundo" es la persona: a) cosmopolita, es decir, capaz de reconocer (y sobre todo respetar) la otredad de quienes no son como ella, a tal punto de aprender y enriquecerse a sí misma de los "diferentes"; y b) que debido a su condición de ser humano (no de su nacionalidad o etnia particular) es sujeto de disfrute de Derechos Humanos.

En este contexto, los procesos de integración no deben consistir, como en el modelo de Ernest Haas, en una transferencia de lealtades, de unidades primarias de pertenencia hacia entes de mayor amplitud o supranacionales. No se trata de vaciar de contenidos o de competencias a una comunidad política para transferírselas a otras. No se puede reconocer la otredad de otra comunidad negando la propia identidad. Se trata más bien de una distribución de competencias, de gestionar mancomunadamente (a nivel local, nacional, regional, y global) las necesidades y garantizar la calidad de vida de los ciudadanos de mundo.

Para ello es necesario "...que el imaginario de las patrias dobles venza al de la patria homogénea, acotada territorialmente y separada de los culturalmente otros" (Beck, 2004: 142). Lejos de ser transferencia de lealtades, se trata más bien de reconocer múltiples otredades. Es necesario pasar de la mirada nacionalista a la mirada cosmopolita, camino no exento de sentimiento de culpabilidad y de la acusación de ser uno un traidor, un antipatriota:

*El convertirse en ciudadano del mundo resulta a menudo una empresa solitaria. Es, como sostuvo Diógenes, una especie de exilio: un exiliarse de la comodidad de las verdades locales; del cálido y acogedor sentimiento*

*patriótico; del absorbente dramatismo del sentirse orgulloso de uno mismo y de lo que es propio (...). Si un niño o una niña empieza su vida como un ser que ama y confía en sus padres, siente la tentación de reconstruir la ciudadanía siguiendo los mismos patrones, encontrando en una imagen idealizada de una nación una especie de sucedáneo familiar que hará por nosotros lo que esperamos de ella. El cosmopolitismo no ofrece este tipo de refugio; únicamente ofrece la razón y el amor a la humanidad que, en ocasiones, puede resultar menos cálido que otras fuentes de pertenencia (Nussbaum, 1999).*

Si ser ciudadano (independientemente del país o etnia de procedencia) es ser sujeto del disfrute de los Derechos Humanos; si el respeto de la otredad del otro no niega y más bien parte del auto-respeto de mi propia "otredad", es decir, de mi identidad (y por lo tanto se pueden construir espacios regionales sin renegar-traicionar la propia comunidad política de origen); si los principales riesgos que amenazan el planeta no respetan fronteras nacionales y operan a escala regional-global, entonces los procesos de integración regional se vislumbran como construcciones acordes para gestionar los (nuevos) riesgos, garantizar la (nueva) seguridad, y ejercer la (nueva) soberanía.

### **A manera de cierre temporal y de un pronto reinicio: ¿cómo reconstruir y estudiar de otra manera la integración centroamericana?**

Para finalizar, por el momento, este trabajo e iniciar una segunda parte del mismo en un futuro cercano, pues se quiere presentar dos tesis a partir de esta reflexión teórica. Según la primera, tanto los actores que construyen la integración regional centroamericana (gobiernos, órganos integracionistas, grupos de presión, organizaciones no gubernamentales, entre otros) como los analistas de la integración (investigadores y docentes universitarios, consultores independientes) parten muchas veces de concepciones anticuadas de seguridad y de soberanía, arraigadas y prisioneras de la figura del Estado-nación, que no corresponden a la sociedad global actual. Ante esto, es necesario replantear los conceptos de soberanía y de seguridad. Por otra parte, para poder darle contenido real a la soberanía y hacer que esta deje de ser una simple formalidad jurídica, los Estados deben participar en procesos de integración regional y en regímenes internacionales. En otras palabras, gestionar la soberanía de manera mancomunada.

La seguridad ya no puede ser definida en términos político-militares y entendida como la amenaza de ataque de un Estado por parte de otro u otros. Más bien, los Estados –principalmente los que comparten una región– deben actuar en conjunto, colaborar entre ellos, frente a riesgos ambientales y amenazas que no son otros Estados, sino actores transnacionales de otro tipo, tales como el narcotráfico, grupos terroristas y crimen organizado.

Tanto los actores que construyen la integración como los estudiosos que la analizan, generalmente desde las universidades, privilegian el enfoque de la "integración en cuanto estructura o institucionalidad" y descuidan la óptica de la "integración en cuanto proceso". La consecuencia de ello es que se produce una invisibilidad y no se analizan flujos socioculturales importantísimos que dan vida a la integración, entre ellos transacciones transfronterizas.

## BIBLIOGRAFÍA

Balassa, Bela. (1967). «Hacia una teoría de la integración económica» En: Wionczek, Miguel (compilador) . *Integración de la América Latina*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.

Beck, Ulrich. (1988a). *¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización*. Madrid: Paidós.

Beck, Ulrich. (1988b). *La sociedad del riesgo*. Madrid: Paidós.

Beck, Ulrich. (2000) "Retorno a la teoría de la 'sociedad del riesgo'". En: *Estudios*. Boletín de la A.G.E., 30.

Beck, Ulrich. (2004). *Poder y contra poder en la era global. La nueva economía política mundial*. Madrid: Paidós.

Beck, Ulrich. (2008). «La reinención de la política: hacia una teoría de la modernización reflexiva». En : Beck, Ulrich; Giddens, Anthony y Lash, Scott. *Modernización reflexiva*. Madrid: Alianza Universidad.

Deutsch, Karl et.ál.(1966). *Integración y Formación de Comunidades Políticas. Análisis sociológico de experiencias históricas*. Buenos Aires: INTAL-BID.

Habermas, Jurgen. (1998). "Ciudadanía e identidad nacional. Reflexiones sobre el futuro europeo". En: Habermas, Jurgen. *Factibilidad y validez*. Madrid: Trotta.

Fuentes, Juan. (1994). "El regionalismo abierto y la integración económica". *Revista de la CEPAL*, 53. Santiago: CEPAL.

Guerra, Alfredo. (s.f.). "¿Tiene futuro la integración económica de América Latina?". *La integración latinoamericana entre el regionalismo abierto y la Globalización*. Caracas: Biblioteca Digital Andina.

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

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

Laursen, Finn. (1976). *Etudes fédéralistes aux Etat-Unis». L'Europe en formation*. París: Presses d'Europe.

Laursen, Finn. (2003). *Comparing Regional Integration Schemes: International Regimes or Would-be Politics?* Jean Monnet/Robert Schuman Paper Series, 3 (8). Florida: University of Miami.

Nussbaum, Martha. (1999). *Los límites del patriotismo: Identidad, pertenencia y "ciudadanía mundial"*. Madrid: Paidós.

Morin, Edgar. (1999). *Los siete saberes necesarios para la educación del futuro*. París: UNESCO.

Sánchez, Rafael .( 2003). "El Sistema de Integración Centroamericana como producto del regateo asimétrico entre Estados: Una perspectiva intergubernamentalista de la integración regional". *Integración y Comercio*; 19. Buenos Aires: INTAL.

Sanahuja, José. (2007). "Regionalismo e integración en América Latina: balance y perspectivas". *Pensamiento Iberoamericano*, N. 0. Madrid.

Soto, Willy. (2009). "Repensar la soberanía: Costa Rica en su hábitat centroamericano". En: *Boletín del Observatorio de la Política Exterior*, Año 2, Número 12. Heredia: Universidad Nacional y Universidad de Costa Rica.

Soto, Willy. (2010). "Saliendo (poco a poco) del autismo y adentrándonos en la sociedad global: ¿Cuál política (¿exterior?) debe tener Costa Rica en materia de integración centroamericana?". En: *Primer Ideario Costarricense del Siglo XXI*. Heredia: Programa de Publicaciones e Impresiones de la Universidad Nacional.

Soto, Willy. (2010). "Costa Rica: aislándose y participando en la integración centroamericana. Del Acuerdo de Asociación con la Unión Europea a los tratados de libre comercio con China y Singapur". Ponencia presentada en: *II Congreso Latinoamericano y Caribeño de Ciencias Sociales*. México D.F.: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.

Soto, Willy. (2010). "Re-visitando a Karl Deutsch desde la Sociedad del Riesgo Global: el nuevo concepto de seguridad y la integración regional", en: *Boletín del Observatorio de la Política Exterior*. Heredias: Universidad Nacional y Universidad de Costa Rica.

# MÉXICO-CENTROAMÉRICA: VICISITUDES DE LA INTEGRACIÓN

Rodrigo Páez Montalbán

## Introducción

La vinculación de México con Centroamérica ha sido intensa y se ha manifestado de múltiples formas a través del tiempo, dentro de acercamientos y conflictos diversos, producto de una historia y vecindad compartidas. Este vínculo no puede ser reducido, por supuesto, al tema de la integración. Este trabajo, sin embargo, se va a centrar en el contexto de los esfuerzos de integración entre México y Centroamérica durante las últimas tres décadas.

El destino geográfico de México, al sur de Estados Unidos y al norte de los demás países de América Latina, le ha hecho jugar un papel importante en la definición de metas y proyectos diversos hacia esas dos "regiones". Con respecto a Estados Unidos, esto ha fluctuado entre la realización de intereses propios en materia de política externa y el propósito de no provocar los intereses del país del Norte; con respecto a Centroamérica, la pretensión de considerarla como su "área de influencia", sin hacerle sentir demasiado las desventajas de una relación asimétrica.

El destino geográfico de Centroamérica, por otro lado, en la cintura del continente, ha consistido en sufrir las consecuencias de lo que los geógrafos llaman el "sitio" y la "situación", es decir, ser un puente entre el norte y el sur, así como un lugar de paso de los intercambios entre el este y el oeste, y asumir, por esa misma razón, las ventajas y problemas de su debilidad energética, su inestabilidad política, su fragmentación y su ubicación estratégica.

Dado el contexto, en este estudio se analizará el estado actual de la relación entre México y los países de Centroamérica desde el punto de vista de los procesos de integración en curso, los proyectos comunes, los logros alcanzados, los conflictos y las dificultades recurrentes. En tanto la descripción de estos esfuerzos ha sido precedida de una rica historia, se revisarán algunos antecedentes, en el entendido que el presente análisis se enfoca en las tres décadas transcurridas desde los años ochenta, el periodo más rico en "interés y proyectos" mexicanos hacia el istmo. Para Centroamérica, un periodo en donde, después de enormes conflictos bélicos, se ha seguido renovando su vieja tradición de integración ístmica dentro de inéditos problemas de violencia e inseguridad.

Es importante precisar que el concepto de integración que se utiliza en este texto comprende varias facetas, las cuales se utilizarán de manera más descriptiva que conceptual, y que se refieren a la conformación de entramados institucionales, a formas conjuntas de resolución de conflictos y a la firma de tratados específicos, la mayor parte de los cuales referidos a aspectos de intercambio comercial. Estas facetas, sin embargo, no forman entes separados, dados los múltiples aspectos que las combinan y relacionan.

Las experiencias e iniciativas que se analizarán han tenido logros importantes, han resuelto conflictos y han posibilitado mejoras en diversos campos; sin embargo, también se han revelado insuficientes y muestran en la actualidad su incapacidad de alcanzar una confluencia de objetivos para enfrentar los nuevos retos en el campo de la integración, a medida que nuevos problemas, como la situación ambiental y de seguridad han ido empeorando a nivel regional.

La conformación geopolítica que primaba a finales de los ochenta, cuando se "resolvió" la crisis centroamericana ha variado sustancialmente, pues no existe ya la partición bipolar del mundo, marco dentro del cual se sobredimensionaron los acontecimientos de dicha época en Centroamérica; el orden de predominancia unipolar en el mundo formado a inicios de los noventa se ha ido desplazando hacia contextos de multipolaridad geopolítica y geoeconómica y, en diversas partes de Latinoamérica, se han formado nuevas organizaciones y proyectos de integración de tipo regional, entre otros importantes fenómenos.

### **Los años ochenta: el predominio de la diplomacia**

Durante la década en que se inician estas observaciones, Centroamérica se convirtió en objeto de especial atención para los gobiernos mexicanos, a medida que se incrementaban los conflictos dentro del istmo. El triunfo de la revolución sandinista en Nicaragua (1979) y el desarrollo de conflictos bélicos tanto en ese país como en El Salvador y Guatemala, dieron pie a una excepcional actividad diplomática de México en la región. Se suelen considerar los años que van de 1979 hasta 1986 como el periodo de mayor activismo latinoamericano de México, así como el de mayor independencia relativa con respecto a la política exterior norteamericana.

Esta participación intensiva se había gestado desde los años setenta con planteamientos de multilateralismo (Carta de Deberes y Derechos económicos de los Estados), no alineamiento, tercermundismo (pertenencia al Grupo de los 77), apoyo a proyectos de integración como los representados por la ALADI y el SELA, entre otros acontecimientos; ampliándose en los ochenta hacia compromisos de acción, en coordinación con otros países de la zona. Este activismo diplomático implicó diversas formas de participación, como el

apoyo al gobierno de la Unidad Popular en Chile, y a los exiliados chilenos luego del golpe de estado de 1973; las iniciativas de diálogo a partir del triunfo de la revolución sandinista en Nicaragua, en 1979, y durante el proceso de guerra civil en El Salvador, a lo largo de la década de los ochenta. Hacia 1982, México ofreció sus buenos oficios para lograr un acercamiento entre los gobiernos de Cuba y Estados Unidos y, en 1984, de forma paralela a las negociaciones de Contadora, auspició las conversaciones entre los gobiernos de Estados Unidos y Nicaragua, en la ciudad de Manzanillo, Colima.

En el terreno energético, por medio del Pacto de San José (1980), los gobiernos de México y Venezuela aseguraron el abastecimiento de petróleo a los países centroamericanos y a algunos del Caribe, en condiciones y plazos de pago favorables para sus economías. Dentro del Grupo de los Tres (Colombia, México, Venezuela, 1989), México realizó un esfuerzo particular de integración con países con los cuales comparte intereses económicos y de seguridad, dentro del área que circunda a la región del Caribe.

El punto culminante de esta política de fuerte participación en su área de influencia se dio con la creación del Grupo de Contadora, esfuerzo de contención y negociación diplomática por el que los cuatro países que conformaron este Grupo –Colombia, México, Panamá y Venezuela– procuraron que el conflicto centroamericano de la década de los ochenta no se desbordara fuera del espacio de los cinco países centroamericanos. Para ese efecto, este Grupo construyó un entramado jurídico y político que permitió a los gobiernos centroamericanos enfrentar el exacerbamiento de su compleja e histórica problemática, analizándolo en sus múltiples aspectos y dimensiones, como quedó reflejado en el Acta de Contadora. Para este efecto, se contó con la colaboración de un Grupo de Apoyo –Argentina, Brasil, Perú y Uruguay– así como de diferentes actores tanto internos como externos a la región centroamericana, aunque la actuación de la diplomacia mexicana fue determinante para vencer obstáculos y afianzar los logros obtenidos (Páez, 1998).

A pesar de que el Acta de Contadora no llegó a firmarse, es innegable el efecto que este esfuerzo negociador va a tener, como continuación o como ruptura, cuando los gobiernos centroamericanos tomaron en sus manos de una manera más directa la negociación de sus diferendos, así como los conflictos con las insurgencias armadas en los países en donde existieron, llegando a la firma del "Procedimiento para establecer la Paz firme y duradera en Esquipulas", Guatemala (1987).

En tanto proceso negociador, Contadora marcó una época innovadora para el tratamiento de conflictos agudos, tanto entre países como al interior de los mismos, lo cual servirá de guía para situaciones similares en otros ámbitos geográficos, como se verá reflejado en diferentes iniciativas, a medida que

la "diplomacia de las cumbres" multiplique la celebración de encuentros e iniciativas. Fue en el Castillo de Chapultepec en donde el gobierno y la guerrilla salvadoreña firmaron los Acuerdos de Paz (1992) que dieron fin a diez años de guerra en ese país. México fue factor determinante en el cumplimiento de los mismos, como parte relevante de la ONUSAL, el contingente de la ONU formado para tal efecto.

Luego de los conflictos armados de los años ochenta, los países centroamericanos dieron paso a la creación del Sistema de Integración Centroamericano (SICA), en 1991, el cual sustituyó institucionalmente el viejo esquema integrador de la ODECA (1951). Dos nuevas instituciones acompañaron, además, estos esfuerzos, la Corte Centroamericana de Justicia y el Parlamento Centroamericano.

Posteriormente, la diplomacia mexicana efectuó un "repliegue" de Centroamérica, y se unió a los esfuerzos para la formación del Mecanismo de Consulta y Concertación Política, semilla de lo que será el Grupo de Río. Puede afirmarse que tanto Contadora como Esquipulas, con su complementariedad y sus diferencias, propiciaron el aprendizaje y dieron pauta para sucesivas iniciativas de integración y de resolución de conflictos en el ámbito latinoamericano y caribeño, como lo demostró la posterior conformación del Grupo de Río.

Tanto México como Centroamérica forman parte de este Grupo, México como miembro fundador y Centroamérica en una etapa posterior, primero con un representante de los cinco países y luego con la titularidad plena de todos sus miembros. A partir de 2010, el Grupo de Río ha dado lugar a la Comunidad de Estados Latinoamericanos y del Caribe, a la cual pertenecen todos los Estados del Hemisferio, con excepción de Canadá y Estados Unidos.

A decir de una analista mexicana, "América Latina ha sido una obsesión recurrente y una constante en el imaginario discursivo de la diplomacia y la identidad nacional mexicana" (González, 2008). Nunca, como en el periodo que se acaba de reseñar, ha sido más cierta esta afirmación.

### **Los años noventa. La "consagración" del libre comercio.**

El año de 1994 marca un punto de inflexión en la relación de México hacia Latinoamérica y, particularmente, en el rumbo de su relación con Centroamérica. Por la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), México eligió una vía de integración con Estados Unidos y Canadá que ha modificado en muchos aspectos su relación con el resto del subcontinente.

La firma de dicho tratado, dentro de un marco de excepcional apertura económica y de liberalización comercial, coronaba el largo proceso de reformas estructurales iniciado en la década anterior, con la adhesión de México al GATT y la salida del Grupo de los 77. Aunque el TLCAN dejó fuera aspectos tan importantes como el tema de la migración y el de los hidrocarburos, operó exitosamente para acelerar el comercio y promover la inversión con el poderoso país del norte, sobre todo en el campo automotor (Blackmore y Pellicer, 2011). A esta iniciativa siguió la firma de múltiples acuerdos de libre comercio con diferentes países de América Latina, Europa y Asia.

Los países centroamericanos, por su lado, buscaron seguir por esa ruta, en un principio vía México y luego por su cuenta. De esa manera, se firmaron Tratados de Libre Comercio entre Costa Rica y México (1994), entre Nicaragua y México (1998) y entre los países del Triángulo del Norte –Guatemala, El Salvador y Honduras– y México (2000). Más adelante, ya en el nuevo siglo, Centroamérica, en conjunto con la República Dominicana, asumió una apuesta similar a la mexicana, con la firma del tratado de Libre Comercio con Estados Unidos (DR-CAFTA).

A decir de Guadalupe González, México solo se acercó a proyectos de integración en Centroamérica y el Caribe, y no a los del Cono Sur, en donde existían países con una planta industrial y productiva semejante, con buenas posibilidades de competir, privilegiando acuerdos de libre comercio con Centroamérica, a quien superaba en grado de industrialización y capacidad exportadora (González, 2008).

A inicios de los años noventa, el gobierno mexicano emprendió una nueva iniciativa hacia sus vecinos del istmo, el Acuerdo de Complementación Económica entre México y Centroamérica, mejor conocido como las Cumbres del Grupo de Tuxtla Gutiérrez, Chiapas (1991), que tenía como propósito principal incrementar la cooperación con dichos países. Este acuerdo había sido precedido por la creación de la Comisión Mexicana de Cooperación con Centroamérica (CMCCA), que se proponía coordinar los diversos acuerdos y programas de cooperación existentes. Este mecanismo ha seguido funcionando desde entonces; su dinamismo, sin embargo, ha disminuido y sus logros no se han concretado en el avance sustancial de sus múltiples objetivos.

No es el propósito valorar en este espacio, a casi dos décadas de la toma de decisiones estratégicas implicadas en el TLCAN, los alcances y limitaciones de dichas iniciativas. La vinculación de la economía mexicana con la norteamericana es intensa, ya que alrededor del 80 % de sus exportaciones se dirigen hacia este país. Los rasgos esenciales de esta relación no han cambiado desde la firma del TLCAN, pero el potencial para animar el

desarrollo del país es cada vez menor. México sigue sujeto a los vaivenes de la economía de su vecino del norte, por lo que algunos consideran que se ha llegado al agotamiento de los beneficios e instituciones ligados al TLCAN.

En los tres lustros de vigencia del TLCAN, la tasa promedio del PIB mexicano bajó una décima de punto por ciento anual (de 2,7 a 2,6 %). "El libre comercio no fue, como se argumentó, la estrategia adecuada para detonar la expansión económica, y, por esa vía, crear empleos formales suficientes" (Navarrete, 2012). Este mismo autor opina que este instrumento debe ampliarse para incluir la movilidad de la mano de obra, establecer fondos de recursos financieros y tecnológicos y salvaguardar las actividades vulnerables en el sector agrícola (Navarrete, 2012).

Es todavía temprano para evaluar los resultados de la apuesta por el DR-CAFTA para Centroamérica. Como para México, el tratado ha beneficiado a algunos actores, sobre todo a empresas exportadoras con casas matrices en el extranjero, y a sectores especializados, también vinculados a la exportación, que ya antes se había visto favorecidos por la Iniciativa de la Cuenca del Caribe (Páez, 2011).

En el contexto de los profundos cambios producidos por una economía globalizada, por las mutaciones profundas del modelo de desarrollo vigente desde los años setenta, los saldos de las sucesivas crisis de la economía global a partir de entonces, en particular la que estalló en el 2008, los efectos en el mediano y largo plazos para países como México y sus pequeños vecinos en Centroamérica plantean serios interrogantes sobre las decisiones económicas y financieras de los últimos lustros y sobre la forma en que se reconsiderará la inserción en la economía mundial en los próximos años.

De los países latinoamericanos, tanto México como Centroamérica han sufrido más los efectos de la crisis económico-financiera del 2008, ya que dicha crisis ha tenido como epicentro a sus principales socios comerciales. En la primera década de este siglo, México no presentó un desempeño económico como el de otros países con potencialidad y recursos similares, como los que se han conformado como BRICS.

Puede concluirse este apartado señalando que "en la base de la paradoja histórica entre cercanía simbólica y lejanía material con América Latina subyace, sin duda, el enorme peso de la geografía y de las fuerzas del mercado que han obligado a México en todo momento a no poder dejar de mirar hacia EU cada vez que ha buscado abrirse camino y sacar ventaja de su posición relativa en el ámbito continental" (González, 2008).

## El nuevo siglo: la búsqueda de la seguridad

A partir de la primera década del presente siglo, un inusitado clima de violencia se ha presentado, tanto en los países centroamericanos como en México, lo cual ha ido modificando, de manera bastante radical, tanto los planteamientos sobre seguridad nacional como las políticas de lucha contra el narcotráfico y la "delincuencia organizada", señalados como la causa principal de dicha violencia.

Asociado al problema del narcotráfico han aparecido fenómenos nuevos de tráfico de armas y de trata de personas, los cuales se han ido incrementando año tras año, añadiéndose, en el caso centroamericano, al problema de pandillas violentas, surgido en los años posteriores al término de los conflictos bélicos de la década de los ochenta.

El eje de la relación de México con Estados Unidos sufrió particularmente los efectos del cambio en materia de política exterior de este país, como resultado de los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001. Las consideraciones sobre guerra preventiva que siguieron a las intervenciones militares norteamericanas en Asia, así como la política contra el terrorismo, se convirtieron en el eje central no solo en materia de seguridad sino de política exterior, para el país del norte y para buena parte del mundo, en particular para su área de influencia más cercana.

Para 2005, la relación con Estados Unidos, vía la Asociación para la Seguridad y Prosperidad de América del Norte (ASPAN), comenzó a ser un escenario de gran actividad diplomática, en la agenda de prosperidad (comercio, industria, energía, transporte, entre otros) y en la de seguridad (protección contra amenazas externas, bioseguridad, lucha contra el terrorismo, etc.) (Covarrubias, 2011).

En el año 2006, el presidente mexicano Felipe Calderón inició su "guerra" contra el narcotráfico, poniéndola como el eje de su estrategia de seguridad y, en gran parte, de su política exterior. Esto, no obstante, durante sus casi seis años de gobierno, provocó que el número de muertes asociado a este fenómeno no deje de crecer, elevándose hasta alrededor de cincuenta mil muertos. También en Centroamérica, por donde pasa del 80 al 90 % de la droga que se consume principalmente en Estados Unidos, la lucha contra el narcotráfico ha provocado decenas de miles de muertes.

Todo lo anterior ha modificado radicalmente la relación entre Estados Unidos y México y, en la debida proporción, la de México con los países centroamericanos. El control de la frontera sur de Estados Unidos –tráfico de drogas, tráfico de indocumentados, tráfico de armas– se ha convertido en un eje fundamental dentro de esa relación. Los grupos asociados a

esos delitos, sobre todo en México, han controlado partes importantes del territorio de este país, infiltrando diferentes niveles de autoridad y de sectores sociales. Pues, "Se trata de un negocio multimillonario –más del 70 % de los beneficios de este negocio ilegal se queda en Estados Unidos, lo que reduce los incentivos para una lucha frontal [...] la realidad indica que a pesar de los esfuerzos realizados, esto no ha evitado que a partir del negocio de las drogas ilícitas se haya generado la red de crimen organizado más importante en la historia del continente, en la que México desempeña un papel crucial" (Herrera-Lasso y Tello Peón, 2012).

Por medio de la Iniciativa Mérida (abril de 2007), además, a México se le han asignado 1400 mdd en equipo, entrenamiento y asistencia técnica para luchar contra la impunidad, vigilar las fronteras, mejorar la impartición de justicia, restringir la actividad del crimen organizado y la demanda regional de drogas. Si bien se trata de un asunto que concierne a los dos países, la visión del gobierno y de los medios en Estados Unidos responsabiliza muchas veces solo a su vecino del sur, con el agravante de que el gobierno norteamericano no coordina suficientemente bien las diversas instancias que atienden este problema, el cual suele ser presentado como interno, si se considera que en Estados Unidos "toda la política es local" (Blackmore y Pellicer, 2011). Hoy más que nunca, México se ha convertido en un problema de seguridad nacional para Estados Unidos, según lo consideran las autoridades de ese país, y como se refleja en las legislaciones que algunos gobernadores de estados sureños han conseguido, criminalizando muchas veces la migración ilegal.

Todo esto no toma en cuenta la interrelación de las diversas facetas del fenómeno de la "delincuencia organizada", ya que las armas, sobre todo las largas, pasan sin dificultad de Estados Unidos a México, y es el país del Norte la principal fuente de consumo y de financiamiento de todo el flujo de sustancias prohibidas.

Con respecto a Centroamérica, la problemática presenta similitudes y diferencias importantes. De acuerdo con un informe del Banco Mundial, "los crecientes niveles de violencia y criminalidad en América Central representan un 'peligro enorme' para el desarrollo de la región y podrían llegar a reducir el producto interior bruto en un ocho por ciento" (Infolatam, abril de 2011).

Otro informe, esta vez de la ONU, es más crudo y preciso. La Oficina de la ONU contra la droga y el delito (UNODC), en su estudio global sobre el homicidio, afirma que la región "está cerca de un punto de crisis" pues tienen una tasa de homicidios de 33,3 por cada cien mil habitantes. Uno de cada cincuenta hombres mayores de 20 años morirá antes de alcanzar la edad de 31 años. Estos datos confirman los del PNUD, que afirman que el gasto público en seguridad ya está consumiendo el 2,66 % del PIB de la región (El País, 2011).

En el 2010 Centroamérica gastó 4.000 mdd en la lucha contra el crimen, pero con pocos resultados. Para el BID, los países de Centroamérica asumen pérdidas de 6.500 mdd, como consecuencia de la violencia, casi el 8 % de su PIB (El País, 2011). La Federación de Cámaras de Comercio de Centroamérica calcula en 900 millones de dólares las pérdidas por causa de las actividades del narcotráfico.

Así, puede hablarse, a partir de entonces, de un nuevo espacio de integración entre México y Centroamérica. Ambos tienen una creciente y preocupante problemática en materia de seguridad, reciben fuertes presiones para que resuelvan dichos conflictos, controlen los flujos migratorios y el tránsito de drogas hacia el norte, y ambos son percibidos y tratados como problema para la seguridad de América del Norte.

Se ha afirmado que el crecimiento económico de México es condición indispensable para la seguridad y estabilidad a largo plazo de América del Norte. Podría decirse también que esto es cierto para Centroamérica, con respecto a México. Pero faltan los acuerdos decisivos de la "comunidad internacional" que pongan el énfasis en inversiones y programas de ayuda para el desarrollo económico, en igual medida o más aún que en funciones de control de tráfico de drogas, de personas y de armas, en donde particularmente a los países centroamericanos se le pueda exigir solo la parte que puedan cumplir de acuerdo a sus limitados recursos.

Así lo ha entendido la Conferencia Internacional de Apoyo a la Estrategia de Seguridad de Centroamérica, celebrada en Guatemala en junio de 2011, con la presencia de la secretaria de Estado de Estados Unidos, de los presidentes de México, Colombia y Centroamérica, la cual dio cuenta de la vulnerabilidad de la región, a la que considera la más violenta del planeta, en materia de seguridad, pues por esa causa murieron 79.000 centroamericanos solo entre el 2003 y el 2008, sobre todo en El Salvador, Guatemala y Honduras (Perspectivas, 2011).

En marzo de 2012, los presidentes centroamericanos y el vicepresidente de Estados Unidos escucharon la propuesta del presidente guatemalteco Otto Pérez para abrir un debate sobre las actuales políticas de combate al narcotráfico, el cual tome en cuenta incluso la cuestión de la despenalización de la droga. No hay consenso en Centroamérica con respecto a esta cuestión, y tampoco a nivel hemisférico se pudo concretar algún acuerdo al respecto en la cumbre de las Américas, celebrada en Cartagena en abril de 2012. El debate, sin embargo, ha quedado abierto y es innegable que se percibe la necesidad de plantear el problema de manera diferente e innovadora.

## Interrogantes finales

Al final de este texto queda claro que la larga historia de las vías de integración entre México y Centroamérica pasa por un momento incierto y difícil. El nuevo contexto global y regional, los nuevos fenómenos de violencia e inseguridad y la falta de coordinación de tantos esfuerzos y proyectos plantean más interrogantes que certezas.

Un estudio de analistas políticos mexicanos ha concluido recientemente que para principios de este siglo, México "no logró articular un proyecto integral propio y consistente, que fuera más allá de continuar con la búsqueda de acuerdos de libre comercio bilaterales y plurilaterales, para adecuarse al avance en el proceso de apertura comercial a nivel continental bajo el liderazgo de Estados Unidos" (Herrera-Lasso, 2005). Este mismo autor añade que "más que en otros momentos de su historia reciente, México parece haber perdido el rumbo, de suerte que en momentos de transición y redefinición del orden internacional se encuentra a la deriva comparado con otros países con un peso económico o político similar" (Herrera-Lasso, 2005).

Para Centroamérica esto es preocupante dada la vinculación que guarda, según se ha expresado en este texto, con factores económicos, sociales y de seguridad de México. Pero tanto México como Centroamérica, independientemente de su relación, parecen no haber encontrado su lugar dentro de los reajustes del poder internacional en los inicios del siglo XXI.

Por un lado, sus esquemas de integración han sido insuficientes y rebasados, e incluso la iniciativa mexicana del Plan Puebla-Panamá, hoy Proyecto Mesoamérica, la cual propuso integrar a las naciones del istmo con los estados del sur y sudeste mexicanos, se ha ido reduciendo en sus perspectivas y en sus logros. Esta iniciativa no ha alcanzado los resultados previstos desde su creación (2001) y hoy solo operan algunos de sus proyectos iniciales, el más importante de los cuales es la Red Internacional de Carreteras Mesoamericanas (RICAM).

Se ha afirmado que dos rasgos destacados en el panorama regional (2006) han sido el proceso de fragmentación e incluso de polarización en términos de los diferentes modelos políticos y de desarrollo socioeconómico, además del ascenso de dos liderazgos representados por Brasil y Venezuela que, con visiones y métodos diferentes coinciden en afirmar su autonomía frente a Estados Unidos (Saltalamacchia, 2011).

Dentro de este contexto, la vinculación de México y de Centroamérica con América Latina y el resto del mundo es dispersa. México ha sido pródigo a la hora de firmar tratados de libre comercio, más de cuarenta, entre países y regiones. Sin embargo, es hoy en día una excepción en cuanto a la

tendencia de muchos países latinoamericanos de vincularse comercialmente con China. Con la excepción de Costa Rica, que firmó un tratado de libre comercio con esta nación en 2010, tampoco el istmo ha aprovechado las ventajas comerciales que le aportaría su vínculo con el gigante asiático, y han preferido seguir reconociendo a Taiwán, para obtener las ventajas en el corto plazo que les ofrece dicha relación. Los cinco países sí han avanzado hacia una negociación conjunta con la Unión Europea, la cual ha podido lograr que los centroamericanos hayan avanzado hacia el establecimiento de la unión aduanera, viejo objetivo postergado en su ya larga historia de integración.

Recientemente Colombia, México, Chile y Perú formalizaron la Alianza del Pacífico, un bloque para facilitar el movimiento de personas, sobre todo empresarios, el comercio, los capitales y los servicios. Invitaron también a Costa Rica y Panamá a sumarse a la iniciativa. El bloque naciente representa a 206 millones de consumidores, con un PIB de cerca de 1,7 billones de dólares, representando más del 55 por ciento de las exportaciones de la región.

Es esta una iniciativa por la que México refuerza su relación con esos países, con los cuales tiene firmados tratados de libre comercio. Si se concreta la invitación a Costa Rica y Panamá, quedarían vinculados de otra forma con la región del Pacífico, con un pie dentro del área sudamericana, actualmente a la cabeza en iniciativas innovadoras en el campo de la integración. Por otro lado, Nicaragua seguiría la vía de incorporación a la zona sudamericana por su pertenencia a la Alianza Bolivariana para los Pueblos de nuestra América (ALBA), a la que perteneció también Honduras, hasta el golpe de estado de 2009.

De parte de México, no se aprecia un interés por reforzar su zona de influencia, buscando un modelo propio de desarrollo, una estrategia coherente que responda a los cambios en las coordenadas geopolíticas a nivel global y dentro del contexto latinoamericano. La participación de México, y también de Centroamérica, en la conformación de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y del Caribe (CELAC) es la excepción, un buen paso en la dirección correcta.

En las conclusiones del seminario "México en los escenarios globales, una visión prospectiva", realizado en la UNAM en marzo de 2011, una de las conclusiones se refirió a México como un país, "sin terminar de integrarse al norte avanzado, por la exclusión del factor trabajo de los circuitos de integración y la falta de reconocimiento de las asimetrías, y distanciado del sur latinoamericano. Se propuso superar el dilema de privilegiar de manera exclusiva el relacionamiento estratégico con una u otra de las porciones del continente y buscar, en ambas, oportunidades de cooperación redituables y mutuamente benéficas. Se adujo, por otra parte, que la elección no puede eludirse, pues las opciones son, en buena medida, excluyentes" (Navarrete, 2011).

De alguna manera, todas las proporciones guardadas, a Centroamérica parecen presentársele el mismo dilema, con la diferencia de que, con respecto a México y al Caribe, las perspectivas de cooperación e intercambio pueden estar en todo momento disponibles.

Dentro de la confluencia de factores que hacen de la situación económica y financiera global, así como de sus consecuencias en lo social, algo muy fluido y cambiante, las vicisitudes de la integración para México y Centroamérica son, hoy más que nunca, un terreno incierto que, no obstante sus múltiples riesgos, puede dejar espacio para opciones abiertas y positivas.

## BIBLIOGRAFÍA

Banco Mundial. (2011). *Crimen y violencia en Centroamérica: un desafío para el desarrollo*. Infolatam.

Blackmore, Hazel y Pellicer, Olga. (2001). "México y Estados Unidos, de socios entusiastas a vecinos incómodos". En: González, Guadalupe y Pellicer, Olga (Coords.). *Los retos internacionales de México. Urgencia de una mirada nueva*. México D.F.: Siglo XXI Editores.

Covarrubias, Ana. "México en el ámbito multilateral regional (1945-2010)". En Mercedes de la Vega (coord.). *Historia de las relaciones internacionales de México 1821-2010.*, México D.F.: SRE, IV América del Sur.

Cuadra, Elvira, et ál. (2011). "Centroamérica y su estrategia de seguridad". En: *Perspectivas, Suplemento de análisis político*, 57. Managua: Centro de Investigaciones de la Comunicación (CINCO).

Proyecto Estado de la Nación. (2011). *Cuarto informe Estado de la región en Desarrollo humano sostenible, Un informe desde Centroamérica y para Centroamérica*. San José.

El País Internacional. (10 de octubre de 2011). "Centroamérica intenta unirse para luchar contra la violencia sin freno". Madrid.

González, Guadalupe. "México y América Latina: entre el norte y el sur o el difícil juego del equilibrista". En Lagos, Ricardo (Comp.). (2008). *América Latina: ¿integración o fragmentación?*, Buenos Aires: Edhasa-Fundación Grupo Mayán.

González, Guadalupe y Pellicer, Olga (Coords.). (2011). *Los retos internacionales de México. Urgencia de una mirada nueva*. México D.F.: Siglo XXI Editores.

Herrera-Lasso, Luis (Coord.). (2005). *México ante el mundo: tiempo de definiciones*. México D.F., FCE.

Herrera-Lasso, Luis y Tello, Jorge. (2012). "Confusión estratégica". En: *Proceso 1837*. México D.F.

Páez Montalbán, Rodrigo. (1998). *La paz posible. Democracia y negociación en Centroamérica (1979-1990)*. México D.F.: IPGH-CCyDEL-UNAM.

\_\_\_\_\_. "Centroamérica: saldos de la globalización neoliberal". En: Calderón, José María (Coord.). (2011). *América Latina, Estado y sociedad en cuestión*. México D.F.: Colección de Estudios Latinoamericanos, UNAM.

Rojas, Francisco. (2009). *Integration in Latin America: Actions and Omissions; Conflicts and Cooperation* (IV Report of FLACSO's General Secretary). San José: FLACSO.

Saltalamacchia, Natalia. "México y América Latina: la vía multilateral". En González, Guadalupe y Pellicer, Olga (Coords.). (2011). *Los retos internacionales de México. Urgencia de una mirada nueva*. México D.F.: Siglo XXI Editores.

# ROMPIENDO FRONTERAS: ¿UNA MESOAMÉRICA “OTRA”?

Francisco Robles Rivera

## Introducción

Una particularidad del neoliberalismo y del capitalismo en general ha sido la producción<sup>29</sup> de nuevos espacios para la acumulación por desposesión<sup>30</sup>. En el caso América Latina en general y de América Central, en particular, luego de la crisis de sobreacumulación<sup>31</sup> sufrida en los años setenta en los EE.UU., las medidas post Consenso de Washington (privatización, desregulación financiera y de capitales y las medidas ofertistas a la Inversión Extranjera Directa) favorecieron un “ajuste espacio temporal”<sup>32</sup> en la región, a través de la apertura de nuevos mercados, nuevas capacidades productivas y nuevas posibilidades de inversión para el capital sobreacumulado, principalmente estadounidense.

- 
- 29 “(El) capitalismo ha encontrado la habilidad para atenuar (**no resolver**), sus contradicciones internas durante un siglo, y consecuentemente, en los cien años posteriores a la publicación del *Capital*, ha sido exitoso alcanzando el “crecimiento”. No se puede calcular a qué precio, pero sí conocer lo medios, ocupando el espacio, produciendo el espacio” (Lefebvre citado en Smith, 2008: 123, traducción y énfasis FRR).
- 30 En David Harvey la elaboración del concepto de “acumulación por desposesión”, constituye una “re-elaboración” de la acumulación originaria en Marx, en el sentido, de caracterizar los nuevos procesos de cercamiento de bienes comunes y/o públicos en las nuevas lógicas del capital. Estos nuevos procesos de cercamiento en el neoliberalismo incluyen privatizaciones de entes públicos, constitucionalización de derechos privados, leyes de propiedad intelectual restrictivas entre otros. Véase: Harvey, 2004.
- 31 Para un análisis detallado véase: Beinstein, 2009.
- 32 En David Harvey, “La idea básica del ajuste espacio-temporal es bastante simple. La sobreacumulación en un determinado sistema territorial supone un excedente de trabajo (creciente desempleo) y excedente de capital (expresado como una sobreabundancia de mercancías en el mercado que no pueden venderse sin pérdidas, como capacidad productiva inutilizada, y/o excedentes de capital dinero que carecen de oportunidades de inversión productiva y rentable). Estos excedentes pueden ser absorbidos por: (a) el desplazamiento temporal a través de las inversiones de capital en proyectos de largo plazo o gastos sociales (tales como educación e investigación), los cuales diferirán hacia el futuro la entrada en circulación de los excedentes de capital actuales; (b) desplazamientos espaciales a través de la apertura de nuevos mercados, nuevas capacidades productivas y nuevas posibilidades de recursos y de trabajo en otros lugares; o (c) alguna combinación de (a) y (b) (Harvey, 2004: 101, énfasis FRR).

Es en este nuevo contexto donde Centroamérica y México, en particular, consolidaron una nueva geografía rentable para las industrias de maquila, las economías de servicios, la agroexportación y el turismo, principalmente. El "quiebre estructural" con la economía agroexportadora tradicional provocó la transformación radical de las formas y lógicas de producción, y con ellas nuevas creaciones y recreaciones de los territorios y los espacios: complejos industriales, zonas francas, amplios desarrollos turísticos e inmobiliarios, ampliación de las fronteras de los monocultivos de exportación, entre otros (Segovia, 2004; León, 2008; Robles, 2010).

Junto con el "quiebre estructural", durante el nuevo modelo económico (NME, Segovia, 2004) los procesos de integración tradicionales "colapsaron" (Mercado Común Centroamericano y Sistema de Integración de Centroamérica) y fueron superados por esquemas de "integración" subordinados a las lógicas de acumulación transnacional y el unilateralismo de los Estados Unidos; por ejemplo, los tratados de libre comercio (NAFTA<sup>33</sup>, CAFTA<sup>34</sup>), las iniciativas gubernamentales (Plan Puebla Panamá Colombia, Iniciativa Mérida, Plan Colombia) y los procesos de "integración" real de los grupos de poder centroamericanos (Saxe, 2002; Bull, 2005; Segovia, 2005; Morales, 2008; Robles, 2011).

Dado lo anterior cabe preguntarse entonces si ¿han favorecido estos otros esquemas de integración un nuevo espacio para la acumulación por desposesión en la región? ¿Cuáles son las principales estrategias de construcción de estos nuevos espacios de integración? Y si ¿es posible determinar alguna posible geografía de estos grupos de poder en este nuevo espacio? Con base en las preguntas anteriores el presente trabajo pretende caracterizar los distintos y dinámicos procesos que caracterizan a inicios del siglo XXI la "integración real" entre México, América Central y Colombia.

### ¿Construyendo un "nueva" Mesoamérica?

Benedicte Bull (2005) ha analizado la reconstrucción de "Mesoamérica", la cual se derivaría, según la autora, a partir de los intentos vía Plan Puebla Panamá (PPP) de construir una región mayor, que incluiría los estados del sureste de México<sup>35</sup>, los cinco estados de Centroamérica<sup>36</sup>, así como Belice y Panamá (Bull, 2005: 14). De acuerdo con Bull, los intentos por reconfigurar, renombrar y redefinir esta nueva región estarían determinados

33 Tratado de Libre Comercio de América del Norte por sus siglas en inglés.

34 Tratado de Libre Comercio de Centroamérica y República Dominicana por sus siglas en inglés.

35 Campeche, Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Tabasco, Veracruz y Yucatán.

36 Se ha de aclarar que el concepto "Centroamérica" hace referencia a una realidad histórica en torno a los cinco países que pertenecieron a la Capitanía General de Guatemala, a diferencia del concepto de "América Central" que remite geográficamente a los siete países del istmo.

por ciertos actores "regionalizantes" (*regionalizing actors*) principalmente los diferentes Estados, incluyendo a los Estados Unidos, pero también a las élites transnacionales y a las mexicanas y centroamericanas, así a como los organismos financieros internacionales.

Junto con el PPP, Bull señala como otra fuerza impulsora de esta nueva región los proyectos de crear un Área de Libre Comercio para las Américas (ALCA), a través del cual la región es vista como parte integrada del sistema hemisférico de libre comercio (Bull, 2005:15). Los intereses de crear esta región de acuerdo con las élites estarían determinados, según Bull, por: a) cambios en la producción que obliga a los empresarios a ver lo regional, más que lo nacional; b) los intentos de las élites neoliberales de detener potenciales estrategias antineoliberales (*roll back of neoliberal strategies*) y los crecientes crecimientos en Europa y el Este de Asia.

Además de los actores y sus intereses, Bull considera que tanto la agenda de seguridad, como la desarrollista<sup>37</sup> marcan una nueva configuración simbólico-espacial de esta nueva Mesoamérica. En materia de seguridad reconoce como amenaza existente los flujos de migrantes del sur que viajan principalmente a EE.UU. a través de México, y el acceso a recursos estratégicos como petróleo o agua. Asimismo, traslapada con los acuerdos de libre comercio, la agenda desarrollista enfatiza en el potencial de transformar un "área inerte" de recursos naturales y humanos a un área de crecimiento a través de la modernización, y así seguir el camino de otras regiones en el mundo (Bull, 2005: 23).

Desde una perspectiva diferente, Heriberto Cairo señala que es a partir de la IV reunión de TUXTLA en el año 2000 sobre el PPP que primeramente se concibe "gubernamental e institucionalmente" a Mesoamérica como una "región multinacional y transfronteriza donde se conjugan pueblos y naciones de una comunidad posible" (Cairo, 2007: 52). Esta "Mesoamérica geopolítica", como la denomina Cairo, amplía/rompe con la Mesoamérica arqueológica<sup>38</sup>. En Cairo, Mesoamérica aparece como un "espacio abstracto", es decir, emanado de las transformaciones socioespaciales que

37 Un quinto elemento en la construcción de esta nueva reconstrucción de Mesoamérica es la "agenda anti-desarrollo", que incluye a los movimientos antiglobalización, así como las comunidades y los movimientos de campesinos. Para dicho estudio es particularmente importante este último elemento, pero no así como los que se construyen desde "arriba", como los citados en el texto. Ver Bull, 2005: 26.

38 "El concepto de "Mesoamerica" es ampliamente conocido en el ámbito de la etnología y la arqueología desde que en 1943, Paul Kirchhoff lo empleó por primera vez para aludir a la zona habitada fundamentalmente por los pueblos náhuatl y maya. Para delimitar el territorio mesoamericano, Kirchhoff (1952), se basó en la distribución de etnias en el momento anterior a la conquista, lo cual, como señala Haberland (1974:9), es bastante incierto debido a las contradicciones de los documentos posteriores al descubrimiento. En todo caso el territorio al que Kirchhoff se refería como Mesoamérica comprendía una extensión cuyos límites al norte estaban formados por los ríos Lerma y Sinaloa, mientras que al sur la frontera iba desde la desembocadura del río Motagua, pasando por el lago de Nicaragua, hacia el ángulo inferior del golfo de Nicoya"(Cairo, 2007: 49-50).

toda nueva fase del capitalismo produce (Cairo, 2007: 54). De acuerdo con este autor, los cambios socioespaciales de la actual fase del capitalismo requieren cambios en los modelos geopolíticos y geoeconómicos. Por un lado, entonces, se requerirían *transformar flexiblemente los lugares*, es decir, cambiar las actividades productivas que se desarrollan en los diferentes lugares y los imaginarios sociales derivados de estas prácticas, así como *fomentar múltiples espacios de integración económica* que permitan una mejor posición en el sistema capitalista<sup>39</sup> (Cairo, 2007: 55).

Tanto en Bull como en Cairo hay una "aceptación" de que esta nueva "Mesoamérica geopolítica y amplia" se ha ido reconstruyendo a partir y sobre todo del lanzamiento del PPP por parte la administración Fox en marzo del 2001<sup>40</sup>. Es decir, el PPP se asume como una estrategia coordinada de integración que aglutina las agendas y los discursos de libre comercio, seguridad y desarrollo y como discursos, a su vez se "transforman" en mano de expertos, políticos, gobiernos y organismos financieros en instrumentos de poder<sup>41</sup> (Peet, 2007).

Sin embargo, teniendo en cuenta las agendas, discursos y la realidad política y económica de la región, la "creación" de esta "Mesoamérica", no empieza necesariamente con el PPP, sino que se extiende a la inserción histórica de Centroamérica y México al "regionalismo de la Pax Americana"<sup>42</sup>, lo que ha significado "un proceso altamente subordinado geopolíticamente fragmentado territorialmente, excluyente y carente de estímulos para el fortalecimiento de las capacidades endógenas de cohesión regional y de superación de las debilidades estructurales" (Morales, 2008: 65-66).

39 En este sentido, el cambio en el patrón de acumulación post-ajuste estructural es fundamental, pues amplia y dinamiza sectores, productos y actores económicos distintos a los del patrón de acumulación previo. Así, por ejemplo si en Costa Rica se superan las exportaciones tradicionales, por la no tradicionales y el turismo, en el caso de El Salvador se apuntó por la creación de una plaza financiera de alcance regional, mientras que Honduras, Nicaragua y en parte Guatemala se optó por una producción con bajo valor agregado, sobre todo de maquila, que junto con nuevos acuerdos y apertura comercial han buscado "insertar" a la región en la "economía mundial" Véase: Segovia, 2004 y Pérez y Mora, 2007.

40 Para una historia del PPP, véase Delgado, 2004: 94-96.

41 En Peet "Discourses assume, as one, particularly significant propositional form, the shape of policies suggested by experts to governing bodies, who use them as instruments of power." (Peet, 2007: 15-17)

42 De acuerdo con Delgado Ramos: "La proyección de la Pax Americana hacia América Latina ha sido creciente y constante reconfigurada y rearticulada según las necesidades de capital norteamericano. Las peculiaridades espaciales-territoriales de la región, en particular la zona inmediata a los Estados Unidos (que se abre como un abanico desde el sureste de ese país, cubriendo al menos a México, Centroamérica y Colombia), precisan las líneas geopolíticas y geoeconómicas más adecuadas, mismas que son definidas por una correlación de fuerzas de poder contradictorias en búsqueda de las mejores opciones para estimular tal acumulación de capital para los principales grupos de poder económicos en los Estados Unidos" (Delgado, 2004: 93) y, se añade, en la región

Relegan también Bull y Cairo, el hecho de que es el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA) y no el PPP, el primer proyecto de alcance regional, a través del cual los Estados Unidos<sup>43</sup> consolidaron un nuevo esquema de comercio, de protección y discriminación de las inversiones y "un mecanismo para acelerar la extracción de excedentes de la región al posibilitar la venta de activos nacionales" (Saxe, 2002: 170).

Es decir, se podría ubicar mejor la construcción discursiva, legal, y simbólica de esta "nueva" región con el NAFTA, pues a diferencia del PPP como *plan de desarrollo*, el NAFTA creó las condiciones materiales, pero sobre todo jurídicas de protección de las inversiones y "apertura" de fronteras, y a su vez sirvió de modelo, una vez fracasado el Área de Libre Comercio para las Américas (ALCA), a los posteriores acuerdos de libre comercio con Centroamérica, Panamá y Colombia. Lo importante a destacar de esta relación entre los tratados de libre comercio y PPP, es que si bien por un lado el PPP ha buscado crear carreteras, puertos marítimos, tendidos eléctricos y de comunicaciones, plantas generadoras de electricidad, oleoductos, gaseoductos, ferrocarriles, canales secos y de agua, aeropuertos, así como corredores industriales-maquiladores, es decir, la construcción física de la región, los tratados de libre comercio han implicado no solo nuevas normativas jurídicas, sino también nuevos discursos sobre el *desarrollo y modernización* de los países, en otras palabras, una construcción simbólica de la zona.

## Sin fronteras al capital de México a Colombia

Aproximadamente ciento diez millones de habitantes, 2.175.342 km<sup>2</sup>, una riqueza biológica de "particular interés"<sup>44</sup>, la segunda reserva de agua dulce más importante en el continente, valiosos yacimientos de petróleo, uranio, hierro, cobre, oro y bauxita, similitudes culturales, cercanía geográfica con los EE.UU. y "ambientes" económicos favorables y competitivos hacen de la región de México a Colombia una zona atractiva para los capitales transnacionales metropolitanos y regionales (Delgado, 2006; Florido y Villaruel, 2007).

43 Al igual Rocha (2007: 137), se ha de señalar que Estados Unidos viene haciendo uso extensivo de los tratados de libre comercio como mecanismo excelso para redefinir su hegemonía en el mundo y en el continente americano.

44 Centroamérica ha reorganizado sus legislaciones con base en acuerdos bilaterales o multilaterales como el TLC. Estas "reorganizaciones" a su vez, se han dado en "mejores condiciones" fuera de la Organización Mundial del Comercio (OMC) para los intereses de los países metropolitanos (EE.UU., UE y Japón) y sus CTM; todo esto en lo que el Banco Mundial ha denominado como el "Corredor Biológico Mesoamericano" (CBM), donde "la variación genética de las especies es de particular interés" (citado en Delgado, 2002: 124, énfasis FRR).

Es esta "otra" nueva Mesoamérica lejos de los discursos de "cooperación, desarrollo e integración", la que articula un espacio de proyección geoestratégico y geoeconómico, a través de la cual se proyecta la reconstitución hegemónica de los EE.UU. en la región tras el fracaso del ALCA, y por medio de la cual se crean las condiciones físicas, jurídicas y simbólicas<sup>45</sup> para que el capital transnacional metropolitano, y los grupos de poder regional puedan expandirse.

Desde una perspectiva, esta "otra nueva" Mesoamérica se ha nutrido de dos condiciones, por un lado la remodelación normativa de los Estados a través de los distintos acuerdos de "libre comercio" y los procesos de "integración real" de los grupos de poder y por último el blindaje de las inversiones a través de nuevos esquemas policíaco-militares para la región (Iniciativa Mérida, Iniciativa de Seguridad Regional para América Central -CARSI-, Plan Colombia).

### **La remodelación normativa**

La remodelación normativa fue acuñada por John Saxe Fernández (2002) para describir los procesos de constitucionalización de derechos privados de las corporaciones, a través de las nuevas garantías y seguridades a las inversiones contenidas en los tratados de libre comercio (NAFTA, CAFTA) y que a su vez amplían/protegen los nuevos espacios abiertos para la acumulación por desposesión (biodiversidad, propiedad intelectual, telecomunicaciones, electricidad, petróleo, entre otros).

Esta remodelación normativa ha profundizado a su vez la flexibilización de las estructuras legales, económicas y políticas iniciada durante el ajuste estructural (Robles, 2010) y, a su vez, como señala Saxe Fernández, ha ampliado las "asimetrías jurídico normativas" entre los Estados Unidos y los Estados parte de los tratados de libre comercio. Un aspecto sustancial de lo anteriormente señalado, se relaciona con la discusión y las implicaciones legales y constitucionales de los tratados para los países firmantes (México, Centroamérica, Panamá, Colombia), versus las implicaciones que tiene para los EE.UU. la ratificación de un "legislative-executive agreement".

Para los casos de los países signatarios del o de los tratados, los fundamentos de la remodelación normativa de los Estados se basa en dos principios: i) la "apertura" de los "reglones relacionados con el principio constitucional de

---

45 Estas condiciones han sido garantizadas a través de la firma del Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y los Estados Unidos en el año 2004, la adhesión de Colombia al PPP (PPP+C), la firma del Tratado de Libre Comercio entre Panamá y Estados Unidos, y la firma del Tratado de Libre Comercio con Colombia estos últimos en el 2006, así como la puesta en marcha en junio de 2008 del Proyecto de Integración y Desarrollo de Mesoamérica: "Proyecto Mesoamérica".

dominio directo de la nación y la propiedad, así como la jurisdiccionalidad del Estado sobre áreas y aspectos vitales como "la industria petrolera, la electricidad, las telecomunicaciones, los ferrocarriles, entre otros" (Saxe, 2002: 193) y ii) la ampliación y el fortalecimiento de los derechos de inversionistas extranjeros con el supuesto fin de atraer más inversión extranjera directa, a través de un "nuevo" Acuerdo Multilateral de Inversiones<sup>46</sup> (Mora, 2006: 26).

Del principio de "desnacionalización" de los ejes básicos de acumulación, dos ejemplos son claros en esta lógica. La "compra-venta" de Petróleos Mexicanos (PEMEX<sup>47</sup>) iniciada en la administración De la Madrid y consolidado en los nuevos esquemas jurisdiccionales post-NAFTA que entre otros obligan a PEMEX a : 1) permitir contratos de riesgo para la exploración y desarrollo petrolero, 2) permitir que exista inversión extranjera mayoritaria en petroquímica, 3) dividir a Pemex en empresas separadas y en competencia, 4) permitir la competencia interna e internacional frente a Pemex, convirtiéndole en conductor –ya no único actor central–, de los intereses privados y limitándole a la conducción central y eliminando su función constitucional como industria "nacional" (Saxe, 2002).

Y al igual que en el caso mexicano, en el cual se cambió con respecto a las telecomunicaciones el párrafo 4 del artículo 28 de la Constitución en el cual se le definía como operación estratégica (Saxe, 2002), en Costa Rica las telecomunicaciones y los seguros quedaron sujetos a las lógicas de "desnacionalización" post-CAFTA. Si bien en un principio tanto el apartado de telecomunicaciones como de seguros habían sido "excluidos" de toda la negociación del TLC, en la última ronda celebrada en enero de 2004 los

46 "El Acuerdo Multilateral de Inversiones (AMI) tenía la finalidad de establecer estrictas reglas mundiales que limitaban los derechos y facultades de los gobiernos para regular la especulación con divisas y adoptar políticas de interés público relativas a las inversiones inmobiliarias, fábricas, sectores de servicios, acciones y otros activos. Esta propuesta ampliaba las disposiciones del Tratado de Libre Comercio de América del Norte sobre inversiones, incluido un nuevo derecho no comprendido en los acuerdos de la Organización Mundial de Comercio: la capacidad de las empresas de demandar a los gobiernos por perjuicios pecuniarios debidos a cualquier acción reguladora que afectara sus ganancias. Fue negociado secretamente durante dos años en la OCDE bajo la vigilancia de las empresas transnacionales y de los principales grupos de empresariales de presión en todo el mundo y, finalmente fue derrotado gracias a la denuncia pública mediante una campaña de ONGs. Pero si bien se logró cerrar el paso al AMI, su propuesta está siendo renovada en otros acuerdos comerciales en marcha, como el ALCA y los TLC's especialmente los que impulsa EE.UU." (Mora, 2006: 26).

47 Además de la modificación a la Ley de Orgánica de Petróleos y Organismos Subsidiarios, México debió ajustar y compatibilizar con los intereses privados La ley de Vías Generales de Comunicación; la Ley Minera; la Ley de Instituciones de Crédito y la Ley para regular las agrupaciones financieras, la Ley General de Sociedades Mercantiles, la Ley Federal de Metrología y Normalización, la Ley Forestal, la Ley de Aguas Nacionales, la Ley Federal de Competencia Económica, la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, la Ley Federal de Turismo, la Ley Federal de Correduría Pública, la Ley de Sociedades de Inversión, la Ley de Puertos y la Ley de Inversiones Extranjeras. Ver Saxe, 2002: 197.

negociadores Anabel González, Alberto Trejos y Roberto Echandi afirmaron su imposibilidad de excluir ambos temas de las negociaciones del TLC, asumiendo presiones de los EE.UU. (Serrano, 2004; Fumero, 2004).

En el caso de los seguros, la "apertura" se negoció en varias etapas. La primera consistió en permitir el comercio transfronterizo, la segunda en la creación de un ente supervisor y contralor de la actividad aseguradora, la tercera etapa legalizaría la venta privada de seguros no obligatorios por las compañías de los países negociadores, y la cuarta y última consistiría en la legalización de venta de seguros obligatorios por las compañías de las partes negociadoras en el año 2011 (Serrano, 2004; Robles, 2011). En el caso de telecomunicaciones, la "apertura" de los sectores más rentables (telefonía celular e IP, e internet) del Instituto Costarricense de Electricidad se estructuró en: i) "fortalecimiento" del ICE; ii) creación de la superintendencia de telecomunicaciones (SUTEL); iii) competencia en transferencia de datos e internet y iv) competencia en servicios inalámbricos. En el caso de telecomunicaciones estas etapas culminaron con el proceso de "privatización" iniciado con el primer programa de ajuste estructural en 1982, y que a marzo de 2011 ha permitido ya la entrada de los oligopolios América Móvil y Telefónica al mercado costarricense (Robles, 2011).

En el caso de Costa Rica, la "ruptura" con los "monopolios" estatales ha implicado la aprobación de "agendas complementarias"<sup>48</sup>, que en términos de sus promotores implican: *"todos aquellos cambios de naturaleza normativa e institucional que el país está obligado a realizar como parte de lo taxativamente acordado en el texto del tratado y los cambios institucionales y organizaciones no exigidos o estipulados en el acuerdo pero necesarios para poder implementarlos adecuadamente"* (Desanti y Osterlof, 2007: 245, énfasis FRR).

Junto con estos "cambios normativos e institucionales", los cambios en torno a la protección de las inversiones privadas han sido lo sustancial de estos tratados. Cuestionada la ministra de comercio exterior de Costa Rica, Anabelle González, sobre los aún esperados efectos positivos del

48 De igual manera que en el caso mexicano, Costa Rica se ha visto obligada a aprobar o modificar: la Ley General de Telecomunicaciones; la Ley de Fortalecimiento y Modernización del ICE; la Ley Reguladora del Contrato de Seguros; Ley Reguladora del Mercado de Seguros; Reforma a la Ley de Protección al Representante de Casas Extranjeras; Reforma y adición de varios artículos de la Ley de Procedimientos de Observancia de los Derechos de Propiedad Intelectual; Reforma de Ley de Marcas y otros signos distintos; Ratificación del Tratado de Budapest sobre el reconocimiento internacional del depósito de microorganismos a los fines de procedimiento en materia de patentes; Ratificación del Tratado sobre el Derecho de Marcas y su Reglamento; Ley de Protección de las Obtenciones Vegetales; Ratificación de la Adhesión al Convenio de la Unión internacional para la protección de Obtenciones Vegetales (UPOV) y la Ley de Reforma al código Penal. Ver Desanti y Osterlof, 2007: 235-236.

CAFTA en febrero de 2011, señalaba que “La certidumbre legal trae como consecuencias que se sostienen las exportaciones y se incrementan, lo cual es el único factor positivo que está viendo la región, puesto que la contracción de la demanda de Estados Unidos junto con el tipo de cambio, representan factores negativos” (Fernández y Bermúdez, 2011, énfasis FRR). El punto central para la ministra, no ha sido si la relación exportaciones- importaciones ha mejorado, tampoco el aumento en los reglones de inversión; queda claro entonces que la estrategia del CAFTA en este particular no fue por tanto la mejora en las relaciones comerciales<sup>49</sup>, sino garantizarle a los inversionistas la “certidumbre legal” requerida para su desempeño.

El capítulo diez de inversiones del CAFTA y el capítulo once del NAFTA son amplios y claros en torno a esta “protección de las inversiones”. Un análisis detallado del capítulo de inversiones del CAFTA fue expuesto por Henry Mora (2006). Un primer detalle diferenciador con respecto al NAFTA tiene que ver el concepto de inversión, pues a diferencia de lo aprobado en el NAFTA, la definición aprobada en el CAFTA incluye los derechos de propiedad intelectual y las actividades especulativas (futuros, opciones y derivados) que no están en el NAFTA. Asimismo, los tratados de libre comercio han optado por la aplicación del “trato nacional” (artículo 10.3 CAFTA, artículo 1105 NAFTA), a partir del cual se obliga a los Estados a tratar a los inversionistas extranjeros y sus negocios, como inversionistas nacionales. Junto con este principio, la restricción al uso de los requisitos de desempeño (artículo 10.9 CAFTA, artículo 1106 NAFTA) en ambos tratados “restringen” todo tipo de condicionamientos a la inversión extranjera directa, colocando a los países firmantes en gran desventaja frente a economías altamente desarrolladas, desestimándose además las profundas asimetrías económicas (Mora, 2006: 26-51; Saxe, 2002: 216-234). Asimismo, en materia de resolución de controversias, el CAFTA al igual que el NAFTA utiliza “mecanismos que otorgan a las corporaciones extranjeras derechos especiales para el uso de arbitrajes internacionales al margen de verdaderos controles públicos. Este arbitraje sustituye a las legislaciones nacionales y por ende a las cortes

49 Así según Fernández y Bermúdez del Semanario El Financiero “No se cumplieron las promesas más exaltadas, ni las amenazas apocalípticas. No se triplicaron las exportaciones centroamericanas, ni hubo untsunami de importaciones norteamericanas; no se multiplicaron ni mutilaron miles de empleos por arte de magia. Al cumplir cinco años de la entrada en vigencia del Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica, República Dominicana y Estados Unidos (Cafta), los datos evidencian un crecimiento de 27,7 % en las exportaciones del área, aunque con interrogantes sobre la influencia de la crisis mundial en este periodo. Un tercio de las exportaciones está lejos de triplicar las exportaciones, como prometía Miguel Lacayo, ministro de Economía de El Salvador en el 2002. Pero el incremento de importaciones de Estados Unidos en un 23,5 % en este lustro también evidencia que no hubo un alud del exterior que afectara la producción local. El balance es muy diferente en cada país, tanto porque en cada uno varía el tiempo de vigencia que tiene el tratado (de los cinco años de El Salvador, a los dos años de Costa Rica), como por los resultados concretos” (Fernández y Bermúdez, 2011).

jurídicas de los países huéspedes de la inversión extranjera” (Alianza Social citado en Mora, 2006: 47).

Como se señaló arriba, la lógica de los tratados libre comercio y en especial de los firmados con los EE.UU. ha sido no necesariamente mejorar las relaciones comerciales<sup>50</sup>, sino por el contrario crear y “constitucionalizar” los derechos de propiedad privada del capital metropolitano y regional. La incorporación de estos principios en los acuerdos firmados por México, Centroamérica, Panamá y Colombia ha creado un espacio “jurídicamente” amplio y seguro, a partir del cual el capital privado puede desplazarse de un lugar a otro bajo auspicio y protección. Esta remodelación normativa a su vez ha abierto al capital ejes y espacios transversales y antiguamente nacionales para la apropiación privada, como se señaló en los ejemplos de petróleos mexicanos y telecomunicaciones y seguros en el caso de Costa Rica.

### **Blindando Centroamérica** <sup>51</sup>

“La mano invisible del mercado no funcionará jamás sin un puño visible (...) Y el puño visible que asegura la seguridad mundial (...) se llama el ejército, la aviación, la fuerza naval y el cuerpo de Marines de los Estados Unidos”. Esta frase del estadounidense Thomas Friedman<sup>52</sup> ampliamente citada en diversos trabajos académicos, marca una característica fundamental con respecto a la construcción de esta “nueva” Mesoamérica.

Una problematización más amplia en torno a la “agenda de seguridad” como eje de la nueva reconfiguración de Mesoamérica señalada por Bull<sup>53</sup> (2005), implica entender los últimos desarrollos en torno a agendas militares y paramilitares propuestos en la región como: i) estrategias de contención de los proyectos antineoliberales (ALBA, UNASUR, entre otros); ii) de reconstitución hegemónica de los EE.UU. en la región, así como iii) de protección al acceso,

50 Así por ejemplo “(L)as cifras oficiales de Estados Unidos permiten concluir que, en general, los países centroamericanos mostraron un mayor alza de sus exportaciones en la primera mitad de la década, cuando regía la Iniciativa de la Cuenca del Caribe (CBI, por sus siglas en inglés). Las excepciones son Costa Rica y El Salvador, que reportan crecimientos relativamente más altos entre el 2006 y el 2010, ya con Cafta” (Fernández & Bermúdez, 2011).

51 Para un pormenorizado detalle y análisis sobre las implicaciones geopolíticas de lo acá tratado véase González, 2011.

52 Este autor y columnista del The New York Times junto con otros autores como Francis Fukujama o Samuel Huntignton se ha convertido en las últimas dos décadas en los “apóstoles” del pensamiento neoliberal y conservador estadounidense.

53 En Bull los ejes centrales de esta “agenda de seguridad” están dados por el control al flujo de migrantes y el acceso a recursos centrales como agua y petróleo.

aprovechamiento y explotación de recursos básicos para el capitalismo industrial, principalmente estadounidense (minerales, recursos biodiversos y humanos).

En la última década y media estas estrategias se han configurado junto con un entramado de relaciones comerciales y de inversiones que van desde la Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de la América del Norte<sup>54</sup> (ASPAN) y los tratados de libre comercio, hasta esquemas militares y paramilitares de "lucha" "antidrogas" y "contrainsurgencia" como el Plan Colombia, la Iniciativa Mérida y más recientemente la Iniciativa de Seguridad Regional de América Central (CARSI).

En el caso de los esquemas militares, el Plan Colombia y posteriormente su versión renovada del Plan Patriota, ha favorecido –con el pretexto de la "contrainsurgencia" y la lucha "antidrogas"–, el reposicionamiento del ejército de los EE.UU. en Suramérica, a través de la ampliación en el desplazamiento de barcos, helicópteros, aviones y marines y la "apertura" de siete bases militares recientemente<sup>55</sup>. Así, "(E)n el sur queda claro que por medio del Plan Colombia, EE.UU. queda instalado política y militarmente en el corazón de lo que los geólogos van detectando como la más importante cuenca petrolera del mundo, que incluye la enorme reserva venezolana, con balcón sobre la Amazonia, la mayor reserva vegetal y acuífera del mundo" (Saxe, 2006: 22).

Copia al carbón del Plan Colombia, en 2008 con el auspicio de los gobiernos de George Bush y Felipe Calderón, se lanzó la Iniciativa Mérida, la cual oculta en la "guerra contra las drogas y el terrorismo" un esquema de militarización y de control ampliado de México, y cuyo principal resultado ha sido el desborde de asesinatos que alcanza la suma de los casi cuarenta mil muertos<sup>56</sup>.

54 De acuerdo con John Saxe Fernández, la Alianza "es la más reciente expresión de esa aspiración imperialista de agregar al manejo comercial, financiero y de inversión la sombra de la seguridad. El TLCAN (Tratado Libre Comercio de América del Norte) es mucho más que un mero asunto comercial. La metástasis del TLCAN rápidamente se trasladó del comercio a otros de sus objetivos centrales: el dominio irrestricto sobre la Inversión Extranjera Directa (IED), la estrategia monetaria, la instauración de candados al nivel de seguridad nacional y el manejo, administración y usufructo del espacio geográfico mexicano y sus vastos recursos humanos, minerales y combustibles fósiles" (Saxe, 2006: 179)

55 Las bases son las de Malambo, Atlántico; Palanquero, en el Magdalena Medio; Apiay, en el Meta; las bases navales de Cartagena y el Pacífico; y ahora, el centro de entrenamiento de Tolemaida y la base del Ejército de Larandia, en el Caquetá.

56 "De diciembre de 2006 al final de 2010 se contabilizaron 34 mil 612 crímenes, de las cuales 30 mil 913 son casos señalados como "ejecuciones"; tres mil 153 son denominados como "enfrentamientos" y 544 están en el apartado "homicidios-agresiones" (Subcomandante Marcos, 2011)

Junto con estas dos iniciativas, el gobierno de Costa Rica y en específico el ministro de seguridad José María Tijerino<sup>57</sup> ha abogado por un "tercer plan". En esa línea en septiembre de 2010 señalaba que: "Hemos insistido en necesitamos un mejor apoyo. No podemos ser vistos como un apéndice del plan Mérida. No somos lo residual de lo que pase en México o Colombia. La región merece un plan específico y consecuente con las necesidades que las acciones en México y Colombia han generado en el área centroamericana" (citado en Vargas, 2010, énfasis FRR).

En oídos de los EE.UU. este "Plan Colombia centroamericanizado", según la Secretaría de Estado de los EE. UU., Hillary Clinton, es necesario "precisarlos para México, América Central y el Caribe" (en Robles, 2010). Asimismo, el Comando Sur ha advertido sobre la apertura de una tercera base militar en Honduras, a sumarse a las existentes de Palmerola y Taracaste en la frontera con Nicaragua, la inauguración en Panamá del Centro Operativo de Seguridad Regional para articular las tareas de inteligencia de policías y ejércitos en la guerra contra el narcotráfico (Mora, 2011), las bases de Comalapa y el Centro Regional de Drogas en El Salvador, las locaciones de operación avanzada (FOL), y los sitios de operaciones avanzadas (FOS), entre los que se encuentran Costa Rica, Belice, Islas Caimán, Guantámo y Panamá, el despliegue de la IV Flota en el Atlántico, y los ejercicios conjuntos con el Comando Sur hacen de la región Centroamérica un espacio blindado, por un lado dependiente de la asistencia, capacitación y apoyo económico del complejo militar estadounidense y por otro lado política y económicamente controlado por el entramado de relaciones policiaco-militares históricamente creadas, como se pudo ver durante el Golpe de Estado en Honduras.

Todo lo anterior, aunado a un "déficit estratégico"<sup>58</sup> de recursos por parte de EE.UU. (Saxe, 2008), así como los intereses de expansión de los capitales transnacionales metropolitanos y de los regionales frente a proyectos nacionalistas, la riqueza biodiversa y de recursos que caracterizan la región de México a Colombia, hacen que además de la remodelación normativa que protege jurídicamente las inversiones privadas, se requieran de esquemas

57 Ministro de Seguridad de mayo de 2010 a febrero de 2011, fue separado de sus funciones luego de presiones de la ciudadanía por su pobre y mal desempeño durante el "affaire" con Nicaragua a finales del 2010. Separado de su cargo fue trasladado como embajador de Costa Rica ante Uruguay.

58 Así, por ejemplo "(E)studios más recientes del Mineral Information Institute ofrecen listados sobre la creciente falta de autosuficiencia de EEUU en materiales prioritarios que debe importar al cien por ciento, entre ellos arsénico, columbo, grafito (estratégico), manganeso, mica, estroncio, tantalium, yttrium. EEUU también es deficitario al 99 % de la bauxita y alúmina; 98 % de piedras preciosas; 95 % de diamantes industriales y asbestos; 94% del tungsteno; 91 % del grupo de metales del platino; 84% del estaño; 79 % del cobalto; 75 % del cromo; 66 % del níquel, etcétera 24. A este predicamento de aguda "dependencia estratégica" mineral se agrega, como ya se indicó, la más crucial de todas: el déficit petrolero y de gas natural" (Saxe, 2009: 24).

“policíaco-militares” de blindaje de la región, que reafirmen so pretexto de discursos como el de la “lucha contra las drogas” la protección de sus inversiones e intereses en la región (Delgado, 2004; González, 2011).

### **Perspectivas de una Mesoamérica “otra”**

A diferencia de los cientos de centroamericanos que diariamente intentan cruzar hacia los Estados Unidos, y quienes además de las restricciones migratorias deben enfrentar el robo, el secuestro o las violaciones, las dinámicas económicas descritas junto con los esquemas de “blindaje” de la región han favorecido que un pequeño grupo de empresarios puedan libremente circular, ampliar sus inversiones, así como comprar-vender empresas y establecer complejas alianzas con empresarios, partidos políticos y gobiernos en una amplia carretera de México a Colombia. Estos grupos empresariales amparados en su modernización e internacionalización, el aumento de la demanda regional, la cercanía geográfica entre los países y los EE.UU. y las afinidades culturales, han hecho de la región una plataforma de proyección de sus intereses (Robles, 2011).

Las expansiones millonarias de grupos como Carso-América Móvil (Carlos Slim-México); Grupo Roble (Familias Poma-El Salvador); Florida Ice & Farm (Jiménez Borbón-Costa Rica) o el Grupo Aval (Familia Sarmiento-Colombia) dan cuenta de la importancia que adquiere la región, ya no limitada a fronteras y esquemas de integración rígidos y tradicionales (Mercado Común Centroamericano por ejemplo), sino a fronteras y horizontes más amplios.

En el caso de lo que acá se plantea como una nueva región de México a Colombia, su producción/creación/construcción ha estado determinada no necesariamente por los intereses nacionales de los gobiernos, sino, bajo la égida de intereses empresariales con influencia no solo económica sino también política, dado los estrechos lazos entre gobiernos y grupos empresariales, así como otras redes más densas de acción y gestión pública (cámaras empresariales, centros de pensamiento, promotoras de exportaciones, entre otros) (Segovia, 2005; Robles, 2011; Durand, 2010; Martínez, 2011).

Re-pensar esta nueva región implica al menos dos niveles. Por un lado la recomposición de la región en función de intereses extranjeros, principalmente de los EE.UU. dada su posición geográfica y los intereses que esta biodiversa región representa. En función de este nivel, la remodelación normativa vía acuerdos de libre comercio ha sido sustancial y fundamental a dichos intereses al configurar un amplio marco jurídico y de inversiones que consolida a los países firmantes como mercados dependientes.

Un segundo nivel lo constituye el de los grupos empresariales regionales que nacidos en buena medida durante el ajuste estructural han sabido ampliar y consolidar sus inversiones en la región. En este nivel las densas relaciones inter grupos-gobiernos-políticos han sido fundamentales para la consolidación y ampliación de los beneficios legales y económicos. Asimismo, su poder les ha permitido establecer alianzas con el capital transnacional en la elaboración y establecimiento de agendas comunes a su "desarrollo", por ejemplo, los tratados de libre comercio.

Ambos niveles han consolidado un espacio de fronteras flexibles que ha servido a los capitales regionales y transnacionales como un segundo respiro tras el fracaso del Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA) y frente a otros bloques de integración, cuyas estrategias de capitalismo periférico están fuera la agenda neoliberal, por ejemplo, la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) o la Alternativa Bolivariana para las Américas (ALBA).

Teniendo en cuenta además la crisis hegemónica y estructural del capitalismo estadounidense agudizada desde octubre de 2008, esta "región otra" como espacio de expansión de capital, inversión y explotación de mano obra y recursos adquiere un valor geopolítico y geoeconómico relevante.

En síntesis, la Mesoamérica "otra" acá caracterizada ha sido construida simbólica, económica y políticamente en función de la ampliación de los "ajustes flexibles" al capital y un modo de integración subordinado a la lógicas de acumulación, pero que, sin embargo, ha encontrado su mayor proyección a partir de los tratados de libre comercio. Es a partir de estos que como "espacio de inversión" se han logrado crear las condiciones jurídicas necesarias para su protección por un lado, y por otro con los nuevos esquemas de militarización de la región se ha consolidado un esquema de blindaje de inversiones, frente a proyectos sociales "otros" fuera de la lógica neoliberal.

## BIBLIOGRAFÍA

Beinstein, Jorge. (2009). *Crónicas de la decadencia del capitalismo global 1999-2009*. Buenos Aires: Cartago Ediciones.

Bull, Benedicte. (2005). "Between Bush and Bolívar: Change and continuity in the remaking Mesoamerica". En: Marchand, Marianne et ál. *Political economy of Regions and Regionalisms*. London: Palgrave Macmillan, p 13-32.

Cairo, Humberto. (2007). "La definición de Mesoamérica de las investigaciones académicas a la geopolítica de los Estados y la contrageografía de las redes y los movimientos sociales". En Cairo, Heriberto. *La construcción de una región. México y la geopolítica del Plan Puebla Panamá*. Madrid: UCM-Los libros de la catarata.

Delgado, Gian. (2006). *Biodiversidad, Desarrollo sustentable y militarización. Esquemas de saqueo en Mesoamérica*. México D.F.: Plaza y Valdés, S.A.

Osterlof, Doris. (2007). *Las agendas complementarias en el CAFTA-DR en Centroamérica*. San José: Red LATN.

Durand, Francisco. (2010). *La mano invisible en el Estado: crítica a los neoliberales criollos*. Lima: Fondo Editorial del Pedagógico San Marcos.

Florido, Alejo y Villaruel, Aarón. (2007). "Geografía y planeamiento en la región mesoamericana. En: Cairo, Heriberto. *La construcción de una región. México y la geopolítica del Plan Puebla Panamá*. Madrid: UCM-Los libros de la catarata.

Fumero, Gerardo. (2004). "Costa Rica en el marco del TLC y sus consecuencias en el área de las telecomunicaciones". En: Flores Estrada, María y Hernández, Gerardo. *TLC con los EE.UU. contribuciones para el Debate*. San José: Editorial de la Universidad de Costa Rica.

González, Bryan. (2011). *La reconfiguración de Mesoamérica: Una aproximación teórica*. Heredia: Universidad Nacional.

Harvey, David. (2004). *El "nuevo" imperialismo": acumulación por desposesión*. En: Socialist Register. Buenos Aires: CLACSO.

León, Andrés. (2008). *Acumulación y regulación en la región huétar norte (1985-2005): destrucción creativa y articulación transnacional*. Tesis de Maestría en Ciencias Políticas. San José: Universidad de Costa Rica.

Martínez, Juliana. (2011). *La economía Centroamérica después de veinte años de neoliberalismo*. Ponencia 22 de marzo de 2011. San José: Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Costa Rica.

Mora, Andrés (2011). *Honduras, Panamá y el Control de Centroamérica*. Disponible en: <http://connuestraamerica.blogspot.com/2011/04/honduras-panama-y-el-control-de.html>

Mora, Henry. (2006). "Los acuerdos de inversión en los Tratados de Libre Comercio: de vuelta al AMI. El caso del TLC entre los Estados Unidos y los países de Centroamérica". En: *Revista de Relaciones Internacionales*, 71-72: 25-53. Heredia: Universidad Nacional.

Morales, Abelardo. (2008). "Migraciones, regionalismo y ciudadanía en Centroamérica". En: Villafuerte, Daniel y García, María. *Migraciones en el sur de México y Centroamérica*. Chiapas: Universidad de Ciencias y Artes.

Peet, Richard. (2007). *Geography of power: the making of global economic policy*. New York: ZED BOOKS.

Robles-Rivera, Francisco. (2010). "Nuevos espacios de acumulación: modelo de ajuste estructural en El Salvador y Costa Rica (1980-1999)". *Revista de Ciencias Sociales*, 128-129. San José: Universidad de Costa Rica.

\_\_\_\_\_ (2011). Los de entonces ya no son los mismos. Acumulación por desposesión en la última década en El Salvador y Costa Rica. *Anuario de Estudios Centroamericanos*, 37. San José: Universidad de Costa Rica.

Rocha, Alberto. (2007). "Geopolítica y geoeconómica de México en Centroamérica: ¿una hegemonía regional?". En: Cairo, Heriberto. *La construcción de una región. México y la geopolítica del Plan Puebla Panamá*. Madrid: UCM-Los libros de la catarata.

Saxe, John. (2002). *La compra-venta de México*. México D.F.: Editorial Plaza & Janés.

\_\_\_\_\_ (2006). *Terror e Imperio. Una interpretación histórica y estratégica de las relaciones México-Estados Unidos*. México D.F.: Random House Mondadori.

Segovia, Alex. (2005). *Integración real y grupos de poder económico en Centroamérica: implicaciones para el desarrollo y la democracia de la región*. San José: Fundación Friedrich Ebert.

Serrano, German. (2004). *El TLC y los seguros*. San José. Costa Rica: Editorial Guayacán.

Smith, Neil. (2008). *Uneven development: nature, capital, and the production of space*. University of Georgia Press.

Subcomandante, Marcos. (2011). *Carta abierta a Luis Villoro*. Disponible en: <http://bsnorrell.blogspot.com/2011/03/subcomandante-marcos-letter-janfeb-2011.html>

Vargas, Otto. (2010). *Gobierno exige a EE.UU. ayuda para combatir a narcotraficantes*. Disponible en: <http://www.nacion.com/2010-09-17/EIPais/NotaPrincipal/EIPais2524614.aspx>.