

# Integración Centroamericana: Desafío para la Sociedad Civil

Alberto Enríquez Villacorta

## Antecedentes y Ruta Histórica de la Integración Centroamericana

La integración centroamericana no es un problema nuevo en la agenda de nuestros países. Sin embargo, el lugar que este asunto ocupa en las agendas nacionales y regionales, la atención que se le presta y el enfoque con que se aborda sí han venido sufriendo variaciones sustantivas.

A mediados de los años 60, cinco países centroamericanos—Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Costa Rica— crean el Mercado Común Centro Americano (MCCA). Estos países establecen un arancel externo común conocido con el nombre de NAUCA, y acuerdan la realización de distintos esfuerzos tendientes a eliminar las restricciones al comercio.

A lo largo de los años 60 y 70, hay tres aspectos del proyecto integracionista que conviene subrayar: el crecimiento económico, la industrialización y el comercio, y la movilidad de los factores productivos.

Con respecto al crecimiento, las economías de Centroamérica crecieron en los años 60 a un 6% anual del promedio en el PIB de la región<sup>1</sup>; en los 70 ese crecimiento siguió siendo elevado, pero descendiendo ligeramente. Se incrementaron tanto las exportaciones como las importaciones.

En relación a la industrialización, ésta observó una clara expansión como producto del énfasis que sobre ella puso el MCCA, expresado principalmente por la alta protección al sector a través de elevados niveles del NAUCA. Otros sectores, como es el caso de la agricultura, corrieron una suerte bastante distinta. Ahora bien, no hay que olvidar que el sector industrial se hizo cada vez más dependiente de las importaciones por la necesidad de obtener sus insumos y maquinarias, y la región se convirtió

en su principal mercado para colocar sus productos.

En cuanto a la movilidad de los factores productivos, indispensable para la conformación de un verdadero mercado común, los logros fueron mínimos. Como señala el analista salvadoreño González Orellana, “la política de movilidad del factor capital en la realidad se limitó al establecimiento de las llamadas *industrias de integración*, cuya localización se determinó a través de negociaciones políticas en las que estaban ausentes criterios propiamente económicos. Además, la movilidad del factor trabajo no se alcanzó en ningún grado significativo y no se desarrolló ningún marco regulatorio común para normalizar el movimiento de factores de producción”.<sup>2</sup>

Desde finales de los años 70 y durante la década de los 80, el MCCA sufre una profunda crisis. Declina el comercio intrarregional, lo cual obviamente tiene un fuerte impacto en el sector industrial del MCCA. Las exportaciones totales, que habían llegado hasta el 27% del PIB en la región, bajaron hasta el 22% en 1985. Todo esto fue en cierta medida —no exclusivamente— consecuencia de las concepciones integracionistas, pero también pesaron mucho las formas excluyentes en que las políticas integracionistas se aplicaron. Por eso, aunque muchos analistas señalan que la crisis de ese modelo de integración centroamericana no significa que fue un completo fracaso, algunos como el Dr. Dada Hirezi expresan su inconformidad “por el carácter excluyente de la forma de aplicar el modelo de sustituciones en Centroamérica y por los efectos a mediano y largo plazo de la protección indiscriminada y prácticamente permanente”.<sup>3</sup>

## Hacia un Nuevo Enfoque de la Integración Regional

Estando ahora en la segunda mitad de la década de los 90 y a las puertas del siglo XXI, es indudable que Centroamérica se encuentra en una etapa de su historia que seguramente va a ser decisiva para su futuro. Por una parte, se han venido generando nuevas condiciones de signo positivo, como la finalización de los conflictos armados en Nicaragua primero, luego en El Salvador y recientemente en Guatemala. Por otro lado, todos y cada uno de los países —aunque a ritmos y profundidades distintas— viven procesos de transformaciones internas —no sólo en sus políticas, sino también en sus economías— y desde ellas deben hacer frente a los veloces y profundos cambios de la economía internacional y a la adopción de un nuevo estilo y nuevas políticas de desarrollo, de manera que éste sea sustentable. Centroamérica es un espacio donde se encuentran y se mezclan esos cambios nacionales en el seno de cada uno de los países y los cambios mundiales.

Las relaciones económicas internacionales están atravesando cambios sin precedentes: “Se altera de raíz la división mundial del trabajo, se acentúa considerablemente el grado de interdependencia de los países, y el intercambio se concentra en grandes corporaciones, mientras toma ímpetu una nueva revolución tecnológica, acicateada por la competencia de un sistema multipolar en lo económico. Los países desarrollados se convierten en demandantes netos de ahorros y compiten por éstos con las naciones en desarrollo, agudizando la asimetría tradicional de los mercados internacionales de capital”.<sup>4</sup>

La globalización no es simplemente apertura comercial e inversión externa. Es una realidad

“que no sólo influencia distintos aspectos de la vida económica sino trasciende aspectos políticos y sociales con alto grado de complejidad. Las relaciones dialécticas entre el Estado-nación y un nascente Estado planetario comienza a ser tema central en las ciencias sociales, y son vistas como el inicio de un proceso que va a vivirse por un tiempo largo”.<sup>5</sup>

Frente a esos cambios enormes y acelerados de la economía mundial, no es un secreto que nuestros países se encuentran en franca desventaja. Como bien lo señala la CEPAL, “la apertura inmediata del intercambio con México o con los Estados Unidos, sorprendería sin la

---

*La integración regional debe convertirse en factor determinante de la creación del futuro centroamericano, espacio para la transformación de los actuales patrones de desarrollo, como plataforma de inserción en la economía internacional y como camino para buscar una elevación sustantiva en la calidad de vida de la población centroamericana.*

---

preparación debida a numerosos sectores y productores centroamericanos. Elevar la productividad, asimilar las mejores tecnologías, crear la infraestructura humana y física, son tareas insoslayables que tardan

algún tiempo en madurar; entre tanto la oferta externa ya disponible puede desplazar en el corto plazo a las empresas de la región. Por eso, y frente a los desequilibrios no resueltos de pagos, es conveniente ganar tiempo mediante negociaciones conjuntas en las que se obtenga reconocimiento a la condición de zona de menor desarrollo relativo que requiere, consecuentemente, de un trato asimétrico durante un período transitorio”.<sup>6</sup>

En ese marco, los países centroamericanos deben abordar en serio y con sentido integral el reto de la integración regional. Y deben hacerlo no sólo los gobiernos, sino también y de manera muy participativa y decisiva las sociedades civiles. Se trata de que la integración regional sea factor determinante de la creación del futuro centroamericano, espacio para la

transformación de los actuales patrones de desarrollo, como plataforma de inserción en la economía internacional y como camino para buscar una elevación sustantiva en la calidad de vida de la población centroamericana.

Es importante subrayar que la globalización no se puede evadir. Es un reto insoslayable. Y la forma de insertarnos “es un desafío al que debe responderse a través de adecuadas y coherentes políticas de Estado, a partir de negociaciones cristalinas entre sectores nacionales y al interior de la Región. Esto con clara conciencia de que si no caminamos con paso firme, mezclando la dimensión de la equidad con la del desarrollo económico, todos nuestros sueños de democracia, todas nuestras ilusiones de una sociedad donde podamos convivir aceptándonos mutuamente, con nuestras diferencias—lo que va mucho más allá de la tolerancia— no podrán ser realizados”.<sup>7</sup>

Eso, por supuesto, implica un nuevo enfoque y una nueva estrategia de integración. No se trata de regresar a los viejos y ya superados esquemas proteccionistas, de reparto de mercados y complementaciones por asig-

naciones de industrias. Se trata de una integración estructurada y jalónada por un objetivo fundamental: la producción de riqueza y bienestar para las presentes y futuras generaciones.

Esta realidad es la que ha obligado a los gobiernos de los países centroamericanos a comenzar a retomar el proceso de integración regional desde una nueva perspectiva. No cabe duda que a partir de los 90 se comienza a adoptar, a nivel oficial, una visión más sistémica, integral y multidisciplinaria que supera el carácter económico-comercial de las pasadas décadas.

Lo anterior se expresa en el Protocolo de Tegucigalpa que crea el Sistema de Integración Centroamericana (SICA) con el propósito de “convertir a Centroamérica en una Región de paz, libertad, democracia y desarrollo”,<sup>8</sup> y sobre todo en la Declaración de Guácimo, donde los Presidentes centroamericanos afirman que “las nuevas circunstancias imponen un nuevo rumbo” que es el que los lleva a “adoptar una estrategia integral de desarrollo sostenible en la Región”.<sup>9</sup>

### Propósitos y Realidades: Una Brecha que Debe Superarse

Consideramos que los Presidentes ofrecen un buen punto de partida para ese nuevo enfoque y rumbo que necesita la integración regional cuando plantean la opción de “adoptar una estrategia de desarrollo sostenible en la región”, y declaran que han materializado esa opción en “una estrategia nacional y regional” que denominan “Alianza para el Desarrollo Sostenible”, que es una “Iniciativa integral centroamericana en lo político, moral, económico, social y ecológico que concretamos en un programa de acciones con las cuales aspiramos a convertirnos en un modelo para otras regiones”.<sup>10</sup>

Sin embargo, tanto en el Protocolo de Tegucigalpa como en la ALIDES y las distintas cumbres presidenciales, nos encontramos con

un extenso número de propósitos, propuestas y compromisos que no se implementan en la práctica. La integración centroamericana no puede quedarse reducida a un conjunto de planteamientos, intenciones y declaraciones que no generan procesos reales, que no transforman las realidades nacionales y del conjunto de los países.

Aquí queremos señalar y subrayar que un factor que puede contribuir de manera significativa a que muchos de los planteamientos y compromisos comiencen a concretarse es la participación de la sociedad civil. Al plantear los instrumentos de la ALIDES, los mismos Presidentes acordaron crear en cada país un Consejo Nacional para el Desarrollo Sostenible con “representación de la Sociedad Civil” y un

Consejo Centroamericano que deberá adoptar los mecanismos “que aseguren la participación de la Sociedad Civil en todo el proceso del Desarrollo Sostenible”.<sup>11</sup>

De aquí que, como señala la Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE) de El Salvador, “las organizaciones de la sociedad civil deberían tomarle la palabra a los Presidentes centroamericanos en los tópicos planteados en la ALIDES—con cuya sola concreción tendríamos resultados inmensamente positivos para la región—, darle manejo político a los instrumentos elaborados y ratificados. Se trata de devolverles el paquete de los compromisos adquiridos, propiciando el fiel cumplimiento de los mismos sobre la base de

una participación activa de la sociedad civil”.<sup>12</sup>

Sólo una participación organizada, sistemática y propositiva de la sociedad civil a lo largo y ancho del istmo centroamericano, podrá evitar que se imponga una integración al estilo que en diciembre de 1994, el Presidente de la Fundación Centroamericana para la Integración (FCI) caracterizaba la “integración oficial”, es decir, como “un mecanismo para integrar totalmente la región centroamericana al resto del mundo, rechazando claramente la integración real entre los pueblos centroamericanos como instrumento de desarrollo y plataforma adecuada para la participación conjunta y solidaria en el mercado internacional”.<sup>13</sup>

### Algunos Retos para la Sociedad Civil Centroamericana

Para que la sociedad civil centroamericana pueda jugar su papel en las dimensiones apuntadas, deberá, en primer lugar, fortalecerse. Esto implica que la mayoría de sus diferentes instancias y organizaciones deberán desplegar un esfuerzo grande para ponerse a la altura de las exigencias regionales e internacionales lo que, probablemente, las obligará a pasar por complejos procesos de reingeniería, de cambios de enfoque, de revitalización de sus vínculos y relaciones con las comunidades y los diferentes sectores de la sociedad, de adopción de nuevos métodos de planificación y evaluación.

Sólo de esa manera podrán convertirse en propiciadoras de democracia y desarrollo. Sólo así, a través de organizaciones e instituciones sólidas con un enfoque compartido, con vínculos estables, con políticas asumidas e impulsadas conjuntamente, la sociedad civil se irá convirtiendo en Centroamérica en un actor, generador de alternativas viables de desarrollo y factor de gobernabilidad ante el panorama de falta de espacios reales para la participación ciudadana, así como de inestabilidad y resistencias antidemocráticas—que son mi-

noritarias pero poderosas—que se vienen dibujando en diferentes países de la región en los últimos años.

En una perspectiva en la que algunos gobiernos van perdiendo credibilidad, como consecuencia—entre otros factores—de su absolutización del mercado, sus políticas excluyentes y su falta de ética (corrupción e impunidad), las instancias de la sociedad civil deben continuar incorporándose, desde sus múltiples especificidades y especialidades con creciente *peso moral y ciudadano* a la discusión de los grandes temas regionales en torno a la democracia, el desarrollo y la seguridad ciudadana. Deben contribuir a la construcción de los marcos y procesos de concertación necesarios para la implementación de políticas y programas que nos conduzcan hacia él mediante el impulso de una vigorosa y adecuada integración centroamericana.

Son muchos, pues, los desafíos que el impulso de un genuino proceso de integración centroamericana lanza a la sociedad civil de la región de cara a la construcción de una opción democrática y de desarrollo humano sustentable. Consideramos oportuno destacar

algunos de los más fundamentales en este momento:

**1.** Profundizar y generar una mayor comprensión sobre la relación que existe entre desarrollo humano sustentable, integración regional e inserción en la economía mundial, explicitando sus necesarias articulaciones internas. Este es un punto de partida fundamental, para abordar la integración centroamericana en toda su profundidad y alcance.

**2.** Contribuir a una toma de conciencia nacional y regional en los diferentes sectores de la sociedad civil y en la opinión pública de todos los países, sobre la necesidad de impulsar el proceso de integración centroamericana con el enfoque que hemos esbozado, y con las bases en que tal necesidad se sustenta.

**3.** Promover los espacios de encuentro, intercambio, coordinación y cooperación entre los diversos sectores de las sociedades civiles Centroamericanas con el propósito expreso de participar activamente en el proceso de integración en forma propositiva y apegada a los intereses de la sociedad civil, construir iniciativas y propuestas concretas, abrirles posibilidades y ganarles correlación, aprovechando y ensanchando los espacios abiertos. Esto, obviamente, pasa por mejorar los sistemas de comunicación y superar la enorme dispersión y fragmentación que actualmente existe en el área entre las organizaciones sociales, gremios e instituciones que de una u otra manera tienen interés en el proceso de integración regional.

**4.** Retomar los planteamientos de la ALIDES –en materia de desarrollo económico e integración regional– como marco general de referencia y trabajar, como propone la FUNDE, al menos en tres ejes de acción<sup>14</sup>:

**4.1.** Establecimiento de medidas para el desarrollo económico de la región que propicien un crecimiento económico que no se sustente en la generación de pobreza. En este sentido, se vuelve urgente impulsar un programa de

reconversión industrial y agropecuario, fortalecer el apoyo a la pequeña y mediana empresa –mediante la provisión de servicios indispensables para su funcionamiento–, propiciar un sistema financiero en función del desarrollo, impulsar procesos productivos que estimulen la producción sin deteriorar el ambiente, evaluar la validez de la desgravación arancelaria como instrumento generador del bienestar de la sociedad, y reforzar la alternativa para la región de insertarse como bloque.

**4.2.** Establecimiento de un programa social regional que tenga como propósito fundamental la erradicación de la pobreza, basado en criterios de solidaridad, corresponsabilidad y autogestión, apoyando las estructuras municipales y las organizaciones de participación comunitaria. Debe asegurarse el acceso de toda la población a los servicios fundamentales, cuya calidad deberá ser mejorada, enfatizando en la salud y educación de los pueblos –este último elemento concebido como inversión en capital humano, que es un aspecto básico para el desarrollo. Asimismo, habría que garantizar el efectivo funcionamiento de un sistema de seguridad alimentaria y nutricional.

**4.3.** Establecimiento de un marco de seguridad democrática para la región que garantice la consolidación de la democracia y el estado de derecho mediante la construcción en Centroamérica de una región de paz, en donde se respeten y tengan vigencia los derechos humanos y se fortalezca el desarrollo de los gobiernos locales. Urgen acciones regionales orientadas hacia la mejora sustantiva de la administración de justicia y los mecanismos para la prevención y el control de la corrupción; combate frontal contra la delincuencia, el crimen organizado y el narcotráfico.

**5.** En el marco de buscar una mayor participación en las decisiones y acciones de los gobiernos, las organizaciones e instituciones ciudadanas deben contribuir de manera especial a la reforma de los aparatos institucionales de los Estados. Y dentro de ella redefinir un

elemento central como espacio privilegiado de participación y concertación: lo municipal. En todos los países centroamericanos el municipio es la instancia del aparato del Estado más cercana al ciudadano. Por eso, son vitales el impulso de una redefinición del rol del municipio y su fortalecimiento así como procesos de descentralización del Estado.

La Federación de Municipios del Istmo Centroamericano (FEMICA) ha comprendido bien eso y ha venido haciendo un esfuerzo en ese sentido. Considera que los procesos de desarrollo municipal y descentralización del Estado son “el medio más efectivo para fortalecer el proceso democrático en que se ven comprometidos cada uno de estos países, así como para el establecimiento de nuevas bases de interacción de la sociedad civil, pluralistas y de amplia participación ciudadana, requisito indispensable para el logro de nuevos niveles de desarrollo más equitativos”.<sup>15</sup>

Por ello, coincidimos con FEMICA en que resulta indispensable “lograr un consenso regional relacionado con los cambios que tienen que ver con un efectivo proceso de descentralización y de fortalecimiento de la autonomía municipal, y el establecimiento de sistemas que permitan a los municipios centroamericanos cumplir cabalmente sus

funciones y responsabilidades. Para ello resulta de gran valor la generación de canales de comunicación y de transferencia de tecnología, conocimientos y experiencias que faciliten el retorno de los gobiernos locales a su papel primigenio y al incremento de su capacidad de gestión local”.<sup>16</sup>

Es pertinente traer a cuento aquí lo que en 1993, durante la inauguración en Washington del Foro “Reforma Social y Pobreza” auspiciado por el PNUD y el BID, planteara Fernando Zumbado: “Lo que está en juego es una dimensión importante del buen gobierno. Para hacerse cargo de ella se requiere de una nueva mentalidad y de ciertos consensos claves. Se exigen cambios institucionales que apuntan, en última instancia, a las funciones del estado como, por ejemplo, la descentralización y el fortalecimiento del poder local”.<sup>17</sup>

6. Asumir una actitud de observancia y de verificación de los compromisos contraídos. Esta es una tarea más compleja de lo que a simple vista parece. Implica no sólo conocer el contenido de los acuerdos presidenciales y ministeriales, sino construir una capacidad organizada y sistemática de darles seguimiento, de generar propuestas que los viabilicen o aceleren y de incidir en los centros pertinentes de decisión.

## Una Reflexión Final

De lo planteado en este pequeño trabajo, se infiere que un proceso de integración centroamericana orientado a la ampliación y fortalecimiento de la democracia, la paz y el desarrollo sustentable en nuestros países, no se puede construir por simples decretos gubernamentales o un rosario de acuerdos presidenciales. Supone la verdadera participación efectiva y concertada de las sociedades civiles y los gobiernos de todos y cada uno de los países del istmo. Implica partir de la realidad concreta y específica de cada nación y de las relaciones regionales actuales

en el marco de los acelerados y profundos cambios planetarios. Y, finalmente, demanda el diseño y ejecución gradual de una estrategia coherente que permita la utilización óptima de la dotación de los recursos naturales y humanos de la región, un dominio superior de los instrumentos de política económica y desarrollo y un uso más eficiente y eficaz de las disponibilidades de la ciencia, la tecnología y la información.

En resumen, una estrategia que le de sentido, orden y perspectiva histórica a las políticas que permitan edificar esa realidad centroamericana,

que generando condiciones regionales de fortalecimiento democrático y superación de la situación de exclusión —económica, política, social y cultural— de sectores significativos de la población, nos conduzca a acceder de manera más adecuada y favorable a ese mundo en proceso de globalización.

#### Notas:

<sup>1</sup> Ver “Trade Liberalization and Economic Integration in Central America”. The World Bank. Washington D.C. 1990.

<sup>2</sup> Ver: Mauricio González Orellana, “Centro América: la dimensión Institucional de la Integración Económica”. Págs. 4 y 5. FUSADES. *Documento de Trabajo* No. 35. San Salvador, 1993.

<sup>3</sup> Ver: Dada Hirezi, Héctor: “La Globalización, un Reto Insoslayable”. FLACSO. *Cuaderno de Trabajo* No. 7. Pág. 17. San José de Costa Rica. febrero de 1995.

<sup>4</sup> Ver: CEPAL: “Centroamérica: El Camino de los Noventa”. Enero 1993. Guatemala. Pág.1.

<sup>5</sup> Ver: Dada, Héctor, *op. cit.*

<sup>6</sup> *Ibid.* Pág 86.

<sup>7</sup> *Ibid.* Pág. 21.

<sup>8</sup> Ver: ICAP: Anuario. Institucionalidad Regional, Protocolo de Tegucigalpa (1991), Art. 3, Pág. 15. San José, Costa Rica. 1995.

<sup>9</sup> Ver: ASIES: “Alianza Centroamericana para el Desarrollo Sostenible”. Declaración de Guácimo. Pág. 4. Guatemala, 1996.

<sup>10</sup> *Ibid.* Cumbre Ecológica para el Desarrollo Sostenible. Pág. 7.

<sup>11</sup> *Ibid.* Págs. 15 y 16.

<sup>12</sup> Ver: FUNDE, “La Sociedad Civil en el Proceso de Integración Centroamericana”. Raúl Moreno. Mimeo. Pág 16. San Salvador, El Salvador. Octubre de 1996.

<sup>13</sup> Ver: de la Ossa, Alvaro: “Globalización e Integración: Paradigmas Complementarios?”. FLACSO. *Cuaderno de Trabajo* No. 7. San José de Costa Rica. Febrero de 1995.

<sup>14</sup> Ver: Raúl Moreno, *op. cit.*

<sup>15</sup> Ver: FEMICA: “Primera Reunión Red Centroamericana por la Descentralización y el Fortalecimiento Municipal”. Antigua Guatemala, Guatemala. 7 de abril de 1994.

<sup>16</sup> *Ibid.*

<sup>17</sup> Ver: BID Y PNUD: “Reforma Social y Pobreza. hacia una Agenda Integrada de Desarrollo”. Pág. 4. Washington, D.C.. 1993.

*Este trabajo fue presentado en el Taller de Planificación promovido por la fundación “Frères des Hommes” de Luxemburgo y realizado en la ciudad de Antigua Guatemala del 8 al 11 de abril de 1997.*