

ISSN 1680-8800

S E R I E

**ESTUDIOS Y
PERSPECTIVAS**

**SEDE SUBREGIONAL
DE LA CEPAL
EN MÉXICO**

Los desafíos estratégicos de la integración centroamericana

Pedro Caldentey

ESTUDIOS
Y
PERSPECTIVAS



NACIONES UNIDAS

CEPAL

ESTUDIOS Y PERSPECTIVAS

SEDE SUBREGIONAL
DE LA CEPAL
EN MÉXICO

Los desafíos estratégicos de la integración centroamericana

Pedro Caldentey



NACIONES UNIDAS

CEPAL

Este documento fue preparado por Pedro Caldentey, Consultor de la Unidad de Comercio Internacional e Industria de la Sede Subregional en México de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), bajo la supervisión de Jorge Mario Martínez Piva, Jefe de dicha Unidad. Se agradecen las revisiones y comentarios de Martha Cordero y Joaquín Salido, ambos funcionarios de la Unidad de Comercio Internacional e Industria de la CEPAL/México.

Las opiniones expresadas en este documento son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

Publicación de las Naciones Unidas

ISSN 1680-8800

LC/L.3897

LC/MEX/L.1159

Copyright © Naciones Unidas, septiembre de 2014. Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, México, D. F. 14-20587

Los Estados Miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

Índice

| | |
|--|----|
| Resumen | 5 |
| I. Introducción | 7 |
| II. Tres fuerzas de cambio en el entorno de la integración centroamericana | 9 |
| A. La transición a un nuevo paradigma en la economía global | 9 |
| B. El surgimiento de América Latina en la economía y la política global..... | 11 |
| 1. América Latina y su mayor fortaleza económica..... | 11 |
| 2. Nuevo margen de maniobra política para América Latina..... | 13 |
| 3. Buscando espacio para la realidad centroamericana | 14 |
| C. Las transformaciones en la agenda del desarrollo..... | 15 |
| III. Manifestaciones del cambio de paradigma en el entorno de la integración centroamericana | 17 |
| A. Un nuevo abordaje a los procesos de inserción internacional de América Latina y Centroamérica | 17 |
| 1. Inserción internacional de América Latina 1985-2005: Consenso de Washington y Regionalismo Abierto | 17 |
| 2. Veinte años de esfuerzos para la inserción internacional de la región centroamericana | 19 |
| 3. ¿Momento para nuevas ideas en la integración centroamericana?..... | 20 |
| B. El cambio de paradigma sobre la integración regional: surgimiento del regionalismo estratégico | 21 |
| C. La necesidad de renovar los Acuerdos de Esquipulas como eje del discurso sobre el desarrollo en Centroamérica | 26 |
| IV. Cuatro desafíos estratégicos de la integración centroamericana | 29 |
| A. La definición de una agenda prioritaria en torno al plan de acción del SICA..... | 31 |
| B. El aprovechamiento del comercio: unión aduanera, comercio intrarregional y acuerdos comerciales | 32 |
| C. Reforma pragmática del marco institucional y jurídico | 35 |
| D. Un proceso de coordinación de las relaciones externas | 37 |

| | | |
|------------------|--|-----------|
| 1. | Las relaciones con los socios tradicionales y emergentes..... | 38 |
| 2. | La recuperación de países latinoamericanos como socios preferentes..... | 38 |
| 3. | La regionalización de la política exterior de Centroamérica con otros bloques regionales..... | 38 |
| 4. | La “latinoamericanización” del multilateralismo regional a través de la diplomacia de cumbres | 39 |
| 5. | La cooperación internacional | 39 |
| V. | Conclusiones | 41 |
| | Bibliografía | 45 |
| | Serie Estudios y Perspectivas – México: Números publicados | 49 |
| Cuadros | | |
| CUADRO 1 | CENTROAMÉRICA Y REPÚBLICA DOMINICANA: TRATADOS DE LIBRE COMERCIO, 2013..... | 22 |
| CUADRO 2 | CENTROAMÉRICA: ANÁLISIS DE LAS FORTALEZAS Y OPORTUNIDADES DEL COMERCIO INTRARREGIONAL CENTROAMERICANO POR RUBROS, 2000-2010..... | 35 |
| Gráficos | | |
| GRÁFICO 1 | MUNDO: COMERCIO DE MERCANCÍAS POR BLOQUE GEOGRÁFICO, 1990-2011 | 11 |
| GRÁFICO 2 | MUNDO: POBLACIÓN QUE VIVE CON MENOS DE 1,25 DÓLARES AMERICANOS AL DÍA | 16 |
| Recuadros | | |
| RECUADRO 1 | PRINCIPALES ARGUMENTOS Y CARACTERÍSTICAS DEL REGIONALISMO POSLIBERAL..... | 25 |
| RECUADRO 2 | DEBILIDADES DEL REGIONALISMO POSLIBERAL COMO MARCO ANALÍTICO DE LA INTEGRACIÓN | 26 |
| RECUADRO 3 | ELEMENTOS RELEVANTES DEL COMERCIO INTRARREGIONAL CENTROAMERICANO..... | 34 |
| RECUADRO 4 | PRINCIPALES AVANCES INSTITUCIONALES EN EL SICA, 2009-2013 | 36 |
| Diagramas | | |
| DIAGRAMA 1 | EL MAPA DE LAS FUERZAS DE CAMBIO EN LA INTEGRACIÓN CENTROAMERICANA..... | 8 |
| DIAGRAMA 2 | EL TRILEMA DE LA HIPERGLOBALIZACIÓN..... | 10 |

Resumen

En este documento se presenta un panorama general del entorno internacional y sus implicaciones para el proceso de integración centroamericano en el mediano plazo (2014-2017). Se identifican tres fuerzas de cambio global que impactan en el escenario centroamericano: la reordenación del marco multilateral mundial, el surgimiento de América Latina en el orden global y la transformación de la agenda global de desarrollo.

Ante el cambiante entorno global, desde la subregión centroamericana se necesita revisar el modelo de inserción internacional implementado hasta ahora. Asimismo, es imprescindible reflexionar sobre la forma en que su esquema de integración regional se sitúa y reacciona ante el surgimiento de paradigmas de integración regional en América Latina. Por último, el análisis trata sobre el agotamiento del Acuerdo de Esquipulas (1987) como eje del discurso de desarrollo en la región y la necesidad de redefinir la agenda estratégica institucional del Sistema de Integración Centroamericano (SICA).

Como conclusiones, en el documento se proponen cuatro desafíos estratégicos del SICA para afrontar el período 2014-2017: la definición de una agenda prioritaria en torno al plan de acción del SICA, el perfeccionamiento de la unión aduanera, y la reforma del marco institucional y jurídico junto con la coordinación de las relaciones exteriores del bloque centroamericano.

I. Introducción

La subregión centroamericana cuenta con uno de los procesos de integración más dinámicos y profundos de América Latina. La estructura actual del Sistema de Integración Centroamericano (SICA) refleja la voluntad de los países miembros para consolidar los esfuerzos de integración, por lo menos desde la creación del Mercado Común Centroamericano (MCCA) en la década de 1960. En este documento se presenta un panorama general del entorno en que se desarrolla la integración centroamericana y sus desafíos estratégicos a mediano y corto plazo. Tanto en el entorno global como en el propiamente centroamericano se están registrando hechos significativos que conforman un escenario de cambio y transición hacia un nuevo paradigma global. Se trata de un escenario que todavía no está consolidado, aunque es posible apuntar algunas tendencias firmes.

En este trabajo se identifican tres fuerzas de cambio presentes en el contexto global, así como su manifestación en Centroamérica y en su esquema de integración (véase el diagrama 1). A partir de esta caracterización, se proponen algunas reflexiones estratégicas para la integración centroamericana frente a las modificaciones que se avistan en el entorno político-económico internacional.

Las tres fuerzas de cambio en el entorno global son las siguientes:

- a) La transición a una variación en la relación de poderes, actores e ideas en la gobernanza económica y política de la globalización;
- b) El surgimiento de América Latina como actor en la economía y en la política global, y
- c) El debate para la renovación y transformación de la agenda de desarrollo posterior a 2015.

Estas tres fuerzas conforman un escenario de transición con múltiples repercusiones para el entorno global en general y para el Istmo Centroamericano y su sistema de integración regional, en particular. En Centroamérica este escenario se refleja en tres procesos:

- a) La oportunidad abierta para repensar el regionalismo abierto como marco de inserción internacional de América Latina;
- b) El cambio de paradigmas sobre la integración regional en América Latina, y

c) El fin de los Acuerdos de Esquipulas como eje del discurso sobre el desarrollo en Centroamérica.

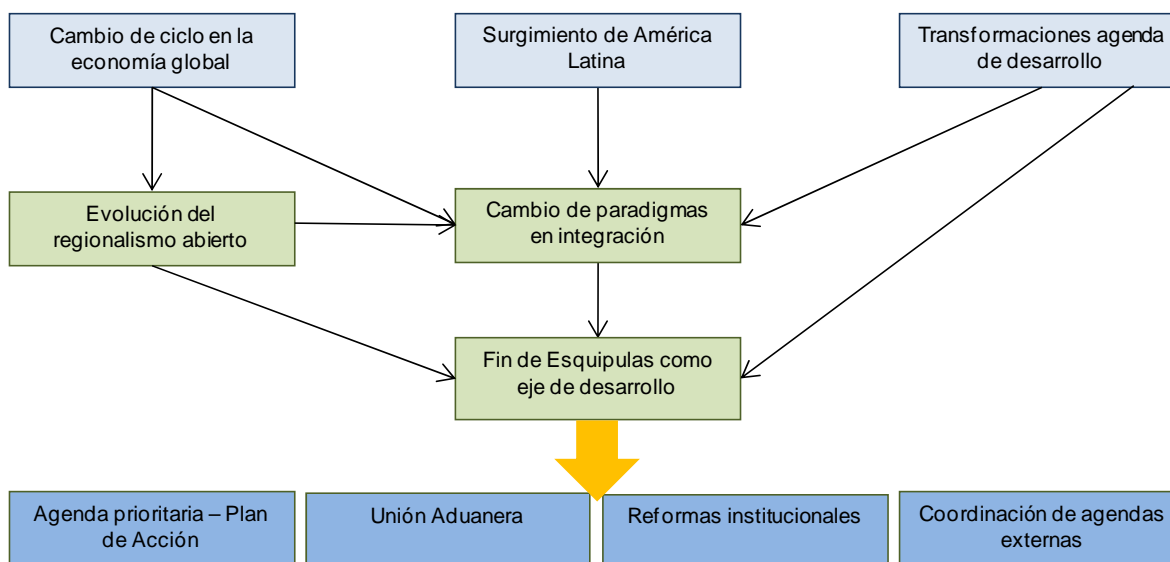
Los tres procesos conciernen a la región y especialmente al SICA, que se desenvolverá en las próximas décadas en condiciones muy diferentes a las actuales. El paso a un nuevo ciclo es oportuno para hacer una reflexión estratégica de mediano plazo que podría centrarse en lo que queda de la segunda década del siglo XXI. Por ello, en primera instancia es importante definir elementos estratégicos para el período 2014-2017.

Este período es una etapa relevante para el proceso de integración en Centroamérica, ya que en los años previos el SICA ganó presencia en los debates sobre el desarrollo de Centroamérica gracias al retorno de posiciones integracionistas en la agenda de desarrollo, tanto dentro como fuera de la propia subregión. Entre los indicadores de la creciente relevancia del SICA cabe mencionar los acuerdos centroamericanos en torno al portafolio de proyectos de la Estrategia de Seguridad; la definición de una agenda regional respecto de las prioridades del Plan de Acción; la incorporación de varios países como observadores del Sistema en los años 2011 y 2012, entre ellos los Estados Unidos, y el incremento de los fondos de cooperación canalizados por conducto del SICA.

Estos logros han elevado el protagonismo de la Secretaría General del Sistema como instancia coordinadora y articuladora del proceso de integración. La vitalidad del Comité Ejecutivo del SICA y la mayor atención de sus países miembros han posibilitado una labor más eficaz de las instituciones y órganos del Sistema. Este hecho confirma que el liderazgo de la Secretaría General es un elemento esencial para la planificación estratégica de la integración centroamericana.

Al mismo tiempo, tanto las instituciones del SICA como los gobiernos centroamericanos deberían de estar conscientes sobre las iniciativas de carácter integracionista que podrían relegar el papel de la existencia y el espacio de actuación del SICA. El surgimiento de organizaciones como la Comunidad de Estados de América Latina y el Caribe (CELAC), el mayor protagonismo de la Alianza del Pacífico, los avances del Proyecto Mesoamérica, las voces que piden una reactivación del Mercosur, junto con la formación de megabloques comerciales en torno al Acuerdo de Asociación Transpacífico (TPP, por sus siglas en inglés) y la Asociación Transatlántica para el Comercio y la Inversión (TTIP, por sus siglas en inglés) conforman un entorno donde el SICA debe reafirmar y orientar sus acciones para consolidar su labor como eje catalizador para el desarrollo del Istmo.

DIAGRAMA 1
EL MAPA DE LAS FUERZAS DE CAMBIO EN LA INTEGRACIÓN CENTROAMERICANA



Fuente: Elaboración propia.

II. Tres fuerzas de cambio en el entorno de la integración centroamericana

A. La transición a un nuevo paradigma en la economía global

La economía global continúa marcada por el episodio de la crisis grave y profunda originada en 2007, cuya magnitud e intensidad son comparables a las dos grandes crisis económicas del siglo XX: la desencadenada en los años treinta por la quiebra de las bolsas en 1929, y la del decenio de 1970 provocada por la subida de los precios del petróleo. La reciente crisis tiene la particularidad de haber nacido en las economías avanzadas y de afectar a éstas en mayor medida que a las economías en desarrollo.

Aun cuando es todavía prematuro confirmarlo, existen indicios de que la salida de esta crisis representaría un punto de inflexión en el desarrollo global y el final de un período, determinado en las tres últimas décadas por el predominio de la ortodoxia económica en torno al Consenso de Washington.

Antes del estallido de la crisis, la economía mundial había experimentado un extenso período de bonanza, caracterizado por factores como el surgimiento de nuevos actores económicos, en particular China y los demás integrantes del BRICS (el Brasil, la Federación de Rusia, la India, China y Sudáfrica);¹ la expansión del comercio internacional con precios elevados de algunos productos básicos y cierta moderación en el alza de los precios del petróleo; la abundancia de financiamiento externo y las facilidades tanto de acceso al crédito como de atracción de la inversión extranjera, y las oportunidades para aprovechar los beneficios de la migración tanto en los países emisores como en los receptores.

Cuando estallaron los desequilibrios latentes a dicha la bonanza, tras el llamado *credit crunch* de 2008, se interrumpieron los circuitos de liquidez que alimentaban las altas tasas de crecimiento. El primer juicio sobre la crisis apuntó a los efectos de la desregulación financiera que ponían en evidencia las bancarrotas de grandes entidades financieras y de seguros en los Estados Unidos y los problemas de

¹ Referido al Brasil, la Federación de Rusia, la India, China y Sudáfrica.

la banca europea. Ante estas evidencias y sus efectos, la primera reacción global a la crisis en las reuniones del Grupo de los 20 (G-20) fue plantear esquemas de regulación del sistema financiero.

Ante la crisis, los Estados Unidos de inmediato pusieron en marcha medidas para el rescate de entidades financieras y para impulsar la reactivación de la economía. En la Unión Europea (UE), los primeros episodios de crisis de deuda ocurrieron en Grecia en 2010 y luego se sucedieron en Irlanda, Portugal, España e Italia, países beneficiados por la abundancia de financiamiento generada a partir de la entrada en vigor del euro. La reacción de la UE, limitada por las propias debilidades de la estructura de la unión monetaria, ha carecido por momentos de la rapidez necesaria para responder a las tensiones de los mercados internacionales. La receta aplicada por Europa, basada en la remodelación del sistema de supervisión bancaria y la creación de programas de ayuda financiera, ligados a procesos de reforma y control presupuestario, ha obtenido resultados contraproducentes. Si bien la supervivencia de la moneda única parece estar garantizada, todavía no se ha conseguido un entorno propicio para un crecimiento estable y sostenido en la región.

Tanto en su origen como en la gestión, el desempeño de los organismos que conforman la arquitectura financiera y económica internacional ha sido ampliamente cuestionado. En primer lugar, los organismos reguladores y supervisores no evitaron la aparición de un sistema financiero expansivo y con excesiva asunción de riesgos. En segundo lugar, la respuesta del Grupo de los 8 (G-8) y del G-20 ante la crisis, así como de las instituciones multilaterales, puso en cuestión la eficacia de los mecanismos e instituciones de la gobernanza global. El recurso a decisiones unilaterales o acuerdos entre potencias, al margen de las instituciones multilaterales tradicionales, reveló las limitaciones de estas últimas para atender las consecuencias de procesos y actores nacionales con capacidad de generar riesgos globales.

Desde el plano teórico, una de los marcos conceptuales que mejor captura la dificultad de reordenar el sistema de gobernanza global es el trilema político de la economía mundial de Dani Rodrik (Rodrik, 2011). La propuesta de Rodrik plantea que la reforma de la gobernanza global se enfrenta a un trilema entre tres variables: globalización, Estado-nación y democracia. Rodrik concluye que en el proceso de reordenamiento global, los gobiernos sólo pueden optar por dos de estas tres variables. En este escenario, un gobierno no puede profundizar en la globalización sin sacrificar parte de la soberanía nacional o bien la toma de decisiones democráticas. Del mismo modo, un gobierno que quiera mantener la base democrática no profundizará en la globalización sin hacer una cesión de soberanía. Según Rodrik, el actual escenario de control de la globalización parte de acuerdos y normas globales sujetas a la discrecionalidad de los Estados, lo que sacrifica el talante democrático de la globalización. Rodrik (2011) termina su presentación del trilema resumiendo su propuesta de esta manera: “Podemos globalizar la gobernanza democrática paralelamente a los mercados; o podemos reconsiderar los acuerdos comerciales y de inversiones para ampliar el espacio para la toma de decisiones democráticas a escala nacional”.

En el diagrama 2 se expresa la relación entre las tres variables y cómo de la preferencia de dos variables se alcanza una solución determinada. Por ejemplo, una apuesta por mayor profundización de la globalización y la democracia desembocaría en un “federalismo global”, mientras que una apuesta por preservar la soberanía del estado-nación y la democracia confluiría en acuerdos similares a los de Bretton Woods.

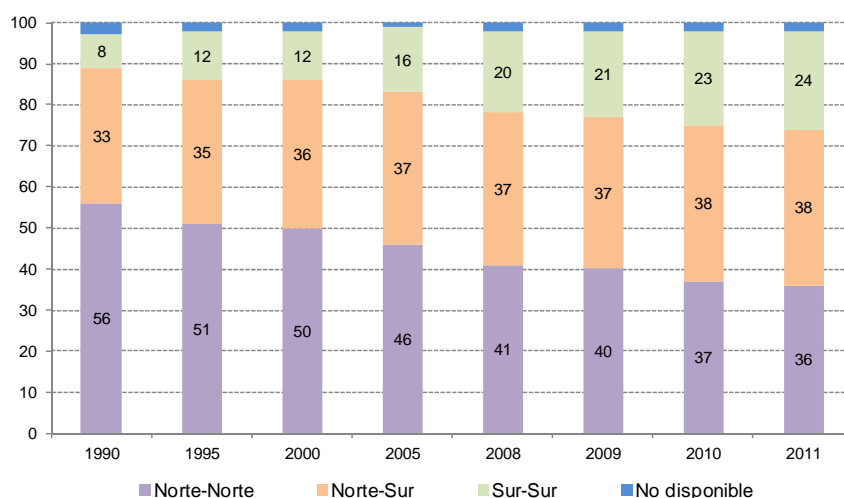


Fuente: Rodrik, 2011.

De este marco conceptual se derivan elementos de gran relevancia en los debates sobre el regionalismo abierto y los paradigmas revisados de la integración regional en América Latina. Los países de la región se debaten entre las alternativas del trilema y las decisiones que asuman determinarán los futuros modelos de integración. El planteamiento de Rodrik sobre la previsible imposición de un escenario de extremo control por parte de la globalización posibilita captar también las tendencias neoproteccionistas de las que se acusa a los países más desarrollados ante la presión de la competencia de China y otras potencias emergentes.

En el nuevo paradigma de economía global se está modificando el peso relativo de las economías. Si bien los Estados Unidos y la Unión Europea representan juntos alrededor del 50% del PIB mundial y el 30% del comercio internacional, las economías emergentes ganan terreno en los últimos años. De hecho, las negociaciones comerciales del TTP y del TTIP son caracterizadas por muchos analistas como intentos de los Estados Unidos y la UE por fortalecer sus posiciones comerciales en un entorno donde el comercio Norte-Norte pierde fuerza, como se observa en el gráfico 1.

GRÁFICO 1
MUNDO: COMERCIO DE MERCANCÍAS POR BLOQUE GEOGRÁFICO, 1990-2011
(En porcentajes)



Fuente: Secretaría OMC, tomado de WTO (2013).

B. El surgimiento de América Latina en la economía y la política global

La segunda fuerza de cambio del entorno internacional es la emergencia de América Latina como una región de creciente protagonismo y capacidad de maniobra en la comunidad internacional. Un mayor protagonismo que se basa en el período de bonanza económica experimentado por la región —lo que ha permitido a ésta mostrar un buen comportamiento ante la crisis económica internacional— y en los procesos políticos que han dado cabida a nuevos liderazgos en la última década.

1. América Latina y su mayor fortaleza económica

Las turbulencias de anteriores períodos de crisis económica tenían sus canales de transmisión hacia América Latina y el Caribe por medio de caídas en los rubros de remesas, flujos financieros, turismo, comercio y, en algunas subregiones, por la reducción de la cooperación oficial al desarrollo. La crisis originada en 2007 no fue una excepción, pero a diferencia de otras crisis, ante estas vulnerabilidades se dispuso de factores compensadores más robustos.

Entre estos factores, cabe subrayar la emergencia de China como socio comercial significativo para la región. Tanto en su papel de importador de recursos naturales y materias primas como de inversor, el impacto de la presencia china ejerce efectos muy evidentes en las balanzas de pagos de los países latinoamericanos. Aunque en la región se discute ampliamente el probable efecto de la reprimarización de las economías ocasionado por la emergencia de China como socio comercial, es indiscutible que ello ha contribuido a diversificar la exposición a choques externos de la región. En este contexto, el debate sobre la naturaleza de China como potencia global es muy relevante para América Latina.

El otro gran factor compensador de la economía latinoamericana es el dinamismo de los mercados internos de la región. Un dinamismo fomentado por un período de bonanza económica entre 2003 y 2011, que tuvo lugar en una coyuntura internacional favorable y unos altos precios de hidrocarburos y materias primas. En este contexto, se consolidaron procesos políticos del que surgieron nuevos liderazgos que impulsaron políticas de redistribución de la renta y de lucha contra la pobreza. La aparición de gobiernos que rompieron o cuestionaron la ortodoxia económica preponderante en la región ha representado un aporte decisivo para dinamizar los mercados internos latinoamericanos.

Como causa de los dos factores mencionados, la capacidad de la región para sortear los efectos de la crisis internacional se robusteció, con lo que se valida el argumento clásico sobre la importancia de equilibrar los factores exógenos y endógenos en las políticas de desarrollo y crecimiento en América Latina.

Sin embargo, las bases de esta bonanza económica se deben a eventos favorables en factores coyunturales y no estructurales de las economías latinoamericanas. Como alerta la CEPAL, la región atraviesa una coyuntura positiva pero con tendencia a un menor crecimiento por una disminución de exportaciones, debida tanto a la desaceleración del crecimiento de China como a la caída de la demanda en la zona euro y a la tímida recuperación de los Estados Unidos. También es probable que el crecimiento y el equilibrio de las variables macroeconómicas sean afectados por el debilitamiento de los términos de intercambio causado por la reducción de precios de algunos productos de exportación y por un comportamiento menos positivo del resto de los componentes de la balanza de pagos: remesas, turismo, volatilidad de los tipos de cambio (CEPAL, 2013). La evolución reciente de la Argentina y el Brasil refuerza la sensación de cambio de intensidad o punto de inflexión en el comportamiento de la región.

Esta preocupación es compartida por diversos autores, entre ellos Ricardo Hausmann (2013), quien apunta que: “En el caso de la mayoría de los países emergentes, el crecimiento del PIB nominal en dólares en el período 2003-2011 fue consecuencia de mejoras en los términos de intercambio, de las entradas de capitales y de la apreciación real. Esos procesos tienden a revertirse y, cuando lo hacen, se desacelera o se desinfla el PIB en dólares.”

“En la mayoría de los países emergentes, el crecimiento del PIB en dólares excedió por mucho lo que cabría de esperar como consecuencia del crecimiento real y de una apreciación real consistente con al efecto Balassa-Samuelson. La misma dinámica que en los años buenos infló el valor del PIB en dólares funcionará ahora en la dirección opuesta: unos precios estables o menores de las exportaciones reducirán el crecimiento real y harán que las divisas dejen de apreciarse o incluso se debiliten en términos reales. Por ello, no es de extrañar que se haya acabado la fiesta” Hausmann (2013).

El informe de la CEPAL también advierte que una reducción de la expansión de los países de la región podría tener efecto en las cuentas públicas, especialmente por la disminución de ingresos. Sin embargo, los países se encuentran en una posición más favorable que en épocas anteriores por la moderación de la deuda pública, aun cuando las opciones dependen de las políticas aplicadas en cada subregión o país, de su capacidad de resistencia a la crisis y la atenuación de su vulnerabilidad a factores externos (CEPAL, 2013).

Estos datos abonarían la idea de que la región ha sorteado la etapa más dura de la crisis financiera. No obstante, se debe considerar que durante las tres décadas anteriores el crecimiento del producto interno bruto (PIB) per cápita de la región ha sido desigual y bajo, en comparación con economías más desarrolladas, especialmente de Asia. La diferencia en el desempeño está desligado de factores estructurales o de especialización, y se lo vincula con los efectos de las políticas aplicadas en cada país (CEPAL, 2013).

Además, si la región desea mantener la bonanza económica, es necesario mejorar la productividad y seleccionar políticas macroeconómicas destinadas a elevar el crecimiento (CEPAL, 2013). La evolución de la productividad ha sido favorable en los últimos años porque el entorno favoreció el ahorro y la inversión. Pero esta última ha estado más centrada en sectores no transables y exportadores de bienes primarios, que poseen una baja productividad. De este modo, los aumentos de productividad obtenidos por la región se explican mejor por la reasignación de recursos entre los sectores productivos que por una transformación estructural hacia sectores de mayor productividad (CEPAL, 2013).

Por tanto, a fin de extender el período de bonanza económica y sentar las bases de un crecimiento sostenido que ponga a la región en posición de enfrentar con menor vulnerabilidad próximos ciclos de crisis, la CEPAL identifica la necesidad de preparar el terreno para establecer políticas que promuevan la inversión incluso en caso de crisis. Además, sugiere que se corrija a mediano y largo plazo el sesgo de la inversión hacia bienes no transables (i.e., sobre todo servicios y construcción) y bienes primarios, en desmedro de bienes transables asociados a la producción de manufacturas. Esta hipótesis subraya la capacidad de América Latina para salir de los obstáculos que han condicionado su desarrollo. La región cuenta con las bases para transitar hacia un ciclo de desarrollo con mayor autonomía y menos vulnerabilidad ante los desequilibrios internos y externos.

2. Nuevo margen de maniobra política para América Latina

La mencionada bonanza económica (2003-2011) se ha traducido en una mejor posición de la región en defensa de planteamientos propios, así como para posicionar su voz en los foros internacionales. Entre los factores políticos que influyen en la posición renovada de América Latina y el Caribe en el escenario global, se cuentan la pérdida de peso relativo de socios tradicionales de la región, el reajuste de liderazgos regionales y los procesos políticos internos que trajeron ideas diferenciadas sobre el papel del Estado y las prioridades del gasto público.

La aparición de nuevos socios relevantes para la región, como China, ha supuesto la pérdida de peso relativo de socios tradicionales como España y los Estados Unidos. Al mismo tiempo, los cambios en los liderazgos nacionales generaron una variación en los equilibrios de poder entre los países, mientras que México junto con el Brasil siguen siendo las dos grandes potencias regionales, a esta dupla se ha sumado la República Bolivariana de Venezuela en los últimos años, con una política exterior muy activa y ambiciosa. La Argentina y el Ecuador, con liderazgos muy carismáticos, han condicionado también las relaciones intrarregionales. Chile, por su parte, ha mantenido el carácter referencial de su estrategia diferenciada. Estos reajustes influyeron en el fracaso de las negociaciones del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) en la debilidad de las cumbres iberoamericanas, en la ruptura del *statu quo* en la Organización de Estados Americanos (OEA) y en la creación de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC).

La mayor autonomía política de los gobiernos de la región se ha reflejado en la introducción de políticas de desarrollo centradas en factores internos, como el papel del Estado y las prioridades del gasto público. El surgimiento de gobiernos de izquierda en la región ha impulsado la implantación de políticas que difieren de la ortodoxia derivada del Consenso de Washington. Los programas de lucha contra la pobreza y el hambre, las mejoras de la productividad, así como otras políticas de corte progresista, han introducido cambios significativos en el discurso político-económico.

Como resultado de estos procesos políticos, han surgido en la región nuevos espacios de cooperación e integración que la dotan de una mayor autonomía para establecer un discurso propio sobre su desarrollo. Estos espacios también han permitido colaborar para abordar déficits estructurales como el rezago en infraestructuras de transporte y energía. En el contexto de estos nuevos espacios de cooperación e integración, la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA) ha representado un punto de inflexión en la creación de un discurso propio de la región. Más allá de la valoración de sus principios, programas y resultados, una contribución del ALBA ha sido la transformación de los debates sobre desarrollo e integración. Después de la creación del ALBA, han aparecido organizaciones e iniciativas como la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), la CELAC y la Alianza del Pacífico, que contribuyen a intensificar el debate sobre los paradigmas de la integración.

Ante un escenario en el que están surgiendo nuevos equilibrios entre las grandes potencias globales y se revisan las reglas que canalizan el proceso de globalización, se abre la oportunidad para América Latina de desempeñar un papel protagónico en estas relaciones de fuerzas. En este nuevo escenario, la región se presenta ideológicamente heterogénea, inmersa en un proceso de “latinoamericanización” del multilateralismo regional y en busca de un reequilibrio de las relaciones hacia sus socios tradicionales y nuevas potencias emergentes.

3. Buscando espacio para la realidad centroamericana

Los elementos positivos de la evolución reciente de América Latina son una buena noticia para el conjunto de la subregión centroamericana. Sin embargo, cabe resaltar que la realidad centroamericana no comparte muchos de los rasgos que se atribuyen a la región de América Latina y que en muchos casos corresponden más bien a una realidad sudamericana. Si bien ambas subregiones comparten la preocupación por la baja productividad de sus economías, la subregión centroamericana afronta especial dificultad para mantener niveles suficientes de inversión interna y externa. Asimismo, no cuenta con los recursos ni la base industrial que se supone cuando se hace referencia a América Latina de forma general. En clave política, Centroamérica en las tres décadas anteriores estuvo concentrada en sus procesos de consolidación de la democracia, buscando claves para mejorar los resultados económicos y enfrentando el problema de la violencia.

Los países centroamericanos no cuentan con recursos naturales relevantes ni bienes primarios, y se han visto privados de las fuentes de ingresos que han posibilitado a los países sudamericanos enfrentar la crisis y disponer de financiamiento para desarrollar políticas fiscales contracíclicas y programas de lucha contra la pobreza. En el entorno de la crisis económica estadounidense tampoco han dispuesto de recursos para enfrentar la caída de sus exportaciones, de sus remesas y de la inversión extranjera. Aun así, si bien la crisis ha afectado los avances en materia de lucha contra la pobreza que se habían alcanzado en la época de bonanza, la repercusión ha sido menor de lo temido, como se acota en el último informe del Estado de la Región (Programa Estado de la Nación-Región, 2011). En general, se puede afirmar que Centroamérica no participó de ese proceso de autonomía, reducción de vulnerabilidades y despegue económico de América Latina (CEPAL, 2013).

Al parecer, los países centroamericanos no se han liberado de los rasgos estructurales propios del tamaño pequeño de sus economías: importadores netos de recursos primarios (principalmente hidrocarburos) y fuertemente vinculados a la economía de los Estados Unidos. Estas debilidades les han restado opciones para aplicar políticas económicas contra la crisis y aminorar su vulnerabilidad frente a los factores externos.

La CEPAL sostiene que las economías pequeñas, como las centroamericanas y caribeñas, son más vulnerables a causa de sus rasgos estructurales, como sus mayores índices de apertura externa; los altos déficit y la elevada deuda pública en algunos países, por el estrecho espacio para políticas fiscales; la dependencia del capital externo; la mayor exposición a choques externos y al cambio climático; los límites de la diversificación económica; o el mayor impacto de la pobreza. Estos rasgos configuran regiones más vulnerables y dependientes, afectadas por la dificultad de generar propuestas de desarrollo y por su invisibilidad en el entorno regional y global (CEPAL, 2012b).

Hay, por tanto, en la creciente atención que genera el buen comportamiento de América Latina ante la crisis global, una narración homogeneizadora que excluye a Centroamérica y al Caribe, cada vez más dispares, de una América del Sur que tiende a absorber para sí el concepto de América Latina. En la literatura institucional y académica sobre América Latina existen frecuentes señalamientos de la ausencia de Centroamérica y el Caribe respecto del buen comportamiento mostrado en América del Sur. Las aspiraciones de estas subregiones tienen muy poca presencia en el concepto de regionalismo posliberal (Sanahuja, 2009; Motta y Ríos, 2007) que atiende poco a las especificidades del Sistema de la Integración Centroamericana y la Comunidad del Caribe (CARICOM).

El riesgo de esta coyuntura es que los intereses de Centroamérica resulten afectados por un enfoque más centrado en la realidad sudamericana, muy distinta en cuanto al ámbito económico y las relaciones con el resto del mundo. Como se analiza en apartados posteriores, Centroamérica ha iniciado

de forma espontánea un proceso de regionalización de sus relaciones exteriores. La diplomacia de cumbres (Rojas Aravena 2012b) en América Latina presenta retos muy importantes para que los países centroamericanos puedan hacer oír su voz y presentar sus intereses específicos en ámbitos como el de las Cumbres Iberoamericanas o la CELAC.

C. Las transformaciones en la agenda del desarrollo

La tercera de las fuerzas globales que indican el tránsito a un nuevo paradigma proviene de la renovación de los Objetivos del Milenio (ODM) y el debate en torno a la agenda post-2015. En este marco se están revisando los compromisos globales sobre la ayuda oficial al desarrollo (AOD) que actualmente están marcados por los ODM decididos en la Cumbre del Milenio de Naciones Unidas de septiembre de 2000, el “Consenso de Monterrey” sobre financiamiento para el desarrollo de 2002, la “Declaración de París” sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo (2005) y los programas de acción de Accra (2008) y Busan (2011). Este conjunto de acuerdos constituye el diseño de los objetivos, reglas y compromisos del desarrollo global.

En el debate de la agenda post-2015 existen tres variables principales que van a condicionar su resultado. En primer lugar, la evolución del cumplimiento de los ODM ha sido positiva en líneas generales. Algunos de sus indicadores más importantes y factibles se han cumplido en buena parte del mundo. En ese avance mucho han incidido los años de bonanza global de esta década y el impacto de China y otros países emergentes en indicadores como el de la población bajo umbrales de pobreza. Pese a que algunos de los indicadores no se cumplirán, debe reconocerse la capacidad movilizadora de recursos que los ODM han tenido sobre la comunidad internacional. En suma, la discusión de la agenda post-2015 es vital porque de estos acuerdos surgirán las directrices para guiar la cooperación internacional y AOD más allá del año 2015.

En segundo lugar, la aparición de nuevas potencias en el entorno global y la mayor capacidad del mundo en desarrollo para expresar y defender sus intereses han transformado el respaldo de los acuerdos desde el año 2000. Miembros de los BRICS como China o el Brasil se han convertido en actores de la cooperación al desarrollo y plantean nuevos objetivos e instrumentos para llevarla a cabo. En torno a estos nuevos actores aparece también la cooperación Sur-Sur, de notable protagonismo en estos años, especialmente en América Latina. Su naturaleza responde bien a los nuevos equilibrios de poder y desempeña un papel de contraste frente a la cooperación Norte-Sur, identificada con los intereses de los países del Norte, según algunos críticos.

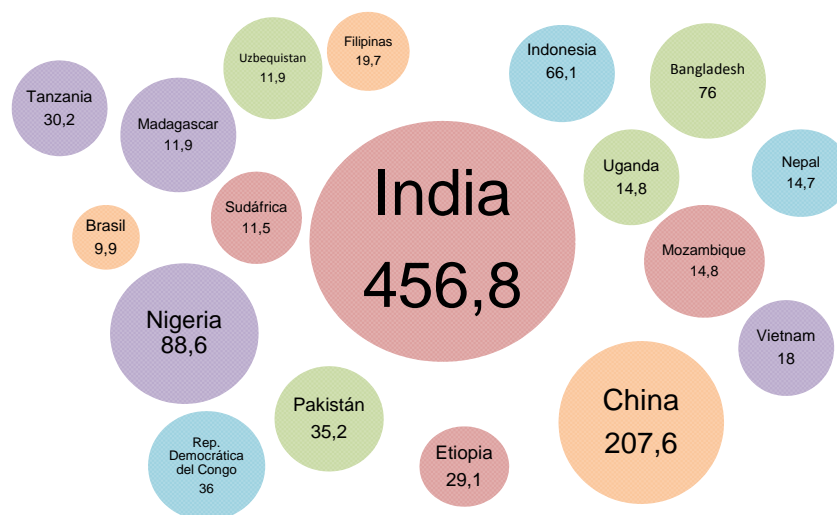
En tercer lugar, los nuevos ODM abren opciones para el debate. Las virtudes del enfoque pragmático de los ODM, que optaron por metas alcanzables y medibles por indicadores, fueron evidentes en el cumplimiento de sus avances. El debate post-2015 se plantea entre la opción de apostar por un núcleo duro reformado de objetivos, siguiendo una lógica de mínimos como en los ODM y la opción de formular unos objetivos de desarrollo sostenible que ofrezcan un enfoque más complejo sobre las causas y efectos del subdesarrollo. Los debates tratan de conjugar la precisión de los ODM con principios más abarcadores del desarrollo. La pobreza sigue siendo el eje de los compromisos globales, que también se enfocarán en la sostenibilidad del desarrollo.

En la discusión general sobre la agenda post-2015 se distinguen dos asuntos de vital importancia para América Latina y el Caribe, cuya resolución condicionará el futuro de la AOD destinada y emitida desde la región. En primer lugar, la agenda post-2015 ha abierto el debate entre aquellos que defienden el destino de la AOD hacia los países de renta media y aquellos que proponen concentrarla en los países de ingreso bajo. La segunda cuestión se refiere a las modalidades de cooperación Sur-Sur, tanto en su condición de emisor como de receptor, en donde los países de la región van a disponer de una ocasión para defender sus intereses en el debate de la agenda post-2015.

Con respecto al dilema de destinar AOD a países de renta media o de concentrarse en los de ingreso bajo, como reflexiona Rafael Domínguez (2009), la sociedad se enfrenta hoy a la paradoja de que la mayoría de los pobres en la sociedad global ya no se concentran en los países de ingreso bajo, sino en los países de ingreso medio. Como se aprecia en el gráfico 2, elaborado a partir del trabajo de

Andy Sumner para el Institute of Development Studies (Sumner, 2012), en los países de renta media habitan casi mil millones de personas bajo el umbral de pobreza. Esta cifra revela que el 72% de la población pobre del mundo vive en países de renta media, frente a lo que ocurría hace dos décadas cuando más del 90% de la población pobre se concentraba en los países de renta baja.

GRÁFICO 2
MUNDO: POBLACIÓN QUE VIVE CON MENOS DE 1,25 DÓLARES AMERICANOS AL DÍA
(En millones de personas)



Fuente: Elaboración propia a partir Sumner (2012).

En este debate, el concepto de “desigualdad” cobra especial relevancia para América Latina y el Caribe. Diferentes expertos y países promueven incluir la desigualdad como eje complementario al de la pobreza, y como una variable promotora del cumplimiento de los principios mencionados. Como argumenta Domínguez (2009), ubicar a la desigualdad en el centro de la agenda post-2015 facilitaría que el debate se focalizara no en los flujos de la AOD, sino en el financiamiento del desarrollo a partir de la movilización de los recursos domésticos.

América Latina es la región más desigual del mundo en términos de distribución de la riqueza y la renta. Una agenda basada en la desigualdad orientaría la AOD a enfrentar tanto las desigualdades verticales (de riqueza e ingreso), como las horizontales (de poder y estatus por razón de género, raza, etnia o religión). Una agenda post-2015 con un claro enfoque por combatir la desigualdad sería un incentivo poderoso para procesos de reducción de la pobreza, de fortalecimiento de las instituciones democráticas y de reformas en los sistemas impositivos y en la distribución del gasto público.

El otro interés relevante de América Latina y el Caribe estriba en la discusión sobre la cooperación Sur-Sur. La aparición de esta nueva modalidad de cooperación es uno de los grandes fenómenos en la cooperación internacional. Además de contribuir al debate sobre la modernización y enfoque de la AOD realizada por los donantes tradicionales, la cooperación Sur-Sur ejemplifica la emergencia de nuevas potencias en la escena internacional. En América Latina la cooperación Sur-Sur se ha posicionado fuertemente en los discursos de gobiernos de la región. Muestra de ello es el incremento de programas de cooperación Sur-Sur realizados por países como el Brasil, México, Chile, Colombia o la República Bolivariana de Venezuela, entre otros. Al mismo tiempo que su importancia se elevaba, los gobiernos latinoamericanos han mostrado un interés creciente en llegar a acuerdos internacionales sobre la materia. Es preciso mencionar que la cooperación Sur-Sur fue introducida en los acuerdos de Busan, entre otros, por iniciativa de varios países latinoamericanos.

III. Manifestaciones del cambio de paradigma en el entorno de la integración centroamericana

A. Un nuevo abordaje a los procesos de inserción internacional de América Latina y Centroamérica

Como se expuso en el capítulo anterior, el mundo se encuentra ante un momento de transición en la relación de poderes y dinámicas del orden global. Ello obliga a una revisión de los planteamientos teóricos y las estrategias de inserción internacional del continente latinoamericano, con objeto de adaptarlos a los cambios y retos de dicha transición. Los planteamientos que en décadas pasadas guiaron la estrategia de inserción internacional e integración regional tanto de América Latina como de Centroamérica fueron, por un lado, la ortodoxia del “Consenso de Washington” y, por otro, el “Regionalismo Abierto”.

1. Inserción internacional de América Latina 1985-2005: Consenso de Washington y Regionalismo Abierto

Para las estrategias ortodoxas que definieron la inserción internacional de los países en las décadas de 1980 y 1990, la integración regional no representó un tema central de debate. El énfasis se puso en el libre comercio, y se enmarcó la integración bajo el término más amplio del “regionalismo”. Este concepto trajo consigo cierta ambigüedad, ya que incluía bajo el mismo concepto a procesos tan distintos como la Comunidad Andina o el Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos, Centroamérica y la República Dominicana (DR-CAFTA). Pero integración regional, regionalismo y libre comercio no son sinónimos y no siempre se entiende lo mismo cuando se emplea el término “integración”. Por ejemplo, el Banco Mundial (Schiff y Winters, 2004) opta por los conceptos tradicionales del regionalismo adscritos al “Consenso de Washington”, mientras que utiliza “integración” para referirse tanto a los acuerdos regionales de libre comercio como a los denominados acuerdos de “integración profunda”, en alusión a la UE.

En cuanto a los beneficios del libre comercio, las estrategias que guiaron la inserción de la región sostenían que los países más avanzados podían apoyar al desarrollo de los países menos avanzados, proporcionando recursos y oportunidades de mercado. Por consiguiente, se entendía que el bienestar y el

desarrollo de las naciones aumentarían al liberalizar las relaciones comerciales. Asimismo, se sostenía que la liberalización a nivel bilateral tendría un efecto dominó y que así se apoyaría una mayor liberalización en el marco multilateral.

Este planteamiento teórico redundó en un efecto de bloqueo y reformulación de los procesos de integración regional de América Latina y el Caribe, basados en los principios estructuralistas propuestos por la CEPAL. Los argumentos contra las uniones aduaneras sostenían que estas formas de preferencias comerciales representaban un obstáculo en el avance del libre comercio a nivel multilateral. Ello vino a ralentizar los progresos en la profundización de los esquemas de integración existentes en la región que proponían avanzar en la creación de aranceles comunes y uniones aduaneras.

Frente a la dicotomía entre libre comercio, inserción internacional, creación de uniones aduaneras e integración aduanera, la CEPAL propuso una tercera vía con su propuesta de “regionalismo abierto”.² Este planteamiento suponía un punto de inflexión respecto de la doctrina ortodoxa de libre comercio, y buscaba profundizar los acuerdos regionales aprovechando simultáneamente el dinamismo de los mercados internacionales. La propuesta de la CEPAL apuntaba a continuar con el trabajo para acercar y facilitar el comercio entre mercados regionales, cuyos países presentaban afinidades culturales y legales, así como objetivos políticos similares en temas de migración, seguridad, paz, entre otros. Al mismo tiempo, los países miembros mantendrían una agenda comercial que incluyera acuerdos de diversa índole con terceros países. La posición de la CEPAL compartía con las tesis ortodoxas la importancia de liberalizar el comercio con terceros países. Sin embargo, el enfoque fue distinto, ya que para la CEPAL la inserción de la región en la economía mundial y los procesos de integración económica eran políticas complementarias para el metaobjetivo de la transformación productiva de la región.

Esta concepción del cambio productivo se articulaba alrededor de una propuesta integrada de desarrollo económico. Para garantizar esta transformación, la CEPAL advertía que no bastaba con corregir los desequilibrios macroeconómicos y que para aumentar la competitividad era necesario reforzar la base empresarial, la infraestructura tecnológica, la articulación productiva y la inversión en recursos humanos.

Tres elementos condicionaban las políticas derivadas de esta propuesta de cambio estructural:

- a) La evolución del panorama internacional y de los procesos de globalización;
- b) El progreso de los programas de estabilización y ajuste cuya necesidad era ineludible y se acompañaba de sugerencias para reducir su impacto recesivo, y
- c) La reestructuración del Estado, para el que se proponía una revisión de prioridades y tareas.

La CEPAL subrayaba en su propuesta que la liberalización comercial y la integración regional podían generar voluntad de cooperación intrarregional en determinados sectores y políticas. Por esta razón, se relativizó el apoyo a la idea de acceso preferencial de los socios de mercados regionales, al tiempo que se alineaba con las discusiones prevalecientes en el momento con relación al Acuerdo General sobre Comercio y Aranceles (GATT).

El concepto de regionalismo abierto aborda la necesidad de conciliar la interdependencia nacida de acuerdos especiales de carácter preferencial con las políticas tendientes a elevar la competitividad internacional mediante la liberalización comercial.

Lo que diferencia al regionalismo abierto de la apertura y de la promoción no discriminatoria de las exportaciones es que comprende un ingrediente preferencial explícito, reflejado en los acuerdos de integración y reforzado por la cercanía geográfica y la afinidad cultural de los países de la región. Un objetivo complementario de la propuesta de regionalismo abierto fue hacer de la integración un cimiento que favoreciera una economía internacional más abierta y transparente. Esto significó que los acuerdos

² Para una mejor comprensión del regionalismo abierto, se puede consultar el documento *Transformación productiva con equidad* publicado por CEPAL en 1994, en el que se recogen los planteamientos del regionalismo abierto.

de integración deberían de tender a eliminar las barreras aplicables a la mayor parte del comercio de bienes y servicios entre los signatarios, en el marco de sus políticas de liberalización comercial frente a terceros, al tiempo que se favorecía la adhesión de nuevos miembros a los acuerdos.

El marco teórico del regionalismo abierto se aplicó al proceso de integración centroamericano en 1995 (CEPAL, 1995). En esa época, las políticas de reforma estructural habían promovido la apertura y la liberalización de las economías, a la vez que se iniciaba la reactivación de los proyectos integracionistas tras la firma de los Acuerdos de Esquipulas. Ambas fuerzas fueron equilibradas para conciliar libre comercio e integración, lo que ha permitido a la subregión centroamericana avanzar en diversos frentes y a distintas velocidades. La unión aduanera fue pospuesta, al tiempo que se asumieron compromisos arancelarios variados con terceros países, pero se ha avanzado en frentes tan diversos como el de la seguridad, compra de medicinas, coordinación de políticas de pesca e inversión en infraestructura con vocación regional, entre otros.

2. Veinte años de esfuerzos para la inserción internacional de la región centroamericana

Tras varias décadas de puesta en vigor de políticas para el desarrollo e inserción en la economía internacional de América Latina en general, y la subregión centroamericana en particular, existe amplia experiencia para reflexionar y reformular la estrategia de la subregión a fin de afrontar los tiempos de cambio en el paradigma global. En especial, se deberían de repensar dos de los beneficios clásicos que se atribuyen a la liberación comercial.

En primer lugar, se debe reflexionar sobre los beneficios en cuanto a bienestar y desarrollo que se atribuyen a mayores flujos comerciales. En estudios recientes se afirma que no hay datos contundentes ni pruebas concluyentes (LeGoff y Singh, 2013; Red centroamericana de monitoreo del DR-CAFTA, 2011) sobre los efectos netamente positivos en el desarrollo, equidad y bienestar de los países en desarrollo a partir de la liberalización multilateral o de los acuerdos de libre comercio. Del mismo modo, no se puede pasar por alto el hecho de que los incrementos de la renta no repercuten por igual en la población y que un aumento de la renta media puede no significar mayor bienestar general. Actualmente, países ejemplo de éxito por su internacionalización —como Chile, Costa Rica y Panamá— registran altos niveles de desigualdad, que en principio se explica en gran medida por los desequilibrios entre la productividad del sector vinculado al comercio internacional y el sector productivo interno (Padilla y Alvarado, 2014). Estos hechos invitan a analizar y estudiar las características estructurales internas de los países relacionadas con las dinámicas de desarrollo económico. Presentar una mayor apertura y diversificar los intercambios comerciales no parecen, por tanto, factores determinantes y exclusivos de mayores niveles de desarrollo socio-económico, especialmente en los países menos avanzados.

Por otra parte, la idea de que la liberalización bilateral sería un facilitador de la liberalización a nivel multilateral no parece haber cristalizado, como se preveía al iniciar la ola de acuerdos de libre comercio a nivel global. El Banco Mundial, por ejemplo, cuestiona la tesis de que la profusión de acuerdos regionales de integración despejaría el camino al libre comercio multilateral o que las normas que la Organización Mundial de Comercio (OMC) impusiera (mediante reforma de los artículos XXIV del GATT y V del GATS) a los acuerdos regionales conducirían al multilateralismo (Schiff y Winters, 2004). Aun cuando en la práctica los acuerdos adoptados en el marco del regionalismo provocaron un proceso general de reducción de los niveles de protección arancelaria, no ha funcionado el esquema de su efecto dominó —que hace a todos sumarse a acuerdos que acaban reforzando lo multilateral— ni las negociaciones de estos acuerdos han simplificado o facilitado las negociaciones multilaterales gracias al ejercicio conjunto de soberanía sobre las políticas comerciales de los Estados miembros.

En cuanto al regionalismo abierto, la estrategia se mostró como un factor determinante en la apertura comercial experimentada por la economía latinoamericana en las últimas décadas, tanto la multilateral como la de bloques regionales. En una cierta y relevante medida, el regionalismo abierto ha promovido una mayor eficiencia y un incremento de intercambios comerciales. Sin embargo, su impacto en el bienestar global, particularmente de los países en desarrollo, no ha sido tan eficiente como se

prometía. La propuesta tuvo la virtud de permitir el desarrollo simultáneo de estrategias de inserción internacional e integración económica con objetivos que no siempre eran complementarios.

Asimismo, se dio por supuesto que cualquier iniciativa en el marco del regionalismo contribuiría a la multilateralización del libre comercio, lo que favoreció que las uniones aduaneras sobrevivieran a un entorno en el que, desde organismos multilaterales, gobiernos y academia anglosajona, se desconfiaba drásticamente de su eficiencia y resultados. En el caso centroamericano, la lógica de este proceso no se paralizó ni se descartó, aunque debió enfrentar los efectos de múltiples acuerdos de libre comercio unilaterales que perforaban el arancel común, forzaban incumplimientos de los acuerdos regionales arancelarios o hacían imposibles los esfuerzos por situar el proyecto de unión aduanera en niveles de suficiente atención gubernamental.

Tras 30 años de vigencia, el paradigma económico ortodoxo da muestras de agotamiento al formar parte de la crisis actual y se manifiesta en las dudas que generan las propuestas de mayor liberalización comercial sobre el escenario multilateral. La crisis de estos últimos años remite a patrones de comportamiento que han dado pie al concepto de ‘neoproteccionismo’. Muestra de estas dudas es el estancamiento en las negociaciones de la Ronda de Doha. Lanzado en 2001, este proceso quiso ofrecer el marco de la liberalización multilateral como espacio para la sistematización y reordenamiento de los acuerdos regionales de integración y comercio que tanto crecieron en todo el mundo en los últimos 30 años (Fiorentino, 2011). Sin embargo, el estancamiento del proceso y de la propia OMC han hecho fracasar el intento, por lo que cobra fuerza las tesis de una liberalización multilateral a través de la proliferación de acuerdos regionales de integración y libre comercio (Lipsey y Murray, 2011).

3. ¿Momento para nuevas ideas en la integración centroamericana?

Durante tres décadas, el enfoque económico dominante sostuvo que de cara a un deseable libre comercio multilateral, los acuerdos regionales o los mecanismos de integración eran negativos. Muy relacionada con esta reflexión —y éste es un componente clásico del debate sobre el desarrollo— se halla la discusión acerca de si el crecimiento económico depende ante todo del mercado exterior o, más bien, del desarrollo de un mercado interno. La demanda de productos en los países en desarrollo sólo se incrementa a partir del comercio internacional si hay un significativo grupo de la población con acceso a los beneficios de este comercio. En caso de no existir esta demanda interna, los beneficios del comercio se agotan en sí mismos, y tienden a generar economías duales (Padilla y Alvarado, 2014).

Cabe contemplar, entonces, otras evidencias que refuerzan el interés de la integración centroamericana como subóptimo. El análisis de la evolución en los últimos años de los procesos de integración económica, basados en uniones aduaneras (Wonnacott y Wonnacott 2011; Lipsey y Smith, 2011), cuestiona las críticas sobre su ineficacia, a la vez que matiza la relevancia de los riesgos de desviación de comercio y profundiza en el análisis específico de las transformaciones generadas por el comercio intrarregional y otros efectos de las uniones aduaneras.

La percepción de que las uniones aduaneras son ineficaces podría desplazar a la integración a un segundo plano de las prioridades políticas, incluso cuando su formulación actual no cuestiona la firma de acuerdos de libre comercio simultáneos a los regionales y acepta la importancia comercial de terceros países. Esa postura es la que mantienen los recientes trabajos del Banco Mundial en torno al comercio en Centroamérica que se enfocan en el aprovechamiento de los acuerdos de libre comercio firmados por la subregión (López y Shankar, 2011) o en la necesidad de concentrar los esfuerzos en eliminar las barreras que dificultan el transporte y la logística (Schwartz, 2012) y no contemplan las aportaciones del comercio intrarregional para sectores con más oportunidades en los mercados regionales.

Las características del entorno han cambiado definitivamente en esta transición a un nuevo ciclo y la propuesta de regionalismo abierto igualmente debe evolucionar. Su evolución no debe ser entendida desde una posición de conflicto entre los acuerdos de libre comercio y los acuerdos de integración regional, sino que se trata de enfatizar la necesidad de asegurar su complementariedad y de otorgar relevancia a la agenda complementaria de los acuerdos, así como a la agenda política y económica del desarrollo.

En este contexto, se renueva el interés por el tipo de argumentos basados en el concepto de subóptimo ³ (*second-best*), en lugar del restrictivo óptimo de Pareto, en el que se subordina el óptimo social al óptimo particular de todos y cada uno de los individuos. La teoría del subóptimo sostiene que si no se cumplen todas las condiciones del óptimo paretiano, puede haber un conjunto de segundas opciones que representen la maximización del bienestar alcanzable.

Como es conocido, se trata de un supuesto que sustenta la eficiencia de las uniones aduaneras cuando no se producen las condiciones necesarias para un libre comercio eficiente y sin obstáculos. Este marco analítico es relevante actualmente cuando el escenario del comercio internacional está condicionado por:

- a) El debate sobre los efectos y límites de la globalización.
- b) La crisis del libre comercio multilateral ante las dificultades de lograr acuerdos sustanciales en el marco multilateral de la Ronda de Doha.
- c) La profusión de soluciones regionalistas al atasco multilateral, esta vez especialmente entre países desarrollados, como en el caso del TTIP y el TPP.
- d) La ausencia de evidencias indiscutibles que demuestren la mayor eficiencia y eficacia de los acuerdos de libre comercio sobre iniciativas de integración económica.
- e) El agotamiento de las oportunidades asociadas al comercio Norte-Sur, objeto principal de atención del regionalismo abierto, y por el crecimiento del comercio Sur-Sur más proclive a acuerdos regionales de integración económica con uniones aduaneras y políticas de desarrollo económico.
- f) La recuperación del interés en los procesos de desarrollo, las oportunidades asociadas al comercio y a los mercados intrarregionales y a los acuerdos regionales que los promueven.

Este entorno internacional ha conducido a que algunos organismos multilaterales como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) se muestren más abiertos a las aportaciones de las uniones aduaneras o de los procesos clásicos de integración regional en América Latina, apoyando la innegable evolución en la conceptualización de la integración. Esto se aprecia en la complejidad e interés conceptual y práctico de la propuesta de Estrategia Sectorial de Apoyo a la Integración Competitiva Regional y Global (BID, 2011; Tres y Pascual, 2012), que incluye elementos institucionales y jurídicos para una visión más compleja de estos procesos en su sugerencia de enlazar el trabajo en lo que denominan el *software* y *hardware* de la integración.

Si bien los períodos de transición no son propicios ni para definir los paradigmas que se impondrán a mediano plazo ni para darles un nombre específico, en América Latina —como se verá en el siguiente apartado con más detalle— emerge un regionalismo estratégico.

B. El cambio de paradigma sobre la integración regional: surgimiento del regionalismo estratégico

La integración latinoamericana ha estado marcada en los últimos años por la profusión de acuerdos de naturaleza diversa: comerciales, de cooperación y de integración (Santos, 2013). A los acuerdos clásicos (SICA, CAN, CARICOM, MERCOSUR) se suman UNASUR y ALBA, que se añaden a los acuerdos Norte-Sur (TLCAN, DR-CAFTA, Acuerdo de Asociación CA-UE) y a un amplio catálogo de acuerdos comerciales bilaterales e interregionales. La multitud de acuerdos genera una ampliación de la liberalización comercial de bienes y servicios que compensa parcialmente los escasos avances de los objetivos planteados en el marco de la OMC. Así, por ejemplo, el DR-CAFTA logra su aplicación multilateral de tal manera, que amplía al grupo de países signatarios las reglas comerciales pactadas,

³ Planteado por Meade, J. E. en *The Theory of Customs Unions* (1956) y desarrollado y universalizado precisamente por Lipsey, R. G. y K. Lancaster en su obra *The General Theory of the Second-best*, de 1956.

profundizando así la liberalización comercial entre ellos. De este panorama general ha surgido la revisión del paradigma de la integración en América Latina, que parece transitar del regionalismo abierto hacia un regionalismo estratégico.

El regionalismo latinoamericano de los últimos años se ha caracterizado por presentar una abundante oferta de propuestas integracionistas de distinta naturaleza. Amparado por la permisividad epistemológica y por la ambigüedad semántica del término “integración”, han surgido proyectos basados en la integración regional, en el libre comercio, en el asociacionismo o en la cooperación regional, con objetivos diferentes y distintos niveles de participación. La flexibilidad ha posibilitado que varios países formen parte de diversos procesos cuya complementariedad no es evidente. Las modalidades del regionalismo latinoamericano se pueden catalogar en tres grandes grupos:

- Bloques de libre comercio y espacios de preferencias arancelarias, como la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), el DR-CAFTA, los múltiples acuerdos bilaterales existentes entre países latinoamericanos y terceros; o la emergente Alianza del Pacífico. En el cuadro 1 se muestran los diversos acuerdos de los que los países centroamericanos forman parte.
- Procesos de integración regional cuyo objetivo es la conformación de una unión aduanera y la profundización en políticas comunes, como la Comunidad Andina (CAN), la CARICOM, el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) o el SICA.
- Procesos de cooperación, colaboración y complementariedad en temas de desarrollo, políticos, sociales y económicos, como el ALBA-TCP, la Asociación de Estados del Caribe (AEC), la CELAC, la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA), el Proyecto Mesoamérica y la UNASUR.

CUADRO 1
CENTROAMÉRICA Y REPÚBLICA DOMINICANA: TRATADOS DE LIBRE COMERCIO, 2013

| | Costa Rica | El Salvador | Guatemala | Honduras | Nicaragua | Panamá |
|-------------------------|-------------|-------------|-----------|----------|------------|----------|
| Canadá | nov-02 E.M. | E.N. | E.N. | ago-11 F | E.N. | may-10 F |
| CARICOM | nov-05 | | | | | |
| CARIFORUM-Unión Europea | | | | | | |
| Colombia | | feb-10 | nov-09 | mar-10 | | Sep-13 |
| Chile | feb-02 | jun-02 | Mzo-10 | jul-08 | Feb-2010 F | mar-08 |
| China | ago-11 | | | | | |
| Estados Unidos | | | | | | oct-11 |
| Estados Unidos-RD-CA | ene-09 | dic-04 | mar-05 | mar-05 | oct-05 | |
| México | ene-95 | mar-01 | mar-01 | jun-01 | jul-98 | abr-14 F |
| México-Centroamérica | jul-13 | Nov-11 F | Nov-11 F | ene-13 | Nov-11 F | |
| Panamá | | | | | | |
| Panamá-Centroamérica | nov-08 | abr-03 | jun-09 | ene-09 | nov-09 | 03-09 |
| Perú | ene-13 | E.N. | Oct 11 F | E.N. | | may-12 |
| República Dominicana | | | | | | jun-87 |
| República Dominicana-CA | mar-02 | oct-01 | oct-01 | dic-01 | sep-02 | |
| Singapur | abr-10 F | | | | | jul-06 |
| Taiwán | | ene-08 | jul-06 | jul-08 | ene-08 | ene-04 |
| Unión Europea | oct-13 | oct-13 | dic-13 | ago-13 | ago-13 | ago-13 |

Fuente: Con base en Cordero (2013).

Notas: E. N. En negociación/E.M. En modernización/F: Firma

Aun cuando los vínculos y la cooperación entre territorios y naciones vecinas han existido siempre, la integración regional en América Latina se formalizó con la puesta en marcha de los primeros proyectos a fines de la década de 1950 y principios de la siguiente. Como se acotó en el apartado anterior, tras la crisis económica del decenio de 1980, su reactivación se produjo en la década siguiente con la perspectiva del regionalismo abierto, cuya referencia fueron los dos modelos marcados por la teoría clásica del comercio internacional: el óptimo del libre comercio y el subóptimo de la integración económica.

El modelo basado en el subóptimo de la integración regional define una ruta con varias opciones, pero se caracteriza por la creación gradual de una zona de libre comercio, de una unión aduanera y la aspiración de construir un mercado común regional, con el horizonte de otros avances en materia de unión económica o política.

Las dinámicas mencionadas en secciones anteriores y las transformaciones que han promovido en el sistema de relaciones internacionales desdibujan esos modelos. La integración latinoamericana, enfrentada a este escenario de incertidumbre, es uno de los ámbitos donde las transformaciones han sido más visibles. La aparición y confirmación de los nuevos proyectos alternativos que muestran la evolución del regionalismo abierto, regidos por principios sustancialmente diferenciados, han dado pie a la propuesta de un paradigma alternativo, que redefine sus objetivos y plantea una hoja de ruta basada en instrumentos y objetivos parciales diferentes.

Se trata de un regionalismo estratégico, caracterizado por su pragmatismo, que no acude a debates dogmáticos, que tiende a centrarse en una agenda de desarrollo más amplia, que excede lo comercial aunque no lo desprecia, y que concede prioridad a algunos de los obstáculos estructurales del desarrollo y a la provisión de bienes públicos; que recupera el concepto de unión aduanera como mercado estratégico para ampliar las oportunidades a sus sectores menos competitivos y para incorporar a sus miembros en las cadenas de valor regionales o globales, pero que enfrenta el reto de clarificar sus instrumentos institucionales y políticos para trabajar con orientaciones estratégicas claras.

América Latina muestra un panorama marcado por la convivencia de tres dinámicas de regionalismo: la de los procesos nacidos en el marco de la integración regional de los años 1950 y 1960; la de las iniciativas que se explican a partir del regionalismo abierto de la década de 1990 y la de los acuerdos que lo hacen ahora sobre la propuesta del regionalismo posliberal.

En consecuencia, cabe subrayar que América Latina es más heterogénea que nunca en este nuevo panorama, lo que dificulta el empleo de conceptos o narrativas generalizadores y unitarios. La dificultad de usar un discurso homogeneizador se aprecia con nitidez en el caso de las subregiones latinoamericanas de economías pequeñas. Centroamérica y el Caribe son subregiones alejadas del buen comportamiento general de la región ante la crisis, y comparten pocos de los factores de crecimiento y del buen desempeño general de América Latina en estos años. Su evolución reciente y su condición de países pequeños, dependientes de la importación de hidrocarburos y granos básicos, con escasas materias primas, muy vulnerables a los choques externos, refuerzan una creciente desatención cuando se proyecta el análisis de la región (Mata, 2013). En un caso similar se encontraría también México, cuyo vínculo con la economía estadounidense por el TLCAN representa una excepcionalidad con respecto a la tónica latinoamericana.

Algunos factores del entorno global han contribuido a la heterogeneidad de la región y a los cambios en los paradigmas regionalistas. En el ámbito económico, la crisis sufrida por un buen número de países a finales del decenio de 1990 cuestionó en gran medida las bondades de las políticas de liberalización y de apertura profunda. Los modestos resultados obtenidos en términos de desarrollo por los acuerdos promovidos a principios de la década contribuyeron al escepticismo sobre los elementos más ortodoxos de dicha propuesta.

Por otra parte, la aparición de actores emergentes y su protagonismo dentro del sistema económico internacional elevó el precio de las materias primas a raíz de un aumento en su demanda. Las grandes economías latinoamericanas se hicieron más autónomas, especialmente las sudamericanas, y de forma sostenida alcanzaron índices de crecimiento elevados, mientras que se el Brasil se distinguió como potencia regional.

La progresiva consolidación de esta última tendencia hizo patente el distanciamiento entre los dos grandes ejes económicos y comerciales existentes en la región, de claras connotaciones geográficas, el conformado por los países sudamericanos, y el de los países del Caribe, México y Centroamérica. En materia política se produjo una alternancia en el signo ideológico de los liderazgos que alcanzaron los gobiernos. El predominio de la izquierda en los años 2000 elevó de nuevo la agenda del desarrollo sostenible y se rescataron elementos de posiciones estructuralistas y dependentistas, se amplió su espectro de intervención, así como se intentó equilibrar la tensión entre las posiciones reformadoras y la izquierda populista. Esta izquierda se ha comportado con mayor pragmatismo al abrazar la democracia pluralista, se ha distanciado de la globalización como producto de la ortodoxia económica centrada en el equilibrio macroeconómico, con ajustes prolongados, reducción del Estado y apertura económica, pero reconoce su irreversibilidad y define instrumentos para participar en ella de manera provechosa.

La actual apuesta por la integración regional responde a tres líneas de acción del programa tradicional de la izquierda latinoamericana: la tradición unitarista antiimperialista, que aspira a alcanzar la plena autonomía de la región en el sistema de relaciones internacionales; la política, que propone a la región afrontar el diseño y la construcción de sus propias políticas de desarrollo al margen de imposiciones externas, y la económica, con la integración como instrumento de inserción a la economía global, la cual ofrece capacidad de transformación y proporciona autonomía a las relaciones comerciales de la región.

La propuesta del regionalismo posliberal nace del ámbito específico del regionalismo latinoamericano y está localizada en procesos aún no plenamente consolidados, lo que sugiere la necesidad de mantener un principio de cautela para apreciar su evolución en el marco de las iniciativas de regionalismo en América Latina. Sin embargo, su desarrollo está particularmente ligado a tres de ellas: la Comunidad Suramericana de Naciones (Declaración de Cuzco, 2004); su transformación en la UNASUR en Brasilia, 2008 ; y el proyecto de ALBA-TCP, puesto en marcha en el año 2004 por Cuba y la República Bolivariana de Venezuela. Precisamente, en torno a las fechas de la creación de la UNASUR, emergió la idea del regionalismo posliberal (Motta Veiga y Ríos, 2007; Sanahuja, en su última revisión de 2012; y Santos, 2013) (véase el recuadro 1).

Las propuestas del regionalismo posliberal introducen novedades sustanciales con respecto al regionalismo abierto, pero mantienen las tensiones, propias del regionalismo y la integración, entre intereses nacionales y regionales; entre supranacionalidad y cooperación intergubernamental; entre mercados regionales y globales; entre cadenas regionales y globales de valor, o incluso entre los ministerios de relaciones exteriores y los de economía o finanzas en la conducción del proceso. El análisis del regionalismo posliberal y su interpretación en las iniciativas latinoamericanas muestra algunas debilidades de este marco analítico (véase el recuadro 2).

Es importante indicar que existe el riesgo de intentar aplicar el regionalismo posliberal a los modelos clásicos de integración, superponiendo una nueva capa de iniciativas de regionalismo para esta segunda década del siglo XXI, sin cerrar los viejos espacios de integración aún vigentes.

El cambio de paradigma sobre la integración latinoamericana ha afectado los procesos de integración clásicos, y en todos los casos ha generado tensiones entre sus aspiraciones comunitarias y una gobernanza efectiva dominada por el intergubernamentalismo. En el caso de la CAN y el MERCOSUR, han sido los propios países miembros los que han promovido la creación de nuevos espacios de integración, y en ambos procesos, diseñados bajo el modelo del regionalismo abierto, se cuenta con estructuras verdaderamente integracionistas. La pregunta sobre la pertinencia de mantener estos procesos o de proceder a su incorporación al marco de la UNASUR está abierta pero no ocupa un espacio relevante en el debate.

Por otra parte, los esquemas integracionistas centroamericanos (SICA) y caribeño (CARICOM) se han mantenido al margen de los mencionados debates. Estas áreas no se cuentan entre las favorecidas por las transformaciones globales, por cuestiones relacionadas con la disponibilidad de sus recursos naturales, su tamaño o capacidad. En el caso de Centroamérica, la doble vía del regionalismo abierto ha sido reforzada, por un lado, mediante su política de acuerdos de libre comercio y, por otro, merced a los acuerdos regionales en el marco del establecimiento de la unión aduanera para aprovechar las oportunidades de los mercados intrarregionales. La incorporación de algunos países centroamericanos y

caribeños a la ALBA-TCP responde a intereses políticos y económicos puntuales, que no se han extendido y no marcan una tercera línea de trabajo o negociación. Lo mismo vale para la adhesión de Costa Rica a la Alianza del Pacífico y la intención de Panamá de seguir esa vía.

RECUADRO 1 PRINCIPALES ARGUMENTOS Y CARACTERÍSTICAS DEL REGIONALISMO POSLIBERAL

1. La primacía de la agenda política y de desarrollo en sustitución de la agenda comercial y de la agenda ortodoxa dominantes en el período anterior. La vuelta de la política se aprecia también en el ejercicio de liderazgos hegemónicos que buscan la consolidación de una mayor autonomía de la región en el sistema de relaciones internacionales, representados principalmente por la República Bolivariana de Venezuela y el Brasil.
2. El liderazgo del Estado en el proceso, como garante de la agenda desarrollista, en paralelo a la reducción del protagonismo del mercado.
3. El pragmatismo y la flexibilidad en el desarrollo de los acuerdos, manteniendo las dinámicas de geometrías variables y múltiple pertenencia. Se sigue apostando por estructuras intergubernamentales en un marco institucional menos exigente que opta por el mantenimiento de instituciones comunes, pero se centra en la coordinación de políticas.
4. La cooperación en políticas sectoriales como eje del proceso, usando la integración como un ámbito propicio para el enfoque regional y cooperativo de las políticas, de educación, medioambiente, energía, infraestructura, seguridad e incluso políticas sociales, que son las que han generado experiencias más celebradas. La consideración de que estos asuntos estaban acotados a las políticas nacionales desaparece cuando se identifica la existencia de problemas comunes, muy difíciles de afrontarse en solitario.
5. La aceptación de la necesidad de “ciudadanizar” el proceso, permitiendo su legitimación por la vía de la participación. La confirmación de la apuesta regional en el marco del Estado democrático lleva a abrir la participación a los actores no estatales, atendiendo de esta manera la solicitud de aquellos grupos con mayores intereses en el proceso. No es una característica exclusiva del nuevo paradigma porque se trata de una demanda ya presente en todos los procesos de integración anteriores. Cabe acotar que la aplicación de este rasgo tiende a perder fuerza con el tiempo.
6. La renuncia a algunos de los principios o instrumentos tradicionales de la integración, como a las aspiraciones supranacionales, al diseño de instrumentos de solidaridad específicos o a la creación de uniones aduaneras (ahora en suspenso hasta saber con precisión la complementariedad de UNASUR o ALBA con la CAN o MERCOSUR).
7. El fuerte carácter endógeno de la propuesta, nacida de la renovación de las aspiraciones de autonomía y de la reivindicación de un modelo de desarrollo propio que se aleje de otras propuestas procedentes del exterior, al igual como ya ocurrió en las décadas de 1950 y 1960.

Fuente: Elaboración propia.

En definitiva, el nuevo paradigma refleja las dificultades que enfrenta la región para conjugar sus tradicionales aspiraciones integracionistas con el predominio de los intereses de los Estados nacionales, vigentes desde su constitución como tales. La diversidad que muestra la integración latinoamericana es también fruto de su creciente heterogeneidad, una variable que restringe la posibilidad de referirse a la región como un todo. En el marco de este debate, el desarrollo y su interés por las potencialidades de la integración de los países centroamericanos y caribeños está marcado por su condición de países pequeños y desiguales. Por ello, en este nuevo escenario se incrementa la confianza de Centroamérica y el Caribe en la integración como solución a las dificultades estructurales derivadas de su tamaño y capacidad de inserción y participación en la comunidad internacional.

RECUADRO 2

DEBILIDADES DEL REGIONALISMO POSLIBERAL COMO MARCO ANALÍTICO DE LA INTEGRACIÓN

1. Comparte el carácter reactivo de su formulación con el regionalismo abierto de las décadas anteriores. Es decir, ofrece un buen marco para analizar la realidad y explicar los planteamientos e iniciativas regionalistas que tanto protagonismo han mostrado. En cambio, no ofrece una propuesta conceptual sobre los fundamentos, objetivos, alcances e instrumentos de las modalidades de regionalismo derivadas de este paradigma.
2. Plantea un esquema conceptual laxo que puede desvirtuar los ámbitos más avanzados de la integración, como aquellos que exigen compromisos e instrumentos comunitarios. Es susceptible de ofrecer argumentos a los intereses contrarios a la integración o a los sectores y países más reticentes para asumir compromisos. La propuesta del regionalismo posliberal no diferencia todavía entre la naturaleza distinta de procesos como UNASUR o Mercosur, CARICOM o ALBA, SICA o CELAC.
3. Desatiende la agenda de la integración económica y la de inserción internacional de las economías. Al centrarse en la agenda del desarrollo, evita el economicismo pero deja en un segundo plano los asuntos comerciales y económicos. En la práctica, éstos quedan desatendidos en UNASUR, ALBA o MERCOSUR, e iniciativas como la Alianza del Pacífico u otros acuerdos preferenciales de comercio asumen esa agenda. Más allá de las virtudes de propuestas como las anteriores, el regionalismo posliberal podría representar entonces un desincentivo para apostar por el esquema de las uniones aduaneras, lo que podría ser irrelevante para Brasil o México, pero no lo es para el Uruguay, el Paraguay, Centroamérica ni el Caribe.
4. Es un planteamiento que no todos los países o gobiernos de la región podrían aceptar. Su aparición se fundamenta en los procesos de desarrollo económico y político que se han dado en la región y en la revisión de un modelo de desarrollo excesivamente centrado en la inserción internacional como eje de crecimiento. Sin embargo, algunos países participan en los nuevos esquemas del regionalismo con reticencias ante la manera de expresar el deseo de autonomía política en la participación de América Latina en el mundo. Esta expresión está frecuentemente marcada por un discurso de rasgos más radicales procedente de los países del ALBA. Otros países, particularmente México, Chile, Perú y Colombia, se justifican mediante un discurso con matices más neutrales.

Fuente: Elaboración propia.

C. La necesidad de renovar los Acuerdos de Esquipulas como eje del discurso sobre el desarrollo en Centroamérica

Al comienzo de la década de los noventa concluyó en Centroamérica un convulso período de su historia, caracterizado por violentos conflictos internos e intrarregionales. Los Acuerdos de Paz de Esquipulas I y II trajeron la paz a la región y abrieron un proceso de transición democrática en un entorno de optimismo que auguraba avances significativos en el desarrollo político y económico de la región.

La firma de los acuerdos de paz prometía también un modelo distinto de desarrollo. Ahora bien, varios expertos de la región (Torres-Rivas, 2011; Close, Martí y Mc Conell, 2011; Martí, 2009) han subrayado que los procesos revolucionarios que hicieron estallar los conflictos no trajeron cambios de alto calado en las estructuras políticas y económicas de la región, y ni siquiera se han podido cerrar completamente las heridas de la guerra (Martínez Barahona y otros, 2012). El análisis de estos 25 años permite afirmar que los procesos de paz en Centroamérica sirvieron para instalar regímenes democráticos y para consolidar un modelo económico alineado con el “Consenso de Washington” que ha facilitado la inserción de Centroamérica en la economía mundial. Sin embargo, la subregión sigue teniendo pendiente asignaturas como reducir la desigualdad social o mejorar su institucionalidad.

La construcción de la democracia y el desarrollo a partir de los acuerdos de paz se emprendieron como elementos principales de la reactivación del proceso de integración regional. Los países centroamericanos se unieron así a la nueva ola en la integración latinoamericana de los años noventa, y reestructuraron el Mercado Común Centroamericano, transformándolo mediante nuevos tratados en el SICA, un esquema multidimensional que definió un nuevo marco político y estratégico y amplió el entramado jurídico e institucional.

Centroamérica ha logrado avances en materia de desarrollo económico al impulsar economías más diversificadas, abiertas al exterior y con un dinámico comercio intrarregional, base de un mercado centroamericano, con empresas de todo tamaño actuando con criterio regional. Sin embargo, los países centroamericanos no han logrado crear un modelo de bienestar que permita propiciar el desarrollo para alcanzar sociedades más equitativas y con niveles reducidos de pobreza.

Tras 25 años de democracia, en Centroamérica se vive con desencanto y resignación las frustradas expectativas de democratización profunda y de cambios estructurales de sus inequidades. Aunque la subregión se ha transformado de forma intensa, persisten todavía problemas como los elevados índices de pobreza, la alta desigualdad en el ingreso, problemas de acceso a la salud, informalidad creciente en el mercado laboral y alta vulnerabilidad a los eventos extremos de la naturaleza. Mención aparte merecen las situaciones de violencia que se manifiestan en una de las más altas tasas mundiales de homicidios dolosos, en particular en el Triángulo Norte del Istmo (Banco Mundial, 2011). La democracia formal está instalada en toda la región pero en un contexto de debilidad institucional que se expresa, entre otras formas, en las crisis políticas en Honduras y Nicaragua, los diferendos territoriales y la debilidad de los partidos políticos en casi toda la región.

Los avances dispares en el desarrollo socioeconómico son un síntoma del agotamiento de Esquipulas como eje del desarrollo centroamericano. Tras la finalización de los procesos e instrumentos de desarrollo propiciados por los Acuerdos de Esquipulas —pacificación, reactivación del proceso de integración, generalización de la cooperación al desarrollo, firma del DR-CAFTA y del Acuerdo de Asociación con la Unión Europea—, la subregión ha mejorado su situación en términos generales pero sigue sin resolver los problemas estructurales que frenan su desarrollo.

El expresidente de Guatemala Vinicio Cerezo, desde la Fundación Esquipulas para la integración Centroamericana, ha mencionado en repetidas ocasiones la necesidad de redefinir Esquipulas y buscar una tercera etapa en el proceso. En su formulación, la Fundación plantea un Esquipulas de la integración, basado en políticas sectoriales y temáticas, a fin de recuperar las grandes inversiones en infraestructuras como motor de empleo y desarrollo.

Del mismo modo, el paradigma de desarrollo bajo el que se diseñó Esquipulas parece ya agotado. Como se explicó en secciones anteriores, los cambios en el paradigma global, junto al diseño y discusión de la agenda post-2015, propician una renovación del modelo de desarrollo centroamericano.

IV. Cuatro desafíos estratégicos de la integración centroamericana

En momentos de mutación del entorno global, de búsqueda de nuevos instrumentos de gobernanza global en un marco de debilidad económica, de construcción de nuevas geometrías en el conjunto latinoamericano, Centroamérica enfrenta nuevos retos en su proceso de consolidación de la democracia y de búsqueda de mayores cotas de equidad y desarrollo. En este marco de transición, persisten diversos interrogantes sobre el desarrollo económico de la subregión centroamericana que hacen referencia a los determinantes de las políticas de su modelo de desarrollo. En este apartado se reflexiona y se plantean algunas recomendaciones sobre el papel de la integración centroamericana en el futuro inmediato de la subregión y sobre sus potencialidades como instrumento de desarrollo. En este período de transición con manifestaciones intensas tanto globalmente como en América Latina, es importante evaluar el impacto de estos cambios en la integración centroamericana y su papel en el futuro inmediato.

En el período 2006-2013 la integración centroamericana ha evolucionado de forma significativa. En los próximos años el SICA podría avanzar en la reducción de algunos de los problemas que limitan su eficacia, para lo cual la subregión deberá responder a retos cuya solución apunta a la profundización del proceso de integración regional. Estos logros y estos retos presentan una serie de incentivos para profundizar la integración regional. Dichos incentivos se manifiestan de diversas formas: positivos, derivados del éxito de las iniciativas integradoras desarrolladas hasta el momento; negativos, aquellos que se derivan de retos aún por resolver en la región, y otros de carácter incierto que surgen a raíz del momento de transición a nivel global y que pueden amenazar los logros conseguidos por el proceso de integración centroamericano. Independientemente de la naturaleza que sean, estos fenómenos actúan como incentivos para profundizar la integración regional en las áreas que aportan a Centroamérica oportunidades de desarrollo y que en esta sección se resumen en cuatro grandes retos.

En primer lugar, cabe subrayar que Centroamérica ha avanzado en la creación de atractivos resultados que presentan a la integración como un proceso positivo para sus Estados miembros. Los países centroamericanos encuentran actualmente atractivos tangibles en la integración en al menos las siguientes cinco áreas:

- a) El interés por Centroamérica como un mercado agregado, que permita enfrentar las dificultades derivadas de su tamaño y la capacidad de inserción y participación en la

comunidad internacional, se ve reforzado por los incentivos que ofrece la unión aduanera imperfecta (o zona de libre comercio con arancel externo parcial, como afirma la SIECA). Su consolidación fue afectada por reiteradas ofertas de libre comercio y por la aplicación de otras políticas contrarias. Una vez que ya se ha extendido el marco de acuerdos de libre comercio con los principales socios de la región, la presión se ha reducido y se pueden consolidar progresivamente algunos asuntos pendientes para el establecimiento definitivo de la unión aduanera y la promoción del comercio intrarregional.

- b) El crecimiento de las cifras de comercio intrarregional y los flujos de inversión intrarregional son más altos que en cualquier otro ámbito subregional latinoamericano, ya sea de integración o de libre comercio. Las conexiones y articulaciones empresariales que se han generado son una fortaleza de la integración.
- c) Los fondos de cooperación canalizados a través del SICA se han incrementado, incluso por parte de países cooperantes que han anunciado la reducción de su cooperación bilateral y en un entorno de progresiva disminución de ésta.
- d) La capacidad renovada de convocar a socios y donantes, puesta en evidencia en la Conferencia Internacional de Apoyo a la Estrategia de Seguridad de Centroamérica del año 2011 y sus resultados posteriores.
- e) El acercamiento y toma de posiciones ante el SICA de gobiernos y agencias de cooperación de la comunidad internacional. Este acercamiento ha generado la incorporación de varios Estados observadores, entre ellos los Estados Unidos, y el reciente interés de la Federación de Rusia por convertirse en Estado observador, situación que se explica por la dinámica del grupo de países amigos en torno a la mencionada conferencia.

Existen otros ámbitos donde los países podrían encontrar incentivos que acrecienten su interés político por la integración en torno a los objetivos e instrumentos de desarrollo de políticas regionales ya en marcha en asuntos como los siguientes:

- a) La prevención de desastres naturales (con la política centroamericana de gestión integrada de riesgos como marco), la mitigación y adaptación al cambio climático (y la estrategia regional de cambio climático).
- b) El desarrollo de estrategias sectoriales en el terreno del turismo (Plan Estratégico de Desarrollo Turístico Sostenible 2009-2013), o en la agricultura y el desarrollo rural (Política Agrícola Centroamericana o Estrategia Centroamericana de Desarrollo Rural).
- c) La representación conjunta ante foros internacionales o conferencias temáticas relevantes, como podría ser el diálogo migratorio con los Estados Unidos.

La integración enfocada en sectores o temáticas es también un rasgo prominente de la evolución reciente del SICA y una característica fundamental de un regionalismo estratégico. Sin embargo, aún se está en proceso de implementación y consolidación, por lo que la valoración exige todavía algunas evidencias y análisis de efectos e impactos.

También es importante advertir que el proceso de integración debe superar varias debilidades relacionadas con las expectativas de los miembros y el modelo que guíe las acciones a seguir. En primer lugar, se debe superar el exceso de objetivos a partir de expectativas poco realistas. Esto genera una crisis de expectativas que a menudo no está relacionada con problemas de eficacia y resultados.

En segundo lugar, la integración centroamericana podría avanzar mejor en medio de sus complejidades con un modelo claro que le proporcione fundamento y sirva de guía. Actualmente, la integración regional se apoya en un marco teórico multidisciplinar, que debe acudir a muchas fuentes y a cuya clarificación no han contribuido conceptos confusos como el del regionalismo ni percepciones del asunto con lenguaje común, pero profundamente distintas entre las escuelas de pensamiento anglosajonas, latinoamericanas y europeas. Frente a la contundencia del discurso de la integración como instrumento de la sustitución de importaciones en la década de 1960, se atraviesa hoy por un proceso

multidimensional, más rico pero más impreciso, sin un fundamento teórico desarrollado y limitado por la falta de concreción de cada uno de sus Estados miembros sobre sus intereses explícitos en la integración.

Un tercer elemento estrechamente ligado con el anterior es la ausencia de propósitos específicos de los países en torno a la integración. Ninguno ha explicitado su agenda de objetivos o intereses a defender en la integración centroamericana. Excepto por algunas posiciones de Costa Rica con respecto a la unión aduanera y su participación en algunas instituciones además de las reflexiones de algunos centros de investigación,⁴ hay pocas posiciones oficiales con respecto a la integración. Los gobiernos de la región gestionan su agenda integracionista con declaraciones públicas de sus autoridades y en la negociación directa, pero no hay documentos escritos que detallen intereses nacionales.

Aun cuando es un asunto compartido por otras políticas y estrategias nacionales, esa ausencia provoca dos problemas. Por una parte, no hay políticas de Estado o consensos relevantes entre la clase política, los funcionarios estatales que representan al país en los órganos de la integración y la ciudadanía, lo que facilita polémicas que afectan a la integración cuando se producen las tensiones limítrofes o comerciales entre vecinos. Por otra parte, la ausencia de intereses explícitos promueve discursos y posiciones más ligadas con la retórica de la integración que con la realidad efectiva, que generan dudas en la ciudadanía y en los observadores sobre la voluntad política para que el proceso avance. Una duda basada en un mal diagnóstico que conduce a conclusiones erróneas. El diagnóstico se enfoca más a las debilidades de las instancias políticas e institucionales responsables de la integración desde el ámbito nacional y a la mencionada falta de propósitos específicos que orienten su desempeño.

A partir de este balance, se pueden destacar cuatro retos principales para la subregión:

- a) La definición de una agenda prioritaria consensuada que sirva como herramienta de planificación del proceso;
- b) El aprovechamiento de las oportunidades que ofrece una combinación rigurosa y adecuada de las negociaciones comerciales de la región;
- c) Una reforma institucional que promueva la articulación de intereses nacionales y regionales en torno a un esquema sensato y factible de adopción, ejecución y evaluación de las decisiones de sus Estados miembros, y
- d) La coordinación de la agenda con otros espacios internacionales de cooperación y concertación política.

A. La definición de una agenda prioritaria en torno al plan de acción del SICA

Por iniciativa de El Salvador y Guatemala, en 2010 se celebró una Reunión Extraordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno para la elaboración del “Plan de Acción” que serviría como relanzamiento del SICA. De la cumbre extraordinaria emanó el manifiesto para el relanzamiento de la integración centroamericana que explicaba los fundamentos de la reunión y, pese a que fue mencionado por la declaración presidencial, no es un documento oficial ni aprobado por los presidentes centroamericanos.

Junto con la declaración se aprobó un plan de acción que tiene un contenido pragmático y preciso. Ambos documentos se centran en las cinco prioridades marcadas por decisión presidencial en la agenda de la integración: la seguridad democrática, el cambio climático y la gestión integral de riesgos, la integración económica, la integración social, y el fortalecimiento institucional. Los sucesivos planes de

⁴ Los trabajos realizados al respecto en Costa Rica por el Proyecto Estado de la Nación y los trabajos del Círculo de Copán (ver Trejos, 2009). El trabajo de CEPAL sobre Panamá en la integración centroamericana (CEPAL, 2009) es un buen ejemplo del tipo de análisis que cubrirán este déficit de posicionamiento y facilitarían a los países el ejercicio de definir sus intereses en el proceso.

acción de las cumbres posteriores han ido perfilando el contenido de estas prioridades que marcan el desarrollo de la integración en estos años.⁵

Este Plan de Acción es importante porque dota de continuidad a los planes plurianuales en los que ha venido trabajando el proceso de integración desde el año 2007 y evita la tendencia de empezar de cero. Además, ofrece una agenda concreta y factible sobre cinco prioridades, lo que implica un esfuerzo de racionalización y priorización. También sirve como instrumento metodológico que facilita la concreción de acuerdos, la definición de competencias y el seguimiento de su ejecución. Finalmente, se plantea la necesidad de construir la agenda sobre los liderazgos nacionales, mientras se desarrolla el proceso de integración.

La necesidad de la construcción de una agenda sobre los liderazgos nacionales en el proceso de integración permite que los países definan sus intereses en ese contexto y se faciliten sus esfuerzos para promoverlos. A su vez, esta característica da mayor visibilidad a la voluntad política de los países por avanzar en la integración. El reto del proceso es ahora determinar qué quieren hacer los países con él y cómo plantean hacerlo. La definición de objetivos precisos es mucho más importante para los Estados recién incorporados como Belice o la República Dominicana.

El liderazgo de los países y de las instituciones debería de asegurar que el plan de acción marque la evolución del proceso y se persista en aplicar con flexibilidad los acuerdos adoptados. Es una cuestión de método y en eso la Secretaría General y las instituciones del SICA tienen una gran responsabilidad como guardianes de los acuerdos para evitar que las declaraciones de las cumbres presidenciales se desliguen del Plan de Acción. Este riesgo se basa en la inercia de las presidencias pro t mpore en cuanto a definir nuevos temas que marquen su gestión en el semestre o a la falta de constancia en los objetivos y procesos puestos en marcha en iniciativas multiparte, todo lo cual debe ser superado en aras de una agenda concreta que d  muestras de avance. Por otra parte, el Plan de Acción aún tiene deficiencias que se deben corregir, como los instrumentos de diseño de objetivos y la planificación de la implementación de una política. Si bien se han definido los grandes objetivos —con poca precisión en algún eje— y hay estrategias bien elaboradas que respaldan cada eje, falta precisar los objetivos de cada una de las cinco prioridades, definir metas a 2017 para cada una de ellas, estudiar el modo de ejecución más apropiado y consensuar indicadores que permitan hacer una adecuada gestión y seguimiento de dichas prioridades.

La ausencia de financiamiento suficiente en torno a la integración y la necesidad de contar con los apoyos de la cooperación internacional hace imprescindible clarificar los objetivos, planes, indicadores y modelos de trabajo a los socios de la región. El Plan de Acción es un elemento muy valioso para que Centroamérica coordine y defina según sus intereses la colaboración con sus socios y de la cooperación internacional.

B. El aprovechamiento del comercio: unión aduanera, comercio intrarregional y acuerdos comerciales

El modelo de integración económica fundado en la creación de una unión aduanera ha tenido que solventar distintas vicisitudes a lo largo de las dos últimas décadas. La dialéctica entre integración y libre comercio ha sido una condicionante de su evolución. Los apartados anteriores definieron un contexto en

⁵ La región cuenta con una agenda crecientemente ordenada que viene de la elaboración en años previos de un plan plurianual. Este plan se fundamenta en las numerosas agendas que ha aprobado la región en los últimos años, entre las que destacan las siguientes: Política Regional de Integración de la Pesca y la Acuicultura en el Istmo Centroamericano, 2005-2015; Política Agrícola Centroamericana, 2008-2017; Estrategia Regional Agroambiental y de Salud; Estrategia Centroamericana de Desarrollo Rural Territorial; Plan estratégico del Consejo de Ministras de la Mujer; Plan Estratégico para el Desarrollo Turístico Sostenible; Estrategia de Seguridad y su Desarrollo alrededor de la conferencia internacional de 2011; Estrategia Regional de Cambio Climático; Política Centroamericana de Gestión Integral de Riesgos (PCGIR); Agenda Estratégica Social y su posterior reestructuración; Estrategia Regional de Fomento del Emprendimiento en Centroamérica y República Dominicana – SICA-EMPRENDE.

medio de las transformaciones y debates sobre regionalismo tanto en América Latina como en el mundo. Ante este contexto, aparece un regionalismo estratégico como paradigma para guiar la integración de la región centroamericana.

Las estadísticas permiten constatar en Centroamérica indicios sobre el valor de la integración regional y de la unión aduanera que invitan a pensar en la generación de incentivos para potenciar el mercado intrarregional. No obstante, aún es necesario respaldar esos indicios con datos desagregados sobre los sectores que están detrás de las cifras de comercio, cómo enfrentan su acceso a los mercados y cuáles de ellos son los que más potencial de crecimiento pueden tener.

Si bien la subregión muestra altas tasas de crecimiento del comercio exterior, el dato más destacado es el creciente espacio que ha ganado el mercado centroamericano en el conjunto del comercio. Aun con la vulnerabilidad a los choques externos que caracteriza a la subregión y a las diferencias entre sus países, existen rasgos estructurales del comercio intrarregional que es importante subrayar. Por un lado, la evolución de las exportaciones extrarregionales e intrarregionales ha sido positiva y ambas se han incrementado a buen ritmo, con la excepción del decremento del año 2009. El comercio extrarregional ha avanzado en el período 2007-2011 a un ritmo promedio del 8,1% para las exportaciones y a un 4,8% para las importaciones. Por otra parte, el comercio intrarregional se elevó a un ritmo del 6,5% para las exportaciones y un 5,7% para las importaciones en el mismo período.

También es importante subrayar que el mercado intrarregional es el segundo destino de las exportaciones centroamericanas (con un 26%), cifra muy superior a la del porcentaje del comercio intrarregional en los demás procesos de integración en América Latina. De acuerdo con este dato, la integración centroamericana ostenta cifras suficientes de comercio intrarregional para ofrecer incentivos a sus Estados miembros y es posible diseñar estrategias para incrementar el comercio y el valor agregado regional de dicho comercio. No obstante, parece que es necesario el impulso político para cerrar las negociaciones pendientes y perfilar una estrategia más coherente y compacta respecto de los acuerdos comerciales con terceros.

Si bien el comercio intrarregional no ha compensado la contracción del comercio exterior durante la crisis internacional de 2008 y 2009, después de cifras muy negativas en el 2009, las exportaciones intrarregionales se elevaron más que las extrarregionales en los años 2010 y 2011 (14% y 34%, tomando de referencia los datos de 2009). El análisis del comercio intrarregional evidencia particularidades, así como intereses comunes que es importante destacar, porque de ellos pueden derivarse estrategias políticas para el proceso de integración (véase el recuadro 3).

El potencial de desarrollo que estrategias centradas en el aprovechamiento de la unión aduanera ofrecerían a determinados sectores productivos podrían ser muy significativas y de especial interés para los gobiernos de la región (Martínez Piva y Padilla, 2013). El comercio intrarregional centroamericano es, por tanto, un objeto de análisis relevante para el desarrollo de los países centroamericanos y los datos respaldan la existencia de potencialidades de desarrollo en determinados sectores productivos, principalmente para aquellos a los que les resulta más difícil beneficiarse de los acuerdos comerciales Sur (Centroamérica) – Norte (DR-CAFTA, UE, China).

La CEPAL, en coordinación con la SIECA, las Secretaría de Integración Turística de Centroamérica (SITCA) y el Centro de Promoción de la Pequeña y Microempresa (CENPROMYPE), presentó un estudio sobre las tendencias de fondo de las cifras de comercio. El trabajo (CEPAL, 2012a) abre una línea de mucho interés en el análisis del trasfondo estratégico de la unión aduanera y subraya el buen comportamiento del comercio exterior centroamericano. Se destaca la consolidación de los mercados intrarregionales, con una aportación relevante, tanto en crecimiento como en composición más diversa y de importante contenido intraindustrial (véase el cuadro 2). Este hecho opera a favor de una menor la vulnerabilidad a choques externos de la región. Los mercados regionales resultan de vital importancia no sólo porque contribuyen a reducir la dependencia, sino porque permiten la creación de sectores complementarios netamente diferenciados que pueden promover un desarrollo más equilibrado.

RECUADRO 3 ELEMENTOS RELEVANTES DEL COMERCIO INTRARREGIONAL CENTROAMERICANO

1. La participación absoluta de los países centroamericanos en el comercio intrarregional, medida en millones de dólares que cada país exporta en el conjunto del comercio intrarregional, indica que los principales exportadores intrarregionales son Guatemala, El Salvador y Costa Rica (en este orden), a distancia considerable de Honduras y Nicaragua, que parecen reproducir los problemas de las décadas de 1960 y 1970 en materia de desarrollo no equilibrado en el aprovechamiento de la Unión Aduanera. En términos de importaciones intrarregionales, la lista arroja este orden: Honduras, El Salvador, Guatemala y Nicaragua, dejando esta vez a distancia a Costa Rica. Aún no hay datos regionales que incluyan a Panamá en esta comparación.

2. El país para el cual el mercado centroamericano es más importante (tasa de participación relativa) es El Salvador (dirige a Centroamérica el 46% de sus exportaciones), seguido de Guatemala (37%). El que obtiene un porcentaje menor es Costa Rica (14%) y entre los dos extremos se sitúan Nicaragua (29%) y Honduras (21%).

3. La composición de la cesta de productos de exportación intrarregional arroja un contenido sensiblemente distinto al del comercio extrarregional. Es evidente su mayor diversificación en cuanto a capítulos arancelarios y la naturaleza industrial o agroindustrial de los productos más intercambiados, respondiendo así a lo que la teoría indica sobre el mayor valor agregado del comercio intrarregional.

4. El valor agregado de los flujos comerciales centroamericanos muestra que del total de las importaciones centroamericanas de bienes y servicios en 2011, el 61% son bienes y servicios intermedios, mientras que en 1990 representaban el 48%. Esto tiene su reflejo en el valor agregado de las exportaciones, cuyo componente foráneo ha crecido significativamente: en 2011 el 30% del valor de las exportaciones de la región correspondía a valor agregado foráneo, y en 1990 era el 22%. Sólo el 8% del valor agregado foráneo de las exportaciones centroamericanas provienen de Centroamérica. Este incremento del valor agregado foráneo subraya la oportunidad de diseñar planes para aumentar el valor agregado regional del comercio.

5. El análisis específico de la evolución por países de estas cifras es también muy interesante. Sobresale por su interés en términos de incentivos reales en el comercio el caso de Costa Rica, que es un país tradicionalmente consciente de las limitaciones que la Unión Aduanera pudiera plantear a sus estrategias comerciales con terceros, dado que es el país con la mayor capacidad exportadora de los cinco tradicionales socios de la Unión Aduanera. Es también el que aprovecha con mayor intensidad los acuerdos de libre comercio con terceros, como ha ocurrido tanto con el DR-CAFTA como respecto del actual comercio con la UE. Pese a su apuesta por los acuerdos con terceros, es el país de la subregión que menos crece en términos de comercio exterior en el período estudiado, al tiempo que su comercio intrarregional presenta el mayor índice de incremento (11% anual), aunque su participación es aún relativamente baja (14% de cuota del total de sus exportaciones).

6. Otros intercambios que merecen un análisis específico son las intensas relaciones comerciales entre El Salvador y Guatemala y entre estos países con Honduras. También los intercambios entre Nicaragua y Costa Rica, así como las cadenas regionales de valor que implican a estos pares de países en diversos sectores, como lácteos, granos básicos, carne, piensos para animales, entre otros.

Fuente: Elaboración propia.

Es importante ahondar en el análisis y diseño de políticas que faciliten el funcionamiento del mercado intrarregional como creciente dinamizador del desarrollo equilibrado para la región, y aporte elementos diferenciales y complementarios a la inserción de los países en los mercados internacionales. En este sentido, en el cuadro 2 se ofrece un menú de trabajo para el análisis de los sectores productivos más relevantes en el comercio intrarregional. Se espera que sirva de base para desarrollar un nuevo programa de trabajo en la Unión Aduanera, menos centrado en acuerdos arancelarios y normativa, y más enfocado en promover interrelaciones y cadenas regionales de valor que pongan a la integración económica más cerca de sus objetivos tradicionales. Estos objetivos se podrían formular como el incremento del valor agregado regional al comercio, la promoción de sectores más intensivos en mano de obra, oportunidades para sectores empresariales con menor acceso a mercados internacionales más exigentes en términos de volumen o calidad, así como sectores y actividades económicas de mayor valor agregado que generen mayor bienestar en la región.

CUADRO 2
CENTROAMÉRICA: ANÁLISIS DE LAS FORTALEZAS Y OPORTUNIDADES DEL COMERCIO
INTRARREGIONAL CENTROAMERICANO POR RUBROS, 2000-2010

| País | Fortalezas | Oportunidades |
|-------------|---|---|
| Costa Rica | Extractos, esencias y concentrados de café y preparados Otros grabadores y reproductores de sonido y aparatos de video Artículos de hierro o acero, n.e.p. * Carne bovina Refrigeradores y congeladores de alimentos | Poliamidas Transmisores y transmisores-receptores de televisión y radio Bebidas no alcohólicas, n.e.p. Leche y crema frescas Camisas para hombres y niños, de tejidos |
| El Salvador | Otros grabadores y reproductores de sonido y aparatos de video Artículos de hierro o acero, n.e.p. Bebidas no alcohólicas, n.e.p. Betún, coque de petróleo y mezclas bituminosas, n.e.p. Legumbres congeladas o conservadas temporalmente | Extractos, esencias y concentrados de café y preparados Papel de periódico Leche y crema frescas Carne bovina Preparados de harina para niños o usos dietéticos |
| Guatemala | Transmisores y transmisores-receptores de televisión y radio Otros grabadores y reproductores de sonido y aparatos de video Artículos de hierro o acero, n.e.p. Bebidas no alcohólicas, n.e.p. Leche y crema frescas | Productos sin manuf. y artículos de tungsteno/molibdeno/tántalo/magnesio Jerseys/suéteres/conjuntos/chalecos y similares, de punto/ganchillo Aminoplastos Extractos, esencias y concentrados de café y preparados Melazas |
| Honduras | Otros grabadores y reproductores de sonido y aparatos de video Artículos de hierro o acero, n.e.p. Leche y crema frescas Otros artículos de confección de mat. textiles, n.e.p. Tejidos de punto o ganchillo, de fibras distintas de las sintéticas | Aceite de palma Transmisores y transmisores-receptores de televisión y radio Extractos, esencias y concentrados de café y preparados Bebidas no alcohólicas, n.e.p. Papel de periódico |
| Nicaragua | Bebidas no alcohólicas, n.e.p. Preparados de harina para niños o usos dietéticos Otros artículos de confección de mat. textiles, n.e.p. Tejidos de punto o ganchillo, de fibras distintas de las sintéticas Otros muebles y sus partes, n.e.p. | Polipropileno Leche y crema frescas Carne bovina Azúcar refinada Flores y follaje, cortados |

Fuente: CEPAL (2012a).

* n.e.p.: no expresadas en otra partida.

C. Reforma pragmática del marco institucional y jurídico

El proceso de integración centroamericano se ha actualizado varias veces y se encuentra hoy en uno de esos momentos importantes de reforma, cuyo éxito facilitará la integración y le dará un nuevo impulso. Se trata de continuar en 2014 las reformas iniciadas en 1997, con una propuesta basada en el informe BID-CEPAL (1997) y centrada en los principios de la unificación y la racionalización. Posteriormente, en 2004 se aplicaron nuevos criterios centrados en las propuestas de la Comisión ad hoc para la reforma institucional y el apoyo del Programa de Apoyo a la Integración Regional de la Unión Europea (PAIRCA-UE), fundamentadas en el principio de coordinación interinstitucional.

A partir de 2009 y hasta 2013 el marco institucional de la subregión se ha modificado en respuesta a mandatos presidenciales de modernización apoyados en el principio de la eficacia, pero sin un plan formalmente aprobado. La Secretaría General recibe mandatos explícitos de modernización institucional en un momento en el que las cumbres ordinarias de Jefes de Estado y de Gobierno se desarrollan con cierta regularidad y se refuerza el papel coordinador del Consejo de Ministros de

Relaciones exteriores y de la SG-SICA para el seguimiento de los mandatos presidenciales (véase el recuadro 4).

RECUADRO 4
PRINCIPALES AVANCES INSTITUCIONALES EN EL SICA, 2009-2013

1. Reforma del organigrama y de las funciones de las direcciones de la SG-SICA. Consolidación de la Dirección de Planificación, de la reciente creación de una Dirección de Integración, de la figura de la Dirección de Seguridad Democrática. Revisión de procesos en la Dirección de Administración y Finanzas y del trabajo de la asesoría jurídica del SG-SICA por lo que implica de rigor de las normas y procesos impulsados.
2. Diseño del Plan Plurianual 2009-2011 del SICA y propuesta de modernización del Sistema de la Integración Centroamericana. Se aprobó el Plan Estratégico 2009-2011 de la SG-SICA que tuvo un impacto limitado, pero cambió el funcionamiento interno de la SG-SICA e incrementó su productividad institucional.
3. Surgimiento del Comité Ejecutivo del SICA como órgano de articulación de cancillerías e instituciones. El trabajo realizado estos años por la Secretaría General del SICA para definir los fundamentos jurídicos de cada una de los órganos, instituciones e instancias del Sistema, así como el inventario de recursos humanos de todas ellas, ha aportado la base para una buena parte de las decisiones derivadas del mandato de reforma institucional del proceso que corresponde impulsar al Comité Ejecutivo como órgano de articulación de los intereses nacionales y regionales.
4. La definición de mecanismos de seguimiento y fiscalización: se han perfilado mecanismos de seguimiento a los mandatos presidenciales, pero su uso es todavía irregular, discrecional y no está formalizado ante los órganos del SICA. Funciona un Consejo Fiscalizador Regional, (CFR-SICA) que está realizando auditorías del Sistema, con resultados prácticos muy positivos para la mejora de gestión del Sistema, aunque debe mejorar su periodicidad, publicidad y eficiencia.
5. La incorporación de varios nuevos Estados observadores desde el año 2009 (Italia, la Argentina, el Japón, Australia, la República de Corea, el Perú, Francia, los Estados Unidos, el Reino Unido, Colombia, el Ecuador, Haití, el Uruguay y la Santa Sede). Aunque en términos prácticos, el papel de los Estados observadores es muy poco influyente, su interés es signo de relevancia, interés que se manifiesta en el proceso de integración principalmente por medio de los flujos de cooperación.
6. Incremento sustancial, cuantitativo y cualitativo, de la cooperación internacional con la integración proveniente de antiguos socios (UE, España, provincia china de Taiwán, México) y nuevos (Alemania, organizaciones multilaterales y otros), con mecanismos de diálogo dispares, pero de creciente importancia.

Fuente: Elaboración propia.

Los avances institucionales en el proceso de integración centroamericano son significativos, y aunque su impacto individual pueda parecer limitado, en conjunto han establecido instituciones que ofrecen mayor capacidad técnica y de propuesta. También generan un marco normativo mejorado y una propuesta programática más relevante. Sin bien aún hay mucho por mejorar, las instituciones de la integración funcionan mejor y las cumbres presidenciales y los consejos de ministros son más relevantes que en cualquier otro período previo.

Es importante tomar en cuenta que la Secretaría General ha definido la reforma institucional como un eje prioritario de su trabajo y ya hay algunas evidencias de ese énfasis. En una reciente presentación en el foro de diálogo sobre la integración regional en América Latina y el Caribe y la cooperación internacional, celebrado en Madrid el 30 de enero de 2014, el Secretario General del SICA planteó los siguientes principios de trabajo del Sistema en el período: el desarrollo del “Plan de Acción” y sus cinco prioridades; el acercamiento de la integración a la ciudadanía y un adecuado posicionamiento internacional del SICA.

A partir de esos principios, la Secretaría General (Martínez, 2014) definió como temas de especial interés: la eficacia, eficiencia y alineación de la cooperación, en el entendimiento de su papel complementario de las acciones nacionales; el avanzar en un funcionamiento sistémico del SICA;

fortalecer y generar las relaciones de bloque a bloque, buscar alianzas con UNASUR, CAN, MERCOSUR, CARICOM, ASEAN, y además se contempla la idea de relacionarse con los países del Golfo Pérsico; otra prioridad es la redefinición del papel de los países observadores del SICA; asimismo, se contempla la participación de la sociedad civil en el proceso de integración, que incluye: academia, sindicatos, jóvenes, sociedad civil y sector privado. Se pretende así impulsar un debate sobre integración entre todos los actores del proceso.

En materia de fortalecimiento institucional, se ha aprobado un mecanismo de consulta y gestión de la cooperación internacional; se trabaja en un mecanismo de seguimiento de las decisiones presidenciales y en la sostenibilidad del marco institucional de la integración a partir de un mecanismo de financiamiento basado en las aportaciones de los países. El debate se halla entonces bien perfilado, aunque el enfoque pragmático plantea el riesgo de que la suma de reformas no sea del todo coherente.

Si bien la integración está ahora en mejor posición de servicio a la región que nunca antes, el Sistema todavía no acaba de funcionar plenamente para frustración de sus gobiernos y socios. Existen al menos cinco problemas persistentes y mal atendidos en el proceso de adopción de normas, acuerdos y en el funcionamiento de los órganos e instituciones del Sistema, que se pueden afrontar pronto:

- a) El equilibrio de los intereses nacionales y el interés regional, a partir de marcos institucionales nacionales y regionales en función de la defensa de esos intereses.
- b) La ordenación de la toma de decisiones en el SICA y la juridicidad del proceso para garantizar tomas de decisión transparentes y previsibles, con competencias claras para todos los órganos e instancias y con mecanismos que aseguren el sustento jurídico de los acuerdos y ofrezcan garantías de su puesta en práctica.
- c) La inversión en capacidades de las instituciones regionales para garantizar una dotación de recursos humanos y financieros que posibilite el adecuado desarrollo de sus funciones y su tarea de impulsoras del interés regional.
- d) La gestión de la cooperación internacional, que es todavía un elemento imprescindible en el proceso y un incentivo para su consolidación que debe alinearse a los objetivos y funcionamiento del Sistema.
- e) La rendición de cuentas a la ciudadanía para responder de los recursos utilizados, dar a conocer las aportaciones de la integración a las capacidades de los Estados centroamericanos para prestar servicios, y garantizar los derechos de la ciudadanía de la región.

La atención de las instituciones y de los gobiernos de los Estados Miembros a estos asuntos es determinante. Son cinco criterios de reforma de enorme importancia para la eficacia del marco político, institucional y jurídico de la integración.

Como tales, estos principios no son de exclusiva competencia de las instituciones regionales. La reforma institucional tiene también un plano nacional que exige a los Estados Miembros revisar sus instancias responsables de la participación de los países en la integración y de la gestión de sus intereses en torno al SICA. La estructura de esas instancias, su coordinación nacional en torno a las cancillerías, o la dotación de recursos humanos y financieros específicos para ellas, son elementos indispensables de la reforma institucional.

D. Un proceso de coordinación de las relaciones externas

El incremento de las áreas de acción de la integración centroamericana ha expandido la presencia regional a otros foros. La subregión participa en otros espacios de cooperación y concertación política que se relacionan con el SICA, lo que permite apuntar una tendencia a la regionalización de las relaciones internacionales de Centroamérica (Rojas y Caldentey, 2014). Se trata de un fenómeno en proceso que no es más importante que el ámbito bilateral de las relaciones exteriores de los países centroamericanos, pero que tiene un desarrollo creciente.

Existen al menos cinco ámbitos en los cuales las relaciones internacionales de la subregión como bloque se pueden desarrollar y en los que el SICA podría explorar nuevas áreas de trabajo.

1. Las relaciones con los socios tradicionales y emergentes

Las relaciones de Centroamérica con los Estados Unidos siguen siendo de capital importancia. Para el desarrollo de la subregión, las remesas familiares, la inversión extranjera y las exportaciones conservan su relevancia, pero son factores vulnerables a la crisis global y estadounidense. Además, las dinámicas del crimen organizado ligan la región a las políticas de los Estados Unidos y México, en el norte, y de Colombia, en el sur, lo que refuerza la relación con estos socios tradicionales.

La principal novedad en este ámbito es la aparición de China como nuevo socio de la subregión en una relación que excluye el papel de Centroamérica como suministrador de materias primas, lo que obliga a interpretar el interés chino en claves políticas. La extensión de su presencia en la región y su posible influencia en la provincia china de Taiwán es un tema de relieve para los próximos años.

2. La recuperación de países latinoamericanos como socios preferentes

Dado el creciente comercio e inversión en el interior de América Latina, ésta será en los próximos años un foco de especial interés para las relaciones internacionales de los países centroamericanos. Cabe esperar que recuperen la importancia que tuvieron antes, y que su poder económico y político refuerce su presencia en Centroamérica. En este escenario, el Brasil y México son dos líderes que podrían ejercer una influencia positiva para Centroamérica. Además, la relación con Colombia y la República Bolivariana de Venezuela es también apreciable, pero las relaciones con otras subregiones o países de América Latina y el Caribe podrían ser preferentemente canalizadas por medio del multilateralismo regional o del proceso centroamericano de integración regional.

La relación con México es una clave tradicional de la política exterior centroamericana. México ha desplegado frente a Centroamérica una política exterior que —más allá del entramado de relaciones bilaterales existente con las siete naciones del área y en particular con Guatemala— enfatiza la perspectiva regional. Ese fue el origen del Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla-Gutiérrez, marco de las relaciones entre México y Centroamérica. Actualmente existen tres temas de gran relevancia para la agenda regional centroamericana con México: el Proyecto Mesoamérica, los problemas comunes y las soluciones divergentes sobre seguridad y crimen organizado, y las migraciones centroamericanas a los Estados Unidos y su trágico paso por México.

3. La regionalización de la política exterior de Centroamérica con otros bloques regionales

La acción regional en materia de política exterior gana espacio en Centroamérica. Si se omiten las relaciones con los Estados Unidos y las crecientes pero heterogéneas relaciones con China, buena parte de las relaciones exteriores de Centroamérica se apoyan también en instrumentos regionales. Otros socios tradicionales de la región, como España y la UE, mantienen una intensa relación bilateral que, sin embargo, va cediendo espacio a favor de la regional. Esto es aún más evidente tras la firma del Acuerdo de Asociación entre ambas regiones, el primero de carácter birregional que firma la UE y que agrega a la tradicional agenda del Pacto de San José el tema del libre comercio.

Si bien la relación de los países centroamericanos con el Caribe no son especialmente estrechas, actualmente dos países de la zona forman parte del SICA y Costa Rica firmó un acuerdo de libre comercio con Trinidad y Tabago, que se ha ido extendiendo a otros miembros de CARICOM. Los países caribeños y centroamericanos han desarrollado desde 1992 hasta 2011 cuatro encuentros ministeriales, que a partir de 2002 se transformaron en las “Cumbres de Jefes de Estados del SICA y CARICOM”. Estas cumbres han facilitado la conformación de una agenda común entre las dos subregiones que explora la cooperación en asuntos como la profundización de los moderados intercambios comerciales de bienes y servicios, el turismo, el transporte marítimo, el cambio climático, la prevención de riesgos y la cooperación en seguridad.

Los países del SICA impulsaron además mecanismos de diálogo sobre seguridad con los Estados Unidos y México, en 2005 y 2006, respectivamente. Éstos han dado lugar a dos estrategias en materia de seguridad democrática: la Iniciativa Mérida de los Estados Unidos, que otorgaba un tratamiento a Centroamérica subordinado a la cuestión mexicana; y la Estrategia de Seguridad de Centroamérica y México, como marco de actuación centroamericano y de coordinación con México. La gravedad de la situación de la seguridad en los países centroamericanos y la necesidad de un abordaje específico de su problemática llevaron a la definición por los Estados Unidos del programa CARSÍ (*Central American Regional Security Initiative*), lo que subraya la importancia de la acción regional en materia de seguridad.

4. La “latinoamericanización” del multilateralismo regional a través de la diplomacia de cumbres

Los países centroamericanos participan plenamente en la “diplomacia de las cumbres”, no sólo en la región latinoamericana, sino también en cumbres como las iberoamericanas y las cumbres con la UE, donde hay alguna coordinación regional. En cambio, participan individualmente en cumbres hemisféricas como la de las Américas, cumbres regionales (CELAC, ALBA, o Alianza del Pacífico).

Un reciente estudio de FLACSO y la Secretaría General del SICA (Stagno, 2012) señala que, en promedio para la década de 2000-2010, las coincidencias en las posiciones y votaciones de los países centroamericanos, en el marco de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), alcanzaron un 68% y que en el período 2007-2008, éste fue de un 82,5%. El más bajo se registró con un 55% en los años 2001-2002. Ello denota una importante convergencia en temas centrales de las relaciones internacionales.

Parece, por tanto, que la acción conjunta de la región, tanto en sus relaciones bilaterales como en el ámbito de la diplomacia de cumbres, es una dinámica indispensable si los países centroamericanos quieren reforzar su voz específica en el mundo y en foros internacionales como la ONU, la CELAC o las Cumbres Iberoamericanas.

5. La cooperación internacional

Otra área de coordinación de la política exterior y de relevancia para la subregión centroamericana tiene que ver con la cooperación internacional. Aun cuando ésta tiende a decrecer, hay varios argumentos en torno a ella que animan a los países centroamericanos a abandonar la coordinación fortuita de su política exterior y a convertirla en un objetivo explícito del proceso.

La integración regional se ha consolidado por varias causas en los últimos años como un ámbito propicio para la cooperación internacional:

- a) Aporta un marco para el desarrollo de políticas que es complementario al nacional, e imprescindible en ciertas materias.
- b) Es propicio para nuevos ámbitos e instrumentos de cooperación, como la cooperación Sur-Sur horizontal y triangular, como viene analizando la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), en cuyos informes anuales de cooperación Sur-Sur ganan espacio los capítulos dedicados a la integración como anfitriona de este tipo de cooperación (SEGIB, 2014).
- c) Ofrece oportunidades para apoyar y justificar la acción cooperativa internacional con los países de renta media.

Las causas anteriores allanan el terreno para la promoción de la acción cooperativa centroamericana a escala internacional, la que se puede desarrollar a partir de cuatro ámbitos (Alonso 2013): el fortalecimiento de la cooperación Sur-Sur; la provisión de bienes públicos regionales y globales; como instrumento para cambiar reglas y estructuras de gobernanza con la coherencia de políticas como objetivo, y del apoyo a determinadas funciones de los procesos de integración regional.

En particular, se plantea que la cooperación con los países de renta media para promover la acción cooperativa a escala internacional mediante la integración regional debe darse en torno al fortalecimiento

de las capacidades humanas y técnicas de las instituciones; el impulso a experiencias de coordinación intergubernamental, y a la inversión en infraestructuras.

La cooperación internacional con el SICA ya ha transitado esos caminos con sus socios tradicionales y tras algo más de una década de experiencia directa ofrece evidencias sobre los hallazgos y dificultades que la cooperación ha encontrado en estos ámbitos. Otros espacios de cooperación, como el Proyecto Mesoamérica, son también relevantes como foro de cooperación en torno a la inversión en infraestructuras para la conectividad, que fue eje de la integración en la década de 1960, pero que no ha tenido protagonismo ni resultados importantes en el SICA más allá del trabajo en torno a la interconexión eléctrica.

También la integración centroamericana ha demostrado su pertinencia en tanto ámbito de la cooperación para responder a otras funciones de la acción conjunta, como la provisión de bienes públicos regionales, que ha sido una experiencia muy interesante en torno a la conferencia internacional de apoyo a la Estrategia de Seguridad de Centroamérica, sobre la cual ya se ha documentado (Caldentey, 2012b). O bien, en torno a las potencialidades de la integración para propiciar la cooperación horizontal entre sus Estados Miembros, que es una modalidad particular y muy rica de la cooperación Sur-Sur (Caldentey, 2013).

V. Conclusiones

El análisis ortodoxo de los procesos de integración regional, si bien es relevante porque subraya las dificultades y procesos que bloquean las uniones aduaneras en América Latina, no valora con profundidad los objetivos políticos de aquéllos, ni sopesa los argumentos políticos y económicos que defienden los procesos de integración más profundos. Por esta razón, la integración centroamericana debe ser analizada desde ángulos diversos y no sólo desde el punto de vista comercial.

El proceso de integración centroamericana es el más dinámico de los procesos clásicos de América Latina. Su desarrollo en la última década ha sido positivo a pesar del lapsus de los años 2008-2010, cuando se combinaron la crisis hondureña y las diferencias territoriales entre Costa Rica y Nicaragua, en el marco de la crisis económica global. Esa evolución positiva autoriza a sostener que el SICA ofrece ahora expectativas más amplias que hace diez años y posee mayores capacidades para activar intereses en los países miembros y en socios extrarregionales que deseen aproximarse a su entorno.

Este escenario de transición que domina el panorama global y latinoamericano es una ventana de oportunidad para la integración centroamericana. La evolución en este escenario del debate sobre el paradigma del regionalismo refuerza el protagonismo e interés del SICA como ámbito destacado del desarrollo centroamericano. El regionalismo abierto, que fue importante para proteger los procesos clásicos de integración frente a posiciones ortodoxas, evoluciona hacia un nuevo modelo de regionalismo más estratégico, aún no definido plenamente, lo que favorecerá un marco conceptual que diferencie la naturaleza de los procesos que hay bajo el regionalismo y facilite algunas condiciones indispensables para el avance de la dimensión económica de la integración, especialmente de los acuerdos para el establecimiento de la unión aduanera.

Además, el nuevo regionalismo estratégico respalda la multidimensionalidad del SICA y algunas de sus políticas sectoriales, dotando al Sistema de un discurso más coherente alrededor de sus objetivos de promover la paz y el desarrollo en la región.

El panorama actual dibuja, con contornos todavía borrosos, un regionalismo estratégico marcado por las siguientes características:

- a) Es pragmático y flexible, lo que le permite descartar debates dogmáticos y de disyuntivas irresolubles políticamente, replanteando de otra manera los dilemas entre supranacionalidad e intergubernamentalismo, o entre libre comercio e integración.
- b) Está abierto a la multipertenencia porque elige funciones, ámbitos y sectores de las iniciativas regionalistas latinoamericanas, pero su precisión le obliga a no eludir las incompatibilidades que surgen de ella; cabe esperar, por tanto, que no sea tolerante con la simultaneidad de acuerdos de libre comercio con acuerdos de unión aduanera en proceso.
- c) Es más preciso en la distinción conceptual de los procesos que están bajo su manto; no tiene obstáculos políticos sino incentivos para diferenciar con más claridad, integración, libre comercio y cooperación.
- d) Es intergubernamental y no sitúa lo supranacional como aspiración porque trabaja con modos de ejecución de las políticas regionales que se basan en la coordinación intergubernamental o en las competencias compartidas de instituciones nacionales y regionales, bajo la lógica de la inevitable interdependencia de los intereses comunes que empuja a una mayor integración, pero que no descarta la reversibilidad de los acuerdos.
- e) Está centrado en una agenda de desarrollo más amplia, que no se limita a lo comercial y concede prioridad a algunos de los obstáculos estructurales del desarrollo y a la provisión de bienes públicos.
- f) No descarta el establecimiento de uniones aduaneras como instrumento para promover un mercado estratégico para ampliar las oportunidades a sus sectores menos competitivos o para incorporar a sus miembros en las cadenas de valor regionales o globales, pero lo hace en aquellas subregiones donde el mercado regional es la única opción, como ocurre en el Caribe y Centroamérica.
- g) Es temático porque define un esquema cuya naturaleza está determinada por los ámbitos de actuación escogidos que son aquellos sectores donde las políticas son funcionales y factibles o donde se pueden promover bienes públicos.

Esta tendencia a un regionalismo estratégico así definido contribuye favorablemente a reforzar algunos de los desafíos de la integración centroamericana. En este trabajo se han señalado y planteado los siguientes como los más importantes para el período 2014-2017: la definición de una agenda prioritaria consensuada que sirva como herramienta de planificación del proceso; el aprovechamiento de las oportunidades que ofrece una combinación rigurosa y adecuada de las negociaciones comerciales de la región; una reforma institucional que promueva la articulación de intereses nacionales y regional en torno a un esquema factible de adopción, ejecución y evaluación de las decisiones de sus Estados miembros, y la coordinación de la agenda con otros espacios internacionales de cooperación y concertación política.

El entorno de los próximos años contribuye a reforzar los compromisos en materia de unión aduanera e integración económica (i.e., el compromiso con la UE de disponer de una unión aduanera funcional en 2017), pero no deja de plantear una agenda prioritaria basada en una integración temática, con un menú seleccionado de estrategias y políticas sectoriales o de promoción de bienes públicos regionales. Una agenda estratégica que no es responsable de ofrecer una respuesta global al desarrollo de la región porque es consciente de su dimensión instrumental.

El escenario de los próximos años permite trabajar también con una agenda de objetivos factibles, progresivos, sin planteamientos maximalistas y jugando con una articulación flexible pero explícita de intereses y competencias que permita aclarar las funciones y competencias de las instituciones regionales y de los países miembros en este marco.

En este documento se define un marco de desafíos estratégicos exigente pero factible para los países del SICA. Los avances de la década pasada deberían de permitir que en el año 2017 el Sistema presente un marco institucional ajustado a sus necesidades y más eficiente al servicio de una agenda priorizada y bien definida que responda al interés regional y a los intereses nacionales en el proceso.

Finalmente, conviene también preguntarse en qué áreas o metas concretas pueden los socios de la región apoyar el proceso de integración como ámbito de políticas de desarrollo. Se sugieren dos procesos en los que el acompañamiento técnico de la cooperación internacional puede ser de mucho interés, en el marco del funcionamiento ordinario del Sistema y a corto plazo. Por una parte, el apoyo a la reflexión por los actores estratégicos de cada país sobre la explicitación de sus intereses específicos en la integración centroamericana. Por otro, el apoyo al trabajo en la formulación precisa de los objetivos, metas e indicadores de cada uno de los cinco ejes de acción de cara al año 2017 para que la Secretaría General, el Comité Ejecutivo del SICA y los Consejos de Ministros de Integración Económica y de Relaciones Exteriores impulsen la necesaria coordinación de acciones. Dos procesos catalizadores de las respuestas a un conjunto de desafíos estratégicos que son responsabilidad de los liderazgos nacionales y de la región.

Bibliografía

- Alonso, J. A. (2013), *Cooperación con países de renta media. Un enfoque basado en incentivos*, Documentos de trabajo, SGCID, Madrid.
- Banco Mundial (2011), *Crimen y violencia en Centroamérica. Un desafío para el desarrollo*, Washington, D.C.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo) (2011), *Estrategia sectorial de apoyo a la integración competitiva regional y global*, Washington, D.C.
- BID/CEPAL (Banco Interamericano de Desarrollo/Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1997), *La integración centroamericana y la institucionalidad regional*, México.
- Briceño Ruiz, J., A. Rivarola Puntigliano y A. Casas Gragea (eds.) (2012), *Integración latinoamericana y caribeña. Política y economía*, Fondo de Cultura Económica, Madrid.
- Caldentey, P. (2013), “La integración regional, marco de la cooperación horizontal en América Latina”, en Salvador Arriola, Rafael Garranzo y Laura Ruiz Jiménez (coord.), *La renovación de la cooperación iberoamericana. Transformaciones para una agenda post 2015*, SEGIB y AECID, Madrid.
- _____ (2012a), “La integración regional, ámbito emergente de políticas de desarrollo en Centroamérica”, en *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, Madrid.
- _____ (2012b), “La Conferencia Internacional de Apoyo a la Estrategia de Seguridad: un upgrade a la integración centroamericana”, en Francisco Rojas Aravena (ed.), *América Latina y el Caribe: Vínculos globales en un contexto multilateral complejo*, Editorial Teseo–Secretaría General de FLACSO, Buenos Aires.
- Caldentey, P. y J. J. Romero (eds.) (2010), *EL SICA y la UE. La integración regional en una perspectiva comparada*, Fundación ETEA para el Desarrollo y la Cooperación, Colección de Estudios Centroamericanos N° 1.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2013), *Estudio económico para América Latina y el Caribe. Tres décadas de crecimiento desigual e inestable*, Santiago de Chile.
- _____ (2012a), *El comercio de bienes y servicios de Centroamérica. Una nueva mirada*, Sede Subregional de la CEPAL en México.
- _____ (2012b), *Centroamérica y República Dominicana: crecimiento, ciclos y transformación económica, 1990-2011*, Sede Subregional de la CEPAL en México.
- _____ (2011), “La dinámica de crecimiento y desarrollo sostenido de los países en desarrollo pequeños de América Central y el Caribe”, informe preliminar, Sede Subregional de la CEPAL en México.
- _____ (2009), *Panamá y la integración centroamericana*, Sede Subregional de la CEPAL en México.
- _____ (2005), *El regionalismo abierto en América central. Los desafíos de profundizar y ampliar la integración*, Sede Subregional de la CEPAL en México.

- _____ (1994), *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe. La integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad*, Santiago de Chile.
- Close, D., S. Martí, I. Puig y S. A. McConnell (2011), *The Sandinistas and Nicaragua Since 1979*, Boulder, Lynne Rienner Pub.
- Comisión Ejecutiva Proyecto Mesoamérica (2011), *Informe Ejecutivo del Proyecto Mesoamérica 2010-2011*, Proyecto Mesoamérica, Mérida, México.
- Comunidad Suramericana de Naciones (2006), “Un nuevo modelo de integración en América del Sur: hacia la Unión Suramericana de Naciones”, documento final de la Comisión Estratégica de Reflexión, Cochabamba.
- Cordero, Martha (2013), *El comercio de bienes y servicios en Centroamérica: una nueva mirada en 2013*, noviembre, Sede Subregional de la CEPAL en México.
- Domínguez, R. (2009), “Desigualdad y bloqueo al desarrollo en América Latina”, en *Principios*, N° 13.
- Estevadeordal, A., B. Frantz y T. R. Nguyen (2002), *Regional Publics Goods. From theory to practice*, BID y Asian Development Bank, Washington, D.C.
- Evenett, S. y D. Vines (2012), “Crisis-era protectionism and the multilateral governance of trade: An assessment”, *Oxford Review of Economic Policy*, Vol. 28, N° 2, verano.
- Fiorentino, R. V. (2011), “The never-ending story of regional trade agreements”, en Jovanovic, M. (ed.) (2011), *International Handbook on the Economics of Integration*, vol. I, General Issues and Regional Groups, Edward Elgar Publishing, Reino Unido.
- Fuentes K., J. A. (1994), “El regionalismo abierto y la integración económica”, *Revista de la CEPAL*, N° 53 agosto.
- Funes, Óscar (2011), “Los retos de la Unión Aduanera en Centroamérica”, *Serie Estudios y Perspectivas 131*, Sede Subregional de la CEPAL en México.
- Gill, I. y M. Raiser (2012), *Golden Growth. Restoring the lustre of the European economic model*, Banco Mundial, Washington, D.C.
- González A. (2005), *La aplicación del Tratado de Libre Comercio entre República Dominicana, Centroamérica y Estados Unidos*, Oficina de Comercio, Crecimiento y Competitividad, OEA, Washington, D.C., disponible en línea (http://www.dttc.oas.org/trade/studies/TU18_SPA_AGonzalez.pdf).
- Hausmann, Ricardo (2013), “The end of the Emerging-Market Party”, Ed. Project Syndicate, Cambridge, disponible en línea (<http://www.project-syndicate.org/commentary/the-reversal-of-nominal-gdp-growth-in-emerging-countries-by-ricardo-hausmann>).
- Le Goff, M. y R. Jan Singh (2013), “Does trade reduce poverty? A view from Africa”, *Policy Research Working Paper 6327*, Banco Mundial, África Region, Poverty Reduction and Economic Management, Washington, D.C.
- Lipsey, R. G. y K. Lancaster (1956), “The General Theory of the Second-best”, *The Review of Economic Studies*, Vol. 24, N° 1.
- Lipsey R. G. y M. G. Smith (2011), “Multilateral versus regional trading arrangements: Substitutes or complements?”, en M. Jovanovic (ed.) (2011), *International Handbook on the Economics of Integration*, vol I, General Issues and Regional Groups, Edward Elgar Publishing, Reino Unido.
- López, H. y Shankar, R. (2011), *Getting the Most Out of Free Trade Agreements in Central America*, Banco Mundial, Washington, D.C.
- Mata, Héctor (2013), *Desempeño en el comercio exterior de Centroamérica y el Caribe*, Sede Subregional de la CEPAL en México.
- Martí I. y S. Puig (2009), “Cambio político. Los múltiples debates (y realidades) de la democracia en América Latina”, en *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, N° 85-86, CIDOB, Barcelona.
- Martínez, H. (2014), Foro de diálogo “La integración regional en América Latina y el Caribe y la cooperación al desarrollo”, Intervención del Secretario General del SICA, Madrid, disponible en línea (http://www.integracionycooperacion.org/wpcontent/themes/enfold/documentos/ponencias/discurso_SGSICA.pdf).
- Martínez Barahona, E., Martha Liliana Gutiérrez Salazar y L. Rincón Fonseca (2012), “Impunidad en El Salvador y Guatemala: De la locura a la esperanza, ¿nunca más?”, *América Latina hoy, Revista de Ciencias Sociales*, ISSN 1130-2887, Vol. 61, Universidad de Salamanca, Salamanca, págs. 101-136.
- Martínez Piva, J. M. y R. Padilla Pérez (2013) “Integración económica: fundamentos y retos para convertirse en un instrumento efectivo de desarrollo”, en Francisco Santos y Olga Pozo, (2013). *El SICA: diálogos sobre una integración dinámica y singular en América Latina*, Fundación ETEA para el Desarrollo y la Cooperación, *Colección de Estudios Centroamericanos N° 4*, págs. 191-214, disponible en línea (<http://www.fundacionetea.org/index.php?m=15&nid=80>).

- Martínez, L., L. Peña, y M. Vázquez (coordinadores), (2009), *Anuario de la Integración de América Latina y el Gran Caribe*, N° 7, 2008-2009, Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas Sociales (CRIES), Buenos Aires.
- Meade J. E. (1956) “The theory of customs Unions”, en *The Economic Journal*, Vol. 66, N° 262, enero.
- Motta Veiga P. y S. Ríos (2007), *O regionalismo pós-liberal na America do Sul: origens, iniciativas e dilemas*, Serie Comercio Internacional N° 82, CEPAL, Santiago de Chile.
- Padilla, R. y J. Alvarado (2014), “Desempeño exportador y heterogeneidad estructural en Costa Rica”, Serie Aportes N° 12, San José.
- Pellandra, A. y J. A. Fuentes (2011), “El Estado Actual de la Integración en Centroamérica”, Serie Estudios y Perspectivas N° 129, CEPAL, Sede Subregional en México.
- Programa Estado de la Nación-Región (2011), “Estado de la región en desarrollo humano sostenible 2011. Un informe desde Centroamérica y para Centroamérica”, San José.
- _____ (2008), “Estado de la región en desarrollo humano sostenible 2008. Un informe desde Centroamérica y para Centroamérica”, San José.
- Red Centroamericana de Monitoreo del DR-CAFTA (2011), “Centroamérica ¿Mercados o Naciones? Impactos del DR-CAFTA en la región a cinco años de vigencia”, Informe 2011, Guatemala.
- Rodrik, D. (2011), *La paradoja de la globalización*, Antonio Bosch editores, Barcelona.
- Rojas Aravena, F. (2012a), *Escenarios globales inciertos. Los desafíos de la CELAC*, FLACSO, Secretaría General, San José.
- _____ (ed.), (2012b), *América Latina y el Caribe: Relaciones Internacionales en el siglo XXI. Diplomacia de Cumbres y espacios de concertación regional y global*, Editorial Teseo, Buenos Aires.
- _____ (ed.) (2012c), *América Latina y el Caribe: Vínculos globales en un contexto multilateral complejo*, Editorial Teseo–Secretaría General de FLACSO, Buenos Aires.
- Rojas, F. y Caldentey, P. (2014), “Central American’s relation with Latin America”, en D. Sánchez-Ancochea y S. Martí, *Handbook of Central American Governance*, Routledge, Reino Unido.
- Ruiz, Alex (2012), “Las enseñanzas latinoamericanas para una crisis europea”, *Documentos de economía* N° 25, Ed. Servicio de estudios de la Caixa, febrero.
- Sanahuja, J. A. (2012a), “La crisis europea y América Latina y el Caribe: mutaciones y reequilibrios en las relaciones birregionales”, en F. Rojas Aravena (ed.), *América Latina y el Caribe: Relaciones Internacionales en el siglo XXI: Diplomacia de Cumbres y espacios de concertación regional y global*, Editorial Teseo- FLACSO, Buenos Aires.
- Sanahuja, J. A. (2012b), “Regionalismo postliberal y multilateralismo en Sudamérica: el caso de UNASUR”, en A. Serbin, L. Martínez y H. Ramanzini (coord.) (2012), *El regionalismo postliberal en América Latina y el Caribe: nuevos actores, nuevos temas, nuevo desafíos*, CRIES, Buenos Aires.
- Sanahuja, J. A. (2009), “Del regionalismo abierto al regionalismo post-liberal. Crisis y cambio en la integración regional en América Latina”, en *Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe*, N° 7, año 2008-2009, CEGRE, CIEI, CIEM, CRIES, Buenos Aires, págs. 11-54 (www.cries.org).
- Sánchez-Ancochea, D. y S. Martí (2014), *Handbook of Central American Governance*, Routledge, Reino Unido.
- Santos, F. (2013), “Cambios en el escenario del regionalismo latinoamericano. Del regionalismo abierto al regionalismo postliberal”, en O. Santos y Pozo (2013). *El SICA: diálogos sobre una integración dinámica y singular en América Latina*, Fundación ETEA para el Desarrollo y la Cooperación, Colección de Estudios Centroamericanos N° 4, disponible en línea (<http://www.fundacionetea.org/index.php?m=15&nid=80>).
- Schiff, Maurice y L. Alan Winters (2004), *Integración regional y desarrollo*, Banco Mundial y Alfaomega Colombiana, Washington, D.C.
- Schwartz, J. (2012), *Logistics in Central America: The Path to Competitiveness-Summary Document*, Banco Mundial, Washington, D.C.
- SEGIB (Secretaría General Iberoamericana) (2014), *Informe de la cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2013-2014*, Madrid.
- SGCID (Secretaría General de Cooperación Internacional para el Desarrollo) (2013), *Compromiso global por un desarrollo incluyente y sostenible: consideraciones sobre la agenda post-2015*, Madrid.
- Stagno Ugarte, B. (2012), “El Sistema de la Integración Centroamericana y las avenidas para consensuar una política exterior común desde la Asamblea General de las Naciones Unidas”, en Rojas, F. (2012), *América Latina y el Caribe: Vínculos globales en un contexto multilateral complejo*, Editorial Teseo–FLACSO, Buenos Aires.
- Sumner, A. (2012), *Global Poverty and the New Bottom Billion: What if Three-Quarters of the World’s Poor Live in Middle-Income Countries?*, Working Paper, IDS, Reino Unido.

- Torres-Rivas, E. (2011), *Revoluciones sin cambios revolucionarios*, F&G Editores, Guatemala.
- Trejos, M. (comp.) (2009), *Costa Rica. La integración regional: instrumento de desarrollo nacional*, Asociación Instituto de Estudios Superiores para el Desarrollo Humano Sostenible (CIDH), Costa Rica, disponible en línea (<http://www.cidh.ac.cr/publi/09-CostaRica.pdf>).
- Tres, J. y R. Pascual, R. (2012), *La integración regional y global emergente de América Latina y el Caribe*, documento de trabajo (DT) 2/2012, Red Iberoamericana de Estudios Internacionales (RIBEI).
- Ubeda Rivera, G. (2011), “El proyecto de integración y desarrollo de Mesoamérica”, en Altmann Borbón J. y otros (coord.), *América Latina y el Caribe, ¿integrados o marginados?*, Editorial Teseo-FLACSO, Buenos Aires.
- United Nations (2013), *A new global partnership: Eradicate poverty and transform economies through sustainable development*, The Report of the High-Level Panel of Eminent Persons on the Post-2015 Development Agenda, United Nations Publications, Nueva York.
- Watkins, K. (2013), *Leaving no one behind: An equity agenda for the post 2015 goals*, Overseas Development Institute, Reino Unido.
- Wonnacott, P. y R. J. Wonnacott (2011), “The economic case for reciprocal trade negotiations: Gains from both imports and exports”, en M. Jovanovic (ed.) (2011), *International Handbook on the Economics of Integration*, vol I., General Issues and Regional Groups, Edward Elgar Publishing, Reino Unido.
- World Trade Organization (2013), *World Trade Report 2013: Factor shaping the future of world trade*, WTO, Ginebra.
- Zúñiga Arias, G. (2011), “El desarrollo de cadenas de valor agroindustriales en Costa Rica, El Salvador y Nicaragua. El caso de estudio de la agroindustria”, *Serie Estudios y Perspectivas N° 126*, CEPAL, Sede Subregional en México.



NACIONES UNIDAS

CEPAL

Números publicados

Serie

Estudios y Perspectivas – México

Un listado completo, así como los archivos en formato pdf, están disponibles en:

www.cepal.org/publicaciones

- 156 Los desafíos estratégicos de la integración centroamericana, Pedro Caldentey, LC/L.3897, LC/MEX/L.1159, septiembre de 2014.
- 155 Monopolios de estado y políticas del cambio climático en México. ¿Bastiones de cambio o barreras estratégicas?, Miriam Grunstein Dickter, LC/L.3886, LC/MEX/L.1156, septiembre de 2014.
- 154 Cuentas de energía como instrumento para evaluar eficiencias sectoriales en la región Centroamericana, Juan Pablo Castañeda, Renato Vargas, Juventino Gálvez y Héctor Tuy, LC/L.3887, LC/MEX/L.1155, septiembre de 2014.
- 153 Censos y población indígena en México: Algunas reflexiones, Juan Cristóbal Rubio Badán, LC/L.3863, LC/MEX/L.1150, julio de 2014.
- 152 Análisis de algunas medidas fiscales en México y sus implicaciones bajo un enfoque de equilibrio general computable, Rodolfo Minzer, Arturo Pérez y Valentín Solís, LC/L.3817, LC/MEX/L.1143, abril de 2014.
- 151 Análisis estructural de la economía mexicana. Algunas medidas de reforma fiscal y su impacto en la recaudación tributaria y la pobreza, Rodolfo Minzer y Valentín Solís, LC/L.3783, LC/MEX/L.1139, febrero de 2014.
- 150 El desarrollo económico y social en América Latina: El doble atraso, Federico Novelo, LC/L.3776, LC/MEX/L.1138, febrero de 2014.
- 149 Disponibilidad de remesas externas y pobreza en los hogares: Un análisis aplicado al caso de Haití, Randolph Gilbert, LC/L.3742, LC/MEX/L.1134, diciembre de 2013.
- 148 Mercados laborales, migración laboral intrarregional y desafíos de la protección social en los países de Centroamérica y la República Dominicana, Mariela Buonomo Zabaleta, LC/L.3737, LC/MEX/L.1124, noviembre de 2013.
- 147 Crecimiento económico y cohesión social en América Latina y el Caribe, Mariela Buonomo Zabaleta y Pablo Yanes Rizo, LC/L.3713, LC/MEX/L.1112, octubre de 2013.
- 146 Políticas para la inserción de las microempresas y las pequeñas y medianas empresas en cadenas globales de valor en América Latina, Federico Stezano, LC/L.3700, LC/MEX/L.1106, agosto de 2013.
- 145 La erosión del orden neoliberal del mundo, David Ibarra, LC/L.3674, LC/MEX/L.1104, julio de 2013.
- 144 Crecimiento económico, innovación y desigualdad en América Latina: Avances, retrocesos y pendientes Post-Consenso de Washington, Gabriela Dutrénit, Juan Carlos Moreno Brid y Martín Puchet Anyul, LC/L.3673, LC/MEX/L.1103, julio de 2013.
- 143 Reforma laboral, desarrollo incluyente e igualdad en México, Graciela Bensusán, LC/L.3624, LC/MEX/L.1098, abril de 2013.
- 142 Dilema del suministro de gas natural en México, Adrián Lajous Vargas, LC/L.3607, LC/MEX/L.1097, marzo de 2013.
- 141 Possible transmission of adverse shocks from the recent financial crisis to Central America through trade finance, Willy Zapata y Kristina Eisele, LC/L.3582, LC/MEX/L.1095, February 2013.
- 140 Sistemas nacionales de innovación en Centroamérica, Ramón Padilla Pérez, Yannick Gaudin y Patricia Rodríguez, LC/L.3563, LC/MEX/L.1082, diciembre de 2012.
- 139 Institutional and policy convergence with growth divergence in Latin America, Jaime Ros, LC/L.3555, LC/MEX/L.1078, November 2012.
- 138 Estudio sobre el desarrollo económico y perspectivas para Centroamérica y la República Dominicana: Metodología para el cálculo del desempeño fiscal con corrección cíclica, Alejandro Villagómez, LC/L.3551, LC/MEX/L.1068, noviembre de 2012.

ESTUDIOS Y PERSPECTIVAS



COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE
ECONOMIC COMMISSION FOR LATIN AMERICA AND THE CARIBBEAN
www.cepal.org