

# LOS DESAFÍOS DEL DESARROLLO

Y LA INTEGRACIÓN DE CENTROAMÉRICA  
DESDE LA PERSPECTIVA DE LAS MUJERES

**LOS DESAFÍOS DEL  
DESARROLLO  
Y LA INTEGRACIÓN DE CENTROAMÉRICA  
DESDE LA PERSPECTIVA DE LAS MUJERES**

---

**MEMORIA  
I ENCUENTRO REGIONAL DE MUJERES LÍDERES**



**FLACSO  
COSTA RICA**

305.5

E56d

Encuentro Regional de Mujeres Líderes (1° : Heredia  
C. R. : 2006)

Los Desafíos de Centroamérica desde la perspectiva  
de las Mujeres : Memoria / Encuentro Regional de Mujeres  
Líderes. - Heredia, C. R. : FLACSO, 2006.

290 p. ; 16 X 24 cm.

ISBN: 9977-68-140-6

1. Mujeres. 2 Mujeres. -aspectos socioeconómicos.

3. Integración centroamericana. I. Título

Esta publicación es la Memoria del I Encuentro Regional de Mujeres Líderes de Centroamérica, realizado del 25 al 27 de abril del 2006 en Heredia, Costa Rica por la FLACSO Sede Académica, con el apoyo del Departamento Británico para el Desarrollo Internacional (DFID), la Unión Europea a través del Programa de Apoyo a la Integración Regional Centroamericana (PAIRCA), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Fondo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM) y la Fundación Konrad Adenauer (KAS).

La contribución de FLACSO Costa Rica es posible gracias al apoyo institucional de ASDI-SAREC. 

Las contribuciones firmadas son responsabilidad de los autores y autoras, y no comprometen en modo alguno la posición institucional de las entidades patrocinadoras.



DFID



Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-Sede Costa Rica

Compilación y Edición: Elaine White, Yajaira Ceciliano

Diseño de portada: Leonardo Villegas

Producción editorial: Américo Ochoa

Primera edición: Agosto 2006

FLACSO-Costa Rica. Apartado 11747, San José, Costa Rica, Fax: (506) 253 4289

E-mail: [flacso@flacso.or.cr](mailto:flacso@flacso.or.cr) Página Web: <http://www.flacso.or.cr>

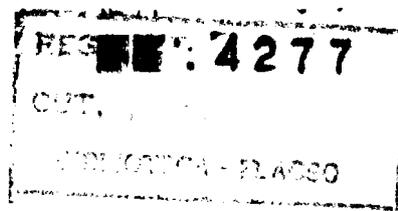
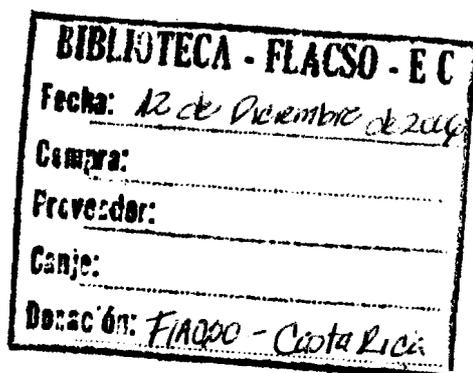
# ÍNDICE

---

<b>ABREVIATURAS</b> .....	8
<b>PRESENTACIÓN</b> .....	9
<b>I PARTE</b> .....	11
Pensar América Central como Región integrada para el Siglo XXI. Temas para la reflexión. Elaine White .....	13
1. Reseña de la Integración Centroamericana .....	17
2. Desarrollo e integración desde la agenda de la cooperación internacional .....	22
3. Centroamérica en las configuraciones del continente americano .....	26
4. La discusión de lo económico: crecimiento para el desarrollo.....	29
5. Democracia y Estado en la agenda regional.....	34
6. La Agenda social desde la diversidad y la etnicidad.....	40
7. El Consejo Centroamericano de Ministras de la Mujer. ¿Se abre un espacio político para las mujeres en la integración? .....	43
8. Centroamérica en perspectiva: ¿Región integrada o bloque comercial?.....	44
<b>II PARTE</b> .....	55
<b>I. Inauguración del Encuentro Regional de Mujeres Líderes</b> .....	57
Bienvenida, Dr. Carlos Sojo .....	57
Bienvenida, Sr. Reinhard Willig .....	62
Bienvenida, Sra. Teresa Rodríguez.....	64
Bienvenida, S.E. Georgina Butler.....	66
Discurso de Inauguración, Sra. Laura Chinchilla.....	68

<b>II. Sesiones de trabajo .....</b>	<b>71</b>
<b>Sesión I. Los desafíos de Centroamérica</b>	
<b>desde la perspectiva de la agenda internacional de desarrollo .....</b>	<b>73</b>
Estado actual de la Agenda de Internacional	
de Desarrollo en Centroamérica, Hon. José Manuel Hermida .....	74
Los desafíos sociales y la integración, Sr. Ernesto Torres Chico .....	80
<b>Sesión II. Entre el norte y el sur ¿Cuál rumbo para Centroamérica? .....</b>	<b>85</b>
La cuestión de la emigración masiva de	
<i>Centroamerican@s</i> hacia el norte, Breny Mendoza .....	86
El Desarrollo, el comercio y las mujeres, Amparo Pacheco .....	96
El Comercio centroamericano con diversas regiones del mundo,	
Gloria E. Polanco .....	101
<b>Sesión III. Crecimiento y desarrollo: ¿Qué hemos logrado,</b>	
<b>qué hemos aprendido y a dónde debemos ir? .....</b>	<b>107</b>
La Economía Centroamericana y los nuevos desafíos	
en el siglo XXI desde la perspectiva de las mujeres,	
María Rosa Renzi .....	109
Rezagos, lecciones aprendidas y desafíos del crecimiento	
y del desarrollo, Epsy Campbell .....	135
Balance: ¿Qué hemos logrado? ¿Qué hemos aprendido?,	
Flora Blandón .....	141
Centroamérica: crecimiento económico y equidad,	
Aracelly de León .....	145
<b>Sesión IV. Profundizar la democracia y mejorar el Estado</b>	
<b>¿Qué se puede hacer desde la acción regional? .....</b>	<b>151</b>
Los desafíos de profundizar la democracia	
en los nuevos espacios políticos globalizados, Patricia Rodas .....	153
Estado y democracia: visión desde la administración pública,	
María Castro .....	157
Los desafíos actuales de la democracia representativa,	
Dora M. Téllez .....	161
El Estado y el proyecto de Integración de Centroamérica,	
Silvia Lara .....	163
Logros y rezagos desde las perspectiva de la sociedad civil,	
Morena Herrera .....	167
<b>Sesión V. Centroamérica diversa y multiétnica: ¿Cómo abordar</b>	
<b>la diversidad y etnicidad desde la acción regional? .....</b>	<b>171</b>
Reflexiones sobre Interculturalidad en la Región,	
Alta Hooker .....	172
Aporte a la discusión desde la Cosmovisión Indígena,	
Teresa Zapeta .....	183
Experiencias desde la Administración Pública Costarricense,	
Esmeralda Britton .....	188
La mujer indígena desde la perspectiva del CONAMUIP,	

Sonia Henríquez .....	190
La diversidad desde las asimetrías urbano-rurales en Centroamérica, Lara Blanco .....	193
<b>Sesión VI. Centroamérica: Región integrada o bloque comercial? Rumbo y acción del SICA</b> .....	199
Agenda actual de la Integración Regional Centroamericana, Doris Osterlof .....	200
Realidad y aspiraciones de la Integración Centroamericana, Raquel Zelaya .....	205
Repensando la integración centroamericana, en un cambio de era con las mujeres y la ciudadanía, Haydeé Castillo .....	211
<b>III PARTE</b> .....	221
Experiencias de participación política y asociatividad .....	223
COMMCA y el espacio político para las mujeres, María Vanegas y Yolanda Delgado .....	224
La Experiencia de Asociatividad desde la Academia, Fidelina Martínez .....	230
Las Mujeres en el sector de la pequeña empresa turística en Centroamérica, Bellyni Sigüenza .....	234
La Responsabilidad Social Empresarial en el contexto de la Integración Centroamericana, Maureen Vargas .....	237
Desafíos del desarrollo y la integración del Istmo, Rosalinda de Rivera .....	243
<b>IV PARTE</b> .....	247
Reflexiones finales. Elaine White .....	249
<b>ANEXOS</b> .....	255
Programa .....	257
Lista de Participantes .....	258
Declaración de Heredia .....	260
Presentaciones de los Grupos de Trabajo .....	265



# PARTE I

---

Este documento introduce la discusión general del “Encuentro Mujeres Líderes pensando Centroamérica”. Para ello, aporta una introducción a las principales características del desarrollo de la Región, plantea interrogantes para generar una discusión informada y provee información sobre los temas a discutir en el Encuentro, fue circulado con antelación al Encuentro.

# PENSAR AMÉRICA CENTRAL

## COMO REGIÓN INTEGRADA PARA EL SIGLO XXI

### TEMAS PARA LA REFLEXIÓN<sup>1</sup>

---

ELAINE WHITE  
COORDINADORA DEL ENCUENTRO Y  
EXVICEMINISTRA DE RELACIONES EXTERIORES Y CULTO, COSTA RICA

#### **Introducción**

En el horizonte de los países de Centroamérica se entremezclan la complejidad de las tareas y las deudas pendientes en materia de desarrollo y, de manera específica, la equidad social, con los múltiples desafíos de la transformación acelerada que deberán emprender para aprovechar al máximo las oportunidades de su inserción internacional y minimizar o contrarrestar las amenazas que esta conlleva. Actuar decididamente con la conciencia del momento histórico que nos ha tocado vivir, marcará la diferencia entre un pasado de pobreza y exclusión y un futuro de bienestar. Deberán encontrarse nuevas y creativas formas de abordar sus problemáticas.

La reciente firma y pronta entrada en vigencia de un tratado de libre comercio con los Estados Unidos (CAFTA) es, en sí misma, una oportunidad así como un desafío, que compromete a las sociedades en su conjunto, en un proceso acelerado de adaptación institucional, económica y de políticas públicas.

En este contexto es necesario promover discusiones plurales que construyan perspectiva regional sobre las tareas pendientes del desarrollo de Centroamérica y, a la vez, que complementen el énfasis comercial de la discusión actual. Centroamérica retomó su proceso de integración en 1991 precisamente como una estrategia para potenciar los procesos de desarrollo de los países de la Región. Además, adoptó la Alianza para el Desarrollo Sostenible –ALIDES–, como un marco normativo y programá-

---

1 Documento conceptual del I Encuentro Regional de Mujeres Líderes.

tico que definió la clase de desarrollo que se construiría en la Región: uno inclusivo, democrático y en armonía con el medio ambiente.

Es pertinente analizar en esta coyuntura de desafíos regionales, si se está desarrollando al máximo el potencial de la acción regional concertada y si esta acción regional realmente contribuye a que los países enfrenten sus desafíos. Analizar este aspecto con seriedad permitirá realizar propuestas para que la acción regional realmente construya el rumbo de Centroamérica como una tierra de paz, libertad, democracia y desarrollo, tal como lo enunciaron los presidentes centroamericanos en 1991, cuando decidieron relanzar el proceso de integración regional.

De igual manera, en la actual coyuntura regional, se requiere abrir espacios para que diferentes sectores puedan aportar visiones frescas que enriquezcan el debate actual de políticas públicas, especialmente aquellos sectores tradicionalmente excluidos en el proceso de elaboración de políticas públicas: mujeres, jóvenes e indígenas. En esta dirección se pronunció la Reunión de Jefes de Estado y de Gobierno de Centroamérica en su reunión ordinaria del 30 de junio de 2005, en la cual, con el fin de promover el enfoque de género en todos los órdenes de la vida regional, decidió incorporar el Consejo de Ministros sobre el tema de la Mujer, como parte del Sistema de Integración Centroamericana, en especial dentro del Subsistema de Integración Social, con lo cual se abre, por primera vez en la historia de la integración regional, el espacio para incorporar la perspectiva de género en el quehacer integracionista.

Adicionalmente, en virtud del próximo inicio del proceso de negociaciones sobre un Acuerdo de Asociación entre Centroamérica y la Unión Europea –en el mes de mayo 2006–, se abre un capítulo importante en las relaciones de Centroamérica con el mundo, sobre el cual diversos sectores de la sociedad desean manifestar sus aspiraciones a los actores públicos, que se reunirán en el mes de mayo en Austria, en el marco del proceso de Diálogo de San José entre la Unión Europea y Centroamérica.

Es en estas circunstancias que se convocó el Encuentro Regional de Mujeres Líderes, con el objetivo de incorporar la visión de las mujeres que ya están construyendo “Región” con su liderazgo, sobre los rumbos deseables y posibles de la Región centroamericana, sobre el contenido programático de su proceso de integración y de la construcción de una región que enfrenta de manera concertada los desafíos compartidos de desarrollo. ¿Cómo ven las mujeres a Centroamérica y su proceso de integración? ¿Y, cómo y dónde se ven las mujeres a sí mismas como actoras dentro del proceso integracionista? ¿Cuál es el modelo de integración centroamericana que aspiran y desean las mujeres? Son interrogantes de fondo que se plantean para el ejercicio.

Para abordar estas preguntas transversales, se organizó la reflexión en torno a seis interrogantes, dos de tipo estratégico y cuatro de tipo programático. Las interrogantes estratégicas fueron:

1. ¿Cómo se ven los desafíos de desarrollo de Centroamérica desde afuera? Para este objetivo se parte de los contenidos y orientaciones de la agenda de los principales actores que tienen una agenda de cooperación regional.
2. Entre el Norte y el Sur, ¿cuál rumbo para Centroamérica? Esta pregunta aborda la forma en que nosotros en Centroamérica vemos nuestra vinculación con el mundo, especialmente en el concierto de las Américas y su relación con Europa y Oriente, esta última, la zona de mayor dinamismo mundial.

Las interrogantes programáticas fueron:

1. Crecimiento y desarrollo: ¿Qué hemos logrado, qué hemos aprendido y adónde debemos ir?
2. Profundizar la democracia y mejorar el Estado: ¿Qué se puede lograr desde la acción regional?
3. Centroamérica diversa y multiétnica: ¿Cómo abordar diversidad y etnicidad desde la acción regional?
4. Centroamérica: ¿Región integrada o bloque comercial? Rumbo y acción del Sistema de Integración Centroamericana.
5. Aspiraciones con miras a una futura negociación con la Unión Europea.

Este ejercicio buscó en general potenciar el papel de las mujeres en el proceso de integración, así como su mayor vinculación con este. Por esta razón se definió, como producto de esta actividad:

- i) Un documento de aporte a la discusión actual, con propuestas para la acción regional, con el fin de incidir en la agenda que debe acompañar el *momentum* actual de integración comercial, incluyendo las futuras negociaciones con la Unión Europea; así como lograr un compromiso de los diferentes sectores involucrados de seguir trabajando de manera coordinada para el logro de una integración centroamericana incluyente y que dé respuestas a las aspiraciones de la población;
- ii) La identificación de áreas de trabajo y espacios para potenciar la vinculación de las mujeres en la integración;

- iii) La identificación de áreas de una agenda académica de acompañamiento a la toma de decisiones para la integración;
- iv) La potenciación del funcionamiento de redes de mujeres líderes centroamericanas que se retroalimenten en sus diferentes campos de quehacer y se apoyen en procesos de incidencia de políticas en el nivel regional;
- v) Una publicación con los aportes a la discusión para ser presentada y difundida a los tomadores de decisiones.

### **Puntos de partida conceptual:**

Varios aspectos conceptuales deben tenerse en cuenta a la hora de discutir los temas de la integración regional. En primer lugar, es de suma importancia la identificación de mapas de ruta que permitan aclarar la secuencia y priorización de la acción, más allá del discurso político, la enunciación de objetivos y la proliferación de acuerdos.

En segundo término, cuando se habla de "acción regional", generalmente se utiliza el término "integración regional" indiscriminadamente para referirse a todas las áreas y formas de acción común, pero no todos los acuerdos o actos regionales caen dentro del ámbito de la integración per se. Las acciones regionales pueden clasificar en varios tipos.

Por un lado, está la enunciación normativa de principios éticos y aspiraciones comunes. Por otro lado, está la elaboración de una agenda centroamericana, en la cual pueden existir diversas áreas y formas de posible "acción común", que a su vez plantean diversos requerimientos de gestión colectiva, y en la que pueden existir acciones comunes y/o acciones de integración como tal.

Se entiende la "acción común" como un compromiso de enfrentar, conjunta y solidariamente, determinadas categorías de problemas de acuerdos con reglas convenidas entre las partes (BID-CEPAL, 1997). Por otro lado, las acciones de la integración formal se refieren a: *la adopción de objetivos comunes con acuerdos de implementación y acciones conjuntas a través de compromisos vinculantes, y que tienden a hacer converger a todos los países en un área específica, con el apoyo de una estructura institucional y un marco jurídico comunes* (BID-CEPAL, 1997). La integración entonces busca la convergencia mediante mecanismos vinculantes. Por ello en este ejercicio se propone distinguir entre: i) aspiraciones, imperativos éticos y la enunciación normativa, de ii) la construcción de una agenda regional per se que puede contemplar tanto a los primeros, como acciones comunes y acciones de integración.

## 1. RESEÑA DE LA INTEGRACIÓN CENTROAMERICANA

La idea de integrarse es una constante en la historia de Centroamérica. En sus primeras expresiones, en el período inmediatamente posterior a la independencia, los países de la Región buscaron constituir una unidad política en la forma de un solo Estado federado, para mantener así su independencia y soberanía. La máxima expresión fue la República Federal Centroamericana de 1824. Aunque los diversos intentos de retomarla siguieron a lo largo del siglo XIX, no fructificaron debido a la inestabilidad política a lo interno de los países y a los continuos golpes de Estado. Los esfuerzos siempre estuvieron dirigidos hacia el logro de una consolidación política del poder, y no de la creación de una base económica para la integración. Los países individualmente fueron evolucionando en un proceso de construcción de un Estado-Nación pequeño, con características de alta vulnerabilidad.

Ya en el siglo XX los procesos de integración volvieron a la palestra a partir de la experiencia de integración europea y con la necesidad de iniciar procesos de industrialización como base para lanzar un desarrollo económico en los países del Tercer Mundo. En la Región, esta idea tuvo varias expresiones que se resumen a continuación.

---

### I Etapa 1951-1969 ODECA - MERCOMÚN

---

#### **Objetivo**

- Unir mercados para la creación de espacios comerciales ampliados que, al aumentar las dimensiones, generaran economías de escala para sostener un proceso de industrialización de sustitución de importaciones. Desde 1951 se empezó a construir un Programa Centroamericano de Integración, con el apoyo de la CEPAL, para promover la integración gradual y progresiva de las economías y la coordinación de los programas de desarrollo.

#### **Logros**

- En 1951 se creó la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA) inspirada en la OEA, con la reunión eventual de Presidentes y Ministros, la reunión de Cancilleres, el Consejo Econó-

mico y un Consejo Legislativo, como órgano que debería estudiar la unificación legislativa de la subregión. Se firmaron el Convenio sobre el Régimen de Industrias Centroamericanas de Integración, y el Tratado Multilateral de Libre Comercio e Integración Económica Centroamericana (Tegucigalpa, 1958) antecedentes directos del Tratado General de Integración Económica Centroamericana. En 1961 se firmó el Tratado General de Integración Económica, que creó el Mercado Común Centroamericano (MERCOSUR) con tres componentes:

- Una zona de libre comercio por ser perfeccionada en 10 años.
- Una unión aduanera (la equiparación de aranceles externos en otros 5 años).
- Un proceso de industrialización basado en la reciprocidad y la equidad, con la promoción de actividades manufactureras, cuya capacidad mínima de planta requería de un mercado ampliado para ser viable económicamente.
- El comercio intrarregional llegó a crecer de 7% a casi 30% en el período de mayor dinamismo, principalmente compuesto de manufacturas cuya materia prima se importaba del resto del mundo y se le daba en la industria centroamericana un ensamblaje final.

### **Escollos**

- La inequitativa distribución de los beneficios del comercio. El Salvador y Guatemala fueron los que más exportaban a la Región, y Nicaragua, Honduras y Costa Rica los que más importaban.
- Casi cumplida su primera década el Mercado Común sufre una crisis que culmina con el conflicto bélico entre El Salvador y Honduras a mediados de 1969.
- La estructura económica de los países del MERCOSUR no se modificó pues continuó la gran dependencia de exportaciones primarias, cuyo crecimiento fue el principal motor del crecimiento económico. Además, por el alto insumo de materia prima importada para la industria, se terminó siendo más vulnerable a los vaivenes de los mercados internacionales.

---

## II Etapa 1979-1991 Crisis

---

### Factores

- El modelo de integración entró debilitado a los 80 por razones endógenas y por las coyunturas política, militar y económica de la Región.
- La desigual distribución de beneficios, la guerra entre Honduras y El Salvador resquebrajaron la adhesión al modelo, la guerra civil en Nicaragua cortó en dos el flujo comercial intrarregional.
- Las guerras civiles impactaron la capacidad instalada del aparato productivo.
- La inestabilidad macroeconómica de los años 80 forzó a los países a restringir las importaciones e iniciar una dinámica promoción de exportaciones no tradicionales hacia terceros mercados.
- En los 80 la situación política y económica fue tan grave que la integración no fue una prioridad para ningún actor pues estaba en juego en realidad la existencia misma de los regímenes políticos.

---

## III Etapa 1991-2006 SICA: Renovación, Profundización y Ampliación

---

Después de los procesos de pacificación y democratización, acompañados por procesos de reforma estructural y apertura comercial, los países demostraron la voluntad política de conducir la integración a etapas más avanzadas, que implicaron profundizar el proceso y ampliar su cobertura.

Desde la perspectiva económica, la integración regional siguió teniendo un carácter instrumental para la estrategia de desarrollo del momento; en este caso para constituirse como un bloque económico, y tender una plataforma para transformar las estructuras productivas, con el fin de lograr una inserción eficiente en el mercado internacional (Protocolo de Guatemala, 1993). Es decir, integrarse regionalmente para responder mejor a los desafíos de la globalización. Para ello, en los 90 la integración se profundizó y se amplió, incluyendo nuevas metas: el perfeccionando la zona de libre comercio intrarregional, la extensión del comercio hacia otras áreas como los servicios, la eliminación de obstáculos al comercio y la solución expedita de controversias comerciales. La integración también se adaptó al nuevo momento histórico, pues se trata de un esquema de regionalismo abierto, en el cual se concilian la apertura unilateral y multilateral con las preferencias comerciales regionales.

La principal característica del nuevo esquema de integración es la definición de objetivos más políticos y estratégicos y la ampliación de la cobertura de los temas por tratar:

- i) Se incorporan objetivos de tipo políticos-estratégicos, como son el de construir una “Región”, con mayor poder de negociación política y económica a escala internacional, con políticas para construir una buena vecindad con un marco general de paz y cooperación inter-estatal, y de democracia a lo interno (con cooperación en temas de seguridad, ambiente, reducción de la vulnerabilidad, el abordaje conjunto de problemas de desarrollo), además de la construcción de bienes públicos regionales (Devlin y Estevadeordal, 2003).
- ii) La Alianza para el Desarrollo Sostenible (1994), como una estrategia de desarrollo integral para el Istmo centroamericano, el Tratado de Integración Social 1995, y el Tratado Marco de Seguridad Democrática, ampliaron la cobertura de la acción conjunta regional. Por esta razón, se amplía el marco institucional y se adopta un sistema para la toma de decisiones al más alto nivel político. Se instaura la Reunión de Presidentes como el órgano máximo del Sistema de Integración Centroamericano (SICA).

---

## **La Integración Centroamericana entre 1991-2006. Resumen**

---

### **Objetivos**

1. Prepararse para la globalización mediante los incentivos de un mercado regional preferencial, que ofreciera oportunidades para la transformación económica y el mejoramiento de la competitividad internacionales.
2. Aumentar el poder de negociación de los países en un mundo de bloques comerciales.
3. Convertir a Centroamérica en una tierra de paz, libertad, democracia y desarrollo.

### **Agenda ampliada**

- Agenda económica nueva: se combinaron tres tipos de estrategias comerciales: liberalización unilateral, multilateral en el marco de la OMC y la liberalización en el marco de la integración regional. Se incorporan nuevos temas económicos:

- La mejor definición de normas de origen que aseguren un componente nacional en los bienes que se beneficiarán del espacio económico ampliado.
- La apertura de las compras estatales a participación extranjera, eliminando el privilegio de los proveedores locales.
- La protección a la propiedad intelectual.
- La resolución de controversias comerciales por medios expeditos.
- El tratamiento no discriminatorio a la inversión extranjera.
- El comercio de servicios.
- El perfeccionamiento de la zona de libre comercio, la evolución hacia una unión aduanera y la armonización de políticas comerciales.
- Incorporación de elementos políticos y de buena vecindad y ampliación de la cobertura de la integración:
  - Adopción de una estrategia de desarrollo: Alianza para el Desarrollo Sostenible.
  - Tratado Marco de Seguridad Democrática 1994 instauró un régimen de seguridad cooperativa entre los Estados que permitió eliminar la carrera armamentista en la Región.
  - Tratado de Integración Social 1995.
- Plan Puebla-Panamá que busca la integración física de la Región mediante la construcción de infraestructura de transportes, de interconexión eléctrica y de telecomunicaciones y su vínculo con los Estados del Sur-Sureste de México.

### **Nuevo marco institucional**

Creación del Sistema de Integración Centroamericana SICA (se reforma la ODECA):

- Se mantienen las instituciones regionales heredadas de la primera fase de integración de los años 60, y se reagrupan en un esquema de coordinaciones e interrelaciones denominadas sistémicas, bajo el nombre de Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), con una estructura de toma de decisiones, con la Reunión de Presidentes a la cabeza y consejos de ministros
- Creación de cinco subsistemas de integración:
  - Subsistema de integración política
  - Subsistema de integración económica
  - Subsistema de integración social
  - Subsistema de integración ambiental
  - Subsistema de integración educativa y cultural

## 2. DESARROLLO E INTEGRACIÓN DESDE LA AGENDA DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL

El proceso de integración regional en Centroamérica ha sido apoyado por diversos socios, destaca la trayectoria constante de cooperación de la Unión Europea hacia la Región en su conjunto, establecida en el marco del Diálogo de San José, que data de 1984, como un proceso de diálogo para la salida negociada a la crisis centroamericana. En la actualidad existe un programa de cooperación regional, acordado por ambas regiones en la Estrategia General para América Central 2002-2006. Durante el 2005 y el 2006 se está trabajando en la preparación de la estrategia para América Central 2006-2010.

En este marco de acción, se considera que en la región los avances económicos y políticos descansan sobre bases frágiles pues las sociedades centroamericanas tienen ante sí dos vertientes de desafíos que se interrelacionan; por un lado, la consolidación de procesos políticos democráticos, y por otro lado, el crecimiento económico para superar las profundas desigualdades sociales, a la vez que presenta una gran vulnerabilidad. Se identifican como desafíos los siguientes (Comisión Europea, 2002):

1. Consolidar los procesos de pacificación y gobernabilidad democrática.
2. Combatir la pobreza, construir economías más competitivas, reducir la vulnerabilidad ambiental, superar las desigualdades sociales que se expresan en términos de ingreso, género y polarización urbano-rural. En este tema existe un vacío pues la Unión Europea no incluyó que las profundas desigualdades tienen también un telón de fondo de discriminación etno-racial.
3. Se ve a Centroamérica como una región de alta vulnerabilidad, condición alcanzada no solo por su propensión a los desastres naturales, sino, también, por el conjunto de sus déficits sociales y económicos, por la debilidad de los tejidos sociales e institucionales, por la subsistencia de amenazas a la gobernabilidad, porque la democracia se encuentra sujeta a altibajos, por la fragilidad del Estado de Derecho en la mayoría de los países y porque la polarización política impide la construcción de consensos claves.
4. Se mira con preocupación el deterioro significativo de la seguridad ciudadana por los altos niveles de delincuencia e impunidad.

Los sistemas de administración de justicia son ampliamente cuestionados y persiste la corrupción en el sector público y en el sector privado, como un problema importante que frena el desarrollo. Las exclusiones sociales de distinto tipo socavan las bases de la convivencia. En este contexto, los diferendos, especialmente limítrofes, entre los países mantienen un clima de desconfianza difícil para la profundización de la integración y son un factor de potenciales desestabilizaciones en la Región.

En relación con este diagnóstico, el proceso de Diálogo y Cooperación entre Centroamérica y la Unión Europea, ha establecido un programa de cooperación regional para el período 2002-2006, basado en tres ejes prioritarios y un conjunto de ejes transversales:

1. Apoyo al proceso de integración, implementación de políticas comunes y consolidación institucionalidad.
2. Fortalecimiento del rol de la sociedad civil en el proceso de integración;
3. Reducción de la vulnerabilidad y mejoras medioambientales.
4. Ejes transversales: Igualdad de oportunidades y exclusión: todas las acciones por desarrollar con base en la presente estrategia tendrán en cuenta una participación equitativa entre hombres y mujeres, así como el acceso de las comunidades indígenas, con el fin de actuar contra la exclusión y la marginalización. Protección y gestión medioambiental y lucha contra la vulnerabilidad: para garantizar que los progresos obtenidos no sufran retrocesos. Otros: Descentralización, Promoción de las tecnologías de la información, Promoción y respeto de los derechos humanos y Lucha contra la corrupción.

Por su parte, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), actor fundamental por el papel jugado por las Naciones Unidas en la construcción de la paz en Centroamérica, basa su cooperación para la Subregión en el que considera su objetivo estratégico: el Desarrollo Humano sostenible, entendido “como un proceso integral mediante el cual se amplían las oportunidades del ser humano. Este proceso incluye avances en materia de educación, salud, ingresos y empleo, libertad, seguridad y participación” (Informe Mundial de Desarrollo Humano), al cual debe agregarse la preocupación y lucha por un ambiente sano, que permita preservar, para las futuras generaciones, mejores condiciones de vida.

En la última década, la Declaración de Estocolmo, acordada por el Grupo Consultivo para la Reconstrucción y la Transformación de América Central en mayo de 1999, ha constituido una pieza orientadora clave para concretar las aspiraciones del desarrollo humano sostenible en la Subregión centroamericana. Allí se establecen los siguientes principios y objetivos:

- Reducir la vulnerabilidad ecológica y social de la Región, como objetivo principal;
- Reconstruir y transformar Centroamérica sobre la base de un enfoque integrado con transparencia y gobernabilidad;
- Consolidar la democracia y la gobernabilidad, reforzando la descentralización de funciones y facultades gubernamentales, con la activa participación de la sociedad civil;
- Promover el respeto a los derechos humanos como un objetivo permanente. La promoción de la igualdad de género, los derechos de la niñez, de las etnias, merecen esfuerzos especiales;
- Coordinar esfuerzos de los donantes, guiados por las prioridades establecidas por los países receptores.
- Intensificar los esfuerzos para reducir la carga de la deuda externa de los países de la Región.

Estos objetivos son retomados por la Estrategia Sub-regional Centroamérica del PNUD en el documento “Centroamérica hacia 2015” cuya atención se centra en atender la vulnerabilidad ecológica y social (lucha contra la pobreza); la reconstrucción y transformación de la Región; el fortalecimiento de la gobernabilidad democrática y el respeto a los derechos humanos.

El denominador común de estas tres áreas es el concepto de desarrollo humano sostenible, que aglutina los esfuerzos de la comunidad internacional. El PNUD ha abordado el tema de la vulnerabilidad ecológica y social, enfocándose en la reducción de la pobreza y las desigualdades. En esta línea, los Objetivos de Desarrollo del Milenio, acordados en la Cumbre del Milenio en el año 2000, aseguran los esfuerzos de concreción y coordinación de la cooperación para el desarrollo en la Región centroamericana.

La reconstrucción y transformación de la Región ha sido entendida por el PNUD como una tarea trascendental, que debe ser emprendida de forma integral, bajo la esfera de medio ambiente y en particular centrandó la atención en el uso racional de la energía y la mitigación y adaptación al cambio climático, de manera que los grupos más desfavorecidos de la Región reduzcan su situación de vulnerabilidad.

La Subregión ha coincidido en que la democracia como régimen político y organización social debe estar orientada hacia el desarrollo humano sostenible como única forma de lograr una mayor legitimidad democrática y con ello una efectiva consolidación del sistema político.

En esta línea, la Dirección Regional para Latinoamérica y el Caribe ha desarrollado iniciativas regionales cuya expresión en la Subregión ha dado lugar a procesos nacionales de relevancia en las áreas anteriormente descritas. El proyecto Proddal, y en especial la publicación del Informe "La Democracia en América Latina: Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos", generó una gran atención por sus hallazgos y conclusiones, pero también sirvió como catalizador para procesos de debate y deliberación acerca de la situación de la democracia en varios países de la Región. La publicación del libro "Crecimiento con equidad. La lucha contra la pobreza en Centroamérica" es otra iniciativa regional que ha generado importantes reacciones, ya que además de describir la situación también señala las principales vías para la lucha contra la pobreza.

PNUD le otorga un papel prioritario a la gestión y difusión del conocimiento. Los Informes de Desarrollo Humano elaborados por cada oficina de país y el Informe Regional representan aportes para la discusión del desarrollo humano y revitalizan la gestión del conocimiento. Estos se ven complementados y ampliados por las publicaciones que se originan en los proyectos, los informes sobre cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y las publicaciones de índole regional que se mencionaron antes.

### **3. CENTROAMÉRICA EN LAS CONFIGURACIONES DEL CONTINENTE AMERICANO**

El Istmo centroamericano constituye un puente geográfico entre el Norte y el Sur de América, situación que genera tanto ventajas como dificultades, pues la cercanía de los Estados Unidos le ha permitido vincularse dinámicamente con esta economía, pero, a la vez, la ha convertido en puente de tránsito de todo tipo de tráfico irregulares, ya sean drogas, armas, o personas que migran del Sur al Norte, sin contar la propia expulsión que genera la Región. Un porcentaje significativo de las drogas producidas en el Sur y, que se comercializan en el Norte, pasan por el territorio continental o marítimo de los países centroamericanos. Por Belice, por ejemplo, circula el 40% de la droga dirigida a los Estados Unidos (Craddock, 2006), dejando sus estelas de crimen, corrupción y descomposición social.

La realidad de su posición geográfica, de los procesos transnacionales políticos, sociales y económicos, así como el dinamismo de la economía estadounidense, están integrando la vida económica y social de Centroamérica cada vez más hacia el Norte, con implicaciones también en el campo de la política. El incremento de los flujos comerciales y de inversión, la plataforma de producción que un importante grupo de empresas norteamericanas ha establecido en las zonas francas centroamericanas, la constitución de la Región como destino de vacaciones y retiro de los norteamericanos (solo en Costa Rica en 2005 se recibió 1,5 millones de turistas, de los cuales un 60% proviene de Norteamérica, principalmente de los Estados Unidos ) y las expulsiones de mano de obra centroamericana que migra hacia los Estados Unidos en busca de trabajo, están estrechando cada día más la vinculación de Centroamérica con el Norte de las Américas. Cada uno de estos factores tiene incidencias inmediatas sobre las realidades sociales y económicas de los países. Desde el punto de vista social, las migraciones y el turismo aportan una mayor asimilación de los estilos de vida estadounidenses, y la desintegración de las familias de los migrantes rompe los tejidos de las sociedades centroamericanas. Desde la perspectiva económica, esta mayor vinculación genera una dependencia macroeconómica de estas fuentes de ingreso, solo las remesas superan el valor de las exportaciones de las maquilas en el Salvador y son el 81% de ese rubro en Nicaragua (CEPAL, 2003).

Concomitantemente, las relaciones de Centroamérica con el resto del mundo atraviesan por varios desafíos, que van desde su pérdida de importancia estratégica, las reconfiguraciones de la política y la economía mundiales y la creciente polarización política en el continente americano.

Centroamérica debe desenvolverse dentro la nueva realidad geoestratégica global: por un lado, la “preponderancia absoluta” de los Estados Unidos como rasgo determinante de las relaciones internacionales del siglo XXI y el énfasis en un enfoque unilateral de la Administración Bush (Eguizábal, 2003); la autodefinición de los Estados Unidos como “una nación en guerra” contra el terrorismo y contra el fundamentalismo islámico (Urcuyo, 2003), por lo que sus objetivos centrales giran en torno a la seguridad nacional, con consecuencias político-militares, el debilitamiento de los mecanismos de seguridad colectiva y del orden internacional de la Carta de la ONU.

De igual forma, Centroamérica debe enfrentar el “punto más bajo de las relaciones entre los Estados Unidos y América Latina desde el fin de la Guerra Fría” (Shifter, 2006), expresado en el creciente distanciamiento entre el Norte y el Sur de las Américas, la pérdida del consenso y la diferenciación del continente en dos bloques: Estados Unidos, México, América Central y Colombia por un lado; y una coalición en el Sur, con diversos niveles de lealtad entre varios regímenes de izquierda o populistas, democráticamente electos en: Venezuela, Bolivia, Argentina, Uruguay y Brasil (Shifter y Jawahar, 2006).

La reciente polarización de la elección de un Secretario General para la Organización de Estados Americanos en varias rondas en 2005, la diferenciación en la posición frente al ALCA y el comercio internacional expresada en la Cumbre de las Américas en Argentina 2005, y el “descuido” y pérdida de importancia estratégica de América Latina para los Estados Unidos –notoria en el discurso, las políticas y la asignación de recursos (Shifter, 2005)– hablan del fin de una era de acercamiento y formación de consensos continentales sobre la democracia, la seguridad y el comercio. Dentro de ese marco estratégico, Centroamérica está presente en la agenda de los Estados Unidos en tres temas: la lucha contra el terrorismo, el combate al narcotráfico y, recientemente, el comercio, mediante de la aprobación del Tratado de Libre Comercio entre Centro América y los Estados Unidos (CAFTA).

Si bien la discusión sobre los alcances y consecuencias del CAFTA apenas se inicia en la Región, lo cierto es que este tratado introdujo a Centroamérica en la agenda estratégica que los Estados Unidos ha definido en materia económica, así como en la política interna norteamericana, pues es evidente que ante el estancamiento en las negociaciones del ALCA, los Estados Unidos ha procedido con la política de acuerdos comerciales preferenciales subregionales.

Mientras el comercio con Centroamérica solamente represente el 1% del total del comercio de los Estados Unidos, para este el acceso a los mercados, especialmente de sus productos agrícolas, es un asunto clave y una oportunidad para ahondar en temas de importancia comercial para ellos, como son los derechos de propiedad intelectual, las compras del Estado, el tratamiento a la inversión extranjera, el comercio electrónico y los servicios, especialmente los financieros. En términos de la competencia para las empresas estadounidenses, es de interés recibir los mismos beneficios que ya los países de Centroamérica le otorgaron a Canadá y México en otros acuerdos comerciales (Hornbeck, 2003).

Para Centroamérica, aunque el margen de negociación es definitivamente menor cuando se negocia con un país grande en un marco bilateral y no multilateral, y a pesar de que los temas agrícolas quedaron supeditados a su resolución en el marco de la OMC, en términos de su relación con el mundo, lograr estabilizar el acceso al mercado de los Estados Unidos tiene implicaciones para la atracción de inversión extranjera directa, en especial bajo el régimen de zonas francas (maquila) que constituyen la base exportadora de la Región y que están enfrentando una fuerte competencia de China. Desde esta perspectiva, se considera que el acuerdo es una ventaja comparativa para compensar las ventajas competitivas chinas y frenar el proceso de “marcha hacia oriente” de las plantas maquiladoras (Diálogo Interamericano, 2005). Es un hecho que el 50% de las exportaciones chinas son producidas por filiales de empresas extranjeras y que 400 de las 500 empresas líderes en el mundo, según la revista *Fortune*, ya tienen operaciones en China (CEPAL, 2004).

Ahora bien, Centroamérica, como bloque, ha establecido relaciones directas mediante de foros de diálogo y cooperación con: la Unión Europea, Japón, Corea, México y Taiwán (con el cual todos los países de la Región tienen relaciones diplomáticas y no con China)<sup>2</sup>.

---

2 Según los datos de la SIECA, el mercado de la China Popular ha ido ganando dinamismo dentro del intercambio comercial de los países centroamericanos, al grado de posicionarse, en el año 2004, como el sexto socio que más vende a la región (3.3% de las importaciones totales y compra el 1.5% de las exportaciones totales centroamericanas. El comercio con China es deficitario para Centroamérica.

#### 4. LA DISCUSIÓN DE LO ECONÓMICO: CRECIMIENTO PARA EL DESARROLLO

Al titular una sesión de debate “Crecimiento y Desarrollo”, no hacemos una afirmación de que el crecimiento económico sea un fin en sí mismo o prioritario para el desarrollo. Por el contrario, sugerimos examinar los logros y rezagos del crecimiento económico, entendido como medio para proveer las bases materiales para la satisfacción de las necesidades de las personas, desde el trabajo hasta la alimentación y la vivienda. Desde esta perspectiva, entonces, el crecimiento se analiza en función de las necesidades del desarrollo. Entendemos el desarrollo como un proceso integral de transformación cualitativa que compromete a la sociedad en su conjunto, las estructuras económicas, políticas y sociales, las familias, el individuo (hombre y mujer), lo rural y lo urbano, las instituciones, entre otros.

Los años 90 fueron una época extraordinaria en la Región: en una década se conjugaron procesos de pacificación negociada por los mismos centroamericanos, de democratización, de desmilitarización de las sociedades y procesos de reforma estructural y relanzamiento del proceso de integración regional. Es decir, parecen haberse sentado las bases para una transformación comprensiva de las sociedades centroamericanas. Pero a la vez, se produjeron catastróficos desastres naturales y la Región dejó de ser estratégica para la política internacional, con lo cual se puso en evidencia la fragilidad de los logros y la vulnerabilidad de la Región. ¿Cuánto hemos avanzado y cuán profundos han sido esos cambios? El ritmo, el tipo y la calidad de crecimiento económico, ¿han aportado logros sustanciales para el desarrollo de la Región?

Para responder la primera interrogante: qué hemos logrado, en términos generales, los diversos estudios que se han realizado sobre el desarrollo centroamericano difieren en el énfasis de sus análisis y recomendaciones, pero coinciden en apuntar lo siguiente:

**Se avanzó en la estabilización y la transformación de la estructura económica.** Desde el punto de vista económico, los países de la Región, bajo el marco de políticas del Consenso de Washington, lograron alcanzar niveles moderados de crecimiento económico y una mejora considerable de la situación macroeconómica:

- i) estabilización económica;
- ii) procesos de ajuste estructural y de privatización para redimensionar el tamaño del Estado;
- iii) mayor control del gasto público y la reducción de los déficits fiscales a pesar de la baja tributación;
- iv) una inflación entre moderada y baja;
- v) una potenciación del sector externo de las economías: la apertura comercial, la diversificación de las exportaciones basada en la promoción de la maquila, la intensificación del vínculo con las economías más dinámicas (en promedio más del 50% de las exportaciones van a Estados Unidos y 25% a la Unión Europea), un aumento de la inversión extranjera directa, la vinculación de todos los países a las reglas del comercio internacional al incorporarse a la OMC y la firma de acuerdos comerciales con México, Chile, República Dominicana y algunos con Canadá y el aumento de ingresos externos vinculados a las remesas y/o al incremento de los flujos de turismo (Unión Europea, 2002).

Desde el punto de vista social, se evidenciaron mejoras en indicadores de desarrollo social, como la mortalidad infantil y la esperanza de vida (PNUD, 2003).

Ahora bien, los mismos estudios sobre el desarrollo centroamericano de los últimos 15 años coinciden en señalar que:

**El crecimiento económico ha sido insuficiente**, no se ha producido un crecimiento significativo del producto por habitante, por el contrario, se ha mantenido más o menos constante en las últimas décadas, no ha sido un factor de generación de empleo de calidad, las pequeñas y medianas empresas y el sector agropecuario han quedado al margen del dinamismo exportador, no se ha reducido la pobreza significativa y equitativamente y se han concentrado las oportunidades del desarrollo, aumentando la brecha entre la población más rica y la más pobre de la región.

**La inserción internacional no es de adecuada calidad** (UNIFEM, 2004). El actual modelo de especialización productiva está centrado en tres pilares: la maquila de bajo valor agregado y bajos costos salariales y fiscales, la exportación de mano de obra a los Estados Unidos y la promoción del turismo (CEPAL, 2003). Si bien se ha presentado un crecimiento de las exportaciones (reduciendo su participación las tradicionales y aumentando las no tradicionales más intensivas en mano de obra), se

incrementó el coeficiente de apertura de las economías y continuó la concentración de mercados y productos, con especial énfasis en la maquila de poco valor agregado. Casi el 60% de las exportaciones está constituida por prendas de vestir que se dirigen en un 64% al mercado estadounidense (PNUD, 2003). La diversificación de las exportaciones y su mayor valor agregado ha sido más difícil en países con bajo desarrollo humano y más posible en aquellos con inversión social acumulada. Así, el valor agregado por trabajador en las zonas francas en 2001 fue de \$3,079 en Nicaragua y \$29,106 en Costa Rica. El crecimiento del valor agregado osciló entre 3 veces en Honduras y 12 veces en Costa Rica en el período 1990-2001 (PNUD, 2003). Honduras, país donde mayormente se ha desarrollado el esquema de maquila textilera, dirige el 80% de sus exportaciones hacia los Estados Unidos. Este modelo encierra a la Región en el aprovechamiento en el corto plazo de una competitividad internacional basada en la pobreza y el diferencial salarial y cuyo principal soporte ha sido el trabajo de las mujeres, en tanto este sector productivo ha sido altamente generador de empleo para mujeres, quienes constituyen en promedio el 80% de la fuerza laboral en el sector textilero de maquila.

**El tipo y el nivel del crecimiento económico generan empleo insuficiente y precario.** El cambio en la estructura productiva no se refleja en la generación de empleo y la superación de la pobreza y la inequidad. Por el contrario, el nuevo modelo de crecimiento conforma un mercado con un exceso de oferta de fuerza de trabajo, que obliga a quienes son expulsados o no participan en este a ubicarse en estrategias de supervivencia (CEPAL, 2003: 26) o a migrar hacia el Norte. El actual modelo está caracterizado por la mayor informalización, precariedad y externalización del empleo. El 70% del empleo hoy es informal y agropecuario tradicional y es en estos sectores que se concentra la incidencia de la pobreza (UNIFEM, 2004; PNUD, 2003).

**El cambio en la estructura económica no se acompañó de una transformación de las estructuras sociales, en especial de las históricas de exclusión social.** Hace pocos años la agenda internacional del desarrollo empezó a estudiar los determinantes no económicos de la pobreza y el subdesarrollo, reconociendo que existen barreras institucionales y sociales que impiden la erradicación de la pobreza, sobre todo la discriminación prolongada contra mujeres y grupos raciales y étnicos. Raza y etnicidad se identifican como uno de los determinantes que encierran a las personas en la exclusión (Banco Mundial, 2000). La historia de exclusión y discriminación racial en la Región, lejos de promover la distribución de las oportunidades del crecimiento, las ha tendido a concentrar en enclaves

sin mayores vínculos dinámicos al resto de actividades. Por esta razón, **la pobreza tiene rostros específicos**. Hemos reducido la pobreza relativa pero una mirada más allá de los promedios nacionales refleja que solamente en las áreas urbanas se ha producido esa reducción, mientras aumenta en las zonas rurales donde vive la mitad de la población. Además, la pobreza tiene rostro indígena y negro, rural y de mujer (UNIFEM, 2004). La incidencia de la pobreza es mayor en el sector agropecuario y el tradicional más que en el informal urbano. La pobreza está íntimamente relacionada con la precariedad del empleo.

**No se han logrado establecer nexos dinámicos entre las exportaciones y el crecimiento de los otros sectores de la economía (efectos multiplicadores y de propagación)**, mediante compras de bienes y servicios, sobre todo el sector agropecuario y las micro y pequeñas empresas, produciéndose amplias dualidades en las economías y diferenciales salariales que tienden hacia la inequidad. El esquema de zonas francas no ha promovido necesariamente dichas vinculaciones verticales. Más bien lo que se ha observado en los últimos años es la coexistencia de las nuevas modalidades productivas con otras antiguas, ligadas a la subsistencia. Este fenómeno, que había desaparecido, está resurgiendo y multiplicándose, integrándose en procesos que nacen en empresas dinámicas de producción. Esto ha dado pie a una forma de flexibilización del mercado laboral en el que se incrementa el empleo eventual, temporal, a domicilio y a la subcontratación (CEPAL 2003). Es decir, trabajos precarios e inseguros.

**La estabilidad macroeconómica no está necesariamente vinculada al éxito exportador.** Un margen importante de la estabilidad macroeconómica y, específicamente, del sector externo de la economía, depende de las remesas (del orden de los \$3,000 millones, según PNUD, 2004) y el turismo. Del total del comercio centroamericano, el 32% lo constituyen las exportaciones al resto del mundo y el 68% las importaciones del resto del mundo, mientras un 28,2 % de las exportaciones totales y un 12,0% de las importaciones son generadas en la Región, superando la participación de la Unión Europea. Desde el punto de vista ético y político, no es motivo de satisfacción que en el caso de las remesas, la estabilidad macroeconómica de algunos países de la Región esté sustentada en ingresos generados por la exportación de recursos humanos (seres humanos), que no encuentran oportunidades de empleo en su propio país. Este aspecto es un reflejo de que la generación de empleo dentro del actual modelo de crecimiento no está manteniendo el ritmo del crecimiento de la población y de la incorporación de nuevas generaciones a la fuerza laboral.

**El cese de la violencia política sin generar transformaciones sociales y oportunidades económicas no garantiza la seguridad humana de la población.** En las situaciones de transición posbélicas la violencia social adquiere nuevas dimensiones (Urcuyo, 2003), especialmente si se acompaña de situaciones socioeconómicas que las disparan. En este caso, el estilo de desarrollo de las zonas urbanas y rurales los ha convertido en espacios poco aptos para la seguridad humana. Mientras aumenta la miseria en las zonas rurales, donde se encuentra la mitad de la población con poco acceso a servicios públicos, en las ciudades, la presión de la urbanización acelerada, la precariedad de los servicios públicos, la persistencia de la pobreza y de las pocas oportunidades de integración social y económica, han generado una evolución de la violencia política hacia la violencia social (incluida la violencia doméstica) y la criminal, hasta llegar a niveles sin precedentes<sup>3</sup>.



Gloria E. Polanco, Elanie White (Coordinadora del Encuentro), Amparo Pacheco y Breny Mendoza durante la Sesión: Entre el norte y el sur ¿Cuál rumbo para Centroamérica?.

3 Para un estudio sobre la violencia en Centroamérica véase "Armas, violencia y juventud, la tragedia urbana de América Central", en Fundación Arias, 2006, en prensa.

## 5. DEMOCRACIA Y ESTADO EN LA AGENDA REGIONAL

La discusión sobre este tema parte del antecedente de la negociación regional de Esquipulas II en 1987, con la cual se buscó que toda la región centroamericana fuera gobernada por regímenes políticos democráticos y que los conflictos armados fueran resueltos mediante la negociación y la instauración del Estado de derecho para canalizar los conflictos. Con acompañamiento de la comunidad internacional, Centroamérica logró completar su transición a la democracia mediante un acuerdo regional, pero la construcción democrática es una tarea permanente que no se agota con el cumplimiento de los requisitos básicos para el funcionamiento de un orden democrático constitucional. Surge entonces la interrogante de si en la construcción de una región integrada debe abordarse regional y permanentemente la tarea de profundización democrática y mayor realización de los derechos humanos.

Democracia y Estado (y la relación entre estos) parecen estar ausentes del énfasis actual de la agenda de integración –entendida esta como el conjunto de temas o problemas que se abordan desde la perspectiva regional definiendo metas claras para su abordaje–. No obstante, fue mediante un acuerdo de alcance regional con acompañamiento de la comunidad internacional –Esquipulas II en 1987–, que Centroamérica encontró un camino propio para transitar desde la tradición dictatorial y la confrontación armada, hacia la democracia. Releer el Acuerdo de Esquipulas II en 2006 permite constatar cuál fue el contenido inicial que se dio a este concepto y cuánto se ha avanzado en la consolidación de la primera generación de reformas democráticas y protección del régimen de libertades civiles, las cuales incluyeron compromisos para:

- el establecimiento y el perfeccionamiento de sistemas democráticos representativos y pluralistas, en los cuales se aseguraran el libre acceso de las diversas corrientes de opinión a procesos electorales honestos y periódicos, fundados en la plena observancia de los derechos ciudadanos;
- la libertad de prensa para todos signos ideológicos y la eliminación de la censura previa;
- la eliminación de estados de excepción y vuelta al Estado de derecho con plena vigencia de todas garantías constitucionales;
- el pluralismo político partidista total, el acceso de todas las agrupaciones políticas a los medios de comunicación, el pleno

disfrute de los derechos de asociación y de las facultades de realizar manifestaciones públicas y la libre movilidad para la función proselitista;

- elecciones libres pluralistas y honestas;

Todos estos compromisos incluyeron mecanismos de verificación, seguimiento internacional y calendario de ejecución de compromisos, en medio de un entorno global de democratización, con lo cual se completó un ciclo de transición democrática en los últimos 15 años:

- El proceso político se desenvuelve dentro de un marco constitucional, con gobernantes electos mediante elecciones libres, competidas y reiteradas.
- Las fuerzas armadas están, formal y constitucionalmente, subordinadas al poder civil.
- Las violaciones de derechos humanos no son una práctica de Estado, y se canalizó la gestión del conflicto por medios institucionales.
- Se realizó un proceso de desmilitarización con fuerte reducción del tamaño de los ejércitos (la reducción efectiva de 125,000 efectivos entre 1988 y 1999), del gasto militar y la compra de armamentos que disminuyó en 90% (de 820 millones en 1986 a 85 millones en 1997, según datos de PNUD, 2003).
- Se introdujo un nuevo régimen de seguridad en la Región, basado en el fomento de la confianza y el balance de fuerzas miliares y no en la carrera armamentista subregional.

No obstante, este impulso democratizador perdió "su dinamismo, la mayoría de los regímenes políticos, los sistemas electorales y de protección de derechos y libertades ciudadanas no muestra nuevos avances" (PNUD, 2003). Se considera que en la Región se presentan formas de democracia incompletas o parciales, aunque estables, que existen en una zona gris, en la cual, dentro del marco constitucional democrático-liberal, la cultura política de los actores todavía está marcada por las prácticas informales del antiguo régimen (hiperpresidencialismo, el ejercicio autoritario del poder, las negociaciones "por debajo de la mesa" o negociaciones para asaltar las instituciones democráticas, como sucedió en Nicaragua con el Pacto entre sandinistas y liberales en 1999 (Maihold y Córdoba, 2002).

Los avances hacia una mejor representación de las sociedades en las estructuras políticas, que refleje mejor la composición de género, étnica, racial, económica y política de las sociedades centroamericanas es todavía un desafío en construcción, que se relaciona íntimamente con la discusión sobre profundizar la democracia y mejorar la calidad de los procesos políticos.

Concomitantemente, se debe desarrollar la discusión sobre cómo mejorar la institucionalidad que debe acompañar al ejercicio democrático de gobierno, área en la que todavía existen rezagos en aspectos fundamentales. El desafío de consolidar instituciones para el Estado de derecho sigue siendo una tarea incompleta. El Segundo Informe sobre Desarrollo en Centroamérica y Panamá de 2003 señaló, entre otras, las siguientes áreas de rezago:

- Persisten debilidades en el marco institucional que acompaña al desarrollo de la democracia: los sistemas electorales mantienen déficits para garantizar mejor la representatividad, mayores niveles de competencia electoral, mientras se mantienen la tendencia a integrar de forma partidista los organismos electorales y debilidades en las normas de regulación del financiamiento político (PNUD, 2004); es necesario fortalecer el marco institucional y la práctica política del control democrático y la rendición de cuentas para que la acción de las autoridades públicas tengan como fin el respeto y promoción de los derechos, las demandas, necesidades e intereses de las personas y no viceversa.
- En materia del control democrático sobre los ejércitos, se mantienen islas de autonomía militar, en algunos países las FFAA siguen siendo abiertamente deliberantes, y el desarrollo de los controles civiles horizontales (desde el parlamento) y verticales (desde la población) no muestra los avances necesarios (PNUD, 2003).
- El fortalecimiento de los sistemas judiciales para la protección de las personas tiene niveles desiguales en la Región.

Ahora bien, desde la perspectiva del rendimiento político e institucional de la democracia, los ciudadanos centroamericanos muestran su descontento. Primero que todo porque la democracia no “rinde” los frutos deseados identificados con la justicia social, un rasgo característico de la percepción ciudadana sobre la democracia en América Latina (Maihold y Córdoba, 2002). Por otro lado, la fragmentación o polarización políticas

y la falta de culturas institucionalizadas de negociación programática abierta limitan fuertemente la capacidad de intermediación y adopción de acuerdos para la gobernabilidad democrática. En tercer lugar, la satisfacción con el funcionamiento de la democracia ha venido bajando. Según los datos del Latinobarómetro, hoy menos de la mitad de los centroamericanos dicen estar muy o más satisfechos con el funcionamiento de la democracia, pero es en Nicaragua y Guatemala donde solo un 20% de la población afirma sentirse satisfecha. Existe una disminución en la participación ciudadana en procesos electorales.

Otro aspecto que ha impuesto un gran desafío a las nuevas democracias es la lucha contra la criminalidad en el Estado democrático de derecho, pues la protección de la ciudadanía frente al incremento descontrolado de la violencia criminal ha desbordado las capacidades de las instituciones policiales, mientras las políticas adoptadas de mano dura contienen elementos que contradicen el orden de libertades civiles. Frente al aumento de la violencia, se incrementa el sentimiento de desprotección de la ciudadanía y en particular las mujeres, mientras el fenómeno del feticidio, el tráfico de personas (especialmente mujeres y niños), entre otros temas graves que afectan la seguridad humana, no están siendo atendidos con la integralidad, profundidad y previsión que se requiere, siendo una falla importante del Estado de derecho en Centroamérica.

Frente a estas realidades político-institucionales, en el plano regional no existe una agenda de fortalecimiento y mejoramiento de la calidad de la democracia que profundice los logros en materia electoral y constitucional, el discurso y la acción oficiales quedaron detenidas en los logros alcanzados y la única acción de tipo regional emprendida en este campo en los últimos años es el apoyo al orden constitucional en Nicaragua. Si bien el respeto a un orden constitucional de separación de poderes y el respeto de la competencia política son condiciones fundamentales para el funcionamiento de la democracia, esta no se agota ahí, pues la democracia –aunque bien intrínseco–, también tiene un valor instrumental para la realización de los derechos de los ciudadanos, más allá de los propios derechos electorales, que constituyen la base para garantizar la tutela, protección y realización de los derechos económicos, sociales y culturales.

No existe en la agenda regional un capítulo sobre derechos humanos, en el cual los Estados centroamericanos le den un valor agregado regional a los compromisos internacionales de derechos humanos y/o adopten un plan de acción de implementación regional de los estándares internacionales, para que Centroamérica sea una tierra de paz, libertad, democracia

y desarrollo, construida sobre la búsqueda de una convergencia en materia del desarrollo de los derechos humanos. Como el cumplimiento de los derechos humanos está íntimamente ligado a la capacidad de las instituciones estatales de tutelarlos y promoverlos, la agenda de profundización de la democracia pasa necesariamente por la discusión del Estado que tenemos en la Región.

## **El Estado en Centroamérica**

Sobre la temática del Estado en Centroamérica, la agenda que han seguido los países individualmente ha estado centrada en la "modernización" desde la perspectiva restringida; es decir, aquella diseñada en función del cambio de paradigma económico en los años 80 y 90 e influida por las necesidades de consolidar los procesos de pacificación. Dos dimensiones constituyeron esta agenda:

- i) la dimensión socioeconómica (la disminución del tamaño del Estado, la privatización, el control de las finanzas públicas, y el desarrollo de esquemas de regulación económica para el mercado, entre otros), y
- ii) la dimensión socioterritorial que incluyó la descentralización y la democracia local, la gestión local de servicios, y el redimensionamiento de los aparatos militares dentro de las sociedades centroamericanas (Sojo, 2002).

En situaciones posbélicas como las presentadas en Centroamérica el rol del Estado es fundamental para prevenir el resurgimiento de la violencia y canalizar a las fuerzas políticas en los cauces institucionales para que se apeguen al orden democrático (Urcuyo, 2003). En la actualidad, la discusión de cualquiera de los elementos de la acción regional centroamericana pasa necesariamente por el planteamiento de qué Estado tenemos en la región para construir desarrollo, democracia e integración. Como una tendencia mundial, la tarea postergada en la posguerra fría es aquella de "construir Estado" (Fukuyama, 2004). Con el dominio intelectual de los economistas y la reacción frente al estatismo en este período histórico, se concentró la discusión solamente en una dimensión de la reforma del Estado: la reducción de su ámbito de acción y de su tamaño. Hoy, al reconocer muchos economistas y las propias instituciones financieras

internacionales que la mayoría de las variables que afectan el desarrollo no eran del todo económicas, sino relacionadas con las instituciones y la política (Fukuyama, 2004), ha vuelto nuevamente al escenario la consideración de la fortaleza del Estado para ejecutar las funciones que le corresponden. Destaca el reconocimiento de que si bien los Estados debían ser recortados en ciertas áreas, esta tarea debió complementarse con el fortalecimiento simultáneo de sus capacidades, pues en los países en desarrollo los Estados no eran muy fuertes, sino muy débiles con una agenda muy amplia de actividades por desarrollar.

En Centroamérica, en general los Estados son entidades precarias de reciente formación institucional, pequeños y de desarrollo desigual (Sojo, 2002), por lo que está pendiente la discusión de la modernización integral del Estado y las funciones que deba cumplir para el desarrollo, la democracia y la integración.



Anne-Marie Urban y Berta Arzú, durante el Encuentro Regional de Mujeres Líderes.

## **6. LA AGENDA SOCIAL DESDE LA DIVERSIDAD Y LA ETNICIDAD**

Siendo Centroamérica una de las regiones más étnica y racialmente diversas, en la cual subyacen condiciones de exclusión y discriminación para las poblaciones indígenas y afrodescendientes, esta sesión plantea discutir la incorporación de la etnicidad y la diversidad en la agenda de construcción de una región integrada.

La doctrina a la escala internacional ha reconocido ya que la discriminación racial y de género es una de las principales causas que encierran a las personas en círculos de desventaja y miseria, convirtiéndose en uno de los principales obstáculos para el desarrollo de los países (Banco Mundial, 2000). En este sentido, es difícil construir una región integrada sin tratar el tema de las relaciones etno-raciales y su influencia en el desarrollo político, institucional, social y económico de los países centroamericanos y el tratamiento heterogéneo que se da al tema en la región como tal.

En la Región conviven poblaciones indígenas, garífunas, mestizas, y afrodescendientes, que varían en su presencia en los países. La población indígena varía desde 43% en Guatemala donde existen 23 grupos étnicos identificados hasta 2% en Costa Rica, mientras no existen datos en El Salvador sobre otros grupos étnicos más allá del mestizo (PNUD, 2003). Por su parte, los descendientes de esclavos africanos o de posteriores olas de inmigración del Caribe anglohablante constituyen 2% en Costa Rica y Honduras, 14% en Panamá y 9% en Nicaragua. Ambas poblaciones comparten las condiciones históricas de discriminación y desigualdad de oportunidades, así como en la invisibilización, que tradicionalmente se expresa en la promoción del concepto de naciones-Estado homogéneas y por la resistencia de reconocer la característica multi-étnica de estos, su invisibilidad en las políticas públicas, en generación de datos oficiales o en la subrepresentación en la historia oficial de los países.

Sobre la expresión material de la discriminación, sabemos que en todos los países la incidencia de la pobreza es más alta entre estas poblaciones y las menores oportunidades de educación se reflejan en la mayor incidencia del analfabetismo. Por ejemplo, en Guatemala el 74% de la población indígena es pobre, mientras solo el 41% de los no indígenas lo son. En materia de educación, aún en los países con alta tasa de alfabetización –Costa Rica y Panamá– las poblaciones indígenas tienen entre un 15% y un 30% menores tasas que el resto de la población (PNUD, 2003). En materia de visibilización, solamente en años recientes, a partir de los

90, se ha empezado a incluir una pregunta de autoidentificación en los censos de población, aunque los datos son todavía incipientes.

No obstante, el reconocimiento del carácter multiétnico de los Estados centroamericanos no ha sido un hecho uniforme. Cinco de los siete países reconocen su carácter pluriétnico y multicultural al nivel constitucional. En ninguna Constitución se reconoce el carácter de pueblos o naciones indígenas (PNUD, 2003), aspecto que se debate con gran resistencia en los foros intergubernamentales internacionales, por las implicaciones para el concepto de Estado nacional unitario que conforma el sistema internacional. En términos de otros parámetros jurídicos de reconocimiento, solo tres de los siete países han ratificado el Convenio 169 de la OIT sobre los Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes; tres contemplan la educación bilingüe, y ninguno la educación intercultural; tres países reconocen la autonomía de las poblaciones indígenas; en ninguno se reconoce el derecho consuetudinario, pero en cinco se reconoce la propiedad comunitaria, aunque solamente en Panamá se hace alguna referencia a la inajenabilidad de la propiedad comunal (PNUD, 2003).

Al nivel oficial regional, existe el reconocimiento de la pluriculturalidad y diversidad étnica principalmente en la Alianza para el Desarrollo Sostenible –ALIDES–, en la cual se menciona el derecho a la identidad cultural y el respeto a la diversidad étnica, sobre todo en referencia a los pueblos indígenas. No obstante, esta referencia no contiene un compromiso con la promoción de la equidad, la eliminación de la exclusión o la discriminación, aspecto que requiere de un papel decididamente activo del liderazgo político y las instituciones públicas. Tampoco se hace referencia a la existencia de las poblaciones afrodescendientes en la Región. En otros esquemas de integración sí se da un tratamiento al tema de etnia y raza. Por ejemplo, en la Unión Europea existen varios instrumentos emitidos por los órganos comunitarios, de aplicación en todos los países miembros:

- i) la directriz que prohíbe la discriminación en el empleo sobre la base de sexo y raza;
- ii) una segunda directriz en 2000 prohíbe la discriminación racial o étnica en una amplia gama de áreas más allá del empleo, tales como la educación, el acceso a bienes y servicios, la protección social y ventajas sociales;
- iii) la directriz 2000/43/EC que implementa el principio de tratamiento igual entre personas indistintamente de su origen étnico o racial y la Directriz de la Comunidad Europea sobre Raza (McCrudden, 2001).

Ahora bien, aunque en un primer paso, el reconocimiento jurídico y político no incide necesariamente en las raíces sociales del racismo y la

discriminación, combatir los prejuicios que ocasionan el racismo y la discriminación ha sido uno de los compromisos asumidos por los Estados de cara a la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, especialmente en la educación, el entrenamiento, la cultura y la información, aspecto generalmente ignorado por la mayoría de los Estados (Boyle y Baldacini, 2001). Pero, además, la tendencia internacional hoy reconoce la responsabilidad de los Estados de jugar un papel activo en la promoción de la igualdad y la eliminación de la discriminación, aunque históricamente la mayoría de los Estados concentra sus esfuerzos en el reconocimiento jurídico del principio de igualdad.

A escala internacional, se han producido importantes progresos en el reconocimiento de los pueblos indígenas y de sus condiciones desventajosas de desarrollo, sobre todo en el ámbito de las Naciones Unidas. Pero el reconocimiento internacional de los especiales desafíos de las poblaciones descendientes de la diáspora africana solamente empezaron a ser patentes a partir de la Conferencia Mundial de la ONU contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y Formas Conexas de Intolerancia, que se realizó en Sudáfrica, en 2001, y en la Conferencia Preparatoria de las Américas.

Por su parte, destaca el progreso en la organización política de las poblaciones indígenas y afrodescendientes, que han creado capítulos regionales para promover sus agendas (entre ellos, el Consejo Indígena Centroamericano y la Organización Negra de Centroamérica –ONECA–), con avances en su participación directa en espacios de poder político (tanto en puestos de elección popular como en puestos de nombramiento ejecutivo), y como actores que reclaman una influencia en las políticas públicas por la especificidad de sus condiciones y derechos colectivos.

En general, ambos movimientos comparten la lucha por el reconocimiento de sus derechos colectivos, mientras sus agendas tienen especificidades que deben ser necesariamente reconocidas. Los pueblos indígenas han centrado su agenda alrededor del reclamo de una identidad étnica distinta y separada, los derechos territoriales y la autonomía y la administración de sus propios recursos, el reconocimiento de sus lenguas maternas y la educación bilingüe. Para los movimientos afrodescendientes, el énfasis de su agenda ha sido el reconocimiento de su existencia en el continente y en Centroamérica, su contribución a la historia y desarrollo de los países en los que viven, su apropiado reconocimiento en las historias oficiales, el establecimiento de categorías de censos que reflejen su presencia y realidad, acciones afirmativas, el reconocimiento constitucional de la multietnicidad y el reconocimiento de las tierras ancestrales y la precariedad de la propiedad (Thorne, 1991, p. 6).

## **7. EL CONSEJO CENTROAMERICANO DE MINISTRAS DE LA MUJER. ¿SE ABRE UN ESPACIO POLÍTICO PARA LAS MUJERES EN LA INTEGRACIÓN?**

En la Reunión de Jefes de Estado y de Gobierno de Centroamérica del 30 de junio de 2005, se incorporó a la estructura institucional de la integración el Consejo de Ministros sobre el tema de la Mujer (COMMCA), como parte del SICA y con el rango de Consejo dentro del Subsistema de Integración Social, con lo cual se abre, por primera vez en la historia de la integración regional, el espacio para incorporar la perspectiva de género en el quehacer integracionista.

Esta sesión está dedicada al COMMCA, con el fin de que el COMMCA pueda exponer sus logros, proyección, desafíos y oportunidades y para discutir de qué manera se puede potenciar este espacio político para incidir de manera importante en la construcción de una Centroamérica integrada, y qué tipo de vínculos deben construirse con las mujeres de la sociedad civil en los diferentes campos del quehacer.

De acuerdo con lo definido en la primera reunión del COMMCA, que contó con la presencia del Secretario General del SICA, el papel de este Consejo es hacerse cargo del tema de la mujer en el esquema de integración centroamericana, con los siguientes propósitos:

1. Abrir un espacio institucional a la mujer en el proceso de las decisiones regionales.
2. Incorporar la visión de género en los temas de integración.
3. Contar con un organismo regional de integración femenina que legitime su presencia en los órganos principales y que movilice a la fuerza femenina hacia la unidad regional, con el objeto de forjarle un sentido de pertenencia dentro de la ciudadanía centroamericana.

El COMMCA, por su parte, ya ha elaborado un Plan Estratégico para el período 2006-2009, como una herramienta para posicionar los intereses de las mujeres en la agenda e institucionalidad de la integración centroamericana, y como marco global para priorizar acciones y estrategias. Los ejes centrales de este Plan Estratégico son:

1. La autonomía económica
2. La salud integral
3. La participación política de las mujeres

## **8. CENTROAMÉRICA EN PERSPECTIVA: ¿REGIÓN INTEGRADA O BLOQUE COMERCIAL?**

Varios esfuerzos académicos y políticos han aportado en años recientes pensamiento estratégico y análisis crítico sobre los desafíos de la Región desde la perspectiva de los centroamericanos: el Proyecto Centroamérica 2020 de centros académicos en Europa y las Américas; Centroamérica en el siglo XXI: una agenda de competitividad y de desarrollo regional sostenible, planteado por el INCAE en 1998; los Informes sobre el Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible del PNUD; El Marco Estratégico para la Transformación y Modernización Centroamericana en el Siglo XXI, presentado por la Región como una visión de sí misma en Madrid, España, en el Grupo Regional para Centroamérica, con posterioridad a la destrucción del huracán *Mitch*.

No obstante, las voces de las mujeres y su percepción sobre los procesos regionales han tenido un menor eco. El trabajo pionero de UNIFEM con el Proyecto “El Perfil de Género de la Economía del Istmo centroamericano, 1990-2002” empezó a abrir un importante camino a partir de 2004. ¿Cómo ven las mujeres a Centroamérica y su proceso de integración? ¿cómo y dónde se ven las mujeres a sí mismas como actoras dentro del proceso integracionista? ¿Cuál es el modelo de integración centroamericana a que aspiran y desean las mujeres? ¿Cómo movilizar a las mujeres para potenciar su vinculación en la integración centroamericana y mejorar los beneficios que obtengan de ella? A continuación se introducen algunos conceptos para guiar esta discusión.

### *1. El éxito de la integración económica*

En términos generales, el proceso de integración centroamericana muestra un éxito significativo en aquella área en la que más experiencia histórica tiene: la integración económica y comercial; cuarenta años de esfuerzos han generado un extraordinario dinamismo en la Región. Según los datos de la SIECA, el comercio intrarregional muestra un comportamiento muy dinámico desde la fecha de su creación hasta el año 2004, el cual solamente es interrumpido en el quinquenio de 1981 a 1985. La tasa de crecimiento promedio anual de 1960 al 2004 es del 11,4%, al pasar de US\$ 30,3 millones a US\$ 3,560,4 millones. Gracias al dinamismo de los últimos años, prácticamente la totalidad del comercio intrarregional circula sin obstáculos reportados.

En contraste, las exportaciones a otros mercados del mundo crecieron en un 7,3% promedio anual. En el período 2000-2004, el crecimiento promedio anual del comercio intracentroamericano fue del 8,0%, mientras las exportaciones con destino a otros mercados crecieron solamente el 0,5%, lo cual revela la importancia creciente del comercio intrarregional como motor de crecimiento.

La potencialidad del comercio intrarregional para generar crecimiento y desarrollo debe ser fuente de un análisis más detallado, sobre todo considerando que en la estructura del intercambio intrarregional, destacan los productos agroindustriales e industriales, contrario a nuestras exportaciones a otros mercados, en donde predominan los productos agrícolas e industriales de poco valor agregado. Adicionalmente, de las empresas centroamericanas que se benefician del intercambio comercial, aproximadamente el 75% son pequeñas y medianas empresas, según estimaciones de la SIECA.

Este comercio genera la circulación de cerca de 1 millón de vehículos de carga al año, con un movimiento de carga de más de 15 millones de toneladas métricas anuales y la construcción de una red de infraestructura física que incluye 10,300 km de carreteras regionales, según la SIECA, con sus implicaciones en la generación de servicios relacionados para las economías locales.

Además, hay que considerar el impacto de las operaciones de grandes empresas de comercios, servicios y financieras que se han ido extendiendo a toda la Región, e incluso la conformación de *joint-ventures* intra y extraregionales que tienen como perspectiva el mercado ampliado regionalmente.

## *2. Trasladar el éxito económico a otras áreas de la integración*

El gran desafío es lograr equiparar este éxito en la integración económica con las nuevas áreas de integración en las que solamente se tienen 15 años de experiencia y en las cuales el ejercicio de articular agendas, negociar compromisos concretos, ejecutables y verificables, es el principal tema de la curva de aprendizaje regional. No obstante, el dinamismo de las agendas en los diversos subsistemas de integración revela que los países han tomado una conciencia sin precedentes de la necesidad de enfrentar, conjunta y solidariamente, una amplia gama de problemas para cuya solución realmente existen incentivos para el abordaje regional. La gestión de la educación, la salud (con el control de vectores y el HIV-SIDA,

entre otros), la protección del ambiente y el intercambio de lecciones aprendidas son parte de las áreas de mayores logros concretos y elaboración conjunta de estrategias regionales. La experiencia exitosa de la negociación conjunta de medicamentos contra el sida refleja el potencial de una acción concertada en temas muy concretos.

Diversos aspectos se han identificado en varios estudios como los principales desafíos de esta nueva etapa (Véase el estudio "Los Costos de la no Integración", en [www.sgsica.org](http://www.sgsica.org) y BID/CEPAL 1997):

*a. El concepto de Integración*

Como punto de partida, se debe responder a la pregunta, ¿qué entendemos por "integración" y para qué sirve?

Retomando lo ya planteado en la Metodología, es importante aclarar las fronteras de lo que constituye el proceso de integración. Generalmente, se utiliza el término "integración regional" de manera indiscriminada para referirse a todas las áreas y formas de acción común, pero no todos los acuerdos o actos regionales caen dentro del ámbito de la integración per se, que puede definirse como: *El proceso de adopción de objetivos comunes (por parte de Estados soberanos) con acuerdos de implementación y acciones conjuntas que tienden a hacer converger a todos los países, por medio de decisiones de carácter vinculante, y con el apoyo de una estructura institucional y un marco jurídico comunes* (BID-CEPAL, 1997).

La integración entonces busca la convergencia mediante mecanismos vinculantes<sup>4</sup>. Una de las grandes implicaciones de un proceso de integración es que al buscar la convergencia se decide un estándar que puede ser hacia el mínimo común denominador, en cuyo caso las sociedades con estándares más altos pierden más con la integración. Este tema es de especial discusión en la Unión Europea con respecto a los derechos y beneficios de las mujeres trabajadoras.

---

4 Entendida como búsqueda de convergencia entre Estados, el hito que le da a Centroamérica ese carácter de "Región" en proceso de integración es la negociación regional de Esquipulas II, con el cual se crea el compromiso histórico de crear en los países condiciones políticas y sociales que garanticen la paz, además de las medidas para la pacificación, una agenda común de reconciliación nacional, democratización, elecciones libres y un régimen de seguridad regional. Desde esta perspectiva, se empezó a generar una convergencia política y grados de vinculación que no existía con anterioridad, que luego fue complementada con el relanzamiento formal del proceso de integración en 1991, cuando se creó el Sistema de Integración Centroamericano.

Otros tipos de acciones, tales como la enunciación normativa de principios éticos y aspiraciones comunes, por sí solos, no constituyen integración, a menos que sean seguidos por acciones concretas de tipo vinculante.

Ahora bien, la Región como tal puede elaborar una agenda centroamericana, en la cual se contemplen:

1. Aspiraciones comunes
2. Acciones comunes, entendidas como “un compromiso de enfrentar conjunta y solidariamente determinadas categorías de problemas de acuerdos con reglas acordadas entre las partes” (BID-CEPAL, 1997).
3. Acciones de integración formal.

Un problema importante en la Región es la falta de acuerdo sobre el concepto, los alcances el papel de la integración regional en general, su contenido o beneficios (BID-CEPAL, 1997, y Caldentey, 2004). Dicho desacuerdo se refleja en el hecho de que de todos los instrumentos jurídicos que conforman el régimen de la integración, solamente uno –el Protocolo de Tegucigalpa que estableció el SICA–, rige para la totalidad de la Región (de Belice a Panamá).

*b. La definición de los alcances de la integración*

Un problema que se le apunta a la Región es la definición de objetivos sumamente ambiciosos que no corresponden con una formulación programática adaptada a la realidad de ejecución de las metas propuestas. Como consecuencia, la integración padece de una "inflación" de acuerdos que no guardan relación con la capacidad real de seguimiento, implementación o cumplimiento por parte de los países y de las instituciones regionales y que no distinguen entre el plano enunciativo normativo y las decisiones de acción programática o estratégica. El grado de cumplimiento de los acuerdos es escaso, más allá del ámbito comercial. La misma Reunión de Presidentes es consciente de este problema, razón por la cual ha encargado a la Secretaría General del SICA diseñar un sistema de seguimiento de acuerdos presidenciales, lo cual es realmente complejo si se considera que los presidentes se han estado reuniendo en promedio 2,5 veces al mes.

*c. La articulación de los subsistemas y agendas de la integración*

En Centroamérica se conformaron cinco subsistemas de integración: el político, el económico, el social, el ambiental y de educación, un régimen de seguridad regional y un tratado de integración social, cada uno de los cuales avanza con su propia dinámica, siendo los más activos el subsistema de integración económica y el de integración ambiental. Pero existe una gran dificultad para articular las agendas y dinámicas de todos

los subsistemas. La falta de coordinación se ha convertido en uno de los problemas más importantes del SICA.

*d. La regionalización de los actores no estatales*

En un proceso de integración, los Estados definen el marco del proceso, pero una parte fundamental de este descansa en que los actores no estatales aprovechen los espacios ampliados para producir la integración efectiva. En Centroamérica, los actores no estatales, ya sean organizaciones no gubernamentales o empresas, han construido un proceso sumamente acelerado de regionalización, concebido como la ampliación de sus operaciones más allá de las fronteras nacionales y siempre dentro del área centroamericana. Es oportuno plantearse qué impacto tiene este proceso dentro de la integración formal como un acto propio de los Estados. Esta regionalización del quehacer de los actores no se traduce en una apropiación social del proceso formal de la integración, aspecto que ha sido abordado ya en varios estudios.

*e. Problemas con el alcance y la construcción de la agenda*

Existe un problema metodológico importante en la construcción de las agendas, pues no se distingue entre el enunciado de principios y aspiraciones, de aquellas formas de acción conjunta para gestionar la convergencia internacional que suponen la definición, aplicación y control comunes de normas vinculantes, ni aquellos aspectos que solo pueden generarse en procesos propios de la modernización en cada país. La Reunión de Presidentes es consciente de este problema, razón por la cual adoptaron en 2005 un Reglamento que armoniza los actos normativos de todo el sistema (resoluciones, reglamentos, acuerdos y recomendaciones, cada uno con diferente grado de vinculación).

*f. La estructura institucional*

El marco institucional presenta debilidades técnicas, gerenciales y mecanismos inadecuados de financiación, dispersión y descoordinación (Cerdas 2005). De igual forma, se critica la reticencia de los gobiernos centroamericanos de trasladar competencias a instituciones regionales (enfoque comunitario) y que estas se mantienen con un rol subordinado-asistencial, que no les permite cumplir su papel de velar por la ejecución de los acuerdos (enfoque intergubernamental) (Véase Caldentei, 2004). Si bien la dimensión institucional es un componente esencial para el buen funcionamiento, un sistema de integración no puede ser sostenido solamente por la existencia de instituciones regionales, la fortaleza deriva también de una actitud general de respeto por el ordenamiento jurídico regional y por la veracidad del compromiso político en cada país (Torrent, 2003), aspectos ambos que se presentan como una debilidad en la Región.

*g. El proceso político en la integración*

Un aspecto que define la suerte de la integración es la calidad de sus procesos de toma de decisiones. En el SICA los procesos de toma de decisiones tienen poca formalidad, no existen procedimientos secuenciales de consulta previa a la toma de decisiones por la Reunión de Presidentes, ni sistemas de pesos y contrapesos que generen control político y rendición de cuentas. Una comisión ad hoc para la reforma institucional del SICA ha discutido un proyecto de reglamento para la toma de decisiones.

### **Las futuras negociaciones para un acuerdo de Asociación entre Centroamérica y la Unión Europea**

En virtud del lanzamiento de las negociaciones para un Acuerdo de Asociación entre Centroamérica y la Unión Europea —en mayo de 2006—, en el marco del Encuentro de Mujeres Líderes se ha dedicado un grupo de trabajo para discutir y plantear las aspiraciones que las mujeres tienen sobre las metas de la asociación, el contenido y los resultados de dicha negociación. Siendo la Unión Europea el tercer socio comercial de los países centroamericanos (el primero es los Estados Unidos, el segundo es la misma región centroamericana y el tercero la UE), se proponen las siguientes interrogantes de base para la discusión:

¿Qué expectativas tienen las mujeres sobre este nuevo proceso de negociación en bloque?

¿Qué contenidos debería tener dicha negociación más allá de los temas técnicos de la liberalización comercial?

¿Qué lecciones aprendidas de las experiencias de la Región en negociaciones conjuntas se deben tener en cuenta en el futuro proceso con la Unión Europea?

¿Qué aspectos deberían contemplarse en las dimensiones de diálogo político y de cooperación, que son parte del Acuerdo de Asociación?

Uno de los factores que más ha impulsado el proceso de integración regional a lo largo del tiempo es sin duda la relación cercana de diálogo y cooperación que Centroamérica estableció con la Unión Europea desde mediados de la década de los ochentas, conocida como Diálogo de San José. La Unión Europea es el más importante cooperante hacia la

integración centroamericana. En la actualidad, existe un Proyecto de Apoyo a la Integración, conocido por sus siglas PAIRCA, cuyo fin principal es elevar las capacidades de los órganos del SICA y de los actores no estatales de la integración.

La relación entre las dos regiones integradas ha ido evolucionando hasta la fase en que se está discutiendo formalmente la negociación de un Acuerdo de Asociación. A diferencia de los tratados de libre comercio que se concentran en la liberalización del comercio de bienes y servicios, este tipo de acuerdos es más comprensivo y contempla tres pilares:

- Una dimensión de diálogo político
- Una dimensión de cooperación
- Una dimensión comercial, con la liberalización recíproca de los intercambios comerciales

Dentro del marco general, las partes han acordado que todo acuerdo de libre comercio se basará en los resultados de la Ronda de Doha para el desarrollo de la OMC y en un nivel suficiente de integración económica regional, parámetro que la UE ha traducido en la condición de que Centroamérica tenga en funcionamiento una unión aduanera, que, como fase más avanzada del proceso de integración, implica la libre circulación de bienes dentro del territorio de integración con una barrera arancelaria común hacia el exterior. Posteriormente, la UE adaptó el nivel de requerimiento para aceptar que, aunque no está en funcionamiento, la Región está dando pasos firmes hacia la construcción de la unión aduanera.

Este requerimiento por parte de la Unión Europea se ha convertido en un “factor integrador externo”, pues ha propulsado un dinamismo extraordinario en la Región con el proceso de negociación de la unión aduanera entre los países del subsistema de integración económica del SICA, originalmente retomado en el Plan de Acción para la Unión Aduanera adoptado por los presidentes en marzo de 2002. La Unión Aduanera contempla dos etapas:

1. Facilitación comercial para lograr la libre movilidad de bienes originarios de los países centroamericanos,
2. Constituir un solo territorio aduanero en el cual habrá libre movilidad para todos los productos independientemente del origen y en el que los miembros aplican idénticos aranceles y restricciones a terceros países, lo cual implicaría:

- a. una administración aduanera común
- b. una política comercial externa común
- c. un arancel externo uniforme
- d. la armonización tributaria

En la actualidad, la relación de comercio de Centroamérica con la UE se desenvuelve dentro del marco del Sistema Generalizado de Preferencias y, específicamente, dentro del SGP-drogas, sistema que fue reformulado por la Unión Europea a solicitud de la OMC y que evolucionará hacia un sistema conocido como *SGP Plus*. En este se incorporan como requisitos para calificar a sus beneficios, una serie de parámetros de gobernabilidad democrática, Estado de derecho y cumplimiento con los principales instrumentos internacionales de derechos humanos.

En el Marco de la Cumbre de Madrid en 2005, se giró el mandato de iniciar los preparativos para el acuerdo de asociación. En la actualidad, las partes han concluido la fase conocida como “de valoración” del proceso de Integración Económica Centroamericana, requisito acordado con la Unión Europea, para determinar los avances que la Región haya cumplido para alcanzar la unión aduanera. Por su parte, la Unión Europea prepara las directrices para la negociación, las cuales deben ser aprobadas por el Consejo de Ministros.

Los países centroamericanos han solicitado que en el marco de la próxima cumbre Unión Europea-América Latina, que se realizará en mayo en Viena, Austria, se adopte la decisión de iniciar formalmente el proceso de negociación del Acuerdo de Asociación.

Uno de los aspectos centrales, aún por definirse, es el esquema de negociación que adoptarán las partes, pues la Unión Europea espera negociar entre dos actores; es decir, la UE y Centroamérica, representada por un solo mecanismo de negociación. Este esquema difiere del utilizado por los países centroamericanos en las negociaciones comerciales que han realizado hasta el momento (Chile, Canadá, México, República Dominicana, Estados Unidos).

## BIBLIOGRAFÍA

- Banco Mundial 2000. *World Development Report 2000/2001*, en <http://www.worldbank.org>.
- Caldentey del Pozo, P. (2004). *Organización y Funcionamiento Institucional del SICA. La Integración Regional frente al Reto Institucional. Costos y Beneficios de la no Integración*. San Salvador, SICA.
- CEPAL (2003) "La Región Norte de América Latina en el espacio económico global". LC/MEX/L.584, 8 de diciembre de 2003.
- \_\_\_\_\_ (2004) *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe, Tendencias 2005*, Santiago.
- Cerdas Cruz, R. (2005). *Las Instituciones de Integración en Centroamérica. De la retórica a la descomposición*. San José, EUNED.
- Comisión Europea. (2002). "Documento de Estrategia Regional para América Central 2002-2006". RSP América Central 2002-2006 25/06/2002, Unión Europea.
- Devlin, R. y. A. E. (2003). "Regional Integration, Trade and Development Strategies". *Bridges for Development, Policies and Institutions for Trade and Integration*. R. y. A. E. Devlin. Washington, D.C., Inter-American Development Bank.
- Eguizábal, C. (2003). "Unipolaridades." *Foreign Affairs en español* 3(2): 23-30.
- Fukuyama, F. (2004). *State Building: Governance and World Order in the 21<sup>st</sup> Century*. Ithaca, Nueva York, Cornell University Press.
- Hornbeck, J. F. (2003). *The U.S.-Central America Free Trade Agreement (CAFTA): Challenges for Sub-Regional Integration. CRS Report for Congress*. Washington, D.C.
- Maihold, G. y. R. C. (2002). "Democracia y ciudadanía". *Centroamérica 2020. Un nuevo modelo de desarrollo regional*. K. B. y. E. Gamarra. Caracas, Nueva Sociedad.
- McCrudden, C. (2001). *International and European norms regarding national legal remedies for racial inequality. Discrimination and Human Rights*. S. Fredman. Oxford, Oxford University Press.
- PNUD (2003). *Segundo Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá*. San José, Editorama.
- Shifter, Michael (2006) "Is Washington loosing Latin America?" *Foreign Affairs* 85 (1): enero-febrero, p. 39.

- Shifter, M. y. V. J. (2006). "The Divided States of the Americas". *Current History* Febrero 2006: 51-57.
- Sojo, C. (2002). El traje del nuevo emperador: la modernización del Estado en Centroamérica. *Centroamérica 2020. Un nuevo modelo de desarrollo regional*. K. B. y. E. Gamarra. Caracas, Editorial Nueva Sociedad.
- Stiglitz, J. E. (1998). "9<sup>th</sup> Raúl Prebisch Lecture, United Nations Conference on Trade and Development". Towards a New Paradigm for Development, Palais de Nations, Geneva, Switzerland.
- Thorne, Eva. Ethnic and Race-Based Political Organization and Mobilization in Latin America: Lessons for Public Policy. Washington: Inter-American Development Bank, 2001.
- Torrent, R. (2003). Regional Integration Instruments and Dimensions: A Comparative Study. *Bridges for Development, Policies and Institutions for Trade and Integration*. R. y. A. E. Devlin. Washington, D.C., Inter-American Development Bank.
- UNIFEM (2004). *Perfil de género de la economía del Istmo Centroamericano 2002*. Consideraciones y Reflexiones desde las mujeres. M. R. Renzi. Managua, PNUD.
- Urcuyo, C. (2004). "Centroamérica: Seguridad Humana y amenazas en tiempos de unipolaridad". *Educación para la Seguridad*. Paz. San José, Universidad para la Paz.

PLANO 2004