

# La nueva integración Centroamericana



"Muerta la integración, Viva la integración"

Rubén I. Zamora

Colección Prospectiva # 3

# La nueva integración Centroamericana

"Muerta la integración, Viva la integración"

Rubén I. Zamora

Colección Prospectiva # 3

321.3 Zamora, Rubén I.  
Z25n La nueva integración centroamericana: "muerta la integración, viva la integración" / Rubén I. Zamora. -- 1a. ed. - - San José, Costa Rica: Lara Segura y Asociados, 2003.  
35 p. ; 18 x 25 cm. (Serie: Colección Prospectiva, volumen 3).

Auspiciado por el Centro Interamericano para el Desarrollo Humano.  
ISBN: 9968 - 9998 - 5 - 7 (Obra completa)  
ISBN: 9968 - 9998 - 8 - 1 (Volumen 3)

1. AMÉRICA CENTRAL - FORMAS DE GOBIERNO. 2. POLÍTICA.  
I. Título. II. Serie: Colección Prospectiva.

Elaborado por:  
Rubén I. Zamora

*La responsabilidad de este texto es del autor. Sin embargo, debo reconocer que sin las discusiones desarrolladas en el “Círculo de Copán”<sup>1</sup>, por un grupo de centroamericanos(as), nunca hubiera podido plantear lo que aquí escribo. En algunos casos, el hilo de mi reflexión no es otra cosa que la representación resumida de los diálogos desarrollados por el Círculo. Sus integrantes, mejor que nadie, se darán cuenta de ello. Específicamente debo agradecer dos colaboraciones escritas que miembros del Círculo me hicieron llegar para este ensayo. La primera es de Fernando Zumbado, y trata sobre la agenda social; la segunda es de Jorge Nowalski, sobre la dimensión social de la competitividad. Un borrador de este trabajo fue discutido en cada país de área, con grupos interesados en el tema. La riqueza de las observaciones críticas que surgieron de esas reuniones es imposible de registrar en este documento, pero lo que quedó claro es la importancia del tema y la necesidad de continuar con la investigación y reflexión sobre él.*

---

<sup>1</sup> Grupo de Pensamiento Estratégico Centroamericano.



## Introducción

En la década de 1990 las sociedades centroamericanas cerraron un período de su historia. Los años anteriores estuvieron marcados por violentos conflictos que afectaron directa o indirectamente a todos los países. Con el advenimiento de la paz, reinó el optimismo y todo parecía indicar que la región se podía plantear un nuevo desarrollo político y económico.

Medio siglo antes, la integración nació impulsada por los vientos desarrollistas que soplaban en todo el continente. Su diseño original se asentó en la homogeneidad histórica y cultural, y sobre una continuidad geográfica: el “Istmo”, excluyendo, al norte y al sur, a Belice y Panamá.

El esfuerzo integracionista tuvo tanto empuje que llegó a ser reconocido como modelo. Sin embargo, a fines de los años sesenta mostró claros síntomas de agotamiento. Las contradicciones entre los países del Istmo le restaron dinámica, y en buena medida fueron responsables de la guerra entre El Salvador y Honduras. A partir de ese momento ya no fue posible registrar avances importantes en el proceso integracionista. El aparato institucional de la integración y el comercio intra-regional, aunque se mantuvieron, no lograron recuperar dinámica. Finalmente, las guerras civiles de la siguiente década sellaron su destino. Desde la perspectiva de “proceso” la integración estaba muerta.

Hacia fines de los ochenta y principios de los noventa, los conflictos armados de Nicaragua, El Salvador y Guatemala empezaron a resolverse, y las consideraciones de seguridad estratégica que habían pesado gravemente sobre Honduras y Costa Rica tendieron a disolverse. Surgieron regímenes políticos de representación democrática. Costa Rica, que diez años antes había sido la excepción, se convertía en norma. En la región se generalizaron gobiernos conducidos o apoyados por empresarios que, dejando atrás los regímenes militares, planteaban nuevos esquemas de desarrollo. Por otra parte, el panorama internacional era favorable: dinamismo en la economía mundial, fin de la guerra fría y fuerte disposición de los países desarrollados a cooperar con el esfuerzo centroamericano.

El proceso de integración vivió no solo una resurrección orgánica, cristalizada en la reforma a su institucionalidad, sino también un nuevo impulso, expresado en muchos planes integracionistas, así como en el cúmulo de tratados y resoluciones emanados de las frecuentes Cumbres Presidenciales (19 entre febrero de 1989 y noviembre de 1997)<sup>2</sup>.

Por primera vez en muchas décadas, se respiraba un clima de paz y optimismo.

En el nuevo siglo, no obstante, el panorama no luce tan prometedor. La dinámica integracionista de los gobiernos se ha estancado y los resultados obtenidos son magros. Existe un sentimiento de impotencia en las altas esferas políticas por la disparidad entre la cantidad de resoluciones tomadas y el pobre nivel de cumplimiento. El ideal de la integración democrática aún nos elude y su visión no logra convertirse en parte del imaginario político-social de nuestros pueblos. Los esfuerzos iniciales por incorporar a las organizaciones de la sociedad civil a las tareas integracionistas no han sido eficientes y casi todas continúan su trabajo como si la integración no existiera. El peso de la integración en los contenidos curriculares universitarios y en la investigación social es cada vez menor. La nueva institucionalidad integracionista, incapaz de afirmar su legitimidad y relevancia, tiende a refugiarse en tareas burocráticas. Las disputas fronterizas entre países han resurgido con fuerza y los conflictos menores de comercialización están plagando el escenario integracionista.

Recientemente aparecen nuevos factores con capacidad de modificar el panorama. Durante buena parte del proceso integracionista anterior, los actores externos tuvieron una actitud de recelo (p. ej. Estados Unidos) o de cooperación (Europa). Hoy, como consecuencia del proceso de globalización, hay actores externos que empujan, e incluso exigen la integración como condición necesaria para desarrollar sus tratos con la región. Tal es el caso del Plan Puebla - Panamá, cuyo diseño implica una Centroamérica no solo integrada, sino ampliada a Panamá y Belice. El planteamiento del gobierno norteamericano del Tratado de Libre Comercio pone en el tapete la misma necesidad. El Presidente Bush lo ha señalado claramente: tiene interés en negociar el TLC con la región y no con cada uno de los países.

Estamos frente a un nuevo contexto regional e internacional que nos obliga a replantear el esfuerzo integracionista, y la integración misma presenta características novedosas e impensables años atrás.

---

2 Una breve pero cuidadosa descripción del relanzamiento de la integración se encuentra en SANAHUJA, José A. Y SOTILLO, José A. (coords.) Integración y desarrollo en Centroamérica. Más allá del libre comercio. Madrid, Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación. 1998. pp. 21-29 y 267- 276.

## II. La crítica de la razón integradora

En los análisis de la integración centroamericana es común encontrar un doble supuesto: por una parte se afirma la originalidad del proceso y por otra se postula su continuidad a lo largo de estos cincuenta años que lleva de vida. La verdad es que ambos postulados son, si no falsos, al menos equívocos, y apuntan a una de las grandes debilidades de nuestro proceso de integración: su falta de perspectiva histórica y su desarraigo de la vida de nuestros pueblos.

La pretensión de primogenitura de la integración de los años cincuenta del siglo pasado no resiste mayor análisis, y más bien es una muestra de la tendencia del pensamiento tecnócrata a inventar permanentemente la historia. Baste señalar que entre la ruptura de la Federación y 1942 se registran no menos de 19 tratados y convenios entre países del área, que tratan de liberación y preferencias arancelarias, de gravámenes a productos reexportados, de libre tránsito de mercaderías y de establecimiento de zonas de libre comercio<sup>3</sup>.

Naturalmente, el proceso que conocemos como Integración Centroamericana presenta una concepción, una estructuración y una institucionalidad con un nivel de desarrollo que ninguna de las anteriores iniciativas tuvo, y sus efectos sobre las sociedades centroamericanas han sido y son mucho más profundos y duraderos; sin embargo, si a mediados del siglo pasado hubiéramos asumido el proceso con un sentido histórico-crítico, probablemente nos hubiéramos ahorrado fracasos.

Por otro lado, sin mayor discusión se presupone la continuidad del proceso integrador. El “período difícil” desde finales de los sesenta hasta los ochenta, prácticamente la mitad de su vida, se explica por factores externos o por debilidades del diseño. Poco esfuerzo se hace para entender que cuando se produce la guerra entre El Salvador y Honduras (1969), la integración centroamericana ya mostraba claros signos de agotamiento<sup>4</sup>.

---

3 ALFARO, José Miguel y otros. “La integración como instrumento de desarrollo: sus perspectivas y desafíos para Centro América”. pp. 46 y 47 En: Panorama Centroamericano. No. 66. Nov-Dic. 1996. Guatemala. INC

4 En el caso de la guerra entre Honduras y El Salvador, uno de los factores que la explican es el intercambio desigual que se había establecido entre estos dos países: Honduras compraba productos manufacturados de El Salvador a precios protegidos por las regulaciones del mercado común centroamericano, mientras que El Salvador compraba productos agrícolas de Honduras, que estaban excluidos de las protecciones del arancel centroamericano común.

Evidenciar estas discontinuidades y diferencias se vuelve una necesidad para poder entender y re-plantear el proceso que hoy vivimos. Para ello tenemos que analizar los supuestos estructurales sobre los que se edificó la integración a mediados del pasado siglo y comprobar que son imposibles de sostener no solo hoy, sino desde que el proceso integracionista fue re-lanzado, a inicios de la pasada década.

Examinemos brevemente seis de ellos.

## 1. Población

A mediados del siglo pasado la población de los países de la región era predominantemente rural; menos de la mitad de sus habitantes vivían en zonas urbanas. Por el contrario, cuando, a inicios de la década pasada, se retoma el proceso de integración, la población urbana es predominante en todos los países salvo Honduras y Guatemala<sup>5</sup>. Hoy la población urbana del istmo es más numerosa que la rural.

Es bien sabido que el cambio sociológico más profundo se produce cuando las sociedades dejan de ser predominantemente rurales y se urbanizan. Las repercusiones de tal modificación son de carácter estructural, afectan todos los campos de la vida personal y social e implican modificaciones de las conductas públicas y privadas, que obligan a un rediseño de las políticas públicas.

La lógica de la integración original estaba anclada en la naturaleza rural de nuestras sociedades en un intento de modernizarlas. A estas alturas no tiene sentido plantearse este tipo de objetivos pues, independientemente de los procesos de integración, las sociedades del área se han urbanizado y lo han hecho a su manera y con su propia lógica. La pregunta es hasta qué punto la visión, las políticas y las instituciones regionales reflejan apropiadamente este cambio.

---

<sup>5</sup> El caso de Costa Rica se presenta como diferente, pero se debe a que el censo de ese país utiliza criterios de urbanidad mucho más estrictos que los otros países; en términos políticos, sociales y económicos Costa Rica es probablemente la sociedad más “urbana” de la zona.

**Cuadro No. 1**  
**Población Urbana y Rural en Centroamérica**  
**1950 e inicios de los años noventa.**

PAISES	Urbano-Rural	1950	Inicio de los años 90
El Salvador	Urbana	677.169	2,581.834
	Rural	1,178.748	2,536.765
Guatemala	Urbana	696.458	2,914.687
	Rural	2,094.410	5,417.187
Honduras	Urbana	425.698	1,644.944
	Rural	949.652	2,603.645
Nicaragua	Urbana	369.249	2,370.806
	Rural	687.744	1,986.293
Costa Rica	Urbana	268.286	1,238.658
	Rural	532.649	1,566.111
Panamá	Urbana	289.697	1,251.555
	Rural	515.588	1,077.774
Región	Urbana	2,726.557	12,002.484
	Rural	5,958.791	15,187.778

Fuente: Boletín Demográfico. CEPAL. Urbanización y evolución población urbana de América Latina. (1950-1990) CEPAL. Mayo 2001. Excepto para población urbana de Costa Rica de 1990, que se tomó de PNUD. Estado de la Nación. Primer Informe. San José, Costa Rica. 1994.

## 2. El motor del crecimiento económico

Cuando se inicia el proceso integrador en los años cincuenta, los cinco países de la región contaban con estructuras productivas similares y una clara homogeneidad en torno al eje sobre el cual estructuraban sus economías. La agricultura de exportación de cuatro productos: café, banano, azúcar y algodón, dominaba el panorama económico<sup>6</sup>. El sector agro-exportador era el principal destinatario del crédito, y de su éxito en el mercado internacional dependía la dinámica de las eco-

<sup>6</sup> Esta afirmación debe matizarse en el sentido que en Honduras la agricultura de exportación se había constituido sobre relaciones sociales de enclave, mientras que en los otros países, predominaba la explotación latifundista criolla.

nomías y, en buena medida, la capacidad del Estado de ampliar la oferta de servicios y de oportunidades de empleo. Solo Panamá, por el canal interoceánico, presentaba lo que luego viene a ser común para los otros países del área: la predominancia del sector terciario.

A principios de los años 90, si bien la producción agropecuaria sigue siendo importante en la generación de empleo, no es la actividad que determina el ritmo de estas economías. Entonces ¿Cuál es la actividad económica que la sustituye en esa función? Para esa pregunta no existe una respuesta definitiva. La década de 1990 estuvo marcada por intentos de dotar a los países de un nuevo eje organizador de sus economías. Se habla de nuevas exportaciones, de inversión extranjera, del sector financiero, de la maquila. Se podría afirmar que la región está en busca de un nuevo motor para sus economías.

**Cuadro No. 2**  
**Distribución porcentual del producto interno, por sectores**  
**1950 y 1994**

PAISES	Año	Agricultura	Industria	Servicios
El Salvador	1950	52.9	11.6	33.5
	1994	14.0	24.0	62.0
Guatemala	1950	—	—	—
	1994	25.0	19.0	56.0
Honduras	1950	55.7	12.2	24.9
	1994	20.0	32.0	48.0
Nicaragua	1950	40.5	19.4	34.2
	1994	33.0	20.0	46.0
Costa Rica	1950	45.6	11.4	39.7
	1994	15.0	24.0	61.0
Panamá	1950	25.1	10.9	55.1
	1994	11.0	16.0	73.0

Fuentes: Para 1950: CEPAL. Naciones Unidas. Segundo Compendio Estadístico Centroamericano. Nueva York. 1962. p. 50. Para 1994. Banco Mundial. Informe sobre el Desarrollo Mundial 1996. p. 243

### 3. Modelo de desarrollo

La integración se cimentó sobre una visión del desarrollo de carácter nacional-regional. Postuló la industrialización y el crecimiento del mercado interno de productos elaborados. Concibió el Estado como ente interventor en la vida económica, a través de políticas públicas, incluso sustituyendo al sector privado en algunas tareas. Esta visión plantea a la integración como un instrumento central para el desarrollo nacional.

Hoy esa visión carece de legitimidad. La crisis del mundo sub-desarrollado, el derrumbamiento del socialismo real, y las dificultades que el Estado de bienestar presentó en los países del primer mundo, llevaron a un serio cuestionamiento de las concepciones económicas que habían prevalecido en la post-guerra. Como resultado, la visión que se impone en el istmo finca sus esperanzas en el acceso a los mercados globales y en la capacidad de atraer inversión extranjera.

Por otra parte, las economías de la región están experimentando fenómenos nuevos, como el flujo de remesas que los centroamericanos residentes en los EE.UU. y Canadá envían a sus familiares. En el caso de El Salvador este se ha convertido en su principal ingreso de divisas. Las remesas no solo significan un estímulo al consumo, el cierre del déficit de la balanza comercial y el mantener por encima de la línea de la pobreza a miles de familias, sino que tienen implicaciones importantes en los campos culturales y políticos.

En consecuencia, el espacio económico regional ya no es el horizonte de desarrollo para los países, y ***la integración se convierte más bien en un instrumento para facilitar la incorporación de cada uno de ellos a la globalización.*** Los sectores urbanos ya no son asumidos como potenciales consumidores de una Centroamérica industrializada, sino como mano de obra barata para atraer inversión extranjera. El Estado pasó de desempeñar el papel protector de la industrialización que había asumido, al de facilitador de las inversiones externas.

### 4. La base social

Desde una perspectiva socio-política, la integración centroamericana se sustentó originalmente en un pacto social que reconoció la primacía de los intereses agro-exportadores. Se basó en mantener las relaciones sociales en el agro sin cambios sustanciales (la integración era un pacto contra la reforma agraria), y concen-

tró la modernización en el sector secundario y en la población urbana. De allí que los regímenes militares fueran la alternativa privilegiada para mantener el poder, en la medida en que, por un lado, garantizaban la estabilidad y el orden en el campo mediante la represión, pero por el otro se adherían al progreso económico en lo urbano, abriendo espacio a los comerciantes y a los incipientes sectores industriales. Este esquema contó con un tercer elemento, que consistió en la participación de un importante sector de intelectuales y tecnócratas modernizantes, cuya apuesta se fincaba en que el proceso mismo iría transformando a los terratenientes en modernos industriales y a los campesinos en trabajadores industriales urbanos. Este diseño, frente al cual no existía alternativa real en aquel momento, le permitió despegar a la integración, pero a la larga se mostró contradictorio.

En la práctica, una buena parte de los señores de la tierra se convirtieron en empresarios industriales, comerciales y del sector de servicios, aún cuando arrastraron a sus nuevos destinos económicos no pocos de los patrones culturales y prácticas propios de su reciente pasado, como el patrimonialismo, la renuencia a la competitividad real y la dependencia del Estado. Por otra parte, el proletariado urbano cedió buena parte de su espacio social y poblacional a los llamados sectores informales.

Pretender, a estas alturas, después de décadas de guerra y reformas agrarias, que se puede establecer un pacto social en términos similares a los que dieron sustento a la vieja integración, sería absurdo. Postular que los señores de la tierra puedan conducir un proceso de integración en las condiciones actuales, no tiene sentido. Seguir apostándole al desarrollo de una clase obrera mayoritaria y con un claro interés en la modernización de nuestras economías, es una ilusión. La configuración de los grupos sociales ha cambiado drásticamente y sus necesidades e intereses son hoy muy diferentes.

## 5. Régimen Político

La vieja integración nació y creció a la sombra de regímenes militares que combinaban desarrollismo con autoritarismo. De nuevo, Costa Rica fue la excepción. Los militares hicieron del Estado un instrumento fundamental para promover y formalizar la integración porque, en el combate contra la amenaza comunista, esta era una necesidad estratégica para los Estados Unidos. Hoy, en toda la región hay regímenes de democracia representativa. En todos los países el ejercicio del gobierno ha sufrido importantes modificaciones. La represión ha dejado

de ser el instrumento “normal” de control social y el Estado desarrolla otros instrumentos de ejercicio del poder. La presencia de medios de comunicación con un apreciable nivel de autonomía frente al gobierno es expresión de que las políticas verticalistas encuentran serios obstáculos para implementarse.

En los años cincuenta se podía prescindir de la sociedad civil. Para efectos prácticos bastaba que la Iglesia y las gremiales empresariales dieran su aquiescencia. Hoy, la presencia de una variedad de organizaciones de la sociedad civil hace muy riesgoso el ignorarlas.

Los señalamientos anteriores no dejan lugar a duda. Estamos frente a una nueva situación en materia de integración. Probablemente uno de los más graves obstáculos para re-lanzar el proceso se encuentra precisamente allí. Asumimos una continuidad que no corresponde a la realidad histórica y, lo que es más grave aún, el presupuesto de la continuidad no nos permite analizar críticamente los cambios estructurales que se han producido en el área y que hacen obsoletas y contraproducentes muchas de las políticas integracionistas.

El problema se complica porque, independientemente de todas estas diferencias, hay una continuidad del proceso dada por la tecnocracia ubicada en el aparato institucional de la integración, que tiene la tendencia, propia de todos los cuerpos burocráticos, a ignorar el cambio y enfatizar la continuidad.

Este es precisamente el papel de la crítica de la razón integradora: re-pensar las tareas de la integración a la luz de los cambios ocurridos en el mundo y en la región y no hay duda que se trata de una tarea indispensable.



### III.- El marco de la nueva integración

Si, como hemos tratado de argumentar en los capítulos precedentes, el proceso de integración del área ha sido discontinuo y, entre el contexto inicial y el del momento actual existen diferencias sustanciales, la pregunta que surge de inmediato es acerca de la nueva constelación de factores sobre los cuales debe asentarse la lógica de un nuevo proceso de integración. En este capítulo señalaremos cinco nuevos factores. Los cuatro primeros son de carácter endógeno y el quinto es exógeno.

#### **a) La tarea integracionista se enmarca hoy en una nueva problemática: la desigualdad social y el medio ambiente.**

Si algo caracterizó el anterior proceso de integración fue su orientación y práctica casi exclusivamente economicista; la apelación a lo social fue anulada, sin dejar espacio ni aun para la retórica. Se presupuso que los beneficios sociales se darían “por añadidura”, como una consecuencia natural del desarrollo económico<sup>7</sup>. La problemática ecológica se encuentra igualmente ausente en el diseño original, tanto en sus aspectos amenazadores, como en las posibilidades que esta presenta para el área. La variable ambiental era asumida como un factor natural, no sujeto a manipulación –positiva o negativa– por parte de la integración.

Hoy el énfasis tiende a desplazarse hacia la consideración de las asimetrías económicas y sociales en el espacio regional como un obstáculo central al proceso de integración. Así mismo, las preocupaciones sobre los efectos negativos de la transformación de la naturaleza por el ser humano cada vez adquieren mayor relevancia en los análisis de nuestras posibilidades como sociedad. No hay duda que esto es fruto de las nuevas consideraciones que se abren paso en torno a la

---

<sup>7</sup> Entre muchos de los impulsores de la integración original existía una clara conciencia de la problemática social del área, de las tremendas desigualdades y de la pobreza generalizada; sin embargo el pacto fundante del proceso, que dejaba intactas las condiciones económico-sociales del agro, no permitía que esta problemática aflorara; en este sentido, las aristas “subversivas” del proyecto integrador quedaron finamente limadas por el discurso tecnocrático; sin embargo el precio de esta concesión a los sectores agro-exportadores, fue el castigo de sus posibilidades de movilización social, y, en definitiva, de su legitimidad popular. Curiosamente, los teóricos de la integración original, en este punto y a pesar de su desarrollismo, coincidían con el pensamiento económico neo-liberal hoy predominante.

dinámica del desarrollo, en las que las consideraciones de carácter social y ecológico tienen cada vez mayor cabida.

La temática de la pobreza y, en el contexto regional, de las asimetrías sociales, se nos plantea como uno de los retos centrales. El reciente trabajo de Jorge Nowalski<sup>8</sup> desarrolla ampliamente el tema y, como el nombre del libro lo señala, ubica las asimetrías como un reto y una oportunidad, en la medida en que los programas conducentes a cerrar las brechas sociales, tanto al interior de cada uno de los países de la región, como entre ellos, son los más conducentes a la integración, aunque la responsabilidad fundamental para su puesta en marcha recaiga en el ámbito nacional.

De igual manera, y en forma creciente, las consideraciones ambientales pasan a ocupar un lugar central en el análisis y en las propuestas integracionistas, pues es en este campo que la artificialidad de las fronteras se ve con mayor claridad y el tratamiento regional a las amenazas, la vulnerabilidad, y las potencialidades ambientales, se percibe como el camino más racional y eficiente.

## **b) La integración tiene que estructurarse en un espacio físico y social ampliado**

El segundo factor a tomar en cuenta es la modificación de la territorialidad de la integración, en la medida en que el proceso original se estructuró sobre los límites de la Capitanía General de Guatemala<sup>9</sup>, mientras que en la nueva integración tenemos la presencia de Panamá y de Belice y hay claros intentos de incorporar a República Dominicana. No se trata simplemente de añadir unos cuantos miles de kilómetros o un par de millones de posibles consumidores, sino de incorporar un marco de heterogeneidad histórica y cultural sin precedentes.

En términos de su historia y cultura, tanto República Dominicana como Panamá y Belice presentan caminos muy distintos de los seguidos por los otros pueblos del istmo, y sus estructuras productivas también presentan importantes diferencias con las de los cinco países originales. Desde el punto de vista de los niveles de desarrollo humano, Costa Rica, Panamá y Belice se encuentran en una

---

8 NOWALSKI ROWINSKI, Jorge. Asimetrías económicas, laborales y sociales en Centroamérica: desafíos y oportunidades. San José, Costa Rica. FLACSO. 2002

9 Sin embargo hay que señalar que la vieja integración se inició con procesos e instituciones no-comerciales, cuyo espacio de competencia abarcaba más allá de los límites históricos de la Capitanía General, como fueron el Consejo Superior Universitario Centroamericano (CSUCA) y el Instituto de Nutrición de Centroamérica y Panamá (INCAP).

ubicación superior al resto del istmo, El Salvador en una situación intermedia y Honduras y Nicaragua en una ubicación inferior. En 1999, el índice de Desarrollo Humano ubicó a Costa Rica en el lugar 45, a Panamá en el 49, a Belice en el 83 y a los otros países entre los lugares 107 y 121<sup>10</sup>.

### **c) Existe un mayor grado de heterogeneidad en el entramado del proceso integrador**

El tercer factor a considerar son las relaciones que los Estados de la región mantienen entre sí y con países extra-regionales en materia de integración. Cuando se desarrolló el proceso original, este y sus instrumentos gozaban del monopolio del espacio de integración económica. Hoy la situación es radicalmente diferente, pues nuestras sociedades están inmersas en una red de relaciones comerciales regionales y extra-regionales altamente complejas e incluso contradictorias. Los países del área han suscrito en los últimos años una variedad de instrumentos de cooperación y de comercio exterior, entre ellos el Tratado Centroamericano con Panamá, los arreglos de los países del Triángulo Norte (Guatemala, Honduras y Nicaragua), el Plan Puebla-Panamá (PPP), tratados de libre comercio con otros países como República Dominicana y México y se anuncia el TLC con los Estados Unidos y el ALCA.

En otras palabras, la nueva integración se desarrolla en un espacio ocupado por otras iniciativas y no existe una postura regional que organice, ni una institucionalidad que canalice, la vinculación de Centroamérica con otros bloques económicos de una manera coherente. Por ello, el proceso de integración se ve constantemente sometido a retrasos, demandas, limitaciones y aceleraciones, producidas no por su dinámica endógena, sino por el desarrollo de otras iniciativas. Esta heterogeneidad de iniciativas ha venido a reforzar la palpable contradicción entre la agenda nacional y la agenda regional y entre la institucionalidad integracionista y la variedad de arreglos institucionales en que están nuestros países. Este es el trasfondo de una buena parte de los problemas de la integración centroamericana.

¿Puede la integración del istmo convertirse en el marco ordenador de las iniciativas de comercio exterior? ¿Es el desarrollo de la integración centroamericana un proceso contradictorio, complementario o subordinado a las dinámicas de los TLC? Estas preguntas, de carácter estratégico, impensables a mediados del

---

10 PNUD. Informe sobre Desarrollo Humano.1999. Ediciones Mundi-Prensa. España. 1999 pp. 134 - 136.

siglo pasado, se presentan hoy con una urgencia y dramaticidad perentoria. De su respuesta depende el papel histórico que el proceso integracionista pueda jugar en la vida de nuestras sociedades.

#### **d) Se están dando fenómenos de integración fuera de los marcos del proceso regional formal**

Como cuarto factor de este nuevo marco nos encontramos con novedosas dinámicas que se desarrollan, independientemente de los esfuerzos gubernamentales y del aparato burocrático de la integración formal, y que consisten en tres nuevos procesos que podemos calificar de integracionistas. Se trata de la “integración de los pueblos”, de “la integración de los capitales privados” y de “la integración de organizaciones de la sociedad civil”. Estos procesos presentan características novedosas. Su desenvolvimiento es espontáneo, no responde a un diseño consciente y es discontinuo. Los procesos carecen de coordinación entre sí y con la integración oficial, excepto en forma coyuntural, pero tienen implicaciones trascendentes.

En las dos últimas décadas, tanto por las guerras civiles como por la situación de pobreza de amplios sectores, especialmente rurales, Centroamérica ha sido el escenario de movimientos migratorios de grandes proporciones. Tendemos a percibir la emigración como el éxodo de nuestra gente hacia los Estados Unidos, Canadá y Australia. Sin embargo, las corrientes históricas migratorias de El Salvador hacia Guatemala y Honduras han continuado y se presentan nuevos fenómenos como la población de Belice, que hoy ya está conformada, en su mayoría, por personas provenientes de Guatemala, Honduras y El Salvador. Por otra parte, no menos de medio millón de nicaragüenses se han desplazado hacia Costa Rica en los últimos 10 años.

La integración se da de hecho, realizada no por diseño de unificación sino por las exigencias del hambre. Su tamaño y consecuencias sociales, culturales y políticas son de tal trascendencia que un diseño integracionista no las puede ignorar. Basta con asomarse a la plática diaria de los costarricenses o escuchar los temores de los beliceños para entender que hay un problema real, y que este puede convertirse en un peligroso detonante político en el futuro. Pero muy poco hemos hecho para explorar y explicitar el potencial positivo que este fenómeno puede tener para el desarrollo de una integración regional enraizada en los pueblos.

Por otro lado, en los últimos años se ha acelerado la inversión intra-regional de los grandes capitales del área. Estos movimientos se concentran en tres campos: establecimientos comerciales (cadenas de supermercados y super-tiendas), construcción de centros comerciales y hoteles, y la expansión bancaria. Especialmente se puede hablar de una creciente integración del capital financiero de la región. Su relación con las políticas económicas de los gobiernos o de los organismos públicos de la integración es nominal<sup>11</sup>. Sin embargo, la importancia que tienen es tal que ninguna propuesta de integración puede ignorar este fenómeno.

Lo anterior no debe entenderse como que estos nuevos procesos de integración económica anulan el desarrollo del comercio intra-regional. Éste continúa su marcha, e incluso, después de la crisis de los años ochenta, muestra claros signos de recuperación y mayor dinámica, aún cuando no ha llegado a recuperar la importancia que ostentaba en el tercer cuarto del siglo recién pasado. El siguiente cuadro nos proporciona una indicación de lo que estamos afirmando.

#### **Cuadro No. 4**

#### **Relación entre el valor de las exportaciones e importaciones al resto del Mercomún y el valor total de las exportaciones e importaciones 1970, 1980, 1990 y 1996. Porcentajes.**

Años	Exportaciones				Importaciones			
	1970	1980	1990	1996	1970	1980	1990	1996
Mercomún	25.5	23.8	14.9	19.1	24.0	18.4	9.9	13.5
Costa Rica	20.0	27.0	9.9	14.2	21.7	14.4	7.4	9.1
El Salvador	31.2	27.0	27.2	25.1	28.4	33.2	16.5	15.7
Guatemala	34.4	29.0	23.6	25.9	22.0	9.7	8.2	10.3
Honduras	10.1	9.8	2.6	12.8	24.9	10.2	8.2	16.3
Nicaragua	25.8	16.7	12.6	14.5	15.2	33.9	11.1	22.3

Fuente: construido a partir de: CEPAL, Series macroeconómicas del istmo centroamericano. 1950-1996. LC/MEX/L.343. 1997. pp. 44-49

Finalmente, un fenómeno desconocido hace 30 años hoy es una realidad que, aunque incipiente, no por ello deja de tener proyecciones estratégicas. Se trata de una sociedad civil regionalmente organizada. La integración de la sociedad civil

<sup>11</sup> Al respecto, es ilustrativo que siendo el fenómeno de la integración del capital financiero, el aspecto más relevante en esta etapa, no pudimos encontrar una sola declaración, resolución o tratado sobre el tema al revisar los acuerdos tomados por los presidentes centroamericanos en sus frecuentes asambleas.

organizada tiene un buen trecho del camino ya hecho, y puede ser una poderosa palanca para la construcción de la unidad de los pueblos del área.

### **e) La integración regional está inmersa en un proceso de dimensiones mundiales que la re-configura.**

El quinto factor, exógeno, que es indispensable incorporar al marco de la nueva integración, es el fenómeno de la globalización. En las últimas décadas se vive una importante revolución tecnológica que empuja un drástico re-ordenamiento de las relaciones mundiales económicas, sociales y políticas. Enormes procesos de expansión y concentración del capital prescinden de las fronteras nacionales. Se trata de la formación de grandes bloques económicos como NAFTA y la Comunidad Europea, de la re-distribución geográfica de la producción fabril sobre la base de costos diferenciados de mano de obra (maquila), de la agresiva expansión de los mercados financieros globalizados, de la profunda reorganización de los instrumentos de protección de la fuerza de trabajo, de la redefinición del papel del Estado nacional, del espacio creciente que asumen los organismos financieros y comerciales multinacionales en la definición de las políticas económicas y sociales de nuestros países. Todo esto se produce junto con la desaparición de la bipolaridad y de la guerra fría.

Vivimos la paradoja de un mundo cada vez más integrado e interdependiente en lo productivo y lo comercial, pero cada vez más separado y segregado en los beneficios económicos y sociales de esa integración. La brecha entre los países ricos y pobres, entre los desarrollados y los no desarrollados es cada día mayor, y dentro de cada sociedad nacional la brecha de la desigualdad también aumenta y se convierte en el principal obstáculo para el desarrollo.

Basta dar una mirada a los últimos 30 años de los países subdesarrollados para darse cuenta de que, frente a un pequeño grupo de sociedades llamadas “milagros”, que lograron dar el salto y presentar altos niveles de vida, nos encontramos con una “masa” de países empobrecidos, en los que los desastres ecológicos (sequías e inundaciones), humanos (pobreza y enfermedades) y políticos (genocidios, guerras) se repiten una y otra vez. Nuestra región, si bien no puede presentarse como un “milagro” o como un “tigre”, comparativamente no es ejemplo de desastre. Nuestra zona es considerada intermedia, en la que se mezclan avances con agravamientos de los problemas sociales y un ritmo de crecimiento económico cada vez más errático.

## IV. La lógica de la nueva integración

La discusión nos conduce a un necesario replanteamiento de la integración centroamericana. Esta redefinición del proceso se fundamenta en tres órdenes de razones.

En primer lugar, hemos intentado mostrar que la realidad actual es de tal manera diferente que es imposible construir un desarrollo integral para nuestros pueblos sobre las bases y con las prácticas del pasado.

En segundo lugar, que la integración es hoy un imperativo histórico aún más fuerte que hace cincuenta años. Si no enfrentamos las asimetrías económicas y sociales de manera conjunta, la tendencia será a las incontrolables migraciones de un país al otro y a la generación de focos de conflicto cuyo estallido puede echar al traste lo que se ha avanzado hasta ahora.

De manera similar, los problemas ecológicos adquieren cada vez más una dimensión regional. La disponibilidad de agua, dado que las cuencas naturales no respetan fronteras, está clamando por un tratamiento regional; las posibilidades de que nuestra riqueza en biodiversidad nos permita obtener importantes beneficios para nuestros pueblos depende en gran medida de que lo hagamos con sentido de región.

La densa red de tratados y acuerdos comerciales que nuestros países han establecido en los últimos años requiere un principio ordenador y jerarquizador. Los procesos integradores “de hecho” que se están produciendo requieren también una política y una institucionalidad ordenadora, de carácter supranacional. La regionalización de nuestros capitales requiere un marco jurídico y una política común hacia la inversión de capitales extra-regionales; de lo contrario, las posibilidades de conflicto, corrupción y delincuencia internacional se incrementan.

Finalmente, el fenómeno de la globalización, como lo señalamos en el capítulo anterior, se convierte en la gran amenaza-oportunidad para nuestro desarrollo. Si hace 50 años se tuvo como cierto que, en el largo plazo, economías tan peque-

ñas como las nuestras no eran viables, hoy, en un mundo globalizado, esta consideración es aún más cierta y perentoria. Poder negociar los términos de nuestra incorporación a la globalización, resistir sus efectos negativos, e incluso establecer alianzas para influir en sus procesos, son todas políticas en las que nos jugamos nuestro futuro como naciones, pero que podemos llevar adelante con mayores márgenes de acción y posibilidades de éxito si lo logramos hacer como región.

Estas consideraciones nos llevan a postular la objetiva necesidad de redefinir el proceso y de plantear una alternativa de integración.

Al respecto podemos definir cinco orientaciones fundamentales que, vinculadas entre sí, proveen el fundamento del nuevo proceso de integración regional, es decir, su lógica interna.

## **1. El desarrollo asociado como superación del desarrollo autónomo en un mundo globalizado**

El reto ya no es generar desarrollo nacional, objetivo que asumió el esfuerzo integracionista de mediados del siglo pasado. Hoy el reto está claramente enmarcado en el contexto que acabamos de señalar y que puede enunciarse en términos simples: globalizarnos o ser globalizados.

Se plantean tres posibles perspectivas sobre cómo concebir nuestro futuro. Por un lado, la concepción *ingenuo-positiva*, que ha tendido a predominar en los círculos oficiales y empresariales; por el otro, una actitud frente a la globalización de carácter *ingenuo-negativa*, como reacción de ciertos sectores políticos de oposición y no pocas organizaciones de sociedad civil; en tercer lugar es posible diseñar una alternativa que supere las dos anteriores y que podemos llamar *realista-crítica*.

La concepción *ingenuo-positiva* se plantea simplemente el abrazar la globalización y dejarse llevar por la corriente. Concibe la globalización como el eje de nuestro desarrollo y pasa fácilmente de una concepción del “desarrollo nacional” a una de la “integración en la globalización”; es más, lleva a concebir el desarrollo nacional como sinónimo de integración a la globalización; de allí que se conciba como eje central de la economía la atracción de capitales extranjeros y la búsqueda de nuevas exportaciones. Por lo general esta actitud se acompaña de un sentido de urgencia que predica que si no nos apresuramos “nos va dejar el tren

del progreso”. No interroga la dirección que lleva ese tren, las paradas que va a realizar en el camino, los costos de los pasajes, ni los riesgos de accidentes que podían ocurrir. El legítimo deseo de “estar entre los ganadores”, lleva a aceptar la carrera sin preguntar hasta qué punto los otros corredores disponen de estimulantes artificiales, si hemos entrenado lo suficiente, o si disponemos de un mapa de obstáculos a enfrentar y de una estrategia para superarlos.

Hay que señalar que no siempre se puede calificar esta posición de *ingenuo-positiva*, pues a veces se trata de un diseño concientemente asumido. “Ser globalizado” es la opción que se considera virtuosa. Nos referimos, entre otros, a los “tecnopols”, que se han paseado por nuestra región con su carpeta de consejos y soluciones y que explícitamente han sido impulsados por el consenso de Washington<sup>12</sup>.

Frente a esta lógica se levanta la reacción que hemos calificado de *ingenuo-negativa*. A partir de una consideración de sus efectos negativos, la globalización es satanizada. Nuestros males, antes atribuidos al imperialismo, hoy son achacados a la globalización. Se trata de una oposición estéril y voluntarista, que puede cumplir un rol crítico pero que es incapaz de producir una alternativa real al problema que denuncia. Efectivamente, cuando los defensores de esta posición son interrogados por la alternativa, o recurren a un discurso genérico sobre la justicia social, o presentan un set de políticas que no pasan de ser versiones mal disimuladas del modelo de desarrollo hacia dentro.

El reto es proponer una perspectiva diferente. Asumir el fenómeno de la globalización en todas sus consecuencias -virtuosas y negativas- y definirnos concientemente por la alternativa de asumirla críticamente, es decir: globalizarnos diseñando una política orientada a:

- aprovechar sus oportunidades,
- evadir o al menos disminuir sus efectos negativos y
- generar, o ser parte del esfuerzo por modificar sus características perjudiciales, especialmente la asimetrías que le son inherentes.

---

<sup>12</sup>Ver. WADE, Robert y VENEROSO, Frank. “The gathering world slump and the battle over capital control” . New Left Review, No. 231. Septiembre-octubre. 1998. pp. 13-42

No se trata de renunciar a la construcción de una sociedad con capacidad de desarrollarse y proveer a sus habitantes de una vida digna. Se trata de entender ese desarrollo en el marco de la globalización, marco en el que se deben dar los esfuerzos de crecimiento. A diferencia del modelo anterior, en el que el papel del Estado se centraba en promover y proteger las industrias nacionales o regionales, y en el que los regímenes arancelarios proteccionistas jugaban un papel central, hoy se trata de redefinir las funciones económicas y sociales del Estado en términos de su capacidad negociadora, de los parámetros de inserción en la globalización, de su capacidad para abrir y propiciar espacios de competitividad en el mercado internacional, del desarrollo de condiciones para que las empresas puedan competir en términos de equivalencia con las extranjeras, de la reducción de los costos sociales de estos procesos y de compensación a sus víctimas, etc.

En este contexto, el planteamiento integracionista adquiere una nueva dimensión estratégica y se define como uno de los principales instrumentos de nuestras sociedades para enfrentar los retos de la globalización. La integración centroamericana es definida como la arena en la cual las siete pequeñas economías de la región diseñan la estrategia que les permita posicionarse activamente frente a la globalización.

La lógica de este planteamiento se confirma con experiencias como el Plan Puebla-Panamá y el ofrecimiento del Presidente de los Estados Unidos de suscribir un Tratado de Libre Comercio con Centroamérica. Estas iniciativas nos plantean el dilema de globalizarnos o ser globalizados. Lo que en definitiva ambas propuestas señalan es que el imperativo de la integración es percibido por aquellos que buscan una relación económica más fluida con nosotros.

En este contexto, la integración centroamericana debe ser visualizada no como un espacio en el que cada país “cede” o “reduce” su soberanía, sino, por el contrario, como un instrumento cada vez más necesario para ganar capacidad de actuar soberanamente en un mundo globalizado.

## **2. La lógica de la reducción de asimetrías como condición indispensable para el crecimiento económico**

Una de las grandes debilidades del proceso integracionista del siglo pasado fue la ausencia de una política social. La experiencia nos enseña que esto tuvo

costos fundamentales en términos de viabilidad y sostenibilidad del proceso. Descubrimos, cada vez con mayor claridad, que la desigualdad social en sí misma es un obstáculo para cualquier proyecto de desarrollo. Abandonada la ilusión de que el crecimiento económico y el mercado se encargarían de resolver este problema, no nos queda más alternativa que poner en el centro de cualquier proyecto de desarrollo socio-económico el tema de la reducción de asimetrías.

No hay duda de que la asimetría más pronunciada, y la que constituye el principal obstáculo para nuestro desarrollo económico y social, es la pobreza, y especialmente la pobreza extrema (los 9 millones de centroamericanos que tratan de sobrevivir con menos de un dólar diario), que además de ser una fuente de inestabilidad social es el más pesado lastre de los esfuerzos de desarrollo. La lógica de la nueva integración no puede ignorar este hecho fundamental. Las duras lecciones del pasado nos lo señalan con crudeza. Directa o indirectamente, la pobreza de la mayoría de nuestra población explica las limitaciones y los fracasos de nuestros esfuerzos por convertir a la integración en un instrumento efectivo para el desarrollo de las sociedades. La eliminación de la pobreza debe integrarse a la estrategia de crecimiento, de tal manera que este la supere y no se base en su reproducción, ni en la sobreexplotación de recursos naturales ni de la mano de obra barata.

No se trata de regresar a las viejas políticas populistas re-distributivas de corto plazo. De lo que se trata es de integrar a la lógica de la generación de riqueza la reducción de las graves desigualdades sociales que padecemos. Hay que buscar el desarrollo regional con planes coherentes que asuman esta doble lógica y que permitan proponer metas concretas, como la eliminación de la pobreza extrema en el istmo centroamericano en un plazo no mayor de diez años.

Poner a funcionar los esfuerzos y mecanismos en esta perspectiva le daría a la integración, una dimensión que nunca ha tenido, y la convertirían en pieza central del esfuerzo de nuestros pueblos por su desarrollo. Es claro que las asimetrías internas, propias de cada sociedad nacional, deben ser enfrentadas con programas y mecanismos nacionales; sin embargo, si se enmarcan en un diseño regional que oriente, ponga metas y dé sentido al esfuerzo, tendremos mayores posibilidades de éxito y fortaleceremos nuestra capacidad de negociar y de atraer cooperación para nuestros esfuerzos.

### **3. La lógica del desarrollo con sostenibilidad ambiental como superación de la lógica del desarrollo como explotación de recursos naturales y humanos.**

Un fundamento de la nueva integración se centra en redefinir las relaciones entre la sociedad y su entorno natural. La consideración de que la naturaleza está para que la explotemos debe ser sustituida por la conciencia de las complejas relaciones entre el ser humano y la naturaleza; es decir, los efectos de mediano y largo plazo que nuestras acciones tienen en la modificación del equilibrio natural. La “ignorancia” de esta problemática, exhibida por la vieja integración, debe ser sustituida por una creciente conciencia de la vulnerabilidad y las posibilidades de nuestro medio ambiente.

Como ya lo señalamos, la naturaleza centroamericana prescinde de las fronteras. Solo una regionalización guiada por un diseño integrador puede hacer compatibles las realidades naturales con nuestros proyectos de desarrollo. Áreas como el Trifinio, el Golfo de Fonseca, el río San Juan, el canal seco interoceánico, la zona de Yucatán, para mencionar algunas, nos están señalando la necesidad de introducir una lógica de sostenibilidad ecológica, pero de alcance regional. Por otra parte, la experiencia de recientes catástrofes como los huracanes Fifi y Mitch nos han dejado la dura lección de que Centroamérica es una región propensa a violentas alteraciones del medio ambiente, y que estas suelen tener un carácter regional y requieren de un tratamiento de igual naturaleza. Finalmente, una de las más grandes riquezas con que contamos es la biodiversidad; poder hacer de este tesoro una contribución a la humanidad y una fuente de desarrollo para nuestros pueblos depende de que logremos instaurar la lógica regional ambiental en el centro de nuestras preocupaciones.

### **4. La lógica de la eficiencia empresarial por encima de la lógica de la protección empresarial**

La experiencia de nuestro proceso de desarrollo nos muestra que la protección empresarial tiende a convertirse en un obstáculo para el desarrollo y en una carga para los consumidores. Pero lanzar a nuestras empresas a un mundo globalizado, en el que las empresas con las que han de competir gozan de ventajas tecnológicas y protecciones no arancelarias, sería la mejor fórmula para acabar con la producción nacional. La clave se encuentra en saber combinar los incentivos

para la competitividad empresarial con mecanismos que compensen las ventajas de que gozan las empresas con las que deben competir las nuestras.

La lógica de la integración debe crear condiciones para el desarrollo de la eficiencia empresarial (leyes de competencia, transferencia de tecnologías, apoyos a la búsqueda de nuevos mercados, promoción de exportaciones, entre otros) y recurrir a medidas proteccionistas cuando nuestras empresas enfrenten competencia desleal, generada por subsidios o medidas proteccionistas tomadas por otros Estados.

El espacio económico de la integración regional se convierte en la principal arena para el desarrollo de la competitividad. Esto implica una clara política de los órganos de la integración, tanto para crear estas condiciones, como para dar ágil curso a las medidas de protección compensatoria, cuando éstas sean necesarias. La integración no puede ser el refugio de la ineficiencia. Debe ser la arena de una sana competencia entre nuestras empresas.

## **5. La lógica de construcción de ciudadanía centroamericana como complemento y síntesis de la ciudadanía nacional**

Una de las lecciones que podemos extraer de nuestra anterior experiencia integracionista es que la ausencia de una ciudadanía regional fue una de sus mayores debilidades. La triste experiencia de la guerra entre El Salvador y Honduras mostró cómo en ambos países se encendieron sentimientos bélicos basados en apelaciones nacionalistas, sin que la dimensión regional mostrara la mínima capacidad de contrapesar los sentimientos localistas. Los costos que nuestros pueblos han pagado por la ausencia de un sentido de región son tan altos que sería un grave error ignorarlos.

La concepción “etapista” de la vieja integración postulaba una secuencia histórica. Primero generaba una integración comercial, para pasar luego a una integración económica, y de esta a una integración social, y así finalmente arribar a la integración política. Este no pasa de ser un diseño antihistórico que encubría el hecho de que se carecía de verdadera voluntad para generar la integración.

La lógica de la nueva integración requiere un planteamiento a fondo del concepto de ciudadanía en el ámbito regional. No se trata simplemente de impulsar instituciones o iniciativas que presenten un carácter regional, como sería el Parlamento Centroamericano, o de la liberación de trámites fronterizos. Se trata de dar sentido y contenido a lo que debió ser la ciudadanía centroamericana. Concebimos esta ciudadanía estructurada por tres elementos centrales: los derechos humanos individuales, la participación política y el bienestar socio-económico. La creación, no solo de una conciencia creciente en torno a este ideal, sino también de las instituciones y mecanismos que permitan desarrollarlo, es parte central de la dinámica integracionista.

## V. Los ejes de la nueva integración

Los análisis precedentes nos indican la dirección que la nueva integración debería asumir. Podemos señalar cinco grandes ejes que le proporcionarían una estructura al proceso integrador, en torno a los cuales se podrían diseñar políticas y programas que hagan realidad el desarrollo regional.

La integración centroamericana como:

- instrumento estratégico para lograr una inserción crítica y positiva en el proceso de globalización
- eje reductor de las asimetrías económico-sociales que se presentan entre los países de la región
- eje organizador de las políticas ambientales y del manejo de nuestra biodiversidad
- espacio para consolidar y ampliar un ejercicio empresarial competitivo
- proceso mediante el cual se produce la real integración de los pueblos del istmo

Estos cuatro ejes de la acción integradora constituirían el corazón del replanteamiento del proceso.

La integración, instrumento estratégico para una incorporación crítica a la globalización.

Homogenizar la región reduciendo asimetrías, e incorporarse adecuadamente al proceso de globalización, son los dos retos centrales que al inicio del Siglo XXI enfrenta Centroamérica. De su adecuada solución depende en gran medida la viabilidad de nuestra región. Pretender resolverlos fuera del marco integracionista

parece ser una empresa sin posibilidades de éxito. Una integración a la globalización desde las capacidades nacionales no parece ser lo más sensato. La experiencia de haber definido nuestra relación con México a partir de nuestra desunión es claramente desfavorable.

En esta nueva etapa de inserción a través de tratados de libre comercio, hoy con los Estados Unidos, mañana con el ALCA y probablemente con la Comunidad Europea, la necesidad de presentar una posición como región es aún más necesaria. En primer lugar, nuestra “ventaja comparativa” central frente a los Estados Unidos es nuestra ubicación en términos de seguridad estratégica para ellos. En segundo lugar, la negociación se presenta como complicada y difícil dadas las restricciones que el Congreso norteamericano está imponiendo al presidente, y finalmente porque los Estados Unidos han expresado su interés en suscribir un tratado con la región y no con cada uno de sus componentes.

El que tengamos éxito frente a la globalización estriba en que dispongamos de amplia información para detectar oportunidades y de una alta capacidad de conocimientos y habilidades de negociación. Es evidente que cada uno de los gobiernos del área no puede disponer por separado de todos esos recursos, sin los cuales quedamos condenados a hacer remedos de negociación. Por ello, la necesidad de juntar nuestros escasos recursos es imperativa.

Finalmente, todo parece indicar que en los próximos años se librarán importantes batallas. En el movimiento por una globalización solidaria, los mal llamados anti-globalizantes hacen sentir su presencia en cada reunión de las IFIS o en las Cumbres de Presidentes. Los temas de la desigualdad internacional empiezan a colarse en las agendas de la OMC. Se puede prever que aparecerán bloques de países subdesarrollados luchando más abiertamente por sus intereses y abandonando las posiciones “ingenuo-positivas”. Debemos estar preparados para ser parte de este movimiento y lograr reducir, al menos parcialmente, las asimetrías estructurales inherentes a la globalización.

### **Asimetrías regionales, reto y oportunidad para la integración**

Los altos niveles de desigualdad al interior de una sociedad son uno de los principales obstáculos para su desarrollo económico sostenido. Nuestra región es de las que padece mayores desigualdades, en un continente que presenta la más aguda asimetría interna del mundo. De igual manera, las asimetrías entre los

países cada vez van adquiriendo mayor importancia y son objeto de una consideración más detallada. La experiencia de la Comunidad Europea es una muestra de lo que afirmamos. Para incorporar a nuevos miembros utilizan estándares básicos, pero combinados con políticas y programas orientados a reducir las asimetrías del aspirante con el conjunto de la Comunidad.

Es por ello que ubicamos como un primer eje de la integración el reconocer las asimetrías y tratar de superarlas. Los problemas sociales deben ser enfrentados desde una perspectiva regional y no solo nacional. La situación de la mayoría de la población centroamericana requiere con urgencia un Plan de Región que nos permita superar el “talón de Aquiles” de las asimetrías. Necesitamos generar proyectos y programas de integración social bien concebidos, debidamente financiados, participativos y con perspectiva regional.

Prioridades a enfrentar son la relación entre economía y recursos naturales, el papel de la pequeña y mediana empresa en el desarrollo y en la generación de empleo, las inversiones en salud y educación y su impacto en la calidad de vida, el ordenamiento territorial, los asentamientos humanos y la vivienda, la participación social en el proceso de desarrollo y el encadenamiento de procesos productivos en el marco de las economías locales.

### **Una integración centroamericana para la preservación de nuestro medio ambiente y el desarrollo de la biodiversidad.**

La importancia de este eje no ha pasado desapercibida, pues, entre los instrumentos suscritos por los presidentes centroamericanos, nos encontramos con dos específicos sobre este tema: el Convenio para la conservación de la biodiversidad y la protección de áreas silvestres de junio de 1992, y el Convenio para el manejo de ecosistemas de octubre de 1993; ellos testimonian que la temática ambiental ya no puede ser evadida; sin embargo el tratamiento del tema es aún diminuto y experiencias como la del Mitch evidencian la incapacidad de nuestros gobiernos de enfrentar los problemas de la reconstrucción con un sentido regional.

En la vieja integración el gran excluido fue el mundo rural. Hoy se plantea la necesidad de enfrentar la profunda crisis que la agricultura centroamericana enfrenta. Redefinir el desarrollo rural en Centroamérica es una de las tareas centrales de la integración, y esto solo puede hacerse con una perspectiva ecológica.

Finalmente, el aprovechamiento de nuestra riqueza biológica, tanto para preservarla como para hacer de ella una palanca de desarrollo, presenta como condición de su eficiencia el enmarcarse en un ámbito regional. Naturalmente, se puede avanzar a nivel nacional en este sentido, y una muestra de ello es lo logrado por Costa Rica en los años recientes, pero las posibilidades de hacerlo regionalmente significan una potenciación sustancial de esta riqueza.

Todo parece indicar que este eje puede convertirse en uno de los elementos de punta en el proceso integracionista, y que aspirar a constituir una autoridad regional en esta materia, con jurisdicción real en toda la región, podría ser una de las claves para relanzar el proceso de integración desde esta nueva perspectiva.

### **Una integración centroamericana para el desarrollo empresarial**

La tendencia hacia la creación de empresas regionales es importante y positiva. En la medida en que la integración pase de la mera circulación de mercancías y exportaciones a la producción y al asentamiento de capitales intra-regionales, el proceso adquirirá mayor estabilidad y sostenibilidad.

La integración financiera del área es una necesidad urgente y el proceso que se desarrolla debe ser incentivado, pero también cuidadosamente supervisado. En la medida en que los recursos financieros adquieren movilidad y están sujetos a regulaciones no homogéneas, las crisis financieras se pueden multiplicar. La tarea inmediata de la integración es crear un marco regulador homogéneo y una autoridad supervisora fuerte y coherente en toda la región.

Una visión de futuro debe impulsarnos hacia la homogenización monetaria, base común para los intercambios mercantiles y barrera contra las especulaciones.

Íntimamente vinculada a la consolidación de las empresas centroamericanas está la competitividad. Postulamos una competitividad fundada en la formación y capacitación humana avanzada, en el cumplimiento de estándares mínimos laborales y ambientales en beneficio de los trabajadores, sus familias y sus comunidades y en el uso de alta tecnología. Para nosotros la competitividad tiene una dimensión técnica y de rentabilidad pero igualmente una dimensión social y humana impostergable.

El eje empresarial integrador debe moverse más allá de la gran empresa e involucrarse en el mundo de la pequeña y mediana empresa, responsable de la creación del mayor número de empleos en la región.

En forma complementaria a las acciones de asistencia técnica y crediticias que se ejecutan a nivel nacional, y constatando que éstas han tenido un pobre impacto en el sector de las PYME, se abren las posibilidades de asumir iniciativas de carácter regional para fortalecer y desarrollar ese sector. Iniciativas tales como la creación de redes de expertos para promover y articular el funcionamiento de instancias prestatarias de servicios de apoyo, el establecimiento de un Fondo de Desarrollo para el fomento de sus actividades productivas, manejado por el BCIE y acompañado de la organización regional de agencias de fomento productivo, deben ser desarrolladas.

### **La integración es del pueblo, para el pueblo y por el pueblo**

En definitiva, el patrón de éxito del proceso integrador reside en su capacidad de generar ciudadanía centroamericana, entendida esta no en el estrecho sentido legal-constitucional sino en su acepción política de apropiación conciente de un espacio geográfico como lugar de pertenencia y participación en la cosa pública.

Las experiencias de construir ciudadanía en los Estados son muy deficitarias pero cuando nos abocamos a la experiencia integradora, y a pesar de que en los últimos años se ha hecho un esfuerzo por incorporar a la sociedad civil, la conciencia ciudadana regional es casi inexistente. Postulamos como uno de los ejes centrales de la nueva integración la incorporación de los pueblos al proyecto. El camino para acercarnos a ese ideal es la educación y la participación.

El proyecto integracionista es un proyecto educador de la ciudadanía. Implica una toma de conciencia sobre pertenencia y responsabilidad con el destino centroamericano. El descuido de los estudios integracionistas a nivel de las universidades es algo que debe corregirse con urgencia. Por otra parte, educación sin participación es un contrasentido. En buena medida, el poco interés que la ciudadanía muestra en conocer el proceso integrador, se debe a que este es un “conocimiento inútil” al carecer de canales de participación que le permiten ponerlo en práctica. Insistimos en que se necesita un esfuerzo conciente que permita relanzar la participación de la sociedad civil en las tareas de la integración.

Es necesario trabajar desde la sociedad civil una serie de iniciativas que replanteen este tema en las agendas de nuestras sociedades. Proponemos un esquema de tres instancias de trabajo. El primero sería con las organizaciones base de la sociedad civil que están involucradas con temas ligados a la dimensión social del desarrollo humano, fortaleciendo y ampliando las redes ya existentes e involucrándolas con el PPP. Una segunda instancia serían los formadores de opinión, un conjunto de intelectuales y comunicadores públicos que elaboren pensamiento integracionista y asuman posiciones públicas en este campo. Un tercer nivel estaría integrado por un grupo de personalidades de proyección regional que evaluaría lo que surja de los ámbitos anteriores, y se comprometiera en la tarea de darle visibilidad y viabilidad a una propuesta de Visión y Plan Regional.

## VI. En busca del sujeto social

Para cerrar estas reflexiones, queda una pregunta: “Y todo esto, ¿quién lo hace?”

Se trata de la búsqueda de los sujetos sociales del proceso de integración. No hay duda de que tales sujetos deberán presentar un interés objetivo y real en la empresa a conducir.

Sin embargo, y como Maquiavelo ya lo señaló cuando trató la cuestión del sujeto conductor en “El Príncipe” y “Los Discursos”, no basta con tener la conexión objetiva y el interés. Se requiere algo más, de lo que el florentino llamaba “fortune”, o sea la fuerza de hacer, de concretar el proyecto y de “virtu”, la capacidad y habilidad de combinar todos los factores para lograr el objetivo.

Por ello es que no es posible definir a-priori el sujeto social de la integración sino que será en el desarrollo del proceso mismo que tendrá que forjarse.

Probablemente, tratándose, como se trata, de un proceso tan complejo, el “príncipe” de la integración no será ninguna persona sino una entidad colectiva, y esperamos que no sea un colectivo de clase sino uno pluralista. Porque en definitiva, nuestra “fortuna” y nuestra “virtud” están del lado de “Los Discursos” y no de “El Príncipe”.