

**LA INTEGRACIÓN CENTROAMERICANA:
UNA TERCERA VÍA**

MAURICIO HERDOCIA SACASA*

* Jurista de Nicaragua. Miembro del Comité Jurídico Interamericano. Ex miembro de la Comisión de Derecho Internacional de las Naciones Unidas. Ex Secretario General interino del SICA.

Sumario

Introducción: los problemas de fondo de la integración centroamericana. Principios orientadores: Imperativo Jurídico; Imperativo de la Universalidad; Principio de Integración como Política de Estado; Principio de Integralidad; Principio de Unidad; Principio de Coherencia; Imperativo de paso de lo intergubernamental a lo comunitario; Principio de manejo Coordinado; Principio del Patrimonio Comunitario irreversible; Principio de Gradualidad; Imperativo de atención de las Asimetrías; Imperativo de incorporación de la Sociedad Civil; La Integración como cultura; La base axiológica del proceso de integración. I. ¿qué va primero, lo político o lo económico? a) Carta de la ODECA versus tratado de Managua; b) Mercado común centroamericano: el reinado de lo económico; c) de Contadora a Esquipulas: el reinado de lo político; d) el Protocolo de Tegucigalpa versus el Protocolo de Guatemala; la tensión entre lo político y lo económico y los feudos históricos. II. “institucionalidad desarrollada” (super-estructura institucional) versus falta de competencias y políticas comunes (infraestructura subdesarrollada). a) ¿Porqué Centroamérica no se ha integrado *más rápido*? b) Las etapas de la integración. III. El círculo vicioso de la zona de libre comercio. IV. El nudo gordiano de la unión aduanera. V. Tratados de libre comercio versus integración regional. VI. La reforma de las instituciones y de las competencias. VII. La tercera vía: la ruptura del círculo. Los nuevos actores. a) El desarrollo sostenible: concepto global; b) Seguridad democrática: concepto global; c) El aporte de Centroamérica a la identidad latinoamericana; d) los postulados de la seguridad democrática regional. Conclusiones. Bibliografía básica.

Introducción: los problemas de fondo de la integración centroamericana

Principios orientadores

Quisiera dar unos breves pincelazos sobre cómo estamos viendo la Integración Centroamericana y comenzar diciendo que básicamente hay ciertos principios e imperativos que deben orientar, en el momento actual, el proceso integracionista.

Imperativo jurídico

El primer aspecto es el relacionado con la juridicidad del proceso; a esto llamo yo el imperativo jurídico. Debemos comprender con todas sus consecuencias que la integración o es jurídica y está basada en el respeto a los tratados y a los fallos de la Corte Centroamericana de Justicia, o no es integración; o es una Comunidad de Derecho o pierde su sentido y esencia. La Corte garantiza el respeto del derecho y la uniformidad en la interpretación y aplicación del Derecho Comunitario, según lo establece el Protocolo de Tegucigalpa¹.

¹ Arto. 12 del Protocolo de Tegucigalpa.

En este sentido, la propia Corte ha definido las características particulares de este Derecho Comunitario de la siguiente forma:

“...el derecho Comunitario, tiene como principios rectores: Su Autonomía, en cuanto tiene su propio ordenamiento normativo; su Aplicabilidad Inmediata, en cuanto se convierte automáticamente en forma clara, precisa e incondicional, en normas de derecho interno de los Estados Miembros, sin necesitar que éstos realicen acto alguno para incorporar las normas comunitarias a su derecho, sin que se confundan con éste último y que las autoridades nacionales tienen que aplicarlo obligatoriamente; su Efecto o Aplicabilidad Directa, en cuanto las normas comunitarias pueden crear por sí mismas derechos y obligaciones para los particulares, o imponer a los Estados Miembros su concreción y desarrollo para que sean plenamente eficaces; su Primacía, ya que las normas comunitarias ocupan un lugar prioritario respecto a las normas nacionales, dado que su aplicación es preferente o prioritaria respecto al Derecho Interno de los Estados Miembros, primacía de carácter absoluto incluso respecto de las normas constitucionales, ya que no tendría sentido que sus efectos pudieran ser anulados o eludidos por los Estados; y, finalmente, el Principio de Responsabilidad del Estado, formulado por el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, que afirma que los Estados están obligados a reparar los daños causados a los particulares como consecuencia de la violación de las normas comunitarias. Este principio se genera sobre la base de que los particulares son sujetos del derecho comunitario “y se apoya en las obligaciones de los Estados de asegurar la plena eficacia de las normas comunitarias y de proteger los derechos que éstas le atribuyen a los particulares, de adoptar todas las medidas pertinentes para garantizar el cumplimiento de sus obligaciones, y de posibilitar a los particulares el hacer efectivos los derechos que les reconocen, de modo que puedan obtener la reparación adecuada cuando tales derechos son lesionados por una violación del derecho comunitario imputable al Estado”².

Otro principio comunitario, aceptado por la Corte Centroamericana de Justicia es el referido a la interpretación favorable del Derecho Comunitario. Esto es que, en caso de duda sobre el alcance o la interpretación de una norma comunitaria, debe hacerse la exégesis en el sentido más favorable y positivo posible, sin romper ni forzar, obviamente, los moldes de la lógica y del sentido común³.

Desde 1990 se han suscrito más de 40 tratados sobre integración, el 90% de los cuales están vigentes. En áreas como seguridad democrática hay 15 tratados, de los cuales 14 están vigentes.

² Fallo de la Corte Centroamericana de Justicia de las once horas del día cinco de marzo de mil novecientos noventa y ocho, sobre el caso relativo a la demanda interpuesta por desconocimiento del Convenio sobre el Ejercicio de Profesiones Universitarias y Reconocimiento de Estudios Universitarios y del Protocolo al Tratado General de Integración Económica o Protocolo de Guatemala (José Vicente Coto Ugarte vs. Consejo Superior Universitario de la Universidad de El Salvador).

³ Este principio fue mantenido por la Secretaría General del SICA en una opinión elaborada por el suscrito, para ser trasladada a la Corte en la tramitación de una consulta.

Pero no basta tener Tratados de Integración, es necesario un tribunal constituido con poderes para velar por la legalidad del Sistema y la obligatoriedad del cumplimiento de sus normas.

Un problema de fondo de la integración consiste en que no todos los Estados Parte del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), creado en el Protocolo de Tegucigalpa, son a su vez, Estados Parte de los demás tratados, órganos y organismos del Sistema.

Para dar un ejemplo, el Protocolo de Tegucigalpa tiene actualmente siete Estados Miembros, pero únicamente 5 forman parte del Protocolo de Guatemala que es el tratado de la integración económica. Solo tres de esos siete, forman parte del Convenio de Estatuto de la Corte Centroamericana de Justicia y únicamente cinco forman parte del Parlamento Centroamericano.

Imperativo de la universalidad

Como puede verse, no todos los actores del SICA están representados en todos los escenarios sistémicos. Hay lo que yo llamo una dispersión de actores. No están todos los que son, ni los que están son todos. De ahí que es fundamental retomar lo que he dado en llamar el imperativo de la universalidad, esto es que todos los Estados miembros del SICA deben pasar a formar parte del núcleo duro de órganos, instituciones, subsistemas⁴ e instrumentos.

Mientras no se arregle este panorama institucional, debe establecerse una moratoria en la admisión de nuevos miembros, Estados Asociados u observadores.

Principio de integración como política de Estado

Un aspecto muy importante consiste en asegurar que las políticas de integración sean Políticas de Estado. No sujetas a los vaivenes de los cambios de Gobierno. El carácter jurídico de los compromisos garantiza esta tendencia a dar estabilidad y hacer predecible el proceso de integración. En muchas oportunidades los cambios de Gobierno han implicado transformaciones en la agenda de la integración regional, afectando así su evolución y carácter progresivo.

Deben contemplarse también, compromisos claros de ejecución e impulsar una integración con plazos, formas, modalidades de acción y financiamiento asegurado.

⁴ Ver Protocolo de Guatemala; Protocolo de Integración Social; Convenio Constitutivo de la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo; Convenio Constitutivo de la Coordinación Educativa y Cultural Centroamericana; Convenio de Estatuto de la Corte Centroamericana de Justicia y Tratado Constitutivo del Parlamento Centroamericano y otras Instancias Políticas.

Principio de integralidad

Un aspecto central que recalco está referido a uno de los principios básicos del Sistema: Su integralidad. En el momento actual, hemos rebasado la visión de compartimentos estancos con la que veíamos la integración en los años anteriores.

Antes, estábamos acostumbrados a ver el sector económico, el sector político, el sector agrícola, el sector social, etc., como sectores separados e inconexos y no veíamos las realidades y las interacciones del proceso de integración. Más aún, como lo veremos más adelante, ciertos sectores pretendieron prevalecer sobre los demás en un momento determinado o proclamarse como el elemento predominante, en perjuicio de los demás.

El vuelco lo inició básicamente el SICA, pero más aún, la Alianza para el Desarrollo Sostenible de Centroamérica (ALIDES) que supone que lo económico, lo político, lo ambiental, lo educativo-cultural y lo social, conforman un todo interdependiente, armónico e indivisible.

Principio de unidad

La integración tampoco puede verse única y simplemente como una “proyección al exterior”. Como he dicho otras veces, no es posible “globalizar” hacia afuera, sin “globalizar” hacia adentro. Si la integración no avanza al interior del Istmo y se consolidan y extienden las libertades de la integración, tarde o temprano, la cara unificada al exterior se transformará en máscara y la vocería o voz común en parloteo. La integración “hacia adentro” y la integración “hacia fuera”, son las dos caras de una misma moneda; de otra forma, se falsifica la integración.

Principio de coherencia

También es importante garantizar lo que yo llamo la coherencia del Sistema; esto es, que a una dimensión regional, le corresponde una dimensión nacional. Una de las debilidades del proceso de integración centroamericano es precisamente la falta de un vínculo más sólido entre la toma de decisiones a nivel centroamericano y su contrapartida doméstica o local.

Es necesario fortalecer el vínculo entre estos dos niveles, ya que de nada sirve que los Presidentes tomen determinadas decisiones que no se conocen, ni se cumplen a nivel nacional. Parafraseando una expresión muy en boga: Hay que pensar regionalmente, pero actuar domésticamente.

Esto está muy vinculado a los mecanismos de seguimiento de las decisiones. Generalmente somos expertos en producir grandes ideas y concebir grandes proyectos, pero nadie quiere encargarse ni de su ejecución, ni de su seguimiento. Unir ambos eslabones es entonces una prioridad del proceso actual de

replanteamiento institucional, para superar el déficit en el cumplimiento de las decisiones presidenciales y ministeriales.

Imperativo de paso de lo intergubernamental a lo comunitario

Un siguiente elemento al que quisiera referirme está vinculado al horizonte político de la integración: su carácter comunitario. No veo que el modelo de la integración centroamericana pueda estar simplemente sustentado, en la hora actual, en un proceso de simple cooperación intergubernamental, en donde la inmensa mayoría de decisiones proceden de los Estados y donde todavía no hay un flujo más decisivo de competencias comunitarias hacia las instituciones y hacia los órganos del Sistema, como uno de los aspectos centrales.

La reflexión es entonces que la etapa de la cooperación intergubernamental se ha agotado y ahora es necesario trascender a un modelo de desarrollo comunitario y esto va a tener trascendentales incidencias para la institucionalidad misma. Por ejemplo, no podemos seguir funcionando con un Parlamento Centroamericano que tiene competencias fijadas en 1987, que no son acordes con la evolución del proceso de integración, 17 años después. Debemos actualizar y vigorizar sus competencias.

Principio de manejo coordinado

Otro principio reside en que no podemos seguir trabajando bajo un esquema donde la cuestión ambiental, está cercada por las antiguas concepciones de soberanía. El 60% de nuestros territorios son cuencas hidrográficas compartidas que dependen de un manejo integral y coordinado entre países, para reducir la vulnerabilidad regional frente a los desastres y preservar el patrimonio ecológico. El daño transfronterizo es un elemento que se comienza a tomar en consideración.

Mientras el tema de fronteras se continúe viendo únicamente desde la perspectiva de la división territorial decimonónica, volverán a resurgir los conflictos. La única manera de salir adelante es ver como un todo el patrimonio de cada uno: manejo compartido de cuencas, mares centroamericanos, autoridades administradoras en determinados espacios geográficos, etc. La delimitación es necesaria frente a los conflictos, pero también es importante ver más allá, especialmente en los temas ambientales, aunque sin menoscabo de la soberanía.

Principio del patrimonio comunitario irreversible

La integración tiene un “punto crítico”: Debe estar en constante movimiento y profundización. Si se estanca, retrocede irremediamente, resurgen los nacionalismos, los conflictos territoriales y los intereses espurios. Una vez iniciada, no es posible detener la marcha. La integración, es por definición, adversaria del *status quo* y del estatismo. Por principio es aliada del movimiento continuo hacia adelante. El patrimonio comunitario es irreversible.

Principio de gradualidad

Agrego a las reflexiones anteriores, la siguiente consideración: el peso de las diferencias que se dan entre países no debe sepultar la integración. Dentro del esquema de integración, debe encontrarse la forma de poder caminar a diferentes velocidades. No debemos sucumbir, sin embargo, ante la antinomia del ancla y del motor. Los que van más lento, no deben anclar ni detener a los que desean ir más rápido. Tampoco es viable forzar a los que van más despacio, pero siempre y en todo momento, el liderazgo debe y tiene que estar en los que desean avanzar más lejos y más audazmente.

En nuestro proceso, por ejemplo, hay cuatro países que integran el llamado CA-4 que han demostrado, en los hechos, mayor voluntad y determinación para avanzar en el proceso de integración. Ellos deben vanguardizar el proceso y actuar como motor del mismo.

Gradualidad significa también, la idea de facilitar el avance en cada uno de los temas, cumpliendo etapas progresivas. Como indicaba Robert Schuman en su declaración del 9 de mayo de 1950: “Europa no se hará de una sola vez siguiendo un único plan general. Se construirá mediante realizaciones concretas, las cuales crearán una solidaridad de hecho”.

Imperativo de atención de las asimetrías

Las asimetrías en el desarrollo relativo de los países tampoco debe frenar la integración. Es necesario encontrar caminos ingeniosos y creativos para que Nicaragua y Honduras, equiparen su desarrollo. Estos caminos no pueden ser exactos a la Europa Comunitaria que incorporaba en su seno a países suficientemente poderosos como para cooperar con los más pobres, léase España y Portugal. El Fondo de Cohesión Social Europeo, tenía entonces en las potencias participantes su propia fuente de financiamiento, situación que no ocurre entre países relativamente pobres como los que conforman el SICA. En este caso, es necesario considerar un posible arreglo con la Unión Europea, a fin de que una parte de los recursos recaudados en la Unión Aduanera, más lo que aporte la Comunidad Internacional, se destinen a un Fondo de Cohesión Social.

Imperativo de incorporación de la sociedad civil

Como lo hemos señalado en otras oportunidades, la nueva integración de este complejo inicio de siglo está marcada por la consolidación de un actor que irrumpe en el escenario de la integración. Me refiero a la sociedad civil, que debe pasar a ocupar el papel protagónico que le corresponde en los procesos de integración. En Centroamérica se cuenta con un Comité Consultivo integrado por los sectores empresarial, laboral, académico y otras principales fuerzas vivas del Istmo centroamericano, cuyo papel debe de ser reforzado, ampliado y revisado con miras a profundizar su representatividad y acción propositiva.

La integración como cultura

Un principio fundamental sobre el cual debe seguirse trabajando consiste en hacer una labor amplia y sistemática para proyectar los beneficios concretos de la integración. La idea que subyace en este principio consiste en convertir el tema de la integración, en un asunto íntimamente vinculado a la visión de las poblaciones sobre su futuro. En otras palabras, crear una verdadera cultura de integración, con raíces profundas en los pueblos.

La base axiológica del proceso de integración

La crisis centroamericana de los años 80, hizo que la nueva ronda de integración surgida en los años 90 estuviera sustentada en los valores de la democracia y el respeto a los derechos humanos. Ese componente axiológico permite considerar que las amenazas a la democracia en un país, son amenazas colectivas a los demás países centroamericanos. El elemento democracia, es el valor cohesionante del proceso de integración. La Corte Centroamericana de Justicia tiene por ello una competencia⁵ que le permite dirimir conflictos entre Poderes del Estado, a fin de evitar rupturas de la democracia, golpes de Estado o afectaciones al orden institucional democrático. Es lo que he llamado, la cláusula democrática implícita: nuestros tratados de integración, son también tratados que plasman un compromiso democrático común. No hay integración con dictaduras. En caso de amenaza al modelo representativo, la Corte tiene esa competencia única en el mundo.

I. ¿Qué va primero, lo político o lo económico?

Una pregunta trascendental dentro de los procesos de integración se inscribe en el clásico interrogante: ¿Qué va primero lo político o lo económico? Hay partidarios de ambas posiciones. Hay autores que sostienen que la integración es forzosamente un proceso político, nacido precisamente de la voluntad de los dirigentes de asociarse para alcanzar objetivos superiores de organización política. Se sostiene que en el desarrollo de estos procesos, lo fundamental es la construcción de esta integración política entre los Estados que puede evolucionar hacia formas federales de asociación, confederadas o de unión.

Por otra parte, la doctrina clásica funcionalista atribuye a lo económico un peso fundamental y decisivo dentro del proceso de construcción de la integración. Para esta corriente, la integración sería una pirámide que se construye por etapas, donde los escalones son económicos. De nada serviría hablar de unidad política, sin avanzar antes en lo económico. Se trata de establecer mecanismos técnicos de cooperación que encuentran un ámbito apropiado de desenvolvimiento en la integración económica. Los progresos en la misma conducirían “indefectiblemente” a la unión política, en tanto que proceso irreversible.

⁵ Arto. 22 f) del Convenio de Estatuto de la Corte Centroamericana de Justicia.

Al referirse al proceso de la Unión Europea, Caldentey del Pozo y otros autores, indican lo siguiente: Es cierto que hubo algunos conatos de “empezar la casa por el tejado” y de ir directamente a la unidad política, persiguiendo desde un principio la construcción de lo que Winston Churchill llegó a denominar significativamente “los Estados Unidos de Europa”. Hay que reconocer que esos intentos nunca llegaron muy lejos... Sólo el camino del pragmatismo que podríamos calificar de “economicista” condujo a resultados arraigados. Efectivamente la construcción europea se ha basado en la integración económica⁶.

Para las corrientes funcionalistas las otras dimensiones de la integración como lo social, son realmente menores o simplemente complementarias.

Villagran Kramer indica que: el economista Ballasa, por su parte, advierte a este respecto que la integración social puede ser mencionada como *premisa adicional* a la integración económica total, pero que ésta, “si bien incrementa la efectividad de la integración económica, no es necesaria para las formas elementales de integración”⁷.

Las corrientes neo-funcionalistas, incorporaron el concepto de la supranacionalidad y lo fijan como una meta deseable, al margen de que pudiera o no llegarse a una federación de naturaleza política.

En el caso de Centroamérica, los países de esta región del mundo estuvimos congregados en la época colonial alrededor de la Audiencia de Guatemala. Posteriormente nacimos a la vida independiente en un marco de organización federal, es decir, nuestro proceso de integración tiene claras raíces políticas y un horizonte de unidad, aunque revestido de cierto romanticismo e idealismo.

Disuelta la Federación Centroamericana, siguió viva la idea política de unidad que se ha expresado en más de veintidós intentos de obtener su realización, ya sea mediante instrumentos jurídicos y aún, por medio de la fuerza o la amenaza. La historia ha demostrado que, sin perderlo de vista como horizonte, ese no es el camino. Tampoco el simplemente económico, como veremos más adelante.

a) Carta de la ODECA versus Tratado de Managua

Así llegamos a los años cincuenta, cuando se emprende el antecedente originario del SICA actual con la firma en 1951 de la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA), que se renovarían en 1962 con la Carta de

⁶ ROMERO RODRÍGUEZ, José J; CALDENTHEY DEL POZO, Pedro y ORTEGA CARPIO, M^a Luz. Siete Claves para comprender el proceso de construcción europea. En RODERO, Adolfo y MARTÍN LÓPEZ, M^a Carmen (2001); Empresa y Sociedad, Libro homenaje al profesor LORING MIRÓ, Jaime Loring Miró, Ediciones ETEA, capítulo 18, pp. 509-538.

⁷ BALLASA, Bella. Teoría de la Integración Económica. México, UTEHA, 1964, Pág. 2. Citado por VILLAGRAN KRAMER, Francisco en Integración Económica Centroamericana. Aspectos sociales y políticos. Universidad de San Carlos de Guatemala. Guatemala, Centroamérica. Estudios Universitarios Volumen 4. Pág. 25.

Panamá. Nuevamente parecía imponerse la visión política que había caracterizado la vida centroamericana antes y después de su independencia.

Se crea una poderosa Secretaría General de la ODECA, que inclusive llegaba a mediar en los conflictos entre los Estados. Los órganos creados por la ODECA, concentraban su funcionamiento en la llamada Reunión de Presidentes y en el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores. Las instituciones económicas no tenían sino un muy incipiente desarrollo. El poder de firma de los instrumentos internacionales todavía residía monopólicamente en lo que ahora conocemos como los “Cancilleres”.

El Consejo de Defensa Centroamericano (CONDECA), instrumento concebido para frenar la llamada amenaza “ideológica” del comunismo se creó en el marco de este esquema.

No obstante, diez años después, en 1960, los países de la región se volverían hacia el elemento económico, mediante el Tratado General de Integración Económica Centroamericana, conocido como “Tratado de Managua”. Dicho instrumento crea una Zona de Libre Comercio, un Arancel Externo Común y una institucionalidad muy fuerte, incluido el Banco Centroamericano de Integración Económica, la Secretaría de Integración Económica Centroamericana, la Secretaría del Consejo Monetario Centroamericano y el poderoso Consejo de Ministros de Integración Económica. Finalmente había una “institucionalidad económica” que oponer a la “institucionalidad de orden político”.

b) Mercado común centroamericano: el reinado de lo económico

Se hablaba entonces de un Mercado Común Centroamericano concebido bajo las ideas cepalinas basadas en la sustitución de importaciones, el proteccionismo y la industrialización de las economías. En esa época, la integración tuvo un marcado tinte económico y el valor del comercio interregional creció de 32.7 millones en 1960, a 300 millones en 1970, y entre la década de los años 70 a los 80 a 1.099.6 millones.

Pero esta situación de bonanza con una clara supremacía de lo económico, comenzaría a decaer. No tardaría en venir el colapso del Mercado Común Centroamericano acaecido como consecuencia no sólo de las divisiones entre países y al interior de los mismos, sino del efecto desigual que tuvo en la repartición de los beneficios entre los Estados y hacia las poblaciones. Ya en 1986, el comercio interregional se había reducido a 462.2 millones.

Otro grave error señalado por Norman Caldera Cardenal⁸, es que ese mercado en el fondo, era un pomposo apelativo. Realmente se trataba de una simple zona imperfecta de libre comercio, como lo veremos más adelante⁹.

⁸ Caldera Cardenal, Norman. Integración, Equidad y Gobernabilidad. Amenazas y Oportunidades. Presentación al PARLACEN el 11 de febrero de 2003. En esa presentación se refiere al MERCOMUN como una “ficción jurídica” y un modelo para industrias que deja por fuera la agricultura.

c) De Contadora a Esquipulas: El reinado de lo político

Eran los tiempos en que Centroamérica se aprestaba a vivir la crisis más profunda de toda su historia, caracterizada por el surgimiento de fuerzas irregulares en los países, la división de las sociedades y su enmarcamiento en el conflicto Este-Oeste. Son los tiempos de la guerra civil en Centroamérica.

Surge entonces en 1983, la extraordinaria visión de un grupo de países latinoamericanos interesados en contribuir al restablecimiento de la paz y la concordia en Centroamérica. El Grupo de Contadora¹⁰, al que se le une posteriormente el Grupo de Apoyo¹¹, iniciaron un poderoso esfuerzo de mediación que llevó a la elaboración, tras sucesivos documentos, del Acta de Contadora para la Paz y la Cooperación en Centroamérica en 1986.

Ese documento genuinamente latinoamericano contemplaba ya una nueva visión del mundo y concebía la seguridad como un elemento estrechamente ligado a la democracia y al desarrollo. Nunca Centroamérica, desde ese entonces, dejaría de estar marcada por esa visión multidimensional en su proceso integracionista.

Pero la nueva ronda de integración se inicia en 1987 con los Acuerdos de Esquipulas II que establecieron el Procedimiento para Alcanzar la Paz Firme y Duradera en Centroamérica. Este esfuerzo dividió la historia regional en un antes y en un después y sentó las bases actuales del proceso de integración. Entramos nuevamente en una etapa política de la integración, pero esta vez ya con nuevos elementos interdependientes derivados de la gestión de Contadora.

Los Acuerdos de Esquipulas II constituyeron, realmente una versión comprimida del Acta de Contadora, debidamente calendarizada¹², dotada de un alto sentido pragmático y equilibrado.

d) El Protocolo de Tegucigalpa versus el Protocolo de Guatemala; la tensión entre lo político y lo económico y los feudos históricos

En vías de superación los conflictos internos de Centroamérica, parecía llegada la hora para un nuevo relanzamiento de lo político. Surge así la idea de establecer un nuevo marco institucional en Centroamérica que retomara el papel político de la Reunión de Presidentes y del Consejo de Ministros de Relaciones

⁹ Ello sin negar el dinamismo que ha adquirido el Comercio Intrarregional que alcanzó en el año 2003, un monto de 3.010 millones de dólares. El 30% de las exportaciones tienen como destino a Centroamérica.

¹⁰ México, Venezuela, Panamá y Colombia.

¹¹ Argentina, Brasil, Perú y Uruguay.

¹² Es curioso indicar que los Acuerdos de Esquipulas II fueron objeto de una extraordinaria sesión de negociación, celebrada entre el 6 y 7 de agosto de 1987. En esa oportunidad, los Cancilleres, originalmente, no pudieron llegar a un acuerdo. Un grupo oficioso y de buena voluntad, emprendió la negociación de los puntos controvertidos en la noche del 6 y el texto fue trasladado directamente en la madrugada a los Presidentes. En una ficción de negociación, los Cancilleres continuaron los debates en la mañana del 7 de agosto, hasta que un emisario de los Presidentes les comunicó sorpresivamente que ya habían acordado entre ellos un texto que se disponían a firmar de inmediato.

Exteriores. Surge así en 1991 el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), que otorga al Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores, el papel de órgano principal de coordinación de la integración que tendría en sus manos la elaboración de la agenda y la preparación de las Reuniones de Presidentes, así como la representación de la región ante la comunidad internacional¹³.

Esta normativa del Protocolo de Tegucigalpa, representaba en cierta medida un intento de los Ministros de Relaciones Exteriores por recuperar la antigua supremacía ante el avance de los Ministros de Integración Económica que, amparados en el antiguo Mercado Común Centroamericano, habían venido desarrollando facultades en el campo de la política exterior, incluyendo la negociación y suscripción de tratados internacionales en materia económica.

El Protocolo de Tegucigalpa no tardaría, sin embargo, en enfrentar la “rebelión económica”. Surge entonces, como contraposición al Protocolo de Tegucigalpa, el llamado Protocolo de Guatemala, que reforma el antiguo Tratado General de Integración Económica de Managua, retomando las etapas económicas decisivas en un proceso de integración y devolviendo al Consejo de Ministros de Integración Económica mucha de su fuerza y antiguo esplendor.

Ambos instrumentos, Protocolo de Tegucigalpa y Protocolo de Guatemala, han constituido en cierta medida, los feudos desde los cuales se han preservado las cuotas de influencia y poder en el proceso de integración centroamericana, aunque debe reconocerse la colaboración que existe ahora entre los mismos, no exenta de la necesidad de una comunicación aún más fluida y de reuniones más frecuentes.

II. “Institucional desarrollada” (super-estructura institucional) versus falta de competencias y políticas comunes (infraestructura subdesarrollada)

Permítanme que me aparte un poco de esta dicotomía aparente entre lo económico y político, para referirme, ahora, a otra antinomia de nuestro proceso de integración. Aludo al hecho que en más de 50 años de integración, Centroamérica ha avanzado más en la creación de instituciones que en la creación de competencias económicas sustantivas. En este medio siglo, la integración ha creado decenas de Consejos, órganos, secretarías e instituciones, sin que, paralelamente se hubiesen desarrollado lo que conocemos como las competencias comunitarias en el ámbito económico.

Norman Caldera Cardenal ejemplificaba este fenómeno de estructura desarrollada e infraestructura subdesarrollada, diciendo que se asemejaba a un auto con una carrocería de lujo y un motor muy pequeño. En todo caso, la alternativa no puede ser nunca dismantelar el auto (esto es, dismantelar la institucionalidad), sino aumentar la fuerza y tamaño del motor (esto es, aumentar

¹³ Artos. 16 y 17 del Protocolo de Tegucigalpa.

las competencias comunitarias económicas y supranacionales, a fin de crear los espacios donde la institucionalidad pueda ejercer su cometido)¹⁴.

Si un día ustedes tienen la oportunidad de ver el escudo del SICA, podrán ver las constelaciones de instituciones que giran alrededor de este Sistema. Para cada tema tenemos una institución, llámese Medio Ambiente, llámese Integración Social, llámese Seguridad, o cómo desee llamársele. Hay instituciones para todos los gustos y deseos.

Este proceso “expansivo” hay ahora que “concentrarlo”, ordenarlo y racionalizarlo. Este desarrollo institucional no se corresponde entonces con las competencias limitadas que se han venido dando a esas instituciones. Tendríamos así una súper estructura institucional desarrollada y una infraestructura subdesarrollada. Como veremos más adelante, acaso el Parlamento Centroamericano sea un claro ejemplo de ello. Sus funciones son extraordinariamente limitadas y corresponden a otra época y a otro momento histórico; sin embargo, institucionalmente es una estructura de lo más moderna y numerosa: cada país aporta veinte diputados y sus suplentes, electos por voto popular, libre y secreto; pero no tiene competencias legislativas, ni tiene control sobre el presupuesto comunitario. El PARLACEN nace bajo elección popular directa (1987), aún antes del SICA (1991), proceso que le llevaría a la Unión Europea 22 años desde los Tratados de Roma (hasta junio de 1979).

Esa es la dicotomía entre instituciones y funciones que no se resolverá sino cuando se generen mayores competencias sobre las cuales puedan trabajar las instituciones. Aquí entra el punto de la supranacionalidad con toda su fuerza.

a) ¿Por qué Centroamérica no se ha integrado más rápido?

Ustedes se preguntarán: ¿A qué se debe esa falta de desarrollo normativo? Posiblemente algunos dirían que la respuesta se encuentra en el hecho que no hemos cumplido ciertas etapas económicas de la integración, cuya travesía es indispensable para trascender a nuevos estadios comunitarios. Posiblemente no les falta algo de razón. No obstante, la respuesta parece ser mucho más compleja y está vinculada también a elementos de voluntad política y a épocas superadas ya de guerras intestinas y divisiones entre países y al interior de los mismos: tiempo perdido.

El éxito del proceso de integración a mi juicio, va a descansar -en gran medida- en el cumplimiento de los principios enumerados en la parte introductoria de esta intervención, pasos que, sin lugar a dudas ya se están dando en el terreno, donde existe claramente un compromiso de replanteamiento integral del esquema integracionista que parece marchar con buen ritmo y aliento.

¹⁴ CALDERA CARDENAL, Norman. *Op.cit.*

b) Las etapas de la integración

Dado que el autor de esta intervención comparte, hasta cierto punto, la importancia de avanzar en los temas económicos (sin descuidar el conjunto pluritemático de la integración), considero importante hacer un breve repaso sobre una de las clasificaciones clásicas de las distintas etapas de la integración económica:

- **Área de preferencias arancelarias:** Los países gravan todo o parte del comercio recíproco con aranceles inferiores a los que tributan las mercaderías provenientes de terceros países. Se elaboran listas positivas, es decir, se detalla lo incluido.

- **Zona de libre comercio:** Los países eliminan todas las trabas recíprocas al comercio: las arancelarias y las no arancelarias. Por ejemplo, el Tratado de Libre Comercio entre México, Canadá y Estados Unidos. Se elaboran listas negativas; esto es, se detalla lo excluido.

- **Unión aduanera:** Al libre comercio de bienes y servicios se agrega la adopción de un arancel externo común, o sea que el impuesto aduanero de todos los países es idéntico.

- **Mercado común:** Es una unión aduanera a la que se agrega la libre movilidad de los factores productivos (capital, mano de obra) entre los países miembros y la adopción de una política comercial externa común. Contempla la coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales entre los miembros y puede, además, requerir de la armonización de las legislaciones nacionales.

- **Unión económica:** Tiene otros factores unificadores, como la adopción de una moneda común y de políticas macroeconómicas (cambiarias, monetarias, fiscales), políticas sectoriales comunes (agrícolas, industriales o de servicios) y políticas sociales comunes.

También contempla la existencia de organismos comunitarios que tienen autoridad supranacional. El ejemplo es la Unión Europea en su estado actual. De hecho, la Unión Europea ha seguido las siguientes etapas muy a groso modo que conviene comparar con Centroamérica:

□ 1957 Tratado de Roma que da pie a:

- Zona de Libre Comercio
- Acuerdo sobre la Agricultura: Las líneas fundamentales de la política agrícola común fueron establecidas en julio de 1958. La Comunidad Europea estableció en 1962 un Mercado Único para productos agrícolas
- Unión Aduanera (fue establecida el 1º de julio de 1968)

M. HERDOCIA SACASA

❑ **1986 Acta Única Europea**

- Mercado Interior Único: Se alcanza en lo esencial en 1993, mediante la aprobación de las 282 propuestas para acelerar la consecución de las cuatro libertades básicas: libre movimiento de personas, bienes, capitales y servicio, contenidos en el “Libro Blanco”, elaborado por la Comisión

❑ **1992 Tratado de la Unión Europea (Tratado de Maastricht)**

- Unión Económica y Monetaria (entrada en vigor del Euro el 1º de enero de 1999)

- Política Exterior y de Seguridad Común
- Principio de subsidiaridad
- Justicia y Asuntos del Interior
- Cooperación reforzada
- Fondo de Cohesión

❑ **1997 Tratado de Ámsterdam**

- Ciudadanía europea y empleo como ejes

❑ **2000 Tratado de Niza (Ampliación de la UE)**

Cabe destacar, que este es el modelo que sigue, *mutatis mutandi*, en la parte económica, el Protocolo de Guatemala. Según la doctrina clásica, cada una de estas etapas debe superarse para transitar a la siguiente. Son entonces, los llamados imperativos económicos de la integración.

Veamos lo que ha sucedido en Centroamérica.

III. El círculo vicioso de la zona de libre comercio (ZLC)

Un alto funcionario de la Secretaría General del SICA ejemplificaba en sus discursos el Círculo Vicioso de la Zona de Libre Comercio en Centroamérica, diciendo más o menos lo siguiente: El proceso de integración centroamericana registra numerosos avances, entre ellos, solamente restan seis productos para tener una zona perfecta de libre comercio. A continuación agregaba, ésto lo dijo un Secretario General de la ODECA hace cuarenta años, pero yo igual pude decirlo hoy, sin que nadie se sorprenda, sólo que en vez de seis productos que hacían falta, hoy son siete.

Realmente Centroamérica hace mucho tiempo que debió haber culminado el perfeccionamiento de su Zona de Libre Comercio. Hoy los Presidentes han demandado a sus autoridades responsables cerrar el círculo vicioso de la Zona de Libre Comercio. En este marco, la Reunión de Presidentes aprobó el 24 de marzo de 2002, el Plan de Acción sobre la Integración Económica Centroamericana que contiene este compromiso.

Al 31 de diciembre de 2004, estará eliminado prácticamente el llamado Anexo A que contiene los productos que no gozan de libre comercio, con excepción del café y el azúcar. Para estos dos productos se deberá trabajar en un plan para su futura liberalización¹⁵.

IV. El nudo gordiano de la unión aduanera

Como hemos visto, Centroamérica necesita superar la etapa de una Zona de Libre Comercio, para pasar a una etapa de verdadera integración. Para algunos, la integración comienza con la Unión Aduanera, pues es hasta entonces que se ponen realmente competencias en común en el plano económico.

El Protocolo de Guatemala¹⁶ define así la Unión Aduanera:

Artículo 15

Los Estados Parte se comprometen a construir la Unión Aduanera entre sus territorios, con el propósito de dar libertad de tránsito a las mercancías independientemente del origen de las mismas, previa nacionalización en alguno de los Estados Miembros, de los productos procedentes de terceros países. Dicha Unión Aduanera se alcanzará de manera gradual y progresiva, sobre la base de programas que se establecerán al efecto, aprobados por consenso.

Artículo 16

Para los fines del artículo anterior, los Estados Parte convienen en establecer un Servicio Aduanero Común, que aplique procedimientos, sistemas administrativos y pautas uniformes.

Artículo 17

Los Estados Parte en forma flexible y gradual coordinarán y armonizarán sus políticas para eliminar divergencias, particularmente en el campo de los impuestos, tasas y otros cobros que afecten el comercio intrarregional.

Síntesis de la Unión Aduanera en el Protocolo de Guatemala

- Se podrá progresar con la celeridad que se acuerde dentro del proceso.
- Gradual y progresiva.
- Libertad de tránsito a las mercancías independientemente del origen de las mismas, previa nacionalización de los productos de terceros países.
- Servicio aduanero común.
- Coordinación y armonización de políticas (impuestos, tasas y cobros).

¹⁵ Es interesante destacar que para el año 2004, sólo existirá una medida contraria al comercio, de 65 obstáculos que existían en el año 2002.

¹⁶ Del 29 de Octubre de 1993.

M. HERDOCIA SACASA

Los presidentes Centroamericanos, en el año 2002, acordaron potenciar todos los esfuerzos a fin de alcanzar la Unión Aduanera, mediante la ejecución del citado Plan de Acción de la Integración Económica Centroamericana. Los Presidentes actuales consideran que la Unión Aduanera es el paso más decisivo que puede darse en este momento para romper el impase de casi 50 años de Zona de Libre Comercio y ascender hacia estadios superiores de integración.

Quisiera ligar este punto de la Unión Aduanera con el asunto relacionado con la súper estructura institucional; en efecto, se considera que la Unión Aduanera es un poderoso instrumento que origina una enorme cantidad de normativas comunitarias.

Por ejemplo, una Unión Aduanera puede generar los ingresos necesarios para trabajar realmente temas como: a) la integración social, concebida más allá de simples campañas de vacunación en las fronteras; b) la creación de un fondo social regional, que fomente la competitividad, el desarrollo de los clusters, el apoyo a los municipios y la reducción de la pobreza. Asimismo, los ingresos de la Unión Aduanera podrían también aportar a un c) presupuesto comunitario, que podría ser manejado por el Parlamento Centroamericano.

Obviamente, no pensamos que la Unión Aduanera por sí misma, pueda generar esta cantidad de recursos. Ya hemos visto que sus miembros son economías relativamente pobres; sin embargo, la integración centroamericana ha construido en los últimos años un impresionante esquema de relaciones, por ejemplo, con la Unión Europea, en un diálogo que cubre ya dos décadas. Ambas regiones miran hacia un horizonte común y de unidad y son conocidos los aportes que está dando la Unión Europea a Centroamérica en la construcción de esa Unión Aduanera y no sería extraño que los países europeos, si Centroamérica avanza como lo ha prometido, puedan aportar también una cuota importante a ese Fondo Social y Comunitario que podría generar la Unión Aduanera.

V. Tratados de libre comercio versus integración regional

Pese al hecho que la Unión Aduanera se ha convertido en una prioridad regional y hay avances sustantivos que han permitido armonizar el 94% de los rubros arancelarios del Arancel Externo Común (5,751 rubros armonizados de un total de 6,194 rubros arancelarios), lo cual es significativo; también es cierto que, los Tratados de Libre Comercio, fundamentalmente el Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos y Centroamérica han perforado esta armonización y la han reducido prácticamente de ese 94% a un 65% aproximadamente.

Un gran desafío para los Ministerios de Economía es entonces, tratar de encontrar mecanismos de negociación que permitan la libre circulación de las mercancías no originarias. Entre los mecanismos cabe considerar –aunque parece difícil-, la renegociación de los aranceles con terceros Estados que tienen tratados de libre comercio con Centroamérica. Ciertamente las posibilidades incluyen el establecimiento de un Arancel Externo Común, por ahora, para los países con los

cuales no se tiene tratados de libre comercio, en tanto se negocia la armonización correspondiente. Otro desafío paralelo será la negociación, ojalá conjunta, en el marco de la Organización Mundial del Comercio, para lograr un Arancel Externo Común y armonizar los compromisos internacionales.

Se requiere fundamentalmente una mayor participación de los Ministros de Agricultura en este proceso, a fin de solventar obstáculos de orden fitosanitario o medidas proteccionistas en un campo tan sensible como es el tema agrícola.

VI. La reforma de las instituciones y de las competencias

Durante la XXIII Cumbre Ordinaria de Presidentes y Jefes de Gobierno del SICA, celebrada el 19 de diciembre de 2003, los mandatarios instruyeron a sus Cancilleres, evaluar y sugerir adecuaciones a las decisiones presidenciales del 12 de julio de 1997, para que a la brevedad posible, presentaran una propuesta de reforma integral de la institucionalidad Centroamericana. En el mismo sentido, la Cumbre Extraordinaria, celebrada el 26 de febrero del año 2004, en la Ciudad de Guatemala, acordó conformar una Comisión Ad-Hoc¹⁷, encargada de la elaboración de una propuesta para el Replanteamiento Integral de la Institucionalidad Centroamericana.

Como puede apreciarse, este mandato es amplio y ambicioso. Incluye no solamente la parte institucional, sino la búsqueda de acciones que permitan resolver los problemas fundamentales del proceso de integración que hemos planteado al inicio de esta intervención. Particularmente, los referidos a la universalidad de los tratados y al tema de adecuar las competencias de las instituciones a la evolución actual del proceso. Obviamente se estarán abordando otros aspectos de gran significación que van a permitir una mejor relación entre lo regional y lo nacional, así como potenciar, como veremos más adelante, la agenda multidimensional de la integración.

Es por ello que, dentro de este proceso de Replanteamiento Institucional, dos órganos del Sistema, en una primera etapa, van a requerir una atención especial: el Parlamento Centroamericano y la Corte Centroamericana de Justicia.

En el caso del PARLACEN serán temas torales:

- a. La forma de elección (directa versus parlamento de parlamentos)
- b. El número de diputados (20 o menos)
- c. Sus competencias (a tono con la evolución del proceso de integración).

En cuanto a la Corte Centroamericana de Justicia, los temas centrales son:

- a. Su carácter permanente (en Managua)
- b. El número de magistrados (1 ó 2 por país)

¹⁷ El autor participa en esta Comisión.

M. HERDOCIA SACASA

c. Sus competencias (caso de la competencia para dirimir conflictos entre Poderes del Estado)

d. La forma de elección (Consejo Judicial Centroamericano directamente o de ternas propuestas por el Ejecutivo).

Los Presidentes centroamericanos en su XXIV Reunión Ordinaria celebrada el 29 de junio de 2004, destacaron para ambos casos, la necesidad de considerar los temas relativos a la reducción del gasto y la limitación de las inmunidades y privilegios de diputados y magistrados.

El resultado de este replanteamiento será entonces imprimirle una mayor coherencia y efectividad al Sistema de la Integración Centroamericana, a fin de que responda de una manera más eficiente y efectiva a los nuevos retos que se derivan del escenario internacional actual.

VII. La tercera vía: la ruptura del círculo. Los nuevos actores

Como hemos podido ver, el proceso de integración centroamericana, y aquí vuelvo al hilo conductor de esta intervención, se ha debatido entre un énfasis en lo económico y un énfasis en lo político, entre un énfasis en las instituciones y un olvido de las competencias económicas progresivas.

Centroamérica logró dar un paso decisivo para romper este círculo vicioso e ingresar en una nueva categoría de visión, a través de conceptos globales, interdependientes e indivisibles:

a) El desarrollo sostenible: Concepto global

Este concepto está referido a la idea de multidimensionalidad. Bajo esta visión, en 1994 los Presidentes suscriben en Nicaragua un Acuerdo trascendental denominado: Alianza para el Desarrollo Sostenible de Centroamérica (ALIDES). En ella se supera el debate entre lo económico y político y se establece que el desarrollo sostenible es un enfoque integral del desarrollo que demanda hacer esfuerzos simultáneos en las áreas base de la misma y avanzar en éstas de forma equilibrada. Es decir, se plantea la necesidad de hacer esfuerzos paralelos para lograr la democracia, el crecimiento económico con equidad, el desarrollo social y el manejo sostenible de los recursos naturales y el mejoramiento de la calidad ambiental.

Surge así una nueva síntesis que supera el debate de las etapas anteriores, concentradas en la atención de lo político y económico, para hacerlas trascender al concepto de desarrollo sostenible que demanda acciones interdependientes en las áreas política, económica, social, educativo-cultural y ambiental.

A este planteamiento es al que hemos llamado una tercera vía, es decir, la idea de una integración al servicio del desarrollo sostenible. La propia ALIDES adopta un concepto de desarrollo sostenible concebido como “un proceso de

cambio progresivo en la calidad de vida del ser humano, que lo coloca como centro y sujeto primordial del desarrollo, por medio del crecimiento económico con equidad social y la transformación de los métodos de producción y de los patrones de consumo y que se sustenta en el equilibrio ecológico y el soporte vital de la región”.

b) Seguridad democrática: concepto global

Apenas un año después, en 1995, Centroamérica daría otro salto cualitativo en esa visión multidimensional de la integración, al adoptar el Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica.

Este modelo ya no descansa en la cantidad de efectivos ni en la calidad de armas. Reposa sobre la dimensión humana de la seguridad, que significa un cambio radical en nuestra historia dominada por el militarismo y la visión de la seguridad nacional.

Como un elemento interesante y para mejor resaltar las interdependencias de la historia, muy pocos conocen que, cuando se encargó a Nicaragua la elaboración del Tratado Marco de Seguridad Democrática, parte sustantiva de sus disposiciones fueron recogidas directamente de aquella Acta de Contadora de 1986, que no llegó a firmarse y que constituía –en aquel entonces- el más ambicioso documento jamás elaborado, con una visión multidimensional que abrió un nuevo capítulo de seguridad en el continente.

De allí que el Tratado Marco sea, no únicamente una obra centroamericana, sino una obra de factura latinoamericana e interamericana, en la mejor tradición de una genuina solidaridad hemisférica.

Estos antecedentes permiten ubicar, en su verdadera perspectiva y peso histórico, sucesos latinoamericanos que, a veces, han pasado desapercibidos, pero que fueron realmente un hito no sólo en el acontecer subregional sino interamericano.

c) El aporte de Centroamérica a la identidad latinoamericana

Es imprescindible hacer una mención a la contribución de Centroamérica al afianzamiento de una identidad latinoamericana: el Grupo de Contadora y el Grupo de Apoyo, al mediar en la crisis regional de los años ochenta, fueron construyendo un conjunto de valores, principios y actitudes de comportamiento que remodelaron completamente la visión y la posición tradicional de los latinoamericanos, frente a lo que sucedía en el escenario propio.

Centroamérica le devolvió, como las aguas devuelven la imagen, la visión de una América Latina capaz de intervenir en su propia causa y defenderla. Se decía entonces que la paz en Centroamérica era la propia paz de los latinoamericanos y

así se entendió en la OEA. La voz de América Latina, como nunca antes, pesaba en el contexto interamericano¹⁸.

La gestión de Contadora hizo escuchar la voz fuerte de una América Latina unida alrededor de valores nuevos de seguridad, impuso el ritmo de las negociaciones en Centroamérica y finalmente, a la postre, la paz.

Más tarde, ese esfuerzo de Contadora, se transformó en lo que es hoy el Grupo de Río que asumió muchos de los valores de la nueva visión de seguridad, contruidos desde y heredados de, las gestiones de paz en Centroamérica. Se construyó un patrimonio regional de extraordinario alcance y proyección que hoy, a pesar del tiempo transcurrido, no sólo sigue vivo y vigente, sino que es posiblemente el modelo que más ha influenciado la nueva arquitectura de seguridad que se está construyendo en la OEA. Así lo ha reconocido la Conferencia Especial sobre Seguridad Hemisférica celebrada en México, el 27 y 28 de octubre de 2003 y la Asamblea General de la OEA en su XXXIV Período Ordinario de sesiones, celebrada en Quito, Ecuador. En la Declaración “*Modelo Centroamericano de Seguridad Democrática*”, se destacan “las sustantivas contribuciones del Sistema de la Integración Centroamericana al esquema de seguridad hemisférica, así como los avances alcanzados en el desarrollo integral de su modelo de Seguridad Democrática”.

d) Los postulados de la seguridad democrática regional

En diferentes exposiciones el autor se ha referido a “los postulados básicos e indivisibles de la seguridad”, todos ellos desarrollados en el Tratado Marco de Seguridad Democrática que divide su contenido en cuatro grandes capítulos: Estado de Derecho; Seguridad de las Personas y sus Bienes; Seguridad Regional y Organización e Institucionalidad.

Resalto y comento los enunciados para ilustrar esa visión multidimensional:

Primero: La seguridad requiere del afianzamiento de la democracia

El art. 1 del Tratado Marco establece que el Modelo de Seguridad Democrática “se basa en la democracia y el fortalecimiento de sus instituciones y el Estado de Derecho”.

Esta redacción rescata un hecho que no debe olvidarse: que los procesos de apertura democrática fueron la llave que permitieron la pacificación de Centroamérica y la reincorporación de los antiguos alzados en armas a sociedades que se comprometieron con el pluralismo y el Estado de Derecho.

¹⁸ Salvedad hecha de la XVII Reunión de Consulta de la OEA en 1979 donde se aprueba una resolución que pide el reemplazo del régimen de Somoza en Nicaragua, donde América Latina jugó un papel decisivo.

Segundo: Sin derechos humanos no hay seguridad posible

El mismo artículo 1 establece que el modelo de seguridad democrático “tiene su razón de ser en el respeto, promoción y tutela de todos los derechos humanos...”.

Esta redacción refleja precisamente la idea de una nueva seguridad ante el oscuro pasado de violaciones masivas y sistemáticas a los derechos humanos, expresadas en asesinatos, torturas, exilios, confiscaciones y desapariciones forzadas e involuntarias que no debe regresar jamás.

Tercero: La seguridad requiere de la superación de la pobreza crítica

El artículo 10 del Tratado dispone que “la seguridad democrática es inseparable de la dimensión humana. El respeto a la dignidad esencial del ser humano, el mejoramiento de su calidad de vida y el desarrollo pleno de sus potencialidades, constituyen requisitos para la seguridad en todos sus ordenes”. Asimismo, en el inciso d) del citado artículo, las Partes reconocen que la pobreza y la extrema pobreza son consideradas como una “amenaza a la seguridad de los habitantes y a la estabilidad democrática de las sociedades centroamericanas”.

Cuarto: La seguridad requiere también una lucha abierta contra el terrorismo, el narcotráfico, el tráfico de armas, el combate contra la delincuencia, la impunidad y la corrupción

Antes concebíamos al Estado en un ámbito básicamente nacional; ahora estamos frente a delitos de trascendencia internacional que hacen ineficientes las leyes internas, desbordan los marcos domésticos y requieren un modelo cooperativo regional mayor. Una red de seguridad que será más efectiva en la medida en que se amplíen los espacios para compartir soberanías.

Es triste pensar que el delito y no la integración, han venido haciendo obsoletas las fronteras. Como el autor lo ha indicado en otras oportunidades, la delincuencia no requiere de pasaportes ni de visados, está más integrada que los propios países.

Por otra parte, lo que ha sucedido en los Estados Unidos de América, el 11 de septiembre de 2001, está dando un énfasis particular al tema de la lucha contra el terrorismo, lo cual es totalmente correcto. El Tratado Marco de Seguridad Democrática es un instrumento que contempla este aspecto en su artículo 18 donde se manifiesta que: “Las Partes se comprometen a prevenir y combatir, todo tipo de actividades delictivas con repercusión regional o internacional, sin ninguna excepción, tales como el terrorismo, el sabotaje, el crimen organizado, e impedir por todos los medios dentro de su territorio, la planificación, preparación y realización de las mismas”.

Sin desmerecer la importancia capital del tema, es fundamental que la centralidad de este desafío no diluya los otros puntos sociales, ambientales y

económicos del Tratado, restando fuerza así a su visión multitemática. Un desafío importante, es entonces, dar su lugar privilegiado a la lucha antiterrorista, pero sin abandonar los otros espacios y dimensiones de la seguridad que son indivisibles.

En este ámbito, el 19 de septiembre de 2001 se suscribió la declaración “Centroamérica Unida contra el Terrorismo”. Más tarde, el 25 de octubre de ese año se adoptó el “Plan de Cooperación Integral para Prevenir y Contrarrestar el Terrorismo y Actividades Conexas”. Los lineamientos perfilados en el Plan contemplan asegurar la plena vigencia de los instrumentos regionales e internacionales atinentes a la materia, reforzar la seguridad en las fronteras, puertos y aeropuertos de la región y mejorar y agilizar los mecanismos de información concernientes a posibles actos terroristas entre sí y otras instancias nacionales, regionales y multilaterales. Los países han procedido a crear Comisiones Nacionales para desarrollar estos lineamientos y se han estrechado los vínculos de coordinación de las respectivas políticas exteriores en los foros internacionales.

Siempre en esta área, se cuenta con un Plan de Acción Regional para enfrentar el problema del narcotráfico y se adoptó un Proyecto Centroamericano para Prevenir y Combatir el Tráfico Ilícito de armas ligeras y pequeñas.

La Comisión de Seguridad conoció el proyecto preliminar de Convenio Centroamericano contra el Terrorismo, presentado por la Secretaría General del SICA e instruyó a la Subcomisión Jurídica que continuara el estudio y la evaluación del mismo¹⁹.

Asimismo, el Tratado Marco establece en su artículo 5, que “la corrupción, pública o privada constituye una amenaza a la democracia y la seguridad de los habitantes...”. En este sentido, “se comprometen a realizar los esfuerzos necesarios para su erradicación en todos los niveles y modalidades”.

El combate contra el crimen organizado²⁰ ha impulsado a Centroamérica a concertar toda una red de tratados subregionales dirigidos a integrar y fortalecer una acción colectiva en estas materias. En este sentido, se han derivado del Tratado Marco numerosos instrumentos subregionales y se han creado instituciones, también de carácter subregional, como la Comisión Centroamericana Permanente para la Erradicación de la Producción, Tráfico, Consumo y Uso Ilícitos de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas (CCP), el Instituto Centroamericano de Estudios Superiores de la Policía (ICESPO) y Autoridades Centrales para los temas de asistencia legal mutua y recuperación y devolución de vehículos.

Pre-existía y ahora forma parte del Modelo de Seguridad Regional, el Centro de Coordinación para la Prevención de Desastres Naturales de América Central

¹⁹ Comunicado de Prensa. XXIV Reunión de la Comisión de Seguridad de Centroamérica. Managua, Nicaragua. 17 de junio de 2002.

²⁰ Existe ya un Plan Regional contra el Crimen Organizado.

(CEPREDENAC), institución fundamental, con un gran valor agregado, para una región tan vulnerable ante los cambios climáticos que afectan su seguridad.

Quinto: La seguridad requiere del establecimiento de una nueva administración de los recursos naturales y del medio ambiente y la protección del patrimonio cultural

Hasta hace poco tiempo eran contadas las personas que resaltaban la vinculación entre la seguridad y el medio ambiente. Hoy los convenios mundiales y regionales sobre estos mismos temas nos dicen que el mundo ha incorporado la naturaleza en su agenda de seguridad; particularmente en Centroamérica que representa el 10 por ciento de la biodiversidad mundial.

El artículo 21 del Tratado Marco, establece el compromiso de garantizar la protección del medio ambiente y el patrimonio cultural centroamericano. Dentro de este esfuerzo, se inscriben convenios de carácter netamente subregional²¹.

Sexto: La seguridad necesita enriquecerse con una educación que fomente los valores de la paz, el diálogo y la tolerancia

En Centroamérica es difícil saber si los efectos de la violencia han sido en el pasado más devastadores cuando proceden de la naturaleza o cuando proceden de las ambiciones humanas.

Muchos centroamericanos, como decía un historiador, no se encontraban en las esquinas ni siquiera para conversar. Se necesita afianzar una educación para la paz que inculque una cultura de diálogo, que suprima el recurso a la fuerza y a la violencia. Ello no es sólo en el ámbito formal (escuelas y universidades), sino en el ámbito informal (radio, prensa, televisión), es decir un combate con todas las “armas” de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC).

Este compromiso está reflejado en el artículo 2 inciso b) *in fine* del Tratado que establece: “La promoción de una cultura de paz, diálogo, entendimiento y tolerancia basada en los valores democráticos que les son comunes”.

Séptimo: La seguridad requiere la apertura de los mercados internacionales

Muchos no encuentran una relación directa entre comercio y seguridad; sin embargo, existe. En este sentido, los Tratados de Libre Comercio y el comercio

²¹ Convenio para la Conservación de la Biodiversidad y Protección de Áreas Silvestres Prioritarias en América Central, Managua, 5 de Junio de 1992; Convenio Regional sobre Cambios Climáticos, Guatemala, 29 de Octubre de 1993; Convenio Constitutivo de la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo, San José, 12 de diciembre de 1989; Protocolo al Convenio Constitutivo de la Comisión Centroamericano de Ambiente y Desarrollo, San Salvador, 17 de Julio de 1991; Acuerdo Regional sobre el Movimiento Transfronterizo de Desechos Peligrosos, Panamá, 11 de Diciembre de 1992; Convenio para el Manejo y la Conservación de los Ecosistemas Naturales, Forestales y el Desarrollo de Plantaciones Forestales, Guatemala, 29 de Octubre de 1993; Acuerdo Centroamericano sobre Seguridad de la Biotecnología Moderna; y Acuerdo Centroamericano de Acceso a los Recursos Genéticos y Bioquímicos y al Conocimiento Tradicional Asociado.

mismo, juegan un papel importante para la creación de empleo, la atracción de inversiones y el enraizamiento de las poblaciones con tendencia a las migraciones. Asimismo, las desviaciones de comercio e inversión pueden llegar a constituir.

El Tratado Marco contempla, en su artículo 11 inciso a) *in fine* “...el impulso de una economía de mercado que posibilite el crecimiento económico con equidad”.

Octavo: Promover la seguridad jurídica de las fronteras

Un aspecto esencial de este Tratado está contenido en el artículo 27 inciso f), relacionado con las fronteras, situación particularmente conflictiva. El Tratado prevé como un objetivo del modelo “promover la seguridad jurídica de las fronteras de los Estados signatarios del presente Tratado, por medio de las delimitaciones, demarcaciones y solución de diferendos territoriales pendientes, en los casos que correspondan, y garantizar la defensa común del patrimonio territorial²², cultural y ecológico de Centroamérica, de acuerdo a los mecanismos del derecho internacional”.

Actualmente, Nicaragua y Honduras, por ejemplo, han dejado en manos de la Corte Internacional de Justicia²³ el tema de delimitación marítima en el Mar Caribe, en tanto que existe un proceso de solución en curso para el diferendo entre Guatemala y Belice.

Noveno: El nuevo nombre de la seguridad es la seguridad humana

En el Tratado Marco se establece un principio capital que merece desarrollarse por su influencia en la OEA²⁴. Nos referimos al concepto de Seguridad Humana. En el artículo 10 del Tratado, se indica que “La solución de los problemas de seguridad humana en la región responderá... a una visión comprensiva e interrelacionada de todos los aspectos del desarrollo sostenible de Centroamérica...”; más adelante, se agrega que “la seguridad democrática es inseparable de la dimensión humana”.

²² Este artículo elaborado por el autor, fue la base inicial para demandar a Honduras ante la Corte Centroamericana de Justicia, que rindió su fallo el 27 de noviembre de 2001, indicando que: “El Estado de Honduras, al ratificar el “Tratado de Delimitación Marítima entre la República de Honduras y la República de Colombia”, denominado “Tratado López-Ramírez”, en la forma como lo ha efectuado y tal como se ha relacionado, ha infringido el Protocolo de Tegucigalpa a la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA)...”. Sobre la existencia del Patrimonio Territorial, la Corte indicó que era su criterio que “...este patrimonio territorial existe con independencia de que sea reconocido por instrumento jurídico, y a él pertenecen en conjunto las superficies de los Estados Miembros que integran la Comunidad Centroamericana o Centroamérica tal como ellos las estiman”.

²³ Maritime Delimitation between Nicaragua and Honduras in the Caribbean Sea (Nicaragua v. Honduras).

²⁴ La Declaración sobre Seguridad en las Américas surgida de la Conferencia Especial sobre Seguridad de la OEA, retoma este concepto centroamericano al indicar que “...reafirmamos que el fundamento y razón de ser de la seguridad es la protección de la persona humana. La Seguridad se fortalece cuando profundizamos su dimensión humana...”.

Décimo: Finalmente, la seguridad requiere de un desarme gradual y efectivo, así como la profesionalización y modernización de las fuerzas armadas y de seguridad en Centroamérica

Este punto es fundamental. El regreso al pasado, ya sea fomentando carreras armamentista o promoviendo hipótesis de conflictos para recuperar preeminencia en las sociedades o en las esferas de poder a la antigua usanza, es absurdo. Hoy, ha sido posible la entrega de inventario de armas y efectivos a la Secretaría General del SICA²⁵.

El artículo 4 del Tratado, es uno de los más importantes y novedosos al mantener el “principio de sujeción” que implica el deber de “cada una de las Partes de establecer y mantener en todo momento un control eficaz sobre sus fuerzas militares o de seguridad pública, por las autoridades civiles constitucionalmente establecidas...”.

Asimismo, se establece el deber, en el arto. 27, inciso b) de continuar los esfuerzos para el establecimiento de un balance razonable de fuerzas²⁶. Sobre este tema, vale la pena indicar que el 17 de Julio de 2003, el Presidente de Nicaragua, Ing. Enrique Bolaños, presentó el “Programa de Limitación y Control de Armamentos en Centroamérica para Alcanzar el Balance Razonable de Fuerzas, Fomentar la Estabilidad, Transparencia y la Confianza Mutua”, que fue aprobado el 4 de septiembre del año en curso por los Presidentes de Centroamérica y el cual constituye uno de los avances más importantes en materia de seguridad regional del último quinquenio. Los Presidentes de Centroamérica decidieron que se implementara con sentido de urgencia y que se ajustara su cumplimiento a un riguroso calendario, que tiene como plazo último el mes de diciembre del año 2004²⁷.

Conclusiones

Como hemos podido ver a lo largo de esta presentación, Centroamérica fue un modelo pionero en el mundo en la creación de una nueva visión en materia de Desarrollo Sostenible y Seguridad Democrática; ambas visiones, no sólo fueron incorporadas al proceso de integración como una nueva síntesis que se sobrepusiera a las antiguas tensiones, sino que surgieron de forma viva y dinámica del proceso mismo. Más aún, tienen la virtud, como también hemos visto, de ser el resultado directo de la experiencia vivida en carne propia por la

²⁵ Por parte de Nicaragua y Honduras, en una primera etapa derivada de los Acuerdos de Pochomil del año 2001. Luego, se entregarán en base al Programa de Limitación y Control de Armamentos en Centroamérica para Alcanzar el Balance Razonable de Fuerzas, Fomentar la Estabilidad, Transparencia y la Confianza Mutua, presentado por el Ingeniero Enrique Bolaños Geyer, Presidente de la República de Nicaragua.

²⁶ Por Acuerdo Presidencial No. 148-2003, se conformó en Nicaragua una Comisión Interinstitucional para elaborar una propuesta de Limitación y Control de Armamentos a nivel regional; la propuesta fue presentada al Presidente Enrique Bolaños, el 12 de julio del año 2003.

²⁷ El Salvador, Honduras, Guatemala y Nicaragua, al 1 de agosto de 2004, ya han presentado sus Inventarios de Armamentos, conforme a los nuevos formatos aprobados, ante el Secretario General del SICA.

M. HERDOCIA SACASA

región centroamericana en tiempos de guerra y de conflicto y por su permanente pobreza.

Cuando en Centroamérica se habla del Modelo de Seguridad Democrática, no se trata de un discurso integracionista vacío, sino de la superación de una época de crisis que hundió a la región en el más oscuro sótano de su historia. Igual cuando se habla de desarrollo sostenible, para un pueblo con altísimos niveles de pobreza y de falta de oportunidades.

De ahí surgió una visión renovada, nuevos principios y nuevas agendas que enriquecieron y desbordaron la visión unilateral que había existido hasta entonces, esfuerzos que tuvieron la impronta latinoamericana como hemos visto.

Pasó Centroamérica a abanderar visiones más humanas, multidimensionales y pluritemáticas.

Se asumió el convencimiento de que el peso de lo económico, bajo el argumento de la globalización y las grandes armaduras de los megamercados, no debe aplastar a lo social, a lo ambiental, ni a las otras dimensiones del desarrollo, ni limitarlas o desnaturalizarlas.

Uno de los grandes desafíos de la integración y de la sociedad civil es preservar un equilibrio, donde ni lo ambiental, ni lo social sean un apéndice, ni elementos subsidiarios de lo económico.

La integración no puede validar un modelo donde se “justifica” la existencia de lo social en base a resultados de productividad o de competitividad. El ser humano, es un fin en sí mismo y su entorno ambiental es básico para su existencia.

Cualquier idea de un relativo cansancio en el proceso para enfrentar los nuevos retos, no es algo que deba sorprender a nadie. La integración es un proceso dinámico y debe responder a los nuevos tiempos y sobre todo reafirmar su misión de contribuir verdaderamente al desarrollo sostenible. En ese sentido, coincido plenamente en que cualquier replanteamiento institucional y, además cualquier otro concepto de integración, si se quiere que sea eficiente y que lleve beneficios reales al pueblo, debe significar una etapa superior de integración más alta que la actual.

Esto no implica necesariamente barrer con todo lo anterior, pero tampoco significa una justificación para que lo caduco sobreviva o lo anquilosado perviva.

Cualquier proceso de integración, para tener verdaderas posibilidades de futuro, debe empinarse sobre los mejores logros y fijar con generosidad nuevas y más ambiciosas metas que signifiquen una transformación, renovación y profundización de los esfuerzos en todas las diversas dimensiones del desarrollo, superando las limitaciones que han prevalecido hasta ahora.

LA INTEGRACIÓN CENTROAMERICANA...

Hoy la integración no puede ser simplemente política (en el sentido de predominio de determinadas instituciones y de la búsqueda a ultranza de la Unión Centroamericana sin pasar por las etapas intermedias). Tampoco puede ser simplemente económica (sin negar la incidencia de las actuales etapas económicas pendientes que deben cumplirse); se trata de una integración concebida como instrumento para obtener las metas de Desarrollo Sostenible y Seguridad Democrática a las que, por generaciones enteras, los centroamericanos hemos venido aspirando.

A la posibilidad de trascender hacia el desarrollo mediante una integración multidimensional que vaya más allá del comercio como decía un reciente informe de CEPAL²⁸, es lo que aquí nos hemos atrevido a llamar una tercera vía; es decir, un proceso de integración que, con los defectos, deficiencias y vacíos que hemos pretendido poner al desnudo en esta intervención -muchos de los cuales se están corrigiendo-, tiene la entereza de mirar hacia nuevos horizontes para abrir un camino de esperanza para el sufrido pueblo centroamericano.

Vemos entonces en la integración centroamericana una ruta nueva y visionaria –pionera en muchos sentidos-; un esfuerzo de síntesis y aprendizaje, donde se plantea avanzar simultáneamente en los diferentes aspectos del desarrollo sostenible, sin dejar ninguno atrás, ni menospreciar su aporte.

Es un proceso que pretende dejar en el pasado la disputa sobre primacías de uno u otro componente –llámese político o económico-, para afirmar un concepto de integración global y total, una vía inédita, donde todas las dimensiones del desarrollo son imprescindibles e interdependientes y juegan, al unísono, a favor de una acción integracionista de beneficios tangibles y concretos para las personas, al fin y al cabo, los verdaderos destinatarios y protagonistas de las normas e instituciones comunitarias.

²⁸ La Integración Centroamericana: Beneficios y Costos. CEPAL. Documento Síntesis. Centroamérica mayo de 2004.

Bibliografía Básica

- Procedimiento para Establecer la Paz Firme y Duradera en Centroamérica, conocidos como los “Acuerdos de Esquipulas II”. Guatemala. 7 de agosto de 1987.
- Protocolo de Tegucigalpa a la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA), conocido como “Protocolo de Tegucigalpa”. Tegucigalpa, Municipio del Distrito Central, República de Honduras. 13 de diciembre de 1991.
- Protocolo al Tratado General de Integración Centroamericana, conocido como “Protocolo de Guatemala”, 29 de octubre de 1993.
- Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica. San Pedro Sula, Departamento Cortés, República de Honduras. 15 de diciembre de 1995.
- Tratado de Integración Social Centroamericana. El Salvador, 30 de marzo de 1995.
- Alianza Centroamericana para el Desarrollo Sostenible. Nicaragua, 1994.
- Convenio de Estatuto de la Corte Centroamericana de Justicia. Suscrito en Panamá el 10 de diciembre de 1992.
- Estado de Avance de la Unión Aduanera Centroamericana. Secretaría de Integración Económica Centroamericana. Mayo de 2004.
- Instrumentos Jurídicos de la Integración Centroamericana Depositados en la Secretaría General del SICA. Situación Actual. Secretaría General del SICA. 21 de mayo de 2004.
- Resolución “Modelo Centroamericano de Seguridad Democrática”. XXXIV Período Ordinario de Sesiones de la Asamblea General de la OEA, celebrada en Quito, Ecuador, en junio de 2004.
- Declaración “Modelo de Centroamericano de Seguridad Democrática”. Conferencia Especial sobre Seguridad, celebrada en México, el 27 y 28 de octubre de 2003.
- CALDERA CARDENAL, Norman. Integración, Equidad y Gobernabilidad. Amenazas y Oportunidades. Presentación al PARLACEN, el 11 de febrero de 2003.
- ROMERO RODRÍGUEZ, José J.; Caldentey del Pozo, Pedro y Ortega Carpio M^a Luz. “Siete claves para comprender el proceso de construcción

Europea". En Rodero, Adolfo y Marín López M^a Carmen (2001); Empresa, Economía y Sociedad, Libro homenaje al profesor Jaime Loring Miró, Ediciones ETEA, capítulo 18, pp. 509-538.

- CALDENTEY DEL POZO, Pedro (con la colaboración de Mauricio Herdocia). "La integración centroamericana frente al reto institucional". Estudio realizado para la publicación del documento síntesis de la CEPAL: La Integración Centroamericana: Beneficios y Costos. Centroamérica, mayo de 2004.

- El Libro de Centroamérica: un instrumento cívico de los pueblos / comp. CSUCA, Secretaría General del SICA. 1^a Ed. San José, C.R: CSUCA, 1999.

- GIAMMATTEI AVILÉS, Jorge Antonio. Temas de Derecho Constitucional Centroamericano. LA IMPRENTA S.A. Mayo de 2003.

- LEÓN GÓMEZ, Adolfo. El Anti-integracionismo en Centroamérica. IMPRIMATUR Artes Gráficas, 1^a ed., Managua, 2003.

- LEÓN GÓMEZ, Adolfo. Doctrina de la Corte Centroamericana de Justicia. Resoluciones precedentes. Votos disidentes. Imprenta UCA, Managua, 1^a ed., 2002.

- LEÓN GÓMEZ, Adolfo. Doctrina de la Corte Centroamericana de Justicia. Resoluciones precedentes. Votos disidentes (Tomo II). IMPRIMATUR Artes Gráficas, Managua, 1^a ed., 2004.

- HERDOCIA SACASA, Mauricio. Integración y Modelo de Seguridad Democrática en Centroamérica: Su influencia dentro de la OEA. Artículo publicado en la Revista de Derecho N° 5 de la Universidad Centroamérica (UCA), Facultad de Ciencias Jurídicas. IMPRIMATUR, Artes Gráficas. Año 2003. Págs. 185-214.

- La Integración Centroamericana: Beneficios y Costos. CEPAL. Documento Síntesis. Centroamérica, mayo de 2004.

- HERDOCIA SACASA, Mauricio. Avances, desafíos y alternativas de la Integración Centroamericana para los próximos cinco años. Colegio de Altos Estudios Estratégicos (C.A.E.E.). Cuaderno de Trabajo N° 02-2000. Marzo-abril de 2000. El Salvador.

