

UNIVERSIDAD DE COSTA RICA
SISTEMA DE ESTUDIOS DE POSGRADO

INTEGRACIÓN REGIONAL DE LAS REPÚBLICAS DE GUATEMALA, HONDURAS
Y EL SALVADOR 1991-2015, UNA PERSPECTIVA DESDE EL
INTERGUBERNAMENTALISMO LIBERAL

Tesis sometida a la consideración de la Comisión del Programa de Estudios de Posgrado en
Gobierno y Políticas Públicas para optar al grado y título de Doctorado Académico en
Gobierno y Políticas Públicas

WILLIAN ALIRIO MARTÍNEZ MARTÍNEZ

Ciudad Universitaria Rodrigo Facio, Costa Rica

2023

DEDICATORIA

A los míos, Carmen Sofia y Rosario

A mi madre, Maria del Carmen

A Emilio, José Herminio, Marcos Francisco, Tania Margarita, Juan René y Fátima

A mis abuelos Cruz y Romilio, mis ancestros

Al proletariado, a los humildes, a las nietas del Jaguar, porque aún estamos aquí.

AGRADECIMIENTO

Es inefable mi agradecimiento hacia muchas personas, familias, instituciones y pueblos.

Agradezco al pueblo Alemán que mediante su gobierno y el Servicio Alemán de Intercambio Académico DAAD, apoyaron moral y financieramente mis estudios.

Agradezco al Banco Central de Reserva de El Salvador, su apoyo material y financiero.

Agradezco a la Universidad de Costa Rica, representada por el Doctorado en Gobierno y Políticas Públicas por la oportunidad de desarrollo humano y profesional.

Gratitud con mi familia, Rosario y Carmen Sofia, esposa e hija, ya que su apoyo y fortaleza me confortó en la distancia.

Agradezco a mi gran familia, mi madre Carmen, mis hermanos Emilio, Marcos, Tania, Juan, Fátima y mis primas y primos su apoyo material, moral y espiritual, incluso la memoria de mi abuela y abuelo, y demás familiares que me apoyaron.

A mi compañero de aventura, Luis Aguilar, con quien los estudios, la nostalgia y el sacrificio, se llenó de aprendizaje, camaradería y fraternidad.

Mis sinceros agradecimientos además a mis maestros, en especial a Alberto Cortés, Juan Manuel y Efraín Deras por apoyar mi tema de investigación.

Esta tesis fue aceptada por la Comisión del Programa de Estudios de posgrado en gobierno y políticas públicas de la Universidad de Costa Rica como requisito parcial para optar al grado y título de Doctorado Académico en Gobierno y Políticas Públicas.

_____ Dr. Orlando Hernández Cruz _____

**Representante de la Decana
Sistema de Estudios de Posgrado**

_____ Dr. Alberto Cortés Ramos _____

Director de Tesis

_____ Dr. Juan Manuel Muñoz Portillo _____

Asesor

_____ Dr. José Efraín Deras _____

Asesor

_____ Dr. Sergio Salazar Araya _____

**Director del Programa de Posgrado de Doctorado en Gobierno y
Políticas Públicas**

_____ Willian Alirio Martínez Martínez _____

Candidato

TABLA DE CONTENIDO

PORTADA	i
DEDICATORIA	iii
AGRADECIMIENTO	iv
TABLA DE CONTENIDO	vi
RESUMEN EN ESPAÑOL	ix
ABSTRACT	x
LISTA DE TABLAS	xi
LISTA DE FIGURAS	xii
ABREVIATURAS	xiii
CAPÍTULO I: INTRODUCCIÓN	1
A. ANTECEDENTES	4
B. ESTADO DEL ARTE	5
1. <i>Teorías políticas sobre la integración regional</i>	7
2. <i>Teorías económicas sobre la integración</i>	15
3. <i>Teorías al debate</i>	18
C. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA	25
D. JUSTIFICACIÓN	28
E. PREGUNTA PRINCIPAL Y SECUNDARIAS	30
F. OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN	31
G. HIPÓTESIS DE TRABAJO	32
H. MECANISMO CAUSAL	33
I. DISEÑO METODOLÓGICO	33
4. <i>El método de Moravcsik</i>	35
5. <i>Operacionalización del rastreo de procesos</i>	35
CAPÍTULO II: MARCO TEÓRICO DE LA INTEGRACIÓN REGIONAL	38
A. PARTICULARIDADES ONTOLÓGICAS	38
B. PARTICULARIDADES EPISTEMOLÓGICAS	39
C. EL INTERGUBERNAMENTALISMO LIBERAL	41
1. <i>La formación de preferencias</i>	43
2. <i>La negociación interestatal</i>	44
3. <i>La elección institucional</i>	47
D. LIMITACIONES Y EXTENSIONES	50
1. <i>Particulares</i>	50
CAPÍTULO III: HISTORIA DE LOS ESTADOS EN CENTROAMÉRICA	55

A.	LA COLONIA	56
B.	LA TRANSICIÓN.....	59
C.	LOS ESTADOS NACIONALES	61
D.	EL SURGIMIENTO DE LA COOPERACIÓN POLÍTICA ENTRE LOS ESTADOS	66
1.	<i>El Tratado de Paz, Amistad y Comercio de 1906</i>	66
2.	<i>La cumbre de Washington de 1907</i>	68
3.	<i>La cumbre de Washington de 1923</i>	69
4.	<i>El Tratado de Confraternidad Centroamericana de 1934</i>	70
E.	RESUMEN DEL CAPITULO	72
CAPÍTULO IV: LA COOPERACIÓN REGIONAL (1934-1950)		73
A.	LOS ESFUERZOS UNIONISTAS	73
B.	LA ORGANIZACIÓN DE ESTADOS CENTROAMERICANOS (ODECA)	76
1.	<i>Evidencia de las preferencias nacionales históricas</i>	77
2.	<i>Evidencia de las negociaciones interestatales históricas</i>	78
3.	<i>Evidencia de la elección institucional histórica</i>	80
C.	RESUMEN DEL CAPITULO	83
CAPÍTULO V: EL TRATADO GENERAL DE INTEGRACIÓN ECONÓMICA DE CENTROAMÉRICA.....		85
A.	EL TRATADO GENERAL DE INTEGRACIÓN ECONÓMICA DE CENTROAMÉRICA	85
1.	<i>Las preferencias nacionales históricas</i>	85
2.	<i>Las negociaciones interestatales históricas</i>	90
3.	<i>La elección institucional de los Estados y la creación del mercado común</i>	95
B.	AUGE Y DECADENCIA DEL TRATADO GENERAL.....	105
1.	<i>Ganadores, perdedores y los límites de la industrialización</i>	106
2.	<i>Honduras y Nicaragua: el eslabón débil de la industrialización</i>	109
3.	<i>El conflicto entre Honduras y El Salvador</i>	111
4.	<i>El quiebre del mercado común y el modus operandi</i>	113
5.	<i>Agitación económica, política y social en los Estados de Centroamérica</i>	116
6.	<i>La decadencia del mercado común</i>	117
C.	RESUMEN DEL CAPITULO	123
CAPÍTULO VI: LA TRANSICION DEMOCRATICA Y EL PROTOCOLO DE TEGUCIGALPA		126
A.	LA TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA Y EL PROTOCOLO DE TEGUCIGALPA	126
B.	RESUMEN DEL CAPITULO	134
CAPÍTULO VII: EL PROTOCOLO DE GUATEMALA		135
A.	EL PROTOCOLO AL TRATADO GENERAL DE INTEGRACIÓN ECONÓMICA.....	135
1.	<i>Las nuevas preferencias nacionales y el Protocolo de Guatemala</i>	135
2.	<i>Las reuniones de cancilleres y las negociaciones interestatales</i>	155

3.	<i>La elección de las instituciones y los compromisos creíbles</i>	168
B.	RESUMEN DEL CAPITULO	213
CAPÍTULO VIII: TRAYECTORIA DE GUATEMALA, HONDURAS Y EL SALVADOR.....		216
A.	LA TRAYECTORIA DE GUATEMALA, HONDURAS Y EL SALVADOR	216
1.	<i>Los intereses políticos (la democratización)</i>	217
2.	<i>Los intereses económicos (la apertura económica)</i>	225
3.	<i>Las nuevas preferencias nacionales de Guatemala, Honduras y El Salvador</i>	239
4.	<i>Las trayectorias de Guatemala, Honduras y El Salvador</i>	244
B.	RESUMEN DEL CAPITULO	257
CAPÍTULO IX: CONCLUSIONES.....		259
A.	TRAYECTORIA HISTÓRICA DE LA INTEGRACIÓN REGIONAL	259
B.	CONDUCTORES E IMPULSORES HISTÓRICOS DE LA INTEGRACIÓN ECONÓMICA	262
C.	EL MECANISMO CAUSAL DE GUATEMALA.....	266
D.	EL MECANISMO CAUSAL DE HONDURAS	267
E.	EL MECANISMO CAUSAL DE EL SALVADOR.....	268
F.	EL MECANISMO CAUSAL DE GUATEMALA, HONDURAS Y EL SALVADOR	270
G.	LA SECUENCIA DE NEGOCIACIONES PARA EL PROTOCOLO DE GUATEMALA.....	282
1.	<i>Las nuevas preferencias nacionales</i>	282
2.	<i>Las negociaciones interestatales</i>	283
3.	<i>La elección institucional</i>	284
H.	EL INTERGUBERNAMENTALISMO LIBERAL PARA LOS PAÍSES PEQUEÑOS.....	285
REFERENCIAS.....		288
ANEXOS.....		309

RESUMEN EN ESPAÑOL

La integración regional de Centroamérica se ha estudiado desde diversas teorías, esta investigación busca comprender la integración desde un nuevo enfoque, el Intergubernamentalismo Liberal. Este es un marco racionalista, tripartito y multicausal que busca modelar episodios de innovación dentro de un proceso de integración regional de Estados soberanos. Se indaga los conductores históricos e impulsores actuales de la integración regional de Guatemala, Honduras y El Salvador en el periodo 1991-2015.

Para esto, se propone estudiar el Protocolo al Tratado General de Integración Económica Centroamericana de 1993. Se trata de una investigación cualitativa que utiliza una estrategia deductiva de arriba hacia abajo para un caso único, de tipo *menos semejantes*, la metodología está compuesta por las narrativas analíticas y el rastreo de proceso en la variante de comprobación teórica. De esta manera, se buscan pistas para validar la existencia de un mecanismo causal que permita confirmar o rechazar la hipótesis general.

La hipótesis asume que tanto para Guatemala, Honduras y El Salvador, en la configuración de las preferencias nacionales predominan los intereses económicos y se vuelven secundarias las ideas e intereses geopolíticos. Las preferencias para la integración se intensifican lentamente con el tiempo a medida que aumentan los flujos comerciales, la movilidad del capital y la convergencia de políticas. Las principales demandas de negociación son económicas, mientras que las grandes concesiones pueden ser geopolíticas.

Con base en la evidencia, el mecanismo causal de la integración regional existe y explica parcialmente los episodios de cooperación de los Estados. Demostrada la interdependencia económica, en la configuración de las preferencias nacionales predominan los intereses económicos, que convergen para realizar negociaciones entre los representantes de los Estados, por lo general, son instituciones o mecanismos intergubernamentales o instituciones supranacionales los que materializan los acuerdos. La interdependencia económica es más intensa en el comercio regional intraindustrial y, en menor medida, por la apertura financiera. Esta condición estabiliza y promueve en mayor medida la cooperación en temas como comercio de bienes, facilitación del comercio y simplificación aduanal de la zona de libre comercio centroamericana. Existe divergencia en ciertos los intereses políticos.

Con una nueva configuración de las preferencias nacionales, el Protocolo de Guatemala se muestra como acuerdo intergubernamental incompleto, ambiguo, trunco y abierto, esto provocó un comportamiento no cooperativo o acción unilateral. Según la información analizada, los episodios de integración regional se revelan cuando existe una convergencia de preferencias nacionales acotadas que estén alineadas con los intereses económicos nacionales. Esto permite un espacio de negociación y juegos cooperativos de suma positiva dentro de una agenda regional mínima y con la articulación de una fragmentada institucionalidad regional. Estos son acuerdos incompletos porque los juegos cooperativos se restringen y los compromisos creíbles son de corto plazo y poco profundos.

ABSTRACT

The regional integration of Central America has been studied from various theories, this research seeks to understand integration from a new approach, Liberal Intergovernmentalism. This is a rationalist, tripartite and multi-causal framework that seeks to model innovation episodes within a process of regional integration of sovereign States. Research on the drivers of regional integration of the states of Guatemala, Honduras and El Salvador in the period 1991-2015. It is proposed to study the Protocol to the General Treaty of Central American Economic Integration of 1993. It is a qualitative research that uses a deductive strategy from top to bottom for a unique case, of a less similar type, the methodology is composed of analytical narratives and process tracing in the variant of theoretical verification. In this way, clues are sought to validate the existence of a causal mechanism that allows confirming or rejecting the general hypothesis.

The hypothesis assumes that for both Guatemala, Honduras and El Salvador, in the configuration of national preferences, economic interests predominate and geopolitical interests become secondary. Preferences for integration intensify slowly over time as trade flows, capital mobility, and public policy convergence increase. The main negotiating demands are economic, while the big concessions can be geopolitical.

Based on the evidence, the causal mechanism of regional integration exists and partially explains the episodes of cooperation between States. Demonstrated economic interdependence, in the configuration of national preferences, economic interests predominate, which converge to carry out negotiations between the representatives of the States, in general, it is intergovernmental institutions or mechanisms or supranational institutions that materialize the agreements. Economic interdependence is more intense in intra-industrial regional trade and, to a lesser extent, due to financial openness.

This condition stabilizes and further promotes cooperation on issues such as trade in goods, trade facilitation and customs simplification within the Central American free trade zone. There is divergence in certain political interests. With a new configuration of national preferences, the Guatemala Protocol is shown as an incomplete, ambiguous, truncated and open intergovernmental agreement, this caused non-cooperative behavior or unilateral action. According to the information analyzed, episodes of regional integration are revealed when there is a convergence of limited national preferences that are aligned with national economic interests. This allows a space for negotiation and positive sum cooperative games within a minimal regional agenda and with the articulation of a fragmented regional institutional framework. These are incomplete deals because cooperative games are restricted and credible commitments are short-term and shallow.

LISTA DE TABLAS

TABLA 1 FORMACIÓN DE PREFERENCIAS NACIONALES: TEORÍAS E HIPÓTESIS	45
TABLA 2: NEGOCIACIÓN INTERESTATAL: TEORÍAS E HIPÓTESIS	48
TABLA 3: ELECCIÓN INSTITUCIONAL: TEORÍAS E HIPÓTESIS	51
TABLA 4 CENTROAMÉRICA: EXPORTACIONES EN 1913 (EN DÓLARES USD\$)	65
TABLA 5 LATINOAMÉRICA Y CENTROAMÉRICA: GRADO DE INDUSTRIALIZACIÓN.....	107
TABLA 6 REGLAMENTO DE COMIECO 1998 Y 2022.....	210
TABLA 7: EXPORTACIONES INTRARREGIONALES EN CENTROAMÉRICA (PORCENTAJES)	229
TABLA 8: CENTROAMÉRICA: SELECCIÓN DE ACUERDOS REGIONALES Y CENTROAMERICANOS	309
TABLA 9: INDICADORES ECONÓMICOS DE LOS ESTADOS EN CENTROAMÉRICA.....	313
TABLA 10 EL CRÉDITO EN LOS PAÍSES DE CENTROAMÉRICA (2003-2015)	316
TABLA 11 LA INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA EN LOS PAÍSES DE CENTROAMÉRICA (1990-2014).....	316
TABLA 12 LA INVERSIÓN DE PORTAFOLIO EN CENTROAMÉRICA (1990-2014).....	317
TABLA 13 LAS REMESAS EN LOS PAÍSES DE CENTROAMÉRICA (2000-2015)	317
TABLA 14 LAS REMESAS BILATERALES EN LOS PAÍSES DE CENTROAMÉRICA (1990-2014).....	318
TABLA 15 LA EMIGRACIÓN DESDE LOS PAÍSES DE CENTROAMÉRICA HACIA EE. UU (1980-2014)	318
TABLA 16 APERTURA COMERCIAL EN LOS PAÍSES DE CENTROAMÉRICA (1990-2014)	319

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1 TEORÍAS DE INTEGRACIÓN REGIONAL, ONTOLOGÍA Y EPISTEMOLOGÍA	7
FIGURA 2 MECANISMO CAUSAL DEL CASO	33
FIGURA 3 MECANISMO DEL RASTREO DE PROCESOS	35
FIGURA 4 LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL: UN MARCO RACIONALISTA	41
FIGURA 5 ELEMENTOS DE UNA NARRATIVA ANALÍTICA PARA UN PAÍS PEQUEÑO	54
FIGURA 6 LÍNEA HISTÓRICA DE LA REGIÓN	55
FIGURA 7 LAS NEGOCIACIONES Y ACUERDOS HISTÓRICOS DE LA REGIÓN	71
FIGURA 8 LAS CARTAS DE LA ODECA.....	82
FIGURA 9 LAS NEGOCIACIONES INTERESTATALES	93
FIGURA 10 LOS MECANISMOS DE COORDINACIÓN REGIONAL.....	97
FIGURA 11 LAS ORGANIZACIONES REGIONALES 1951-1962	99
FIGURA 12 CONVENIOS, ACUERDOS, TRATADOS, PROTOCOLOS Y OTRAS MEDIDAS 1952-1974	102
FIGURA 13: VALOR AGREGADO A PRECIO DE MERCADO (BIENES) DE LA PRODUCCIÓN INDUSTRIAL	108
FIGURA 14 LA REFORMA DE LA ODECA Y CREACIÓN DEL SICA	132
FIGURA 15 LA REFORMA DE LA ODECA Y CREACIÓN DEL SICA	133
FIGURA 16 LAS CUMBRES PRESIDENCIALES ORDINARIAS 1986-1993	137
FIGURA 17 LA INICIATIVA DE CONTADORA Y ESQUIPULAS II.....	141
FIGURA 18 LOS MECANISMOS DE COORDINACIÓN Y NEGOCIACIÓN REGIONAL 1989-1993.....	156
FIGURA 19 LOS ACUERDOS INTERGUBERNAMENTALES 1993-2021.....	161
FIGURA 20 TGIE, PAECA, TRANSITORIO Y PROTOCOLO DE GUATEMALA	167
FIGURA 21 ORGANIGRAMA DEL SISTEMA DE LA INTEGRACIÓN CENTROAMERICANA (SICA)	178
FIGURA 22 PARTICIPACIÓN DE LOS PAÍSES EN ESQUEMAS DE COOPERACIÓN REGIONAL, 1996	180
FIGURA 23 LA ESTRUCTURA DE LOS TRATADOS COMERCIALES	189
FIGURA 24 ORGANIGRAMA DE LA SIECA 2022	213
FIGURA 25 LA XLIX REUNIÓN ORDINARIA DE JEFES DE ESTADO Y DE GOBIERNO DEL SICA, 2017.....	224
FIGURA 26 CENTROAMÉRICA: COMPARACIÓN DE ÍNDICE DE GRUBEL-LLOYD COMERCIAL 2007-2014.....	231
FIGURA 27 CENTROAMÉRICA: INTERDEPENDENCIA ECONÓMICA 2007-2014.....	234
FIGURA 28 CENTROAMÉRICA: INTERDEPENDENCIA ECONÓMICA 2014	235
FIGURA 29 CONCLUSIÓN GENERAL.....	276
FIGURA 30 MECANISMO CAUSAL DE GUATEMALA SEGÚN EL RASTREO DE PROCESOS	277
FIGURA 31 MECANISMO CAUSAL DE HONDURAS SEGÚN EL RASTREO DE PROCESOS	278
FIGURA 32 MECANISMO CAUSAL DE EL SALVADOR SEGÚN EL RASTREO DE PROCESOS.....	279
FIGURA 33 MECANISMO CAUSAL DE GUATEMALA, HONDURAS Y EL SALVADOR	280
FIGURA 34 SECUENCIA DE LA NEGOCIACIÓN SEGÚN EL INTERGUBERNAMENTALISMO LIBERAL 1986-2015	281

ABREVIATURAS

BCIE: Banco Centroamericano de Integración Económica

CC: Cámara de Compensación Centroamericana

CCE: Comité de Cooperación Económica del Istmo Centroamericano

EE. UU.: Estados Unidos Americanos

Focem: Fondo Centroamericano de Estabilización Monetaria

Icaiti: Instituto Centroamericano de Investigación y Tecnología Industrial

ICAP: Instituto Centroamericano de Administración Pública

IL: Intergubernamentalismo Liberal

MCCA: Mercado Común Centroamericano

Odeca: Organización de Estados Centroamericanos

OEA: Organización de Estados Americanos

Paeca: Plan de Acción Económica para Centroamérica

Secmca: Secretaria Ejecutiva del Consejo Monetario Centroamericano

SICA: Sistema de la Integración Centroamericana

Sieca: Secretaría de Integración Económica Centroamericana

TGIE: Tratado General de Integración Económica Centroamericana

CAPÍTULO I: INTRODUCCIÓN

La integración regional es un tema de gran interés para los gobiernos y la sociedad civil de todos los países del istmo centroamericano. Esta investigación, desde una nueva perspectiva, aporta al análisis de los acuerdos intergubernamentales en materia económica con el objeto de interpretar, en parte, los conductores históricos y actuales de la integración regional de los Estados en Centroamérica.

La investigación busca saber cómo y por qué funciona la integración regional con énfasis en el estudio de Guatemala, El Salvador y Honduras, ya que los mecanismos de coordinación, cooperación, convergencia e integración profunda inician con su acción. Estos Estados representan una parte clave de Centroamérica que incluye, además, a Nicaragua y Costa Rica, tienen gran importancia económica y su influencia política es esencial para la trayectoria de la integración regional.

Aquí se presenta el Intergubernamentalismo Liberal como enfoque alternativo, un marco de referencia capaz de explicar porque estos estados, a pesar de sus diferencias, convergen en sus preferencias nacionales para cooperar e integrarse en ciertos temas respecto del resto. Este marco, aporta a la racionalización del proceso de integración política de los estados; revela las preferencias nacionales, indicando la prelación de intereses; valora la información que posee los estados dentro de los juegos cooperativos para las negociaciones interestatales; pondera la búsqueda de negociaciones de suma positiva y según cada tema, identifica costos y beneficios mutuos e individuales; además permite mejorar el diseño, las reglas de decisión, la gobernanza, el financiamiento y la gestión de las instituciones, sean intergubernamentales o supranacionales, creadas para cumplir los acuerdos pactados.

En particular se pretende estudiar el caso único del Protocolo de Guatemala suscrito por los Estados de Guatemala, Honduras y El Salvador. Según la perspectiva del Intergubernamentalismo Liberal (IL) este enfoque es una *línea base* que busca modelar episodios de innovación de la integración regional de los Estados de Centroamérica como un proceso de tres etapas, donde primero los Estados definen sus preferencias, después se comprometen en negociaciones interestatales y, finalmente, diseñan instituciones comunes.

El estudio de caso que se propone parte de un marco racionalista que sostiene la perspectiva del IL propuesto principalmente por Moravcsik (1998, 2018). Se propone para su abordaje un método de estudio de caso único (Yin, 2003), un tipo de caso crucial que ofrezca evidencias sobre un mecanismo causal apoyado en las proposiciones del IL. Además, es un caso de menos similares (Gerring, 2014), debido a que son tres con distintas preferencias nacionales.

Se busca estudiar la integración regional de Guatemala, Honduras y El Salvador, tres de los cinco Estados fundadores del actual SICA. Cabe aclarar que en términos geopolíticos existen ocho Estados en un espacio que incluyen a la *Centroamérica histórica*, Belice, Panamá y Dominicana.

El contenido de cada capítulo expone las pistas o evidencias que sustentan el mecanismo causal basado en la hipótesis general, según la metodología del rastreo de procesos.

El presente capítulo contiene los antecedentes, el estado del arte, justificantes del estudio, las preguntas principales, los objetivos de la investigación, la hipótesis de trabajo y un resumen del diseño metodológico.

El capítulo II expone el Intergubernamentalismo Liberal como un marco racional tripartito para entender los motivos de los estados al iniciar y promover una participación constructiva en políticas específicas de una comunidad política, desagregado en una secuencia causal de tres estadios: i) formación de la preferencia nacional, ii) negociación interestatal y iii) elección institucional.

El capítulo III, explica la formación de los estados nacionales en su transición de provincias hacia estados unitarios, independientes y soberanos dentro de una comunidad política en la región, aunque influenciados por potencias extranjeras.

El capítulo IV expone el camino para la cooperación regional trazado por los estados que luego de diversos y no lineales intentos militares, políticos y jurídicos logran un primer acuerdo interestatal con la convergencia de sus preferencias nacionales de tipo geopolíticas en negociaciones para consensar una agenda común y crear la Odeca como un Organismo Regional para la cooperación política enfatizando el rol Guatemala, Honduras y El Salvador.

En el capítulo V se presenta el Tratado General de Integración Centroamericana y demás acuerdos como un acuerdo intergubernamental basado en la convergencia de las preferencias nacionales de tipo económicas de los Estados, se expone sus negociaciones interestatales y el tipo de mecanismos e instituciones que conformaron para cumplir sus acuerdos. Además de explicar el origen del mercado común profundo, se expone el auge, apogeo, crisis y decadencia de la integración económica regional.

En el capítulo VI se describe la transición democrática de los estados y la pacificación de la región luego de complejos conflictos sociopolíticos, militares y económicos, lo que llevo a la liquidación de la Odeca y la creación del Protocolo de Tegucigalpa como un acuerdo intergubernamental donde convergen las preferencias nacionales geopolíticas de los estados.

En el capítulo VII se explica la creación del Protocolo de Guatemala al Tratado General de Integración Económica Centroamericana en 1993, como un nuevo acuerdo intergubernamental donde convergen las nuevas preferencias nacionales económicas de los estados, se expone las negociaciones de los temas, el tipo de estructura organizativa regional y la forma de ejecución de estos nuevos acuerdos que derivaron en la deconstrucción del mercado común profundo y la creación de nuevas instituciones, órganos y mecanismos.

En el capítulo VIII: se presenta la reconfiguración de las preferencias nacionales de Guatemala, Honduras y El Salvador entre 1995 y 2015, en particular se expone los cambios en la interdependencia económica de los estados, y el actuar unilateral de Guatemala, Honduras y El Salvador según sus preferencias locales, misma que influyeron en la ejecución de los acuerdos y el funcionamiento de los mecanismos, órganos e instituciones del Protocolo de Guatemala de 1993 y su nueva agenda regional.

Finalmente, en el capítulo IX se exponen las conclusiones sobre los mecanismos causales de Guatemala, Honduras y El Salvador que definen los conductores e impulsores de la integración económica regional mediante sus propias preferencias económicas nacionales. Dichas preferencias los llevo a establecer acuerdos interestatales parciales y una organización “ad hoc” con diversas contradicciones en su dirección, gestión y financiamiento según los mecanismos, órganos e instituciones creados. Se agrega una reflexión final sobre los retos y desafíos que poseen los estados, los emprendedores supranacionales y la burocracia del SICA y consideraciones para una agenda de investigación regional.

A. Antecedentes

Desde un punto de vista histórico, las otrora provincias unidas, después de la disolución de la Federación Centroamericana en 1839, se convirtieron en Estados individuales que evolucionaron por más de 150 años desde provincias (estados ciudades) a estados unitarios y después en repúblicas, con cierta soberanía sobre su territorio y su población, que cuentan con un autogobierno y son capaces de establecer relación con otros Estados. Desde entonces, Nicaragua, Honduras, Costa Rica, Guatemala y El Salvador, la llamada *Centroamérica histórica*, se han balanceado en un péndulo de cooperación y conflicto expresado en periodos de avance, atonía o retroceso de la integración regional.

Dunkerley (1989) plantea que Centroamérica fluctúa entre la unidad y la diversidad, también se agita entre la continuidad y la ruptura a lo largo del siglo XX. Por un lado, el conflicto y la amenaza y, por el otro, la cooperación y la integración de mutuo beneficio. Estos Estados se encuentran unidos por un origen común, separados por diferencias políticas, pero vinculados por lazos históricos, lingüísticos, culturales y comerciales.

Con el fin de la Federación, también iniciaron diversos esfuerzos *unionistas*, en el aspecto militar, político, jurídico y económico, expresados en campañas militares, cumbres de representantes, acuerdos y tratados bilaterales o regionales.

Décadas después de proclamarse como Estados, logran con diversas contradicciones internas articular su producción local e insertarse en el mercado internacional mediante la exportación de bienes agrícolas. A mediados del siglo XX cuando los Estados, después de amplias negociaciones, establecen un proyecto de integración política al crear una Organización de Estados Centroamericanos (Odeca) y un marco de cooperación económica con la firma del Tratado General de Integración Económica Centroamericana (TGIE) que estableció el mercado común centroamericano con resultados positivos entre 1958 y 1969.

Las tensiones al interior de los Estados, los conflictos entre ellos y las limitaciones del proyecto de integración económica, en un contexto internacional adverso, fue lo que provocó el quiebre, retroceso y estancamiento de la integración en la década de los años 1970 y 1980. Después de variados intentos y procesos de diálogo y negociación intergubernamental con apoyo de diversos grupos de países, se concretan tres acuerdos clave: i) Acuerdos de Esquipulas II en 1987; ii) Protocolo de Tegucigalpa en 1991 y iii) Protocolo de Guatemala

en 1993, que fueron una vía para salir de la crisis regional y una ruta para establecer un nuevo punto en la historia de la integración política de los Estados¹.

En un nuevo escenario, transcurridas tres décadas, el estudio de la integración política regional tiene un renovado interés académico debido a la crisis democrática en la región en el contexto de cuestionamientos a la globalización económica².

B. Estado del arte

En la literatura, se destaca la diversidad de definiciones de la integración regional, donde los términos usados con frecuencia como regionalismo, regionalización, integración regional se refieren a diferentes conceptos que se relacionan con el mismo fenómeno y cada uno puede tener distintos significados.

Por ejemplo, Malamud (2011) respecto a la integración regional o regionalismo, plantea que:

“... la regionalización –o aumento de la interdependencia intrarregional– es un proceso informal por el cual se incrementan los flujos de intercambio entre un conjunto de países territorialmente contiguos” (Malamud, 2011, p.220).

Schneider (2017), en una revisión de la literatura sobre la integración regional señala el amplio desarrollo de teorías y estudios empíricos de muchos de los aspectos de la integración, desde múltiples perspectivas académicas, las cuales emplean una amplia gama de enfoques que sitúan el estudio de la integración regional en un espacio más allá del caso de la Unión Europea, como parangón o anti-modelo.

Para Schneider (2017), la integración regional se puede entender como: i) proceso; ii) resultado; y iii) núcleo de ideas.

¹ Este trabajo de investigación no incluye el tratado constitutivo del Parlamento Centroamericano (1987), tampoco el caso de la Alianza para el Desarrollo Sostenible (1994), el Tratado de Seguridad Democrática (1995) y el Tratado de Integración Social (1995) o sus reformas.

² En parte, impulsado por los cambios en la interdependencia económica (Kehoane y Nye, 1988; los efectos de la crisis financiera y la severa recesión económica global entre los años 2008 y 2015; los nuevos rasgos de la globalización económica señalados por Baldwin (2016); en parte también por el cisma en el *gobierno mundial* descrito por Colomer (2015) incluyendo la crecientes contradicciones políticas del orden mundial, establecido luego del fin de la guerra fría con el ascenso de China como nueva potencia mundial (Urcuyo, 2018).

En la primera definición, la integración regional como *proceso* significa un:

“Cambio de la relativa heterogeneidad y falta de cooperación hacia una mayor cooperación, integración, convergencia, coherencia e identidad en una variedad de campos como la cultura, la seguridad, el desarrollo económico y la política, dentro de un espacio geográfico dado” (Schulz *et al.*, 2001, citados en Schneider, 2017, p. 5).

En la segunda definición, la integración regional como *resultado* representa:

“Reorganizar un espacio regional particular a lo largo de líneas económicas y políticas definidas” (Schulz *et al.*, 2001, citados en Schneider, 2017, p. 5).

Y la integración regional como *núcleo de ideas* puede referirse:

“Al conjunto de ideas, valores y objetivos concretos que tienen como objetivo crear, mantener o modificar la provisión de seguridad y riqueza, paz y desarrollo dentro de una región; la necesidad de cualquier conjunto de actores de reorganizarse a lo largo de un espacio regional particular” (Schulz *et al.*, 2001, citados en Schneider, 2017, p. 5).

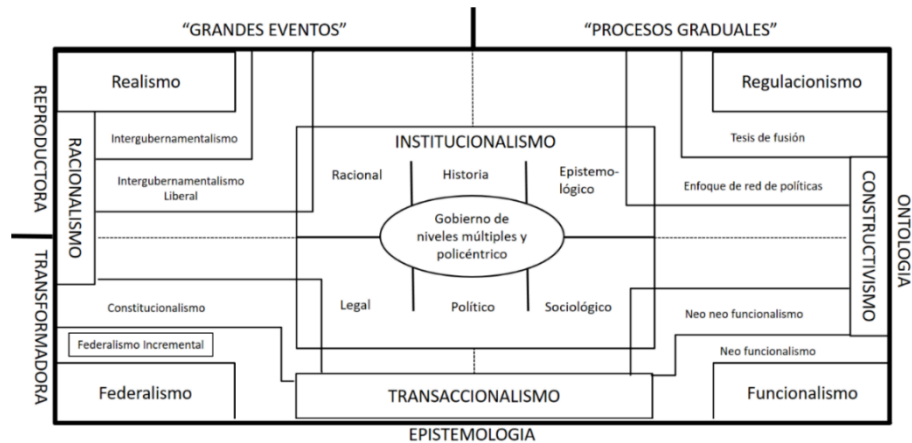
Como ya se ha planteado, el concepto de integración regional no es homogéneo y depende de diversos enfoques desde disciplinas específicas como las relaciones internacionales³, la ciencia política o la ciencia económica. Entonces, ¿Cómo abordan teórica y metodológicamente la integración regional, dada los distintos significados según cada teoría o marco conceptual de cada estudio específico? A continuación, se presenta las teorías políticas y económicas representativas de la integración regional.

³ Según las Relaciones Internacionales, existen dos posiciones filosóficas normativas contrapuestas la idealista y la realista. En el debate se destacan tres paradigmas iniciales, el realismo, el transnacionalismo (llamado interdependencia compleja) y el estructuralismo. Las teorías realistas le dan al Estado un rol clave en el concierto internacional. Surgida en el contexto de la Guerra Fría, su unidad de análisis son los estados como actores racionales y unitarios, su problema de estudio es la seguridad nacional dado que tiene una imagen del mundo en anarquía, en conflicto y con una amenaza constante de guerra. Esta teoría incluye la diplomacia y la estrategia política junto a la dicotomía entre orden interno y anarquía externa. El realismo pondera el pragmatismo del poder, expone un mundo simple, el mundo de la alta política (*high politics*) movido por las fuerzas militares de las superpotencias. En contraste el transaccionalismo propone un mundo complejo, determinado por la baja política (*low politics*) movido por factores sociales y económicos. La distensión de la guerra fría fue el contexto de esta teoría, su unidad de análisis se amplía ante el surgimiento de una pluralidad de actores internacionales. Su problema de estudio reconoce la diversidad de temas como el comercio, el medio ambiente y los recursos naturales, junto a otros. Su imaginario parte de la red o telaraña, es decir interdependencia. Esto supone un juego cooperativo entre los actores, con ciertas condiciones de simetría e interdependencia económica y social. Si, el realismo se centra en el conflicto y el transnacionalismo en la cooperación, por el contrario, el estructuralismo se centra en las desigualdades, señala la dimensión conflictiva de las relaciones internacionales y la estratificación del sistema internacional. Su contexto histórico es el poscolonialismo, se enfoca en analizar el sistema económico capitalista mundial, su problemática de estudio incluye las relaciones centro-periferia y los mecanismos generadores del subdesarrollo (Barbé, 2008, pp. 62-67).

1. Teorías políticas sobre la integración regional

Schmitter (2010) identifica teorías generales como: i) funcionalismo, ii) intergubernamentalismo, iii) federalismo; e iv) regulacionismo; v) institucionalismo con seis variantes (racional, legal, histórico, epistemológico, político y sociológico) (véase Figura 1).

Figura 1 Teorías de integración regional, ontología y epistemología



Fuente: Schmitter (2010).

Mariscal (2003) propone una clasificación de las teorías de la integración regional de la siguiente manera: i) federalismo, ii) transaccionalismo, iii) intergubernamentalismo, iv) flexibilidad; v) gobernanza multinivel, vi) nuevo institucionalismo y vii) teoría de la difusión.

En cuanto a las teorías de la integración política, para explicar los determinantes o *driver* de la integración regional, Santos (2010) reseña las siguientes: i) funcionalismo; ii) neofuncionalismo; iii) supranacionalismo; iv) intergubernamentalismo; v) transaccionalismo; vi) institucionalismo; vii) sistémicas de las relaciones internacionales y viii) gobernanza múltiple y plural, entre otras.

Las diversas experiencias sobre la integración regional son un proceso continuo de teorización, esfuerzos académicos que ofrecen una explicación sobre el conflicto y la cooperación, la coordinación e integración profunda o la anarquía y fragmentación entre los Estados en regiones particulares del mundo. Por ejemplo, podemos citar los estudios enfocados en el caso de la Unión Europea, aquellos relacionados a América Latina y otros que estudian a la región centroamericana.

En el caso europeo, Schmitter (2010) muestra que: “No existe una teoría dominante sobre cómo y por qué funciona la integración regional europea” (p. 724).

Sin embargo, cada teoría posee un argumento del porqué existe o debe existir la integración regional. Para el caso europeo, la teoría funcionalista con David Mitrany como uno de los principales exponentes, cuestionaba al estado y su capacidad para garantizar la paz o cumplir las exigencias de la interdependencia. El relativo éxito de la trayectoria europea con la Comunidad Económica del Carbón y el Acero (CECA), llevo a la formulación de una teoría neo funcionalista que planteaba la idea de la integración regional como un medio para superar el estado, entre sus principales exponentes se menciona como fundador a Ernst B. Haas, León N. Lindberg, Joseph S. Nye, Philipp C. Schmitter, Stuart Scheingold, Donald Puchala y otros. (véase Mariscal [2003] y Briceño [2018]).

Hass (1970) expuso que la integración regional:

“se ocupa de explicar cómo y por qué los estados dejan de ser totalmente soberanos, cómo y por qué se mezclan, fusionan y mezclan voluntariamente con sus vecinos para perder los atributos fácticos de soberanía mientras adquieren nuevas técnicas para resolver conflictos entre ellos mismos” (Hass, 1970 p.610).

Luego (Malamud y Schmitter, 2006), agregan lo siguiente:

[los estados] “lo hacen creando instituciones comunes permanentes, capaces de tomar decisiones vinculantes para todos los miembros. Otros elementos –el mayor flujo comercial, el fomento del contacto entre las elites, la facilitación de los encuentros o comunicaciones de las personas a través de las fronteras nacionales, la invención de símbolos que representan una identidad común– pueden tornar más probable la integración, pero no la reemplazan” (Malamud y Schmitter, 2006 p.17). Después, Malamud (2011), señala que estos elementos no lo reemplazan, sino que “no son su equivalente”.

En un análisis del concepto, para Haas (1958), el proceso de integración regional posee tres implicaciones:

“Primera, la iniciación de un proceso de unificación política no requiere ni la mayoría absoluta ni objetivos idénticos de los participantes. La fragmentación ideológica y social de los Estados y una tradición de consulta y de valores compartidos entre los grupos participantes la facilitan. Segunda, establecida la institución central, ésta solamente afectará en grado significativo a la integración política, si se compromete con políticas

que susciten expectativas y demandas federalizantes. Los grupos concernidos sobrepasan entonces los límites estatales para poder influir y así desbordan en el ámbito federal y se suman al proceso integrador. Los Gobiernos nacionales a la larga tienden a ceder. Tercera, los grupos calculan sus propias ventajas, a fin de apoyar u oponerse al proceso de integración” (Mariscal, 2003, p. 147).

Posteriormente, Lindberg (1963), plantea cuatro condiciones del proceso de integración política:

“En la primera debe existir un desarrollo de instituciones centrales que representen los intereses comunes de los miembros y ajusten los conflictos de intereses, capaz de actuar directamente en diversos ámbitos. La segunda se refiere a la relevancia y especificidad que deben poseer las tareas asignadas a dichas instituciones para ser susceptibles de activar a las elites participantes. En cuanto a la tercera condición, las tareas adquieren un carácter expansivo y un dinamismo desbordante (*spill over*), es decir, la tarea y la concesión de poder conferida a las instituciones crean una situación o diversas situaciones que se resuelven con mayor expansión y mayor poder. Y la cuarta condición es la percepción de los estados de considerar consistente sus intereses y el proceso de integración regional iniciado” (Mariscal, 2003, p. 155).

La teoría neo funcionalista, fue dominante en la explicación de la integración de los países europeos, incluyendo sus versiones o variantes, y su ontología es transformadora:

Para Schmitter (2010):

“Supone que tanto los actores como los papeles que desempeñan cambiarán significativamente a lo largo del proceso de integración. Su epistemología se basa en la observación de intercambios graduales, normales y (por lo general) discretos entre un gran abanico de actores” (Schmitter, 2010, p. 7).

Continuando con el caso europeo, la sucesivas iniciativas de ampliar la comunidad europea fue vetada por la Francia, liderada por Charles de Gaulle, sus intereses agrícolas vinculados a la política agraria común, la propuesta de reforma en el financiamiento de la política agraria y el cambio de reglas para tomar decisiones, entre otros factores llevo a Francia a salir del Consejo Europeo para bloquear tanto las reformas como el mecanismo de toma de decisión que pasaba de una toma de decisión por consenso hacia una toma de decisión por mayoría. La crisis de la “silla vacía”, develó la posición estado-céntrica e intergubernamental en detrimento de las instituciones supranacionales.

Fue Stanley Hoffman, entre otros, quién trato de elaborar una explicación alternativa sobre los hechos que definieron la “silla vacía”, surge de esta forma el

intergubernamentalismo, donde la integración regional no es vista como un mecanismo para trascender el Estado nación sino como un instrumento de este (Briceño, 2018).

Frente a la idea de la integración regional como un medio para superar el estado⁴, Hoffman, argumenta que dado un sistema internacional global y con restricciones en el uso de la fuerza, la legitimidad de la determinación nacional y el reciente nacimiento de muchos estados, son dos estos hechos que validan y reafirman la existencia y presencia del Estado.

Además, Hoffman critica a el paradigma neorrealista y al neo funcionalismo. Para ir “más allá del Estado-nación” habrá que hacer algo más que establecer procedimientos sobre los adecuados “fondo” (*background*) y “condiciones del proceso” (*process conditions*). Un procedimiento no es un objetivo, ni un proceso es una política (Hoffman, 1996 p.881 en Mariscal, 2003 p. 205).

En el asunto del proceso de integración europea, frente a la lógica neo funcionalista de la integración, Hoffman propone la lógica intergubernamental.

“El neo funcionalismo propone la restricción gradual de la libertad de acción de los gobiernos y el entrelazamiento de las situaciones nacionales; el anacronismo del nacionalismo y el interés superior de la unión en la conciencia nacional. El Intergubernamentalismo propone la lógica de la diversidad, limita las restricciones que el “desbordamiento” puede implicar para la libertad de acción de los gobiernos y reduce la integración del funcionalismo al ámbito del bienestar, pero incluso puede tener discrepancias en otras áreas. La lógica de la diversidad sugiere que en áreas claves para el interés nacional, las naciones prefieren la certeza de la autoconfianza nacional o la incertidumbre autocontrolada. El neo funcionalista sustenta que se puede engañar algún tiempo a cada uno de los asociados, porque la ganancia total superará las pérdidas ocasionales, mientras la lógica intergubernamentalista mantiene que nadie desea ser embaucado y que en asuntos vitales las pérdidas no son compensadas por ganancias en otros asuntos. Finalmente, el neo funcionalismo estima creativas las incertidumbres del proceso supranacional, mientras el Intergubernamentalismo las juzga destructivas más allá de cierto umbral” (Mariscal, 2003 p. 206).

⁴ Para Hoffman (1967) una nación posea tres elementos: Ideología, Conciencia Nacional y Situación nacional. El nacionalismo es la doctrina explícita o la “ideología” de ciertas elites que afirman valores positivos con respecto a su propia nación y menos positivos con respecto a otras naciones extrañas y suponen la adopción por el Estado de políticas específicas. En contraposición, la “Conciencia nacional” es el sentimiento de los habitantes de un Estado de “pertenecer” a la comunidad de personas que viven bajo un mismo gobierno o que desean hacerlo. Abarca los sentimientos de identidad y lealtad experimentados por lo miembros de una nación. La “Situación nacional” es una condición en el tiempo y en el espacio que describe el poder, la libertad de maniobra y el rango de la propia nación frente a otras. La ideología nacional elabora la política extranjera sobre la base de la firmeza de la conciencia nacional y está delimitada por la naturaleza de la situación nacional (Hoffman, 1967 en Haas 1966 págs. 10-11.)

Según Hoffman, en el caso de la “silla vacía”, la Europa común, se ve obstaculizada por la condición presente de la conciencia nacional, por las diferentes situaciones nacionales tanto en su componente doméstico como internacional y por el resurgimiento del nacionalismo, en Francia. En posteriores aportes, plantea que la relación entre los estados y la comunidad europea no es de suma cero, concluyéndose que la Comunidad contribuye a la preservación de los Estados nacionales.

El caso europeo continuó su trayectoria ascendente y turbulenta entre 1973 y 1984, con liderazgo como Mitterrand, Kohl, Thatcher y Delors, también en 1986 se firma del Acta Única Europea, hasta la década de 1990 del siglo XX.

Keohane y Hoffmann (1991), formulan tres proposiciones acerca de la naturaleza de las instituciones de la Comunidad Europea, las cuales posteriormente fundamentarán la exploración del cambio institucional.

La primera caracteriza la Comunidad Europea como una organización en red implicando la puesta en común (*pooling*) y el compartir (*sharing*) la soberanía, no su cesión, ni su transferencia. La segunda acepta describir el proceso político de la Comunidad Europea con el término “supranacionalidad” tal como lo usó Haas en los años sesenta, es decir, más allá de una organización internacional, pero más acá de una federación, como una pauta acumulativa de ajuste mutuo que renuncia al veto y busca acuerdos mediante compromisos elevadores de los intereses comunes. La tercera recalca que la Comunidad Europea siempre se ha basado en una serie de negociaciones intergubernamentales; el acuerdo programático entre los Gobiernos expresado en una negociación intergubernamental es el requisito previo para un desbordamiento (*spillover*) exitoso (Keohane y Hoffman 1991, en Mariscal, 2003 pp. 210).

En palabras de Keohane y Hoffman (1991): Esta "hipótesis de la convergencia de preferencias" sostiene que una condición necesaria para las nuevas políticas comunitarias, o para los procedimientos de toma de decisiones más centralizados, es la convergencia de las preferencias de los gobiernos sobre política económica, por razones que no resultan principalmente de políticas comunitarias anteriores o de las presiones de la economía política mundial (Keohane y Hoffman, 1991 p.18).

En el debate sobre la integración europea, frente al neo funcionalismo, Andrew Moravcsik propone una nueva elaboración teórica y analítica.

Moravcsik (1993) define tres aspectos como el legado del neo funcionalismo en la explicación de la Comunidad Europea.

Primero, que la teoría general de la integración debería ser complementada o suplantada por una teoría general en lugar de una política nacional que responda a la interdependencia internacional, en particular al reconocer la importancia central de la gestión económica entre esas actividades, Haas llegó a creer que "el estudio de la integración regional debería incluirse y estar subordinado al estudio de los cambios en los patrones de interdependencia". Esto implica reconocer que todo esfuerzo de integración regional debe ser tratado como un régimen internacional diseñado para promover la coordinación de políticas.

Entiende que los regímenes internacionales promulgan: "principios, normas, reglas y procedimientos de toma de decisiones en torno a los cuales las expectativas de los actores convergen" en determinadas áreas temáticas, a través de las cuales "las acciones de individuos u organizaciones separadas, que no están en armonía preexistente, se incorporan a conformidad mutua a través de un proceso de negociación. . . a menudo se denomina coordinación de políticas" (Krasner, 1983, p. 1; Keohane, 1984, p. 51 en Moravcsik 1993).

Para Moravcsik, la teoría del régimen proporciona un conjunto de herramientas conceptuales y teóricas comunes que pueden ayudar a estructurar las comparaciones con otras organizaciones internacionales.

Segundo, existe una necesidad de teorías más sólidas que expliquen la variación de los resultados sustantivos e institucionales de la coordinación de políticas. Una definición más amplia podría considerar cuatro dimensiones: (1) el alcance geográfico del régimen; (2) la variedad de temas en los que se coordinan las políticas; (3) las instituciones de toma de decisiones conjunta, implementación y ejecución; (4) la dirección y la magnitud del ajuste sustantivo de la política interna. Dado que los costos y beneficios de los ajustes necesarios generalmente varían de un país a otro, la medida de la dirección y magnitud de ajuste sustantivo de la política también ayuda en el análisis del conflicto de distribución.

Tercero, las teorías mono-causales no pueden explicar la formulación de política para el caso europeo, dando paso a explicaciones multicausales, es decir, las explicaciones empíricamente sólidas de la coordinación de políticas internacionales deben incorporar como mínimo, teorías tanto de la formación de preferencias nacionales como de la negociación intergubernamental, cada una basada en suposiciones explícitas sobre las preferencias, restricciones y opciones de los actores (Moravcsik, 1993).

Además, plantea que el caso europeo no requiere de una teoría de la integración específico como el neo funcionalismo, sino que puede ser abordado a partir de las existentes teorías de las relaciones internacionales relativas a la política económica exterior, la negociación intergubernamental y los regímenes internacionales. Estas teorías sugieren explicar el desarrollo sustantivo e institucional de la Comunidad Europea mediante el análisis secuencial de la formación de las preferencias nacionales y de la interacción estratégica entre los Estados. Siguiendo esas orientaciones formula Moravcsik el intergubernamentalismo liberal, cuyo núcleo está formado por “tres elementos esenciales: el supuesto del comportamiento racional estatal, una teoría liberal de la formación de la preferencia nacional y un análisis intergubernamentalista de la negociación interestatal” (Mariscal, 2003).

El supuesto del comportamiento racional estatal proporciona un marco general de análisis, dentro del cual los costos y beneficios de la interdependencia económica determinan las preferencias nacionales, mientras la intensidad de éstas, las posibles coaliciones alternativas y la vinculación de cuestiones condicionan los resultados distributivos de las negociaciones, y las instituciones supranacionales reducen el costo de las transacciones y fortalecen la autonomía de los líderes nacionales. A diferencia de otras teorías contemporáneas de las relaciones internacionales, Moravcsik entiende la racionalidad estatal como la actuación finalista de los Gobiernos en la arena internacional en base a metas definidas domésticamente, lo que puede concebirse como un proceso con dos estadios sucesivos: primero, los Gobiernos definen una serie de intereses; después negocian entre ellos, a fin de realizarlos (Mariscal, 2003 pp. 212-213).

En general, el Intergubernamentalismo Liberal es una derivación de la gran teoría del Intergubernamentalismo, que ha sido formulada principalmente por Andrew Moravcsik (1998, 2001, 2018). En el debate, Mariscal (2003) realiza una revisión de las críticas y la

principal es aquella que señala la *falta de generalización* teórica. Es decir, que no podía considerarse una teoría política de la integración.

Otras teorías han criticado la teoría de Moravcsik, por ejemplo, Wincott (1995) señaló que el Intergubernamentalismo Liberal era una metodología especializada, pero no una teoría de la integración que pueda ser falsable o verificable. Entre los sesgos se encuentra la concepción simplista de la política doméstica, contradicciones de la autonomía estatales respecto de la sociedad civil, privilegio de las negociaciones interestatales sobre las innovaciones constitucionales supranacionales europeas.

Además, Wallace (1999) argumenta que Moravcsik socava el papel de los actores transnacionales y su influencia en la formación de preferencias nacionales, encuentra que las interacciones intergubernamentales limitan la comprensión de la integración europea. Asimismo, la configuración de preferencias aplica solo a los casos estudiados, no al resto de Estados.

Lewis (1998) señala que el intergubernamentalismo no puede explicar la integración cuando las motivaciones son intereses supranacionales y no intereses nacionales. Kleine y Pollack (2018), indican que el Intergubernamentalismo Liberal ha emergido como la teoría de referencia acerca de la integración europea. Sin embargo, sus suposiciones centrales, sus afirmaciones empíricas y sus implicaciones normativas seguían siendo muy discutidas.

Kleine y Pollack (2018) lo resumen en tres puntos. Primero, el modelo de formación de preferencias de la economía política de Intergubernamentalismo Liberal ha sido cuestionado tanto por los eruditos constructivistas, que sostienen que las normas y reglas de la Unión Europea (UE) dan forma a las preferencias nacionales, como por los posfuncionalistas que afirman que, en una UE cada vez más politizada, las preferencias nacionales siguen movimientos amplios basados en la identidad que los intereses funcionales específicos del tema. En segundo lugar, la teoría de la negociación ha sido criticada de manera similar, tanto por parte de académicos constructivistas que sostienen que la toma de decisiones de la UE es más deliberativa de lo que permite el modelo de Moravcsik, como por parte de los supranacionalistas que sostienen que los gobiernos de la UE comparten influencia con actores supranacionales como la Comisión, el Parlamento Europeo (PE), el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (TJCE) y el Banco Central Europeo (BCE). En tercer lugar, el

modelo de elección institucional de Intergubernamentalismo Liberal ha sido criticado por los institucionalistas históricos por ignorar la retroalimentación endógena que desestabiliza el equilibrio y crea presión para nuevas elecciones institucionales, ya sea para una mayor o menor integración (Kleine y Pollack, 2018).

En los años recientes enfoques como el posfuncionalismo y el institucionalismo histórico son críticos del Intergubernamentalismo Liberal, aceptan su poder explicativo del pasado, pero restan su capacidad de interpretar los desafíos actuales e inferir trayectorias futuras. Por ejemplo, una reacción social violenta, el estancamiento político y casos de reversión de la integración como la salida del Reino Unido de la UE conocida como Brexit.

Moravcsik (2018) reconoce que el Intergubernamentalismo Liberal no explica todo, por ejemplo, la ideología o el emprendimiento supranacional junto con otros factores que no forman parte del Intergubernamentalismo Liberal. Además, reconoce temas políticos sobresalientes, choques de interdependencia exógena o tendencias de largo plazo de la globalización *que han ido demasiado lejos* o que los votantes expresan insatisfacción con las políticas supranacionales adoptadas. Sin embargo, Moravcsik (2018) señala que el Intergubernamentalismo Liberal sí incluye una gama de fenómenos amplia como las preocupaciones no económicas (temas que van más allá de los intereses de los productores como la política ambiental, la migración, la seguridad alimentaria y el ajuste comercial), la opinión pública, la política partidista, el papel de los Estados más pequeños, los procesos informales y evolutivos y las consecuencias involuntarias.

2. Teorías económicas sobre la integración

En cuanto a las teorías económicas explícitamente vinculadas a la integración regional se puede mencionar la teoría de la unión aduanera de Jacob Viner (1950), la teoría de la integración económica de Bela Balassa (1963), la teoría de las áreas monetarias óptimas de Robert Mundell (1961) y la teoría de la integración económica internacional de Jan Tinbergen (1965) que sentaron las bases de la discusión teórica sobre las diferentes formas de integración económica.

Desde el trabajo de Viner (1950) acerca de las Uniones Aduaneras, la integración económica empezó a considerarse como un tema aparte en la teoría económica. Viner desarrolló los conceptos sobre creación y desviación de comercio donde demostró que la

formación de Uniones Aduaneras combina elementos tanto del libre comercio como de protección. Esta dualidad puede mejorar o empeorar la asignación de recursos y el bienestar, además, señaló que los países no necesariamente ganan al integrarse al plantear como condición básica de ganancia de una unión aduanera que exista una mayor creación de comercio que una desviación de comercio.

Para Balassa (1963), la teoría de la integración económica parte del acto de separar cooperación e integración. Donde la primera implica acciones encaminadas a disminuir la discriminación y la segunda son acciones que tienden a suprimir algunas formas de discriminación. De acuerdo con Balassa, se puede afirmar que el Proceso de Integración Económica es un conjunto de acciones que permitan acercar o unificar las economías de los países por medio de la supresión de barreras que establecen diferencias entre los miembros, se asocia con la eliminación barreras arancelarias y no arancelarias que dificultan o impiden el comercio internacional. Balassa también planteo que la integración adopta varias formas que representan los diversos grados de integración. Estas son: área o Zona de Libre Comercio (ZLC), Unión Aduanera (UA), Mercado Común (MC), Unión Económica (UE) e Integración Económica (IE).

Tinbergen (1965) explicaba que existe un heterogéneo mundo económico donde los estados y sus gobiernos autónomos ejercen ciertas relaciones económicas internacionales. Para él, la economía mundial está constituida por diversas economías nacionales que poseen compartimentos estancos y otros conectados con el resto el mundo.

Las naciones se diferencian por su población, riqueza, dotación de recursos naturales, trabajo y capital. Los intercambios económicos entre las naciones pueden ser por la transferencia de productos o de factores de producción. En el primer caso, se comercia productos o bienes [no consideraba aún los servicios transfronterizos] y de forma marginal transferencias unilaterales; en el segundo caso, se transfieren personas mediante la migración, tierra y capital (Tinbergen, 1965, p. 9).

Ante este mundo, es posible su regulación o *integración* de varias economías nacionales, esto mediante una política económica óptima, ya sea mediante una política económica cualitativa o una política económica cuantitativa. La primera es un cambio en la organización y segunda un cambio, dentro de un marco de organización dado, y de ciertos datos que se denominarán instrumentos. La centralización o descentralización en una organización de los asuntos económicos es relevante en la política cualitativa y la definición del número de instrumentos y la distinción entre una política directa o indirecta es clave en la política

cuantitativa. Los objetivos de la política dependen del bienestar individual y de las relaciones con otros individuos. Puede existir una incompatibilidad de la satisfacción de diferentes individuos y las dificultades resultantes al elegir por ejemplo alta producción y reducción de la desigualdad por que dependerá de cada situación de cada sociedad (Tinbergen, 1965 p. 16).

Robert Mundell (1961), expone de forma original una teoría sobre los tipos de cambio fijos y las áreas monetarias óptimas OCA (*optimum currency area*) en contraposición a los tipos de cambio flexibles. Tomando como objetivos económicos de los países el preservar el equilibrio de la balanza de pagos, sin causar desempleo o inflación salarial inducida por demanda, contrasta dos modelos. El primero conformado por un área monetaria con dos países (A, B) y dos monedas que produce cada país un bien y entran en comercio versus otra área monetaria donde opera dos regiones que también producen cada uno un bien y entra en comercio, pero operan con una sola moneda. Según Mundell, para que sea posible una moneda común es esencial un alto grado de movilidad de los factores, es decir movilidad de capitales y movilidad de trabajo principalmente además de inferir cierto grado de flexibilidad de los precios y salario. Definir la región óptima es un problema empírico no teórico considerando además las consecuencias en la soberanía de cada país o región.

El caso más reconocido es la convergencia de los países de la Unión Europea en una moneda común (UE, 1990). Sin embargo, existen otros procesos de integración económica antiguos o recientes que pueden ayudar a la comprensión de la dinámica de cada caso.

En tiempos más recientes Frankel y Rose (1998), Rose (2000), Imbs (2004), Kose et al (2006), Frankel (2011), entre otros han hecho aportes a la comprensión de los efectos de la intensidad comercial, financiera y la especialización industrial en la correspondencia de los ciclos económicos de países que tienen ciertos grados de integración económica.

Esta literatura empírica apoya la relación de la integración comercial e integración financiera como determinantes del grado de sincronización de los ciclos económicos entre pares de países o grupo de países.

Frankel y Rose (1998) señalan que la literatura se enfoca en al menos cuatro interrelaciones entre los miembros de una potencial OCA: 1) la magnitud del comercio, 2) la similitud de los choques y el ciclo económico, 3) el grado de movilidad laboral, 4) el sistema de distribución de riesgos, por lo general a través de transferencias fiscales.

El trabajo de Frankel y Rose (1998) sobre la intensidad comercial y la correlación entre los ciclos económicos como criterio para crear áreas monetarias óptimas, demostraron que parece existir una relación positiva entre la intensidad comercial bilateral y la correlación de los ciclos económicos. De igual forma Rose (2000) estima los efectos de una moneda común en el comercio entre dos países, encontrando un efecto positivo al incrementar el comercio al menos 3 veces cuando comparte una misma moneda. Para Imbs (2004), una alta integración financiera entre países los estimula a especializarse, induciendo a un mayor intercambio interindustrial, también una apertura comercial puede inducir a una especialización. Para Kose et al (2006) la integración financiera sirve como un catalizador de buen número de beneficios indirectos, agrupados en posibles beneficios secundarios, tales como: (1) desarrollo del mercado financiero; (2) desarrollo institucional; (3) mejor gobernabilidad y (4) disciplina macroeconómica. Para Frankel (2011), en el caso de economías emergentes, una OCA es posible si cumple al menos ocho características: 1) economía pequeña, 2) apertura, 3) simetría de choques, 4) movilidad laboral, 5) remesas contra cíclicas, 6) transferencias fiscales contra cíclicas 7) buen desarrollo del sistema financiero y 8) voluntad política para ceder parte de la soberanía monetaria.

Deras (2012) señala seis tipos de procesos de integración o conceptos de la teoría sobre la integración económica: i) integración sectorial, ii) áreas de libre comercio, iii) uniones aduaneras, iv) mercados comunes, v) unión económica y monetaria completa, e vi) integración política completa.

En resumen, para las teorías económicas y sus estudios empíricos, la integración económica puede tener diversos medios, canales, formas, mecanismos e instituciones ya sea para disminuir la discriminación o suprimir algunas formas de discriminación, propiciando vínculos entre los mercados de bienes, servicios y de capital, con cierto grado de sincronización o correlación de los ciclos económicos estimulados por la integración financiera, comercial y la especialización interindustrial.

3. Teorías al debate

Las grandes teorías políticas sobre el caso europeo tratan de generalizar postulados. Además, de forma indirecta, proveen lecciones genéricas sobre la integración para Estados de otras regiones del mundo.

El debate tradicional en cuanto a la teoría de la integración ha tenido dos polos reconocidos, el neo funcionalismo y el intergubernamentalismo⁵. Pollack (2000) señala que en las primeras décadas, la literatura sobre el proceso de integración europeo se dividió esencialmente entre la teoría neo funcionalista que lo explicaba como un proceso gradual y autosuficiente y la teoría nacida de su crítica, el intergubernamentalismo que enfatizó el persistente rol de *gatekeeper* de los gobiernos nacionales.

La lectura de Moravcsik (1993) sobre el neo funcionalismo teoría señala que la predicción central de los neo funcionalistas era que la integración económica europea es autosuficiente. La base teórica de esta predicción fue el concepto de desbordamiento (*spillover*), donde los pasos iniciales hacia la integración desencadenan dinámicas económicas y políticas endógenas que conducen a una mayor cooperación.

El desbordamiento subyacente es una forma de determinismo económico basado en el fin de la ideología y el advenimiento de un mundo en el que:

“El tecnócrata se ha convertido en la eminencia gris de todo gobierno nacional y regional[...]. La planificación económica a nivel regional es una respuesta inevitable a la complejidad de las economías modernas. Es simplemente la adaptación de formas de organización económica y social que evolucionaron históricamente a nivel nacional” (Moravcsik, 1993 p. 476).

Por otro lado, Briceño (2018) indica el riesgo de implantar como paradigma o métrica de avance de la integración región, la experiencia de la Unión Europea (eurocentrismo o “*EU studies*”) sin tomar en cuenta tanto el contexto de cada país y región; así como del riesgo de caer en un “parroquialismo” que no permita comparaciones o análisis generalizantes.

Al igual que el contexto, las motivaciones para la integración regional varían. Por ejemplo, el caso europeo tuvo como contexto el fin de la segunda guerra mundial, la reconstrucción y la necesidad de superar el estado-nación que permitió el fascismo y el

⁵ Pollack (2000) argumenta la existencia de un emergente programa de investigación bajo la sombra del realismo (o neorealismo) donde se puede agrupar el intergubernamentalismo liberal, el institucionalismo de elección racional, el racionalismo y otros similares que se han convertido en un paradigma dominante en la teoría de la integración europea, al menos en los Estados Unidos.

totalitarismo como lo fue el nacionalismo alemán e italiano. La integración regional europea buscaba limitar el nacionalismo y la soberanía del Estado (Haas, 1966; Acharya, 2016).

Por el contrario, para Malamud (2022), los proyectos regionalistas de un grupo de países de las Américas, impulsan la soberanía en lugar de compartir la soberanía (p.232).

Briceño (2018) también señala que el caso de América Latina, las motivaciones fueron contrarias, es decir los estados debían trascender de un gobierno colonial y buscaban avanzar en el nacionalismo y preservar la soberanía del Estado incluso incrementar su influencia o margen de maniobra en el sistema internacional. Otra motivación fue la búsqueda de desarrollo económico y de cierta autonomía relacional, pero sin aislamiento del mundo.

En el caso particular de las provincias de Centroamérica, como lo muestra su propio contexto histórico, con el fin de la federación, se crearon estados nación con regímenes políticos autoritarios, dependientes de caudillos, muy proclives a incrementar su poder e influencia mediante la incursión militar y la injerencia política en sus vecinos. Fue hasta principios del siglo XX que los estados se reconocen mutuamente como estados unitarios, soberanos e independientes, y solo hasta finales de la década de 1950 cuando se interesan en el desarrollo económico común.

¿Cuál es la explicación lógica de las teorías o marcos racionales más representativos de la integración regional?

Según Malamud (2022), el regionalismo funcional en las Américas difiere del regionalismo europeo en cuatro aspectos principales:

“son segmentado más que convergente; se superponen en lugar de ser exclusivo; se implementa de manera flexible en lugar de imponer reglas; e impulsan la soberanía en lugar de compartir la soberanía” (Malamud, 2022 p.232).

En el caso de estudios latinoamericanos, además, existe una amplia literatura de controversia entre regionalismo e integración regional. Esto se debe en parte a que ambos se han considerado objetos de estudios, siendo sus definiciones y conceptos influenciados, tanto por teorías económicas como por teorías políticas, con pretensiones holistas, funcionales,

institucionales o históricas. Estas teorías de la integración han buscado leyes generales o patrones estudiando regiones, bloques económicos, entes supranacionales o casos como la Unión Europea con fines normativos de lo que debe ser la *trayectoria correcta* de la integración regional (véase Malamud [2011] y Caldentey [2019]).

Briceño (2003) estudia el proceso de integración de la Asociación de Estados del Caribe desde los aportes de Moravcsik. Encuentra que la internacionalización de la economía ha creado incentivos para promover la integración y cooperación regional. Es decir, la globalización ha llevado al surgimiento de externalidades negativas que requieren cooperación. Las preocupaciones geopolíticas y geoeconómicas de los estados del Caribe han fijado en parte las preferencias nacionales para la integración. Además de los Estados, existen otros actores políticos participan en las discusiones y negociaciones de nuevos acuerdos de integración, principalmente los empresarios.

Para Malamud (2011), varias subregiones de América Latina intentaron seguir el camino señalado por Europa, expone tres etapas, entre 1950 y 1990. Señala en la primera etapa el surgimiento de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) y el Mercado Común Centroamericano (MCCA), en la segunda se funda la Comunidad Andina (CAN) y la Comunidad del Caribe (Caricom), en la tercera etapa se reforma el Mercado Común, la CAN y se crea el Mercosur.

Tanto Deras (2012), Briceño (2018), Ludo et al (2019) y Bcie-Secmca-Sieca (2021), entre otros describen algunas experiencias de regionalismo o integración regional en Asia, África y otras regiones ⁶.

⁶ Deras (2012) menciona como ejemplo el acuerdo de área de libre comercio de la Comunidad Económica de Estados de África Occidental ECOWAS, el caso de la Asociación de Naciones de Asia Sudoriental ASEAN. Como caso de Unión Aduanera el caso de Unión Aduanera y Económica de África Central UDEAC. Briceño (2018) señala el caso de la Asociación de Estados del Caribe creada en 1994 como parte del nuevo regionalismo caribeño que incluye 25 estados miembros y 4 asociados incluyendo las Indias Occidentales Británicas, las antiguas colonias españolas, los territorios holandeses, las posesiones de los Estados Unidos y los Departamentos de Ultramar (DOM) de Francia. Los países de América Central, los países de América del Sur que bordean el Mar Caribe y México. Entre sus objetivos se menciona la integración económica, incluyendo la liberalización del comercio, la inversión, el transporte y otras áreas relacionadas una institución. Ludo et al (2019) explica la evolución del caso de la ASEAN, desde un acuerdo de facilitación de comercio, pasando luego a un área de libre comercio, una comunidad económica, comunidad política y de seguridad y una comunidad

Para la región de Centroamérica, existe una vasta literatura sobre *la integración centroamericana*, que puede clasificarse en dos sentidos: *literatura normativa*, ya que desde el debate de enfoques y paradigmas trata de orientar la ruta, los objetivos o el proceso de integración, ya sea en sus aspectos ideológicos, jurídicos, políticos, económicos, sociales, culturales, entre otros. La *literatura positiva*, por otro lado, busca describir, medir y caracterizar el proceso de integración que incluye a la literatura, tanto económica como política. Esta última utiliza el método de política comparada para analizar la integración en Centroamérica, en particular, al comparar regiones o con el caso de la Unión Europea.

En el caso de estudios centroamericanos, además de Torres (1989), Castillo (1966), Castellanos (1966), Mariscal (1983) y Hernández (1994) se pueden agregar los estudios de Lizano (1975), Urquidí *et al.* (1991), Murillo (2002), Caldentey (1999), Cepal (2004), Santos (2010), Sánchez (2010), Caldentey (2010), Solís (2012) y Deras (2012), entre otros. En estas investigaciones se distingue el predominio de teorías políticas con enfoques históricos, desarrollistas, supranacionalistas, neo funcionalistas, institucionalistas, de gobernanza⁷.

Entre los estudios sobre la integración económica y política de Centroamérica podemos mencionar a: Caldentey (1999), Sánchez (2003), Cepal (2004), Deras (2012) y Cepal (2014).

Caldentey (1999) en su tesis sobre el desarrollo económico de Centroamérica, estudia las características del proceso de reactivación de la integración, lo cual es un importante aporte al análisis de los mecanismos que operan en el funcionamiento institucional de los procesos

cultural; la ASEAN es una organización intergubernamental de estados del sudeste asiático creada en 1967 por cinco países: Tailandia, Indonesia, Malasia, Singapur y Filipinas, actualmente está conformada por 10 países de la región, sumando Brunéi, Vietnam, Camboya, Laos y Myanmar. Bcie-Secmca-Sieca (2021) señalan el acuerdo continental de libre comercio, African Continental Free Trade Area (AfCFTA), mencionan ocho iniciativas de integración reconocidas por la Unión Africana como Comunidades Económicas Regionales (CER): la Comunidad Económica de los Estados de África Occidental (ECOWAS-CEDEAO) en 1975, la Comunidad Económica de los Estados de África Central (ECCAS-CEEAC) en 1983, la Unión del Magreb Árabe (AMU-UMA) en 1989, la Comunidad de Desarrollo de África Austral (SADC) en 1992, el Mercado Común de África Oriental y Austral (COMESA) en 1994, la Autoridad Intergubernamental para el Desarrollo (IGAD) en 1996, la Comunidad de Estados Sahelo-Saharianos (CEN-SAD) en 1998, y la Comunidad de África Oriental (EAC) en 1999 (Bcie-Secmca-Sieca, 2021 p.13).

⁷ Se pueden agregar diversas propuestas de política económica como la “transformación productiva con equidad” de la Cepal en los años 1990, luego el “regionalismo abierto”; el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial apoyaron el llamado “Consenso de Washington”. También, en el año 2016, la Cepal propuso para América Latina y el Caribe un nuevo “estilo de desarrollo” con la igualdad en el centro del desarrollo sostenible. Además, diversos autores señalan el inicio de un regionalismo pos neoliberal en la década del 2010 pero que ya en 2020 este impulso desapareció.

de integración regional. En otro caso, Cepal junto con SICA realizaron un estudio denominado *La integración centroamericana: beneficios y costos*, cuyo objetivo fue aportar elementos analíticos de la integración en sus dimensiones económica, social, ambiental, política e institucional (Cepal, 2004). Además, Santos (2010) en el marco de la economía del desarrollo, aborda desde un enfoque institucionalista la integración regional y la participación de la sociedad civil.

Por otro lado, Sánchez (2003) propone que la negociación intergubernamental ha contribuido al resurgimiento de la integración en América Central. Sin embargo, todavía es un proceso vulnerable a la influencia exterior, tanto por el interés de los gobiernos para firmar acuerdos comerciales con EE. UU como por la dependencia presupuestaria de la Unión Europea. Luego, Sánchez (2010) estudia la integración de Centroamérica desde los Estados, con una perspectiva de institucionalismo intergubernamental, una versión basada en Moravcsik (1993), en su trabajo investiga a Costa Rica, Guatemala y El Salvador, en particular las preferencias nacionales, el poder relativo de negociación y las restricciones estructurales en el periodo desde la década de 1950 hasta la década de 1990.

Deras (2012), realizó una evaluación de la situación del mercado común centroamericano, para determinar sus efectos en el bienestar de los participantes. Entre otros hallazgos, concluye que la región tiende a convertirse en un Zona de Libre Comercio, mientras conserva una Unión Aduanera imperfecta; señala que la implementación individual de políticas ha limitado la integración: la implementación de políticas de libre comercio con países extrarregionales avanza más rápido que la integración. Los resultados del modelo de gravedad del comercio intrarregional (1981-2003) muestran que la principal barrera para el aumento del comercio intrarregional es la falta de infraestructura entre los miembros del mercado común. Además, para determinar si el MCCA fomentó la creación o la desviación de comercio, mediante un modelo econométrico concluye que incluso si el bloque ha estado desviando comercio, la ZLC centroamericana ha promovido la creación de comercio y, si se tuvieran en cuenta los efectos dinámicos, es posible que el tratado regional haya sido positivo para el bienestar.

Por otro lado, Cepal (2014), estudio el cambio estructural y crecimiento en la región entre 1990 y 2011, sus reflexiones plantean que persiste una polarización económica que ha

dificultado el cierre de brechas en términos del PIB per cápita y del rezago de la productividad laboral, así como el logro de mayores tasas de crecimiento de la actividad productiva y la generación de empleos de calidad. También, exponen que la disminución significativa de la desigualdad y de la pobreza son tareas pendientes y además es urgente que los beneficios del crecimiento se reflejen en mejoras sustanciales del bienestar de la población, en especial, en los deciles de ingresos más bajos. La investigación revela que la subregión muestra, en general, un cociente de inversión muy bajo y una incompleta transformación de la estructura productiva, pues muchos de sus sectores y ramas de actividad se caracterizan por una baja productividad y una escasa innovación, todo lo cual se traduce en una fuerte restricción externa al crecimiento económico a largo plazo.

También, instituciones financieras internacionales como el Fondo Monetario Internacional (FMI) (véase Desruelle y Schipke, 2008), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (2019), junto con organismos regionales como la Cepal (véase Martínez Piva, 2019) y centros de pensamiento como el Estado de la Nación (ERCA, 2014) han realizado estudios multidisciplinarios o especializados sobre la integración regional o alguno de sus aspectos económicos o políticos.

Por último, existe un acervo de informes, estudios, análisis comparados, trayectorias, prospectivas y otros nacidos de las instituciones supranacionales e intergubernamentales tanto históricos (Odeca, MCCA) como de nueva época (SICA, Sieca). Entre los últimos se destaca, el Libro de Centroamérica.: Un instrumento Cívico de los Pueblos (SICA, 1998), el Libro de referencia de la Integración Económica Centroamericana (Sieca, 2010), las Memorias y estadísticas 50 aniversario del SECMCA (2014) y el Protocolo de Tegucigalpa: Tratado Marco del Sistema de la Integración Centroamericana de Salazar (2014).

A partir de lo anterior surge la interrogante sobre si estos estudios pueden, según sus bases teóricas, explicar satisfactoriamente cómo y por qué funciona la integración regional en Centroamérica desde la firma de los protocolos de Guatemala y de Tegucigalpa en la actualidad. La respuesta parcial es no, aunque con matices, esto se debe en parte a que omiten o minimizan la acción de un actor clave: el Estado.

La teoría realista de las Relaciones Internacionales afirma que son los Estados soberanos los que persiguen sus propios intereses unitarios. Los estudios señalados que se apoyan en las teorías supranacionalistas o neo funcionalistas e institucionalistas tampoco han podido explicar en profundidad la aparente contradicción entre la integración regional *versus* la política exterior y la política comercial de cada Estado centroamericano entre los años 1991-2015.

Además, existen versiones simples acerca de la integración económica regional, por ejemplo que el tratado general fue el inicio de la integración económica regional, que su declive se debió a la guerra del fútbol, o que no existen diferencias entre los estados en la gestión de su intereses económicos y políticas públicas frente a terceros.

Entonces, es pertinente explorar nuevas explicaciones teóricas y analíticas de la integración regional desde un enfoque estado-céntrico, racionalista, multicausal, basado en grandes eventos y reproductoras del estatus de los estados soberanos. Por ello, el presente trabajo adoptará el marco del Intergubernamentalismo Liberal.

C. Planteamiento del problema

La historia de los Estados en Centroamérica identifica etapas de coordinación, cooperación, convergencia e integración profunda entre los Estados. La integración política regional representa un medio para impulsar el avance, progreso, desarrollo y crecimiento de estas naciones.

El paradigma de integración regional más complejo es el caso europeo, que se ha explicado por grandes teorías como el federalismo, el neo funcionalismo, el institucionalismo y otros como el intergubernamentalismo y la gobernanza multinivel (véase Mariscal, 2003).

Los avances del paradigma europeo desde 1951, tanto en el aumento de nuevos miembros como en la profundidad de la interdependencia económica y coordinación política se han enfrentado a recientes problemas. Por ejemplo, vacíos y ambigüedades en los mecanismos fiscales para enfrentar la crisis económica entre 2007-2008 y la crisis financiera en 2012 (véase Stiglitz, 2016).

Por otro lado, los Estados de Centroamérica crearon un modelo propio entre 1951-1979, con el establecimiento de la Odeca y del TGIE, con mayor énfasis en aspectos económicos, obteniendo sobresalientes resultados en el comercio intrarregional. Después de la breve guerra entre El Salvador y Honduras en 1969, hecho ocurrido hace más de 50 años, inició un proceso de deterioro del mercado común centroamericano (MCCA). En la década de 1980, los choques económicos externos y la inestabilidad política estancaron la integración regional (véase Rosenthal en Urquidi *et al.*, 1991).

Los conductores históricos de la integración regional de tipo económico se agotaron, los impulsos políticos fueron insuficientes, debido en parte a la crisis política dentro de cada Estado (véase Pérez, 1999).

Desde el punto de vista de un Estado *pequeño* con influencia externa de otros países, las implicaciones geopolíticas de la intervención de EE. UU. y la Unión Soviética en los conflictos nacionales entraron en contradicción con los mecanismos económicos y la coordinación política de la integración regional (véase Pettiná, 2017; Urquidi *et al.*, 1991).

En el periodo 1987-1990 debe consignarse el declive de las doctrinas de la Guerra Fría, con la pérdida de iniciativa de EE. UU. en Centroamérica junto con la implosión del campo socialista y el comienzo de la desintegración de la Unión Soviética. Estos acontecimientos permitieron un relevo hacia otros intereses políticos marcados por la nueva globalización económica.

En esta situación regional, los acuerdos de Esquipulas II abrieron un camino para salir de la crisis. La transmisión pacífica del poder en Honduras y en Nicaragua en 1990; los Acuerdos de Paz de El Salvador en 1992; los Acuerdos de Paz en Guatemala en 1996 y la recuperación económica de Costa Rica al inicio de la década de 1990, fue el contexto en el cual se formularon, negociaron y firmaron, primero el Protocolo de Tegucigalpa de tipo político y luego el Protocolo de Guatemala de tipo económico.

El Protocolo de Tegucigalpa en 1991 creó el SICA, en él se instala la nueva visión de Centroamérica con su lema: “Paz, Libertad, Democracia y Desarrollo”. En el Protocolo de Guatemala: “Las partes se comprometieron a alcanzar, de manera voluntaria, gradual, complementaria y progresiva, la Unión Económica Centroamericana. Para ello constituyeron el Subsistema de Integración Económica, cuyo órgano técnico y administrativo es la

Secretaría de Integración Económica Centroamericana (SIECA)” (Protocolo de Guatemala, 1993 p.2).

Estos dos acuerdos intergubernamentales son las piedras angulares de una nueva institucionalidad, surgiendo una parte supranacional y otra intergubernamental⁸. La creación del SICA y de Sieca sienta las bases institucionales para la nueva etapa de integración regional, que impulsa la resolución pacífica de conflictos, la democratización y la apertura económica, tanto en el ámbito regional como internacional.

Junto con esta nueva etapa de integración regional surgía una fuerza económica global que reemplazaba la influencia política de las grandes potencias en la región. Esta es la doctrina del Consenso de Washington (CW), llamada neoliberalismo, estimulada por el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM), entre otros (véase De la Iglesia, 1992).

Estas instituciones han condicionado su ayuda financiera a los Estados, a cambio de aplicar políticas económicas, en cierto sentido contrarias al interés de la integración regional pactadas en los Protocolos de Tegucigalpa y de Guatemala. Por ejemplo, la austeridad fiscal, la privatización y liberalización de los mercados (véase Stiglitz, 2002).

El aumento del comercio intrarregional, la interconexión eléctrica, la integración financiera, entre otros hechos permitieron avances en la integración económica regional. Sin embargo, debido a la naturaleza de los acuerdos, las limitaciones de la supranacionalidad y los cambios de las preferencias nacionales de los Estados ha llevado a episodios de impulsos, inercias, estancamiento y atonía de los mecanismos de integración regional (véase Caldentey, 2010 y Santos, 2014).

Si estudios con base en teorías neofuncionalistas o institucionalistas, entre otras, no explican satisfactoriamente la integración política regional de los Estados de Centroamérica *existente* desde la firma de los protocolos de Tegucigalpa y de Guatemala, se debe buscar una interpretación con un enfoque alterno. Esto se debe a que las explicaciones y

⁸ El tratado constitutivo del Parlamento Centroamericano se firmó en octubre de 1987, iniciando funciones en 1991, debido a sus limitadas funciones en 2005 se firmaron luego tres protocolos entre 1989 y 1994. Es en febrero del año 2008 mediante reunión extraordinaria de presidentes que se aprueba un protocolo de reformas al tratado. Este trabajo de investigación no incluye dicho tratado.

recomendaciones, por lo general, buscan la reforma desde los organismos supranacionales o desde las voluntades de los presidentes de cada Estado (véase Santos, 2010; Solís, 2012 y Caldentey, 2010).

La contribución original de esta investigación es su aporte a la comprensión del por qué los estados de Guatemala, Honduras y El Salvador lograron cierta integración regional, es decir, ciertos periodos de coordinación de políticas a través de instituciones internacionales, elegidos de forma racional por los Estados. De forma directa podría contribuir a una teoría general si ayuda a comprender mejor por qué los estados, independientemente de la región buscan la integración regional. Más allá del debate de la *alta política* o de la burocracia regional se requieren nuevos enfoques y análisis de los conductores históricos e impulsores actuales de la integración de los Estados de Centroamérica.

D. Justificación

Esta investigación busca aportar un nuevo enfoque que permita comprender mejor la integración regional de los Estados en Centroamérica, en el nuevo ciclo político del siglo XXI para abonar a la construcción de propuestas que afronten los desafíos nacionales y regionales. A continuación, se destacan cinco consideraciones:

Primero, una consideración política. Ante la evolución y cambios en el contexto internacional; en las estructuras económicas y políticas; en las preferencias de los Estados nacionales y actores supranacionales, es pertinente volver a estudiar en profundidad la integración regional de los Estados en Centroamérica.

Segundo, una justificación teórica. El estudiar la integración regional de los Estados desde una nueva perspectiva teórica, el intergubernamentalismo liberal (IL), puede aportar insumos para los tomadores de decisión y a los formuladores de políticas de cada Estado nacional.

El marco de referencia posee externalidades positivas, entre ellas: i) aporta a la racionalización del proceso de integración política de los Estados; ii) revela las preferencias, indicando la prelación de intereses; iii) valora la información que poseen los Estados entre los juegos cooperativos para las negociaciones interestatales; iv) pondera la búsqueda de negociaciones de suma positiva y según cada tema, identifica costos y beneficios mutuos e

individuales; v) permite mejorar el diseño, las reglas de decisión, la gobernanza, el financiamiento y la gestión de las instituciones creadas para cumplir los acuerdos.

Tercero, una propuesta metodológica. Junto con la teoría de rango medio se propone una investigación cualitativa, de un caso único, crucial dentro de *casos menos similares*, estudiado en profundidad. Para esto se utilizan tanto las narrativas analíticas como el método de rastreo de procesos en su variante de comprobación de teoría que vendrá a ser un aporte original en la literatura sobre la integración regional en Centroamérica.

Cuarto, una delimitación temporal y espacial. Se eligió estudiar el Protocolo de Guatemala, ya que es un acuerdo intergubernamental fundacional para la integración regional en el período 1991-2015.

Quinto, una justificación empírica. Se eligió a Guatemala, Honduras y El Salvador, por su importancia real, tanto en temas económicos como por sus procesos de democratización, la evolución de su sistema político y por los complejos retos en temas migratorios, de seguridad, crimen y violencia al conformar el espacio geopolítico del triángulo norte (TN) de la región centroamericana.

En suma, el marco racionalista del Intergubernamentalismo liberal utilizado en esta investigación supone una contribución a la comprensión teórica-metodológica de la integración regional sea esta entendida ya sea como episodio de convergencia de las preferencias económicas nacionales o como un resultado, un proceso o un núcleo de idea.

Su aporte principal es la comprensión del comportamiento de los estados nacionales de Guatemala, Honduras y El Salvador por cuanto permite explicar la formación de sus preferencias nacionales demostrando la interdependencia económica entre ellos y su tendencia a predominar los intereses económicos por sobre los intereses políticos, aunque dichos intereses se bifurquen en una agenda económica unilateral y una agenda económica regional supeditada en lo que no se le oponga a la primera.

También permite entender, hasta cierto punto, los resultados de las negociaciones interestatales ya sea por el legado de la alta política en las cumbres presidenciales desde la cumbre de Esquipulas de 1987 hasta la cumbre de Guatemala de 1991, o por las distintas negociaciones con apoyo e influencia de la burocracia y los emprendedores de las instituciones y organizaciones regionales mediante la baja política, incluso presenta algunos

rasgos de lo que Malamud (2022) denomina diplomacia presidencial en ciertos momentos históricos.

Finalmente, aporta en la comprensión de la evolución de la elección del tipo de mecanismos intergubernamentales, organizaciones regionales e instituciones supranacionales, sus mandatos y sus formas de operar y de tomar decisiones.

E. Pregunta principal y secundarias

La pregunta general de la investigación es la siguiente:

¿Cuáles son los conductores históricos y los impulsores actuales que explican cómo y por qué funciona la integración política regional de Guatemala, Honduras y El Salvador en el contexto de Centroamérica desde el marco racionalista tripartito, multicausal del intergubernamentalismo liberal, teniendo en cuenta el caso único del Protocolo de Guatemala de 1993, enmarcado en el periodo 1991-2015?

Las preguntas específicas de la investigación son:

- i) ¿Cómo explican las teorías tradicionales y, sobre todo, el intergubernamental liberal, propuesto por A. Moravcsik, la integración política regional de los Estados?
- ii) ¿Cuál ha sido la evolución histórica de la integración regional de Guatemala, Honduras y El Salvador en el contexto de Centroamérica hasta los Protocolos de Tegucigalpa y Guatemala?
- iii) ¿Cómo Guatemala, Honduras y El Salvador configuran sus preferencias nacionales, negocian acuerdos intergubernamentales y eligen el tipo de institucionalidad regional en el caso del Protocolo de Guatemala?
- iv) ¿Cuáles son los conductores históricos y los impulsores actuales de Guatemala, Honduras y El Salvador para la integración regional en el contexto centroamericano para el periodo 1991-2015?

F. Objetivos de la investigación

El objetivo de la investigación es:

Analizar los conductores históricos e impulsores actuales de la integración regional de Guatemala, Honduras y El Salvador en Centroamérica desde el marco racionalista, tripartito y multicausal del intergubernamentalismo liberal apoyado en una metodología cualitativa aplicada al análisis histórico político particular de un caso único, de menos semejantes: el Protocolo de Guatemala en el periodo 1991-2015 para que los tomadores de decisiones y formuladores de políticas de cada Estado tenga una nueva perspectiva de la integración política regional.

Los objetivos específicos son:

- i) Explicar, frente a las teorías tradicionales, el intergubernamentalismo liberal como una teoría alterna, de rango medio, con un marco racionalista, tripartito y multicausal para el análisis de la integración regional de los Estados.
- ii) Interpretar la evolución histórica de la integración regional de Guatemala, Honduras y El Salvador en Centroamérica entre 1961-1991.
- iii) Analizar la fuente de las preferencias nacionales ya sean geopolíticas o económicas; los resultados de las negociaciones interestatales según su eficiencia y distribución y la elección del tipo de institucionalidad, ya sea supranacional o intergubernamental, que adoptaron los Estados en el caso único estudiado en el periodo 1991-2015.
- iv) Sintetizar los conductores históricos y los impulsores actuales de los tres Estados para actuar y participar en la integración política regional en Centroamérica a partir del resultado del caso analizado.

G. Hipótesis de trabajo

Según el marco racionalista, tripartito y multicausal del IL, la integración regional de los Estados se explica por el resultado de la convergencia de las preferencias nacionales, las negociaciones interestatales y de los acuerdos institucionales entre ellos.

Se entiende la integración política de la región o integración regional como periodos de coordinación de políticas a través de instituciones internacionales, elegidos, de forma racional, por los Estados⁹. Además, se utiliza nación o país indistintamente para referirse al Estado¹⁰.

En el caso del Protocolo de Guatemala, tanto para Guatemala, Honduras y El Salvador, en la configuración de las preferencias nacionales predominan los intereses económicos y se vuelven secundarias las ideas e intereses geopolíticos.

En cuanto a las negociaciones interestatales, predomina la negociación intergubernamental con interdependencia asimétrica sobre la negociación supranacional.

En la elección de las instituciones predomina gobernar en común mediante entes intergubernamentales sobre entes supranacionales.

La convergencia de preferencias nacionales sustentada en intereses económicos, un patrón de interdependencia asimétrica y poder relativo de cada Estado en las negociaciones interestatales y colocación de soberanía en entes intergubernamentales generó un nuevo periodo de coordinación de políticas para la integración regional de los Estados.

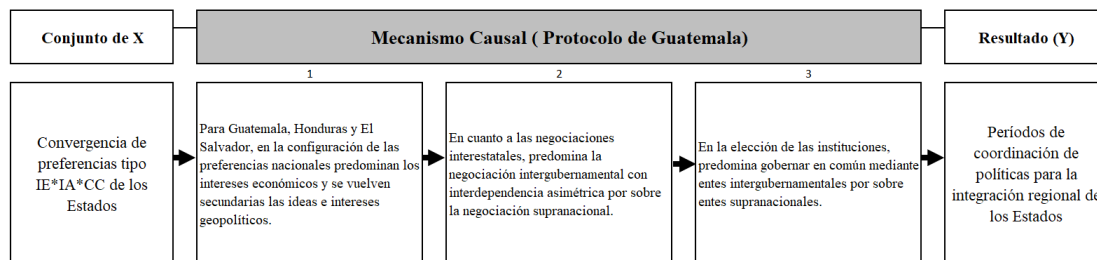
⁹ En un sentido amplio, la integración regional es un proceso multidimensional cuyas expresiones incluyen iniciativas de coordinación, cooperación, convergencia e integración profunda, y cuyo alcance abarca no solo las temáticas económicas y comerciales, sino también las políticas, sociales, culturales y ambientales (Cepal, 2014, p. 9).

¹⁰ Se entiende Estado en el sentido de Jessop (2017), como: el núcleo del aparato estatal [que] está compuesto por un conjunto relativamente unificado de instituciones y organizaciones empotradas en la sociedad y formalizadas socialmente y que son estratégicamente selectivas (Staatsgewalt), cuya función socialmente aceptada es la de definir y aplicar decisiones colectivas vinculantes para los miembros de una sociedad (Staatsvolk) de una determinada área territorial (Staatsgebiet) en nombre del interés común o la voluntad general de una comunidad política imaginada que se identifica con ese territorio (Staatsidee) (Jessop, 2017, p. 93).

H. Mecanismo causal

En la investigación que se propone la relación causal es parte de la hipótesis. Esta relación es un argumento determinista que dentro de una teoría explica como fuerza causal la relación entre una causa y un resultado. Se propone como mecanismo causal las preferencias nacionales, el poder relativo de cada Estado y la elección de instituciones.

Figura 2 Mecanismo causal del caso



Simbología: IE: intereses económicos / IA: interdependencia asimétrica / CC: compromisos creíbles

Fuente: Elaboración propia.

I. Diseño metodológico

En resumen, se estudia el caso del Protocolo de Guatemala según la metodología de estudio de caso (Yin, 2003). Este se justifica porque es determinante en la reactivación y reestructuración del llamado proceso de integración económica centroamericana.

La investigación se centra en el comportamiento, decisiones y trayectorias de los Estados de Guatemala, Honduras y El Salvador. Lo anterior ya que estos países son históricamente los promotores y actores clave del proceso de integración económica de la región.

El Protocolo de Guatemala es el caso principal que está conformado por los sub-casos de cada país. Es decir: Caso 0: Aprobación del Protocolo de Guatemala; Caso 01: Trayectoria de aprobación en Guatemala; Caso 02: Trayectoria de aprobación en Honduras; Caso 03: Trayectoria de aprobación en El Salvador.

Se ha propuesto una hipótesis general para el caso principal y se propone para los países un estudio de menos semejantes, donde cada país acepta la hipótesis general, pero la contrasta con la evidencia empírica utilizando el rastreo de procesos.

Este caso por cada país apenas trata de validar las predicciones de un modelo o hipótesis, si se identifica como válido, puede considerarse como evidencia confirmatoria fuerte (Gerring 2014).

Se utiliza una teoría de alcance medio, el IL (Moravcsik, 1998) adaptada a Estados pequeños que se complementa con una estrategia metodológica deductiva compuesta por las narrativas analíticas (Levi y Weingast, 2016) y el rastreo de proceso en la variante de comprobación teórica (Beach y Pedersen, 2013, 2019). Esta investigación cualitativa utiliza una estrategia metodológica deductiva de arriba hacia abajo (*top down*) descrita en seis pasos. Primero, se propone realizar la investigación aplicando la metodología de estudio de caso único y de menos similares¹¹. Segundo, se propone abordar la investigación utilizando la teoría de rango medio del IL¹². Tercero, debido a que es un caso único *within-case*, se utiliza el método de rastreo de procesos (*process tracing*) para operar el análisis¹³. Cuarto, se utilizan técnicas para recolectar información económica y política de diversas fuentes para llevar a cabo un perfil de interdependencia económica y otro geopolítico con énfasis en la política comercial y las relaciones exteriores. Quinto, el procesamiento de la evidencia tiene como resultado una narrativa descriptiva que después debe contrastarse con el mecanismo causal

¹¹ Para Yin (2003), la estrategia de estudio de caso comienza con *una lógica de diseño*, él plantea dos características: i) alcance del caso y ii) conjunto de otras características técnicas. En otras palabras, el estudio de caso como una estrategia de investigación comprende un método que abarca todo y que cubre o incluye la lógica del diseño, las técnicas de recolección de datos y los enfoques específicos para el análisis de datos.

¹² El procedimiento por seguir consiste en utilizar los conceptos, hipótesis y variables propuestas por el intergubernamentalismo liberal. En concreto, el estudio del caso único y a profundidad, los supuestos, hipótesis en competencia, alcances y limitaciones de la teoría del intergubernamentalismo liberal se materializan en narrativas analíticas identificando jugadores, preferencias, reglas de juego y punto de decisiones. Para Levi y Weingast (2016), las narraciones analíticas implican seleccionar un problema o rompecabezas, luego construir un modelo para explicar la lógica de funcionamiento del rompecabezas o problema, a menudo en el contexto de un caso único. Dichas narrativas son derivadas de la validación de los mecanismos causales deterministas ya sea todo o parte (presencia o ausencia) de dicho mecanismo propuestos en cada caso donde existan causas y resultados específicos mediante el método de rastreo de procesos, en su variante de comprobación teórica.

¹³ El rastreo de proceso es una herramienta de análisis cualitativo. Es una revisión sistemática de la evidencia seleccionada para su diagnóstico y analizada según la preguntas e hipótesis de investigación (Collier, 2011). Rastreo de proceso se asemeja a un detective que trata de resolver un crimen, se busca pistas, sospechosos y se crea una explicación con la evidencia a detallada que incluye los medios, motivos y oportunidades de los sospechosos de ser autores del crimen. Implica el examen de piezas de evidencia dentro de un caso que contribuyen a respaldar o anular mecanismos causales e hipótesis alternativas. El método, permitirá validar o no, las hipótesis que conforman el mecanismo causal tanto a nivel teórico como a nivel empírico de las entidades según sus actividades aplicando cuatro pruebas que contribuyen de distintas maneras a confirmar y eliminar posibles explicaciones: i) prueba del aro (*hoop test*); ii) prueba de pistola humeante (*smoking gun test*); iii) prueba paja en el viento (*straw in the wind test*); y iv) prueba decisiva doble (*doubly decisive test*).

propuesto según las narrativas analíticas del IL. Finalmente, se estructura una narrativa que incluya en el análisis como característica clave de los Estados tener el *status* de países pequeños en el concierto de naciones.

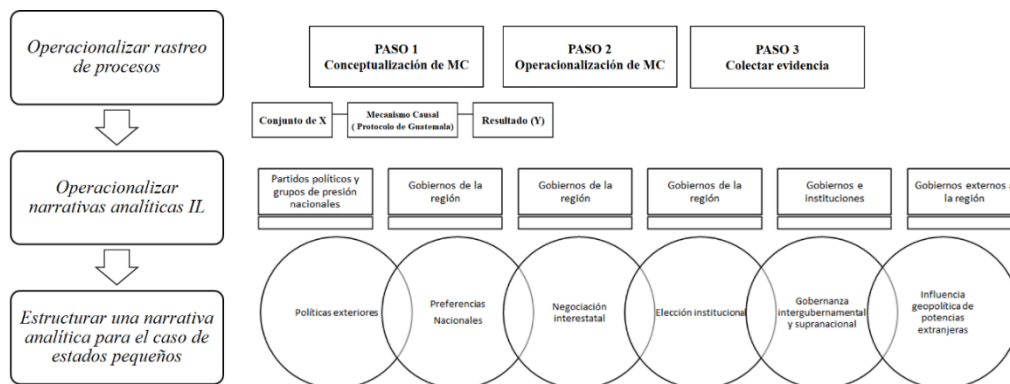
4. El método de Moravcsik

El método de Moravcsik que se utiliza en el IL contiene tres principios: primero, la explícita comprobación de las hipótesis en competencia derivadas de las diferentes teorías, lo que da cuenta, tanto de la evidencia empírica que las verifica como de las que las falsifica. Segundo, la desagregación de los casos seleccionados, con el fin de multiplicar y generar suficiente número de observaciones acerca de las variables críticas dentro y entre los casos. Tercero, el uso, donde sea posible y apropiado, de evidencia confiable basada en fuentes primarias. Además, se pretende utilizar metodologías de las ciencias políticas y de la historiografía (Mariscal 2003).

5. Operacionalización del rastreo de procesos

Una investigación guiada por la comprobación teórica tiene varios pasos: i) elegir variante de rastreo de procesos; ii) plantear un tipo de mecanismo causal (MC); iii) desarrollar un MC hipotético; iv) operacionalizar el MC; v) recaudar evidencia; vi) evaluar el peso inferencial de la evidencia; vii) concluir que se basa en el método y viii) estructurar narrativas descriptivas. Se agregan dos pasos más para concretar en el tema investigados, ix) incorporar los resultados determinísticos al modelo analítico del intergubernamentalismo liberal y x) estructurar una narrativa analítica para el caso de países pequeños (véase Figura 2).

Figura 3 Mecanismo del rastreo de procesos



Fuente: Elaboración propia.

A continuación, se detalla la forma de operacionalizar el método.

- 1) Elegir variante del rastreo de proceso: comprobación de teoría.
- 2) Plantear un tipo de mecanismo causal (MC) (véase mecanismo causal *supra*).
- 3) Desarrollar un MC hipotético¹⁴ (véase la hipótesis de trabajo *supra*).
- 4) Operacionalizar el MC. La creencia de que el rastreo de procesos centrado en la teoría se puede utilizar para probar dos teorías en competencia es generalizada pero errónea en la mayoría de las situaciones¹⁵.
- 5) Recaudar evidencia. ¿Qué tipo de material empírico se utiliza para hacer inferencias? Se recolecta cierto tipo de observaciones a manera de materia prima que debe convertirse en datos; se convierten en evidencia solo después de evaluarse para su precisión e interpretarse en su propio contexto¹⁶.

Se distinguen cuatro tipos de evidencia relevante en el análisis de rastreo de procesos: patrón (*pattern*), secuencia (*sequence*), rastreo (*trace*) y dar-cuenta (*account*)¹⁷.

- 6) Evaluar el peso inferencial de la evidencia. La evidencia se valora según los criterios de certeza y unicidad de cada pieza de evidencia que se recopiló.
- 7) Concluir basado en el método. La robustez de las evidencias dará validez a la presencia o ausencia del mecanismo causal propuesto. Esto permite una conclusión en el caso estudiado.
- 8) Estructurar narrativas descriptivas. Se elabora una narrativa de la evidencia que concluye acerca del mecanismo causal propuesta para explicar el caso de estudio.

¹⁴ En situaciones de investigación práctica, a menudo falta una explicación hipotética alternativa claramente delimitada de una parte de un mecanismo causal, e incluso si se tiene una alternativa relativamente clara, a menudo es difícil diseñar pruebas que no privilegien « h » sobre « ~ h », o viceversa. Incluso si hay una alternativa bien desarrollada, la prueba de dos hipótesis en conflicto para una parte de un mecanismo (h y ~ h) entre sí puede degenerar en el tipo de concurso de gladiadores, donde dos los hombres entran a domo de lucha, y solo un hombre se va (Beach y Pedersen, 2013 p. 97).

¹⁵ La única excepción es cuando es posible conceptualizar y poner en funcionamiento dos mecanismos competitivos de manera que estén compuestos por el mismo número de partes, cada una de ellas el polo opuesto de la otra y mutuamente excluyentes (Beach y Pedersen, 2013 pp. 89-90).

¹⁶ En el rastreo de procesos, esta evaluación se lleva a cabo utilizando conocimiento contextual de casos específicos; por lo tanto, podemos representar el proceso de evaluación simbólicamente como « o + k → e », donde « o » es una observación, « k » es conocimiento de casos específicos y « e » es la evidencia resultante producida por el proceso de evaluación. Después de la evaluación, el material empírico se puede denominar evidencia, que luego se puede utilizar para hacer inferencias, actualizan nuestra confianza en la presencia de un mecanismo causal hipotético (Beach y Pedersen, 2013 p. 79).

¹⁷ La evidencia del patrón se relaciona con predicciones de patrones estadísticos en la evidencia. La evidencia secuencial se ocupa de la cronología temporal y espacial de eventos predichos por un mecanismo causal hipotético. La evidencia de rastreo es evidencia cuya mera existencia proporciona pruebas de que existe una parte de un mecanismo hipotético. Y la evidencia dar-cuenta se ocupa del contenido del material empírico, como las minutas de las reuniones que detallan lo que se discutió o una explicación oral de lo que ocurrió en una reunión (Beach y Pedersen, 2013 p. 100).

- 9) Incorporar los resultados determinísticos al modelo analítico del IL. Se retoman los resultados del *process tracing* del mecanismo causal determinístico y después se analizan los jugadores, las preferencias, las reglas de juego y punto de decisiones para proponer un modelo que explique la lógica de funcionamiento del rompecabezas del caso único analizado.
- 10) Estructurar una narrativa analítica para el caso de países pequeños. Finalmente, se contrastan las hipótesis del IL, se incluyen también las narrativas de los partidos políticos y los grupos de presión de cada Estado, la gobernanza de las instituciones políticas nacidas del acuerdo intergubernamental y los resultados de la influencia geopolítica de las potencias en las naciones estudiadas.

CAPÍTULO II: MARCO TEÓRICO DE LA INTEGRACIÓN REGIONAL

A continuación, se presentan algunos aspectos ontológicos, precisiones epistemológicas, un breviarío de las teorías sobre la integración regional para después exponer los elementos teóricos clave del intergubernamentalismo liberal y presentar al final algunas de sus críticas y limitaciones incluso extensiones y adaptaciones para el caso estudiado.

A. Particularidades ontológicas

En el sentido de Tilly y Goodin (2006), se busca realizar una investigación cualitativa, utilizando una estrategia de investigación deductiva. Para esto, se adopta una ontología cercana al Estado, como unidad de análisis, pero en combinación con un realismo relacional (*relational realism*), pues se estudian las interacciones entre los Estados. Se utiliza una estrategia explicativa basada tanto en análisis de propensión (*propensity analyses*) como de análisis que se basan en mecanismos (*mechanism-based*), ya que se tratan las preferencias de los Estados y los acuerdos interestatales. Finalmente, se privilegian los mecanismos relacionales (*relational mechanisms*) en el marco de un paradigma positivista.

Es decir, por los fines de una investigación basada en estudio de caso: “Se busca una explicación selectiva de las características sobresalientes del objeto de estudio por medio de analogías causales parciales” (Tilly y Goodin, 2006 pp. 12-14). Además: “Se define mecanismo como explicaciones parciales de estructuras o procesos complejos” (Tilly y Goodin, 2006 pp. 12-14).

Se busca una explicación del objeto de estudio, por medio de un mecanismo causal. Por lo tanto, los episodios de integración regional de los Estados en Centroamérica, a pesar de ser un fenómeno complejo, es posible, con ciertas pautas, conocer, investigar y explicarlo.

Schmitter (2010) propone ubicar en un espacio bidimensional, entre la ontología y la epistemología, a las teorías sobre la integración regional. Contrasta y pondera las teorías que suponen *un proceso que reproduce* (énfasis propio) las características presentes en sus Estados miembros participantes y el sistema interestatal al que pertenecen, *versus* teorías que

suponen *un proceso que transforma* (énfasis propio) la naturaleza de estos actores nacionales soberanos y las relaciones que guardan entre sí.

En el caso del intergubernamentalismo [como teoría política sobre la integración regional en las relaciones internacionales], su ontología es reproductora, supone que: “Los actores dominantes siguen siendo los Estados nacionales soberanos que persiguen sus propios intereses unitarios” (Schmitter, 2010 p. 725) (véase Figura 1 supra).

B. Particularidades epistemológicas

En el intergubernamentalismo liberal (como variante del realismo, teoría de las relaciones internacionales), su epistemología se basa en eventos políticos prominentes, donde los Estados: “Controlan el ritmo y los resultados del proceso por medio de revisiones periódicas de sus obligaciones mutuas, contraídas en los tratados” (Schmitter, 2010 p. 725). El intergubernamentalismo liberal es una línea base (*baseline*), un marco (*framework*) para comprender y explicar los procesos de cooperación y conflicto de los países que convienen cierto proceso de integración regional.

Moravcsik (1993, 2001), argumenta tres supuestos básicos del liberalismo, para distinguirlo de sus alternativas realistas, institucionalistas y otras más epistémicas o constructivistas¹⁸. Estos supuestos son:

- i. Los actores fundamentales en la política internacional son individuos racionales y grupos privados, que se organizan e intercambian para promover sus intereses;
- ii. Los Estados (u otras instituciones políticas) representan algún subconjunto de la sociedad, cuyos intereses tratan de ser conseguidos por los funcionarios estatales racionales a través de la política mundial; y
- iii. La configuración de las preferencias de Estado determina la conducta del Estado. La distribución y la interacción entre las preferencias de diferentes Estados, incide determinantemente en la conducta interestatal (pp. 5-7).

Es decir, la teoría liberal privilegia causalmente la variación en la configuración entre las preferencias estatales, mientras que trata las configuraciones de capacidades (centrales para

¹⁸ La literatura de Moravcsik referida en esta sección está disponible en idioma inglés sin traducción oficial al castellano, aquí se presenta una versión libre apoyada oportunamente en Mariscal (2003).

el realismo) e información (central para el institucionalismo) *como si* fueran restricciones fijas o endógenas a las preferencias estatales (Moravcsik, 2001). De este núcleo teórico se desglosan tres variantes del liberalismo: i) *ideacional* o ideación; ii) comercial y iii) republicano.

El primero se enfoca en la compatibilidad de las preferencias sociales a través de bienes colectivos fundamentales como la unidad nacional, las instituciones políticas legítimas y la regulación socioeconómica. El segundo se centra en los incentivos creados por las oportunidades de transacciones económicas transfronterizas y el tercero se concentra en la naturaleza de la representación nacional y las posibilidades resultantes de una conducta de *búsqueda de rentas* (Moravcsik, 2001) ¹⁹.

En cuanto a la integración regional, diversas teorías han propuesto su conceptualización, incluso estudiándola como objeto principal, independiente de los Estados. La propuesta de investigación actual, por el contrario, busca una explicación de la integración regional y tiene como objeto de estudio a los Estados. Se debe entender la integración en dos sentidos:

“En un sentido amplio, la integración regional es un proceso multidimensional cuyas expresiones incluyen iniciativas de coordinación, cooperación, convergencia e integración profunda, y cuyo alcance abarca no solo las temáticas económicas y comerciales, sino también las políticas, sociales, culturales y ambientales” (Cepal, 2014 p. 9).

En un sentido restringido, el presente estudio entiende la integración política regional como periodos de coordinación de políticas a través de instituciones internacionales, elegidos de forma racional por los Estados.

A continuación, se expone el intergubernamentalismo liberal, como una perspectiva alterna para estudiar la integración política regional de los Estados en Centroamérica.

¹⁹. Pindyck y Rubinfeld (2009) define la búsqueda de rentas económicas como: “Gastar dinero en esfuerzos socialmente improductivos para adquirir poder de monopolio, mantenerlo o ejercerlo” (p.419).

C. El intergubernamentalismo liberal

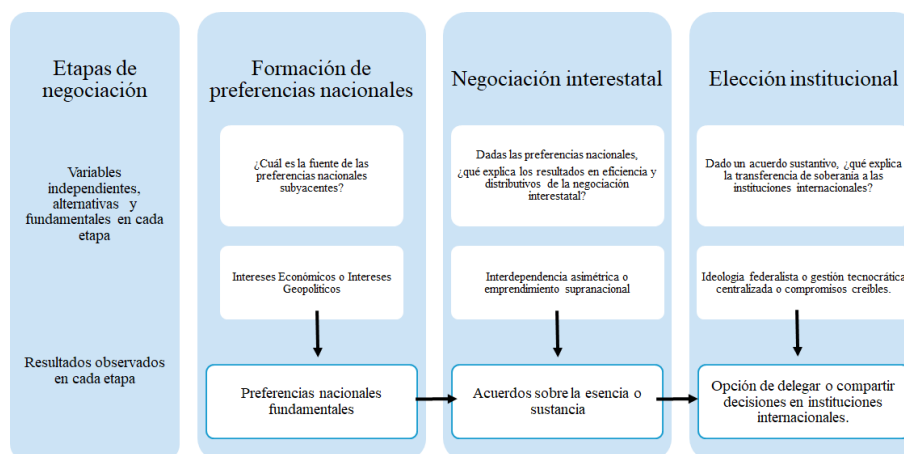
Entre las diversas teorías de la integración regional, Malamud (2011) señala que el intergubernamentalismo liberal (IL) concibe este fenómeno como el resultado de la decisión soberana de un grupo de Estados vecinos.

Aquí se presenta un resumen del marco racionalista que sostiene la perspectiva del IL propuesto por Moravcsik (1993, 1998, 2018). Este trata de responder ¿qué motiva a los Estados a iniciar y promover una participación constructiva en políticas específicas de una comunidad política? ¿qué Estados y grupos sociales son los que más influencia tienen sobre la política? ¿en cuáles condiciones los Estados consideran adecuado *delegar* o *colocar en común* la soberanía en instituciones supranacionales o convertirse o ser miembros de la comunidad?

El punto de partida de la elaboración teórica del IL es la confección de un marco racionalista²⁰. De acuerdo con Moravcsik (1998, citado en Mariscal, 2003):

“Dicho marco se desagrega en una secuencia causal de tres estadios: i) formación de la preferencia nacional, ii) negociación interestatal y iii) elección institucional. Los Gobiernos formulan primero las preferencias nacionales, que son confrontadas posteriormente con las de otros Gobiernos miembros en negociaciones interestatales y finalmente se elige poner en común o delegar soberanía o no en las instituciones supranacionales a fin de garantizar los acuerdos” (p. 219).

Figura 4 La cooperación internacional: un marco racionalista



Fuente: Moravcsik (1998).

²⁰ Por marco -en cuanto diferente de teoría o de modelo- se entiende una serie de supuestos, susceptibles de desagregar el fenómeno por explicar en elementos, que pueden tratarse separadamente.

Moravcsik (1998) defiende su propuesta como una teoría de rango medio²¹ que, desde un enfoque racional, tripartito y multicausal, plantea explicar la decisión de cooperar internacionalmente (proyecto de integración regional) como un proceso de tres etapas, en el que los Estados (actores principales y racionales) primero definen las preferencias, después participan en negociaciones interestatales y, por último, diseñan instituciones comunes. Cada etapa se separa y se explica por una teoría particular, pero que son complementarias.

Adopta una teoría específica para cada etapa, una teoría *liberal* o social de la formación de preferencias nacionales, una teoría de negociación de las negociaciones internacionales y una teoría funcional de la elección institucional. Cada una de estas explicaciones presenta proposiciones concretas, derivadas de la teoría, para evaluarse en comparación con explicaciones alternativas. Los resultados de la cooperación se explican solo al final de la secuencia multicausal.

En síntesis, para Moravcsik (2018), el IL modela episodios de innovación política de un caso de integración regional, como un proceso de tres etapas en el que los Estados primero definen las preferencias, después participan en negociaciones interestatales y, finalmente, diseñan instituciones comunes, donde la convergencia de las preferencias permite avanzar en la integración.

Mariscal (2003) señala que esta secuencia tripartita es consistente con los supuestos racionalistas de la mayoría de las grandes teorías de relaciones internacionales, en especial se destaca como supuestos clave el Estado, entendido como: “Instrumento político principal, mediante el cual los individuos y grupos sociales internos intentan influir en las negociaciones internacionales y que ese Estado actúa como actor racional y unitario hacia el exterior en nombre de sus miembros” (Mariscal, 2003 p. 219).

²¹ Dougherty y Pfaltzgraff (1993) señalan como “gran” teoría aquella que propone explicar de forma generalizada una amplia gama de fenómenos, entre ellas: las teorías de cambio; las teorías realistas (o de poder) y el neorealismo; y las teorías de los sistemas. En el caso de teorías parciales, de mediano alcance, están pensadas para explicar una rama limitada de fenómenos con unas pocas variables, estas incluyen las vinculadas con: a) la influencia del entorno geográfico; b) modelos de comunicaciones y formadores de comunidad; c) funcionalismo e integración sectorial; d) disuasión; e) desarrollo internacional y conflicto; f) los correlatos de la guerra; g) comportamiento de las alianzas; h) comportamiento en las negociaciones; i). toma de decisiones (p. 20). También véase Blaikie (2007, p. 131); y Della Porta, Donatella y Michael Keating (2013, p. 387).

1. La formación de preferencias

El primer estadio del IL son las preferencias nacionales. De acuerdo con Moravcsik (1998):

“Se definen como un conjunto ordenado y ponderado de valores plasmados en futuros acuerdos o resultados sustantivos, que pueden resultar de la interacción de la política internacional. Las preferencias, reflejan los objetivos de aquellos grupos domésticos que influyen en el aparato estatal; se asume que son estables dentro de cada posición preliminar o inicial en cada tema por cada país en cada negociación, pero no necesariamente a través de negociaciones, temas o países” (p. 24).

Las preferencias son los objetivos sustantivos que motivan a los Estados a adoptar políticas y estrategias. Las preferencias sociales específicas se derivan en última instancia de la *interdependencia funcional específica del problema*, material o ideal, entre las redes transnacionales de individuos y grupos sociales (Moravcsik, 2018)²².

“Las preferencias comprenden no solo un resultado preferido (“punto ideal”), sino una gama completa de resultados hipotéticos (“ordenamiento”), la fortaleza del apoyo para un resultado (“intensidad”), la tolerancia del riesgo y la pérdida (“aceptación de riesgo”), un período de tiempo deseado en el que se realizan (“horizonte de tiempo”) y sensibilidad a los costos de comportamiento (“compensaciones”)” (Moravcsik, 2018 p. 4).

Dos grandes categorías de motivaciones subyacen a las preferencias nacionales a favor y en contra de la integración en el caso europeo, pero que pueden ser un punto de inicio para el caso centroamericano: geopolíticas y económicas.

“Las preferencias geopolíticas o ideológicas vinculan las políticas económicas con las metas políticas y militares, se interesan sobre todo por las consecuencias indirectas de la integración económica y predicen impulso u oposición a ésta por parte de los Gobiernos según su percepción de generación de externalidades geopolíticas positivas o negativa con ella. Las preferencias de política económica enfatizan las consecuencias directas, siendo la cooperación un medio para los Gobiernos de reestructurar las externalidades de política económica y se centran no menos sobre las consecuencias distributivas que sobre la eficiencia de la coordinación” (Mariscal, 2003 p. 220).

En la Tabla 1 se presentan las motivaciones geopolíticas y económicas que tienen su origen en diferentes teorías de la cooperación de donde se derivan hipótesis en competencia y excluyentes.

²². El concepto de *interdependencia funcional específica del problema* es más amplio que las presiones de productores o intereses económicos utilizados en Moravcsik (1998).

2. La negociación interestatal

El segundo estadio del IL es la negociación. Debido a la heterogeneidad de las preferencias nacionales, es necesario emprender negociaciones entre los gobiernos, con el fin de configurar una cooperación mutuamente beneficiosa. Es decir, los Estados con diversas preferencias negocian en un esfuerzo por alcanzar un acuerdo concreto. Moravcsik (1998) señala que:

“La negociación interestatal es el proceso de elección colectiva a través del cual se identifican los acuerdos potenciales y se selecciona uno. En la lógica de teoría de juegos, son juegos de coordinación con consecuencias distributivas. En tales “*juegos de negociación*”, las configuraciones de las preferencias nacionales (determinadas a nivel nacional) se definen como el “*espacio de negociación*” de posibles acuerdos a ser ratificados, todos los cuales son resultados de un equilibrio, es decir, todos los Gobiernos los prefieren a las alternativas unilaterales o de coalición.

Dado que dichos acuerdos imponen pérdidas y ganancias diferenciales en los países, los Gobiernos rara vez son indiferentes entre ellos. Por tanto, a menudo se cuestiona la precisa naturaleza de la coordinación de políticas, su velocidad, su alcance y los pagos colaterales asociados” (p. 51).

Los modelos de negociaciones iniciales asumen que las preferencias de los Estados son de suma positiva donde todos los países se beneficiarán de un acuerdo. ¿Cómo se explican los términos específicos del acuerdo? Es necesario tener en cuenta dos dimensiones: i) eficiencia²³ y ii) distribución de las ganancias²⁴, que se explican por dos distintas teorías de la negociación en competencia (Moravcsik, 1998).

En el caso de la eficiencia, el IL postula que los gobiernos generalmente poseen suficientes incentivos, experiencia y recursos para negociar de manera eficiente. Los Estados pueden diseñar propuestas, iniciar negociaciones, identificar posibilidades de ganancias conjuntas, alcanzar compromisos y crear normas e instituciones sin la intervención de mediadores externos a costos que son mucho menores que los beneficios potenciales de la cooperación (Moravcsik, 2018).

²³ Eficiencia de Pareto: una asignación es eficiente en el sentido de Pareto si no es posible mejorar a un agente sin que el otro empeore. Es decir, una asignación considerada como eficiente se identifica con situaciones de prosperidad o bienestar social máximo en el que los individuos alcanzan su nivel de utilidad de forma natural, hasta el punto en el que no es posible que este nivel aumente sin perjudicar a los demás.

²⁴ Trata de responder a la pregunta sobre ¿cómo se distribuyen o dividen los beneficios de la cooperación entre las partes?, es decir quién *ganó* y quien *perdió* en las negociaciones.

Tabla 1 Formación de preferencias nacionales: teorías e hipótesis

Dimensiones	Ideas e Intereses Geopolíticos ("Externalidades de Seguridad")	Interés Económico ("Teoría de la política endógena")
Variaciones entre temas y/o países	<p>Las posiciones varían según el país en función del compromiso ideológico con el federalismo o la amenaza político-militar percibida.</p> <p>La política exterior y la cooperación en defensa son cuestiones particularmente importantes.</p> <p>En general, Alemania es más favorable a la integración, Francia menos y Gran Bretaña menos.</p>	<p>Las teorías de políticas endógenas predicen que las posiciones varían según el país y el tema. En el comercio y la agricultura, las posiciones varían según las preocupaciones de los productores, con productores más competitivos a nivel regional que favorecen la liberalización. En la armonización regulatoria, las posiciones varían según la competitividad y también entre países más ricos que favorecen estándares altos. En política monetaria, la posición varía según el país, y los países favorecen la cooperación cuando son compatibles con las tasas de inflación domésticas. En política exterior y de defensa, las predicciones son las mismas que las de la explicación geopolítica.</p>
Tiempo de los cambios de preferencias	<p>Los cambios en las preferencias y políticas comienzan en un punto y preceden a la resolución de los principales eventos geopolíticos que revelan nueva información. Generalmente esperamos con el tiempo que el asunto de la URSS o las colonias disminuya; el asunto o preocupación por Alemania permanece constante; el asunto o preocupación por el federalismo puede profundizarse.</p>	<p>Los cambios en las preferencias y políticas inician en un punto y preceden a la resolución de los principales problemas económicos. Las preferencias para la integración se intensifican lentamente con el tiempo a medida que aumentan los flujos comerciales, la movilidad del capital y la convergencia de políticas.</p>
Consistencia de la política y negociación de las demandas	<p>La política de la CE es consistente con la geopolítica concurrente en otros foros. Las principales demandas de negociación son geopolíticas, mientras que las grandes concesiones pueden ser económicas.</p>	<p>La política de la CE es consistente con la política económica exterior concurrente. Las principales demandas de negociación son económicas, mientras que las grandes concesiones pueden ser geopolíticas.</p>
Clivajes nacionales o domésticos	<p>Los actores clave son los ministerios extranjeros y de defensa, tal vez la opinión de la élite, los partidos gobernantes y los jefes ejecutivos.</p> <p>Los principales clivajes reflejan evaluaciones de amenazas divergentes o creencias ideológicas fundamentales (por ejemplo, nacionalista contra internacionalista, comunistas contra centristas).</p>	<p>Los actores clave son los grupos de interés sectorial y factorial y los funcionarios económicos, tal vez la opinión de la élite, los partidos gobernantes y los jefes ejecutivos. Los grandes clivajes reflejan preocupaciones sobre la competitividad. Los grupos interesados en la regulación pueden involucrarse, especialmente cuando están bien organizados o representados.</p>
Contenido de las deliberaciones nacionales o domésticas	<p>Una jerarquía de problemas clara lleva a los funcionarios a otorgar prioridad al logro eficiente de los objetivos geopolíticos. La adaptación eficiente a la situación de seguridad se considera "necesaria".</p>	<p>La falta de una jerarquía clara lleva a los funcionarios a otorgar prioridad al logro de los objetivos económicos en diversas áreas e intereses geopolíticos e ideas en asuntos extranjeros, de defensa y, a veces, en áreas de tipo institucional. La adaptación a la situación económica es vista como "necesaria".</p>

Fuente: Moravcsik (1998).

Además, en las negociaciones se permite que terceros proporcionen asistencia logística y técnica, distinguiendo claramente entre participación e influencia genuina. Los mediadores informales solo pueden ser influyentes si brindan una experiencia, información o legitimidad decisivas que los Estados miembros no poseen. Para explicar los casos en los que las negociaciones parecen ineficientes, el IL apunta, en cambio, a preferencias nacionales subyacentes incompatibles (Moravcsik, 2018).

En el caso de la distribución, debido a que las negociaciones tienden a ser eficientes, una pregunta más crítica es cómo se distribuyen las ganancias. Los Estados participan en juegos de negociación tipo Nash²⁵, con base en el valor relativo para ellos de sus alternativas a un acuerdo negociado. Además, sostiene que el poder de negociación relativo de los Estados depende de la *interdependencia asimétrica*: es decir, de la distribución desigual de las ganancias del acuerdo en relación con los beneficios de las acciones unilaterales o acuerdos alternativos (Moravcsik, 2018).

Los Estados que se benefician menos de un acuerdo específico, en comparación con las alternativas unilaterales y colectivas o que enfrentan los mayores costos netos de ajuste, generalmente son los que mejor pueden amenazar la falta de cooperación. Por lo tanto, obtienen concesiones marginales, compromisos y pagos colaterales de otros.

Mariscal (2003), lo resume de la siguiente forma: “Por un lado, la teoría supranacional de la negociación destaca el rol decisivo de los funcionarios supranacionales suministrando información, ideas y gestión, configuradoras de los acuerdos vinculantes, dentro de un contexto transaccional de altos costos” (p. 221).

Por el contrario, la teoría intergubernamental de la negociación apunta a la demanda social de la cooperación como la condicionante de las negociaciones, en las que los gobiernos miembros tienen información, ideas y capacidad gestora, cuyo problema central es la distribución de las ganancias, determinadas por el poder relativo de cada Estado (Mariscal, 2003).

²⁵ El juego de Nash es usado para modelar las interacciones de negociación. En el juego, dos jugadores demandan una porción de algún bien. Si la cantidad total solicitada por los jugadores es inferior a la disponible, ambos jugadores obtienen su petición. Si su solicitud total es mayor que la disponible, ningún jugador recibe su petición. Una solución de negociación de Nash es una solución Pareto- eficiente de un juego de negociación (véase Nash, 1950).

La negociación interestatal asume tres supuestos:

“i) las negociaciones de enmiendas de tratados se realizan en un ambiente no coercitivo de votación por unanimidad; ii) los costos de transacción de generación de información e ideas son bajos; y iii) la distribución de beneficios refleja el poder de negociación relativo” (Mariscal, 2000 p. 144).

Tanto la teoría de la negociación supranacional como la teoría de la negociación intergubernamental generan hipótesis en competencia o excluyentes en tres dimensiones: i) disponibilidad de información e ideas; ii) proceso negociador; iii) eficiencia y distribución de resultados. La Tabla 2 presenta las dos teorías, las tres dimensiones y sus hipótesis.

3. La elección institucional

El tercer estadio es la elección institucional. Es decir, si los Estados con diversas preferencias logran un acuerdo sustantivo, entonces en una tercera etapa los gobiernos comparten y delegan el poder a las instituciones comunitarias.

Moravcsik (2018) reconoce que esta etapa se basa en la *teoría del régimen*:

“Que trata a las instituciones internacionales como instrumentos para ayudar a los Estados a implementar, elaborar, hacer cumplir y extender contratos incompletos en condiciones de incertidumbre” (p.1654).

Según Moravcsik (2018):

“Los regímenes establecen reglas y procedimientos para coordinar el comportamiento, elaborar detalles de implementación, distribuir beneficios, monitorear el cumplimiento, estructurar castigos y negociar acuerdos adicionales. Esto reduce los “*costos de transacción*” de la cooperación, porque las reglas preexistentes (o las reglas sobre cómo hacer nuevas reglas) estructuran las nuevas decisiones” (p. 1654)²⁶.

²⁶. Ayala (2000) define costos de transacción como un abanico de costos institucionales que incluyen costos de información, negociación, diseño, vigilancia y cumplimiento de contratos y protección de derechos de propiedad (Ayala, 2000 pp. 183-184).

Tabla 2: Negociación interestatal: teorías e hipótesis

Dimensiones	Teoría de la Negociación Supranacional	Teoría de la Negociación Intergubernamental
Distribución subyacente de información e ideas.	La escasez y la asimetría de información e ideas técnicas, políticas y legales, en relación con las apuestas, dejan a los Estados menos informados que los funcionarios de la CE. Los funcionarios de la CE se benefician de una mayor neutralidad, habilidad política, experiencia técnica, coherencia administrativa o centralidad en las redes transnacionales. Las posiciones nacionales deben ser inestables, debido a los cambios en la información disponible durante las negociaciones.	El bajo costo en relación con las apuestas significa que la información y las ideas se distribuyen de manera amplia y uniforme entre los gobiernos de los países y las coaliciones nacionales, sin ninguna ventaja supranacional. Las asimetrías residuales reflejan la intensidad relativa de las preferencias con respecto al tema en cuestión. Las posiciones nacionales son estables.
Proceso de negociación	La escasez de información e ideas significa que los gobiernos nacionales no pueden proporcionar niveles óptimos de emprendimiento político. Observamos muy pocas propuestas innovadoras, mediación insuficiente entre los Estados o movilización inadecuada de coaliciones nacionales. Los emprendimientos supranacionales explotan su ventaja comparativa y llenan el vacío. Las negociaciones se ocupan principalmente de lograr un resultado eficiente.	Los gobiernos nacionales y los grupos sociales más interesados pueden actuar como empresarios de políticas eficaces. Ellos Inician, median y movilizan coaliciones nacionales. Los emprendedores supranacionales no disfrutan de una ventaja comparativa en el emprendimiento. Las negociaciones se centran casi exclusivamente en la distribución de ganancias.
Resultados: eficiencia y distribución.	Los acuerdos Pareto-eficientes requieren una intervención supranacional, particularmente cuando se trata de propuestas innovadoras, vínculos complejos ("paquetes de ofertas") o conflictos de distribución intensos. Los acuerdos están sistemáticamente sesgados hacia los resultados preferidos por los actores supranacionales. Los vínculos complejos ("paquetes de ofertas") se logran fácilmente, pero solo con la asistencia de funcionarios supranacionales.	Los acuerdos son eficientes incluso sin intervención supranacional. Los Gobiernos que ganan más ofrecen los compromisos o pagos secundarios más significativos. Las concesiones en el margen están sistemáticamente sesgadas hacia los resultados preferidos por los gobiernos con menos probabilidades de apoyar el acuerdo "central". Cuando son creíbles para los países amenazantes y costosos para los gobiernos objetivo, las amenazas de salida y exclusión cambian el resultado hacia los Estados que representan la amenaza. La oposición interna de los perdedores limita los vínculos entre asuntos ("ofertas de paquetes"). Incluso dentro de las áreas temáticas, las concesiones vinculadas son poco probables cuando las preferencias de los grupos son intensas, como ocurre con los agricultores. Cuanto más poderoso sea el grupo, más probable es que un vínculo imponga costos a grupos no organizados o no representados, como consumidores, contribuyentes o productores de terceros países.

Fuente: Moravcsik (1998).

Aunque el IL se enfoca en la coordinación de políticas, existe oportunidad de profundizar en el estudio del diseño de las instituciones²⁷. Moravcsik (1998) se cuestiona:

“¿Cuándo y por qué los Gobiernos nacionales deciden poner en común o delegar soberanía en las instituciones comunitarias? Por puesta en común de la soberanía se entiende la toma de decisiones mediante votación no unánime y la delegación de la soberanía es cuando la toma de decisiones autónomas por las instituciones supranacionales sin intervención del voto de los Estados ni veto unilateral” (p. 67).

Existen tres posibles explicaciones: i) ideología federalista; ii) gestión tecnocrática; iii) credibilidad de los compromisos.

En la primera teoría prevalecen convicciones o creencias acerca de la soberanía, donde una parte de las élites, los partidos y el público de cada nación son federalistas y otros nacionalistas. La segunda teoría se enfoca en la necesidad de concentrar en expertos la gestión de economías transnacionales complejas y modernas. La tercera teoría es una explicación de la elección institucional basada en la necesidad de compromisos políticos creíbles en el futuro, eliminando la opción de control de gobiernos posteriores.

Aquí se formulan diferentes hipótesis en competencia y excluyentes en torno a tres dimensiones: i) delegación y puesta en común de soberanía; ii) clivajes y discursos domésticos; iii) forma institucional.

Mariscal (2003) lo detalla de la siguiente forma. En la primera dimensión, la ideología federalista señala que varía por países, existen mayores presiones en cuestiones ideológicamente más relevantes; la gestión tecnocrática señala que varía por temas, en especial cuando el conflicto distributivo es bajo y los temas o cuestiones son complejas; en el caso de la credibilidad. Esta señala que varían por países y cuestiones o temas, emerge ante ganancias conjuntas, incentivos para el cumplimiento, induce la delegación, mientras la preocupación por la obstrucción o el favoritismo induce la puesta en común.

En la segunda dimensión, la ideología federalista señala que los clivajes domésticos enfrentan a federalistas y nacionalistas. El discurso nacional enfatiza la ideología; en el caso

²⁷ La experiencia de la Unión Europea señala que los Estados poseen una amplia gama de opciones flexibles para institucionalizar acuerdos, muchos de los cuales involucran normas informales y agrupaciones intergubernamentales, e incluso mecanismos de compromiso nacionales, en lugar de una delegación formal a una autoridad supranacional (Moravcsik, 2018 p. 9).

de la gestión tecnocrática se presentan presiones de los expertos y funcionarios, el discurso nacional resalta las soluciones tecnocráticas; en el caso de la credibilidad los grupos internos que favorecen o se oponen a los objetivos políticos tienen la misma visión sobre la transferencia de soberanía, el discurso nacional enfatiza el cumplimiento de los compromisos (Mariscal, 2003).

En la tercera dimensión, la ideología federal fortalece a los decisores democráticos o ideológicamente legítimos; en el caso de la gestión tecnocrática favorece a los expertos tecnocráticos y en el caso de la credibilidad, se establecen actores y procedimientos que garantizan el cumplimiento predecible y correcto (Mariscal, 2003). En la Tabla 3 se presentan las dimensiones, las teorías y las hipótesis en cada caso.

D. Limitaciones y extensiones

Existen dos limitaciones del enfoque propuesto, una general y otra particular al caso de estudio.

Las primeras fueron planteadas en la revisión de la literatura, tales como la falta de una teoría general, no considerar factores o actores supranacionales, no consideran como determinantes culturales o comportamiento de los ciudadanos en cada nación, entre otras.

A continuación, se presentan algunas consideraciones particulares.

1. Particulares

Entre las principales limitaciones del IL como teoría de alcance medio, se encuentran los factores exógenos que pueden condicionar la formación de preferencias, el resultado de las negociaciones o los compromisos creíbles para delegar soberanía o gestionarla de forma conjunta.

En particular al caso de estudio propuesto existen tres condicionantes: i) los grupos de presión en el gobierno nacional; ii) la gobernanza de las instituciones intergubernamentales y supranacionales y iii) el grado de influencia geopolítica de potencias mundiales en los países pequeños (ver Figura 5).

Tabla 3: Elección institucional: teorías e hipótesis

Dimensiones	Ideología federalista	Gerencia tecnocrática	Credibilidad de compromisos
<p>Variación por países</p> <p>Variación por temas</p> <p>Variación por países y temas</p>	<p>El apoyo para la delegación y la puesta en común varía según los países, no las temáticas. La distinción más importante es la división entre Gobiernos federalistas y nacionalistas.</p> <p>La presión es más fuerte cuando los problemas son ideológicamente importantes, por ejemplo, aumento del poder parlamentario de la CE.</p>	<p>El apoyo a la delegación y la puesta en común varía según los temas, no entre los países.</p> <p>La delegación y tal vez la puesta en común son particularmente probables cuando el conflicto de distribución es bajo y los problemas son técnica, legal o políticamente complejos.</p>	<p>El apoyo para la delegación y la puesta en común varía según los países y las temáticas, en paralelo con el apoyo nacional para la cooperación sustantiva.</p> <p>La delegación institucional y la puesta en común emergen cuando las ganancias conjuntas y la incertidumbre futura ponen en duda los acuerdos intertemporales. Los Gobiernos con preferencias extremas, con mayor riesgo de ser superados o rechazados, tienden a ser cautelosos.</p> <p>La preocupación por el cumplimiento induce la delegación: la preocupación por la obstrucción o el favoritismo (<i>log-Rolling</i>) induce hacia la puesta en común (<i>pooling</i>).</p>
<p>Clivajes y discursos nacionales o domésticos</p>	<p>Los clivajes domésticos enfrentan a los federalistas europeos contra oponentes nacionalistas. El apoyo tiende a centrarse en los parlamentos nacionales, los partidos y movimientos federalistas, o la opinión pública. El discurso interno, incluso entre bastidores, hace hincapié en la ideología.</p>	<p>La presión para la delegación y la puesta en común proviene de expertos y funcionarios, con un papel secundario para los partidarios de la élite social de una política determinada. El discurso doméstico enfatiza soluciones tecnocráticas óptimas a los problemas a través de la planificación central.</p>	<p>Los grupos domésticos que favorecen o se oponen a los objetivos de la política tienen la misma opinión sobre las transferencias de soberanía. El discurso doméstico se enfoca en asegurar compromisos de implementación y cumplimiento. Más grupos populistas siguen siendo escépticos.</p>
<p>Forma Institucional</p>	<p>Las instituciones empoderan a los demócratas o de otra manera a aquellos ideológicamente legítimos tomadores de decisiones, encabezados por los parlamentarios federalistas ya sean nacionales o europeos.</p> <p>La vigilancia provee un refuerzo a la legitimidad democrática y el control.</p>	<p>Las instituciones empoderan a los expertos tecnocráticos. Se requiere una supervisión democrática, legal o política mínima, porque hay pocos intereses en conflicto en áreas de consenso tecnocrático.</p>	<p>Las instituciones establecen actores y procedimientos que aseguran un cumplimiento o implementación predecibles, generalmente justos. Los Gobiernos nacionales limitan cuidadosamente el alcance de los mandatos que generan una relación inversa entre el alcance y la extensión de los mandatos. Para reforzar la credibilidad, la participación democrática es limitada.</p>

Fuente: Moravcsik (1998).

En la primera condicionante la formación interna de las preferencias nacionales se revela con la acción de los gobiernos. Sin embargo, la política exterior, la política comercial y de inversiones como políticas públicas, en su formulación o ejecución puede incidir grupos de presión con intereses locales, transnacionales o particulares²⁸, entre otros.

Por ejemplo, dos estudios enfocan a las elites empresariales como grupo de presión. Bull *et al.* (2014) estudian los grupos empresariales y las formas cambiantes de las élites económicas centroamericanas, también Valdez (2015) estudia el gobierno de las elites locales para el caso de los países del triángulo norte.

Estos grupos de presión sobre otros son muy importantes para el estudio de la integración política regional de los Estados. Sin embargo, y como reconoce Moravcsik (2018), tienen un segundo plano en el intergubernamentalismo liberal.

En la segunda condicionante, además de la elección de un tipo de institución con sentido intergubernamental o supranacional, su funcionamiento va más allá de su mandato inicial. Colomer (2001, 2002) señala que los estudios de estas instituciones políticas deben entenderse como reglas del juego político, pero también como organizaciones políticas. Surge el interés de realizar estudios comparados de aspectos como las elecciones, los partidos y sistema de partidos, las instituciones regionales, la toma de decisiones interinstitucionales, entre otros.

Para el caso de estudio, Solís (2012), Caldentey (2010) y Santos (2014) muestran los problemas de gobernanza del SICA, tanto en la interpretación de su mandato como en la gestión pública de las organizaciones que la integran.

Por último, en la tercera condicionante, dados los hechos históricos de intervención e interferencia de grandes potencias en la región centroamericana señalados por Torres (1989), Pérez (1999), Sánchez (2010) y Pettiná (2017), es necesario plantear que, en el caso de Estados pequeños dentro de la periferia de fuerzas hegemónicas mundiales, estos Estados tienden a ser influenciados

²⁸ Para Jerez (1997) un grupo de presión significa: “Una organización o colectivo de personas -físicas o jurídicas- que ante todo busca influir en política o promover sus ideas dentro de un contexto económico y político determinado, incidiendo en el proceso de toma de decisiones mediante su actuación sobre los poderes ejecutivos, legislativo y/o judicial -directamente o a través de la opinión pública- para intentar moldear la formulación de políticas públicas y condicionar su implementación” (Jerez, 1997 p. 297)

de diversas formas, como intervenciones directas económicas, políticas o militares²⁹. En particular, al estudiar el caso de Guatemala, Honduras y El Salvador históricamente son sujetos de influencia de EE. UU.

En el IL esto se considera como interdependencia exógena o tendencias de largo plazo de la globalización. Moravcsik (2018) plantea el reto del IL de aplicarlo en el contexto de países *pequeños* o en la periferia de potencias mundiales.

Esta brecha teórica del IL se trata de complementar con la teoría sobre los grupos de presión y los partidos políticos de cada nación que busca armonizarse con la formación de preferencias nacionales, también se utiliza el análisis de la gobernanza de las instituciones políticas supranacionales e interinstitucionales. Finalmente, se ocupa la teoría del realismo político de las relaciones internacionales para explicar la influencia de una potencia hacia un Estado pequeño.

Además, en el diseño metodológico se adapta, por esto, se propone un abordaje de tres pasos. Uno utilizando el *process tracing* y un mecanismo causal determinista con base en Beach y Pedersen (2013, 2019); un segundo paso utilizando las narrativas analíticas aplicadas por Moravcsik (1998) con hipótesis en competencia; y un tercer paso donde se propone un análisis del caso según el intergubernamentalismo liberal adaptado para países pequeños (véase Figura 5).

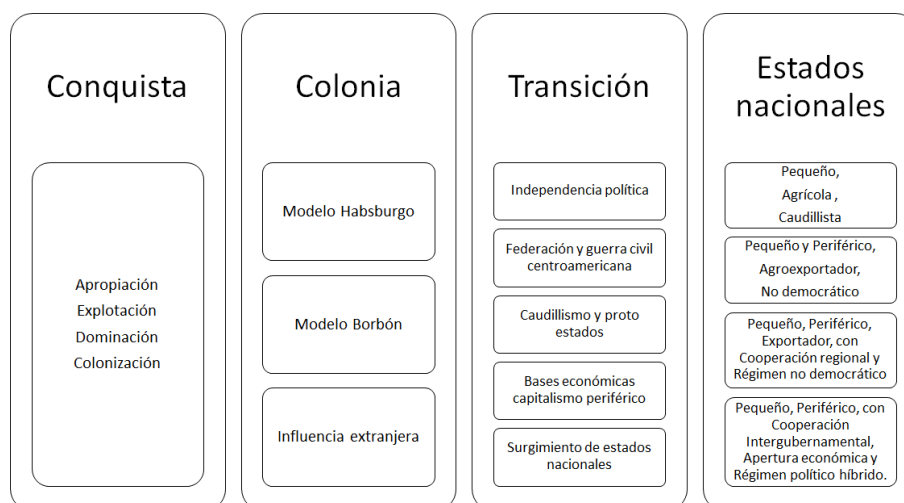
²⁹ Murillo (2008), en su estudio sobre la política exterior de países pequeños en contextos hegemónicos, señala que el hegemón es una construcción colectiva entre las superpotencias y las aspirantes, las potencias medias tanto aliadas como adversarias y los micro y pequeños estados que conducen a restricciones mutuas y a la definición del rol y liderazgo hegemónico.

CAPÍTULO III: HISTORIA DE LOS ESTADOS EN CENTROAMÉRICA

En este capítulo se presenta una síntesis histórica de la integración regional de los Estados en la Centroamérica histórica³⁰. Se explica algunos rasgos en la formación de los estados nacionales en su transición de proto-estados hacia estados unitarios, independientes y soberanos dentro de una comunidad política, aunque influenciados por potencias extranjeras.

Para abordar la trayectoria, después de la conquista española de los pueblos originarios, se exponen tres *momentos* históricos. El primero es la Colonia; el segundo es la transición del régimen colonial hacia la formación de los Estados y sus regímenes políticos; el tercero describe la creación de los Estados nacionales que han evolucionado hasta el presente (véase la Figura 6).

Figura 6 Línea histórica de la región



Fuente: Elaboración propia.

³⁰ La historia general de Centroamérica se puede tejer desde diversos ángulos. Torres (1994) expone seis etapas históricas: i) la historia antigua o aborigen; ii) el régimen colonial (1524-1750); iii) la ilustración y el liberalismo (1750-1870); iv) las repúblicas agroexportadoras (1870-1945); v) desde la posguerra a la crisis (1945-1979); la historia inmediata (1979-1991). Pérez (1999) lee la historia desde los condicionantes del medio natural en el que habitan las personas, distingue seis etapas históricas: i) el pasado colonial (1520-1821); ii) la independencia y la formación de los estados nacionales (siglo XIX); iii) El crecimiento empobrecedor (1900-1945); iv) las desigualdades crecientes (1945-1980); v) revolución y guerra civil (1980-1992); vi) el sendero de la reconstrucción y la paz. Vega señala seis etapas: i) la formación de la República (1821-1870); ii) la República Liberal y la inserción en el mercado mundial (1879-1929); iii) la crisis del estado liberal oligárquico y la transición reformista (1929-1948); iv) la modernización de las estructuras y la integración regional (1948-1978); v) la crisis estructural (1978-1990); y vi) la recomposición estructural (1990-1998) (Vega, citado en Murillo, 1999 pp. 4-5).

Se conoce que Cristóbal Colón exploró la costa de Centroamérica en su cuarto viaje y en el Golfo de Honduras tomó contacto con las culturas precolombinas en el año 1502. La conquista efectiva comenzó hasta los años de 1520. Hubo dos oleadas de expediciones convergentes: desde México por Hernán Cortés y desde Panamá por (Núñez de) Balboa, precedidas por epidemias de viruela, neumonía y tifus que diezmaron las poblaciones aborígenes (Pérez, 1999).

Grosso modo, la expansión monárquica de los reyes católicos, después del imperio español y luego de la exploración de los territorios, se materializó en la guerra de conquista, la apropiación de los recursos, la dominación de la población y la creación de asentamientos españoles junto con la colonización y administración de los territorios, aunque en distintos matices e intensidades.

A. La Colonia

La Colonia fue un régimen surgido de la violenta conquista y sometimiento de los pueblos originarios dentro del espacio geográfico llamado istmo centroamericano. La región se caracterizó por un aislamiento geográfico y económico, con una fragmentación administrativa, militar y política que alentó el localismo político y la autarquía económica. La colonia española, para Wortman (1983), se puede analizar desde dos grandes periodos, la etapa de los Habsburgo y la etapa de los Borbón.

El primero, lo que se conoce como el modelo Habsburgo, creó una sociedad dual con un régimen descentralizado, interesado más en los tributos y la extracción de metales. Se apoyó en la Iglesia y la Burocracia, creó una sociedad forzada a ser binaria, garantizando derechos y cierto grado de participación en el gobierno a españoles e indígenas, lo que incluye el acceso a tierras sin tomar en cuenta a mestizos. Se instauró una economía colonial cerrada, con un vínculo provincias-metrópoli (Fonseca, 1985).

En el segundo periodo, lo que se denomina modelo Borbón, Wortman (1983) describe una profunda reforma de la burocracia hacia el centralismo en detrimento de los poderes tradicionales en la Colonia. Se destacan seis aspectos: 1) estímulo a las comunicaciones y al comercio, tanto con España como entre las colonias. 2) limitaciones al poder eclesiástico, atacando la propiedad y los privilegios de la Iglesia. 3) apoyo a los productores del interior

en sus quejas contra los comerciantes de Cádiz y Guatemala; 4) reforma del gobierno con la creación de las intendencias, para suprimir los corruptos oficiales del interior. 5) reforma en la estructura de los impuestos para financiar el creciente poder gubernamental. 6) aumento de gastos militares para evitar la presencia británica en Centroamérica (Fonseca, 1985).

En el periodo del modelo Habsburgo, Martínez Peláez (1981), con respecto de Guatemala ilustra que la conquista económica equivalía a la apropiación de la tierra, sometimiento o esclavitud de la población. Las instituciones de la encomienda, el repartimiento de indios y la reducción o pueblos de indígenas crearon un régimen administrado por la Iglesia y la Burocracia española que permitió hacer vasallos tributarios y suministrar fuerza de trabajo indígena para las haciendas de los conquistadores y colonos. La tierra sin indios no valía y su forma de explotación era la combinación del latifundio y las tierras comunales.

En cuanto a su forma de administración colonial, Facio (1960) señala que el aislamiento administrativo como política de la autoridad central no permitió vínculos comerciales duraderos o inversiones en vías y puertos. El localismo fue potenciado por el aislamiento geográfico y sentimientos individualistas de las provincias frente a la Audiencia de los Confines y la élite en Guatemala, acentuando también diferencias entre las regiones pacíficas y atlánticas del istmo.

La mayoría de las *instituciones regionales* en la Colonia estaban ubicadas en Guatemala: la Capitanía General, la Real Audiencia, la Real Casa de la Moneda, la Administración General de la Renta de Alcabalas, la Dirección de la Renta de Tabacos, la Contaduría Mayor, la Administración de Correos, el Tribunal del Consulado y la Real Sociedad Económica. Sin incluir el clero y las órdenes religiosas. Para Facio (1960):

“La organización total de la Administración no era regular, ni adecuada rigurosamente a la división territorial ni a la relativa importancia económica de las regiones, lo que, desde luego, derivó directamente un desorden jurisdiccional y en un entorpecimiento para la acción efectiva de las autoridades, e indirectamente en el fomento de los sentimientos localistas, por las rivalidades, competencias y disgustos que se suscitaban entre los diversos circuitos” (p. 3).

En cuanto a la economía colonial en el modelo Borbón, Cardenal (2000) describe que la agricultura:

“Estaba compuesta por dos áreas: primero, la agricultura de subsistencia, esta producción material de medios de consumo era la base del trabajo indígena que soportaba

la economía de exportación o producción para el comercio, sin colocar los metales preciosos, esta producción era agrícola, por ello la concentración en productos primarios o sea minerales y vegetales básicos. En esta operaba un ciclo basado en un producto principal y otro secundario sujeto a la demanda de la metrópoli o del mercado europeo y luego a las provincias” (pp. 118-119).

Facio (1960) señala actividades económicas clave como la ganadería, explotación de minas de oro, plata, hierro y cobre; cultivo de cacao, añil, la grana o cochinilla, la caña de azúcar, los cereales, el tabaco e industrias incipientes de telas en Guatemala (véase también Poitevin, 1977).

Para Flores Macal (1983), en el caso salvadoreño, el Cacao y el Bálsamo fueron dos monocultivos iniciales dispuestos al comercio exterior:

“El excedente económico apropiado por los encomenderos y los comerciantes criollos y españoles con la explotación principalmente de la Nueva Encomienda aplicada a la producción y comercialización del Cacao sirvió de base en tiempos de crisis económica. Una vez agotada la veta cacaotera la élite giro sus intereses en el Xiquilite o Añil, invirtiendo en el monocultivo de ese arbusto” (pp. 21-22).

La producción y el ciclo comercial tuvieron dos etapas, la primera entre 1580-1620, donde las exportaciones de añil reemplazaron las de cacao; primero fue producida por indígenas bajo la Encomienda y después con su expansión en la creciente hacienda añilera.

“El añil fue el elemento clave para la consolidación de la hacienda, conformó la dependencia, cohesiono a una élite e incidió en el proceso de separación de los medios de producción de sus productores directos, por la vía violenta” (Martínez, 2005 p.44).

Para Torres Rivas (1969), el cultivo de añil configuró una estructura de haciendas y obrajes en El Salvador, Nicaragua y Guatemala. Factores políticos como la guerra de independencia en Sudamérica contra el poder realista, la influencia de las ideas de la Revolución francesa, la lucha entre Guatemala como centro de poder político y administrativo y el resto de las provincias junto con los intereses económicos, religiosos y localistas, entre otros, fomentaron la lucha política por la independencia en las provincias centroamericanas.

B. La transición

De nuevo en el plano político, en 1823 las Provincias Unidas de Centroamérica se declararon una nación soberana, libre e independiente, de forma absoluta³¹. Posteriormente, se dieron a la tarea de crear una nación estableciendo una Asamblea Nacional Constituyente, tanto Guatemala, San Salvador, Comayagua (Honduras) como las provincias de Nicaragua y Costa Rica (incluida como provincia en 1824), emancipadas del control colonial, acordaron realizar una federación con una Constitución Política única. Sin embargo, Chiapas, Belice y Panamá siguieron trayectorias históricas distintas³². Por último, la República Federal de Centroamérica integrada por Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Costa Rica, fue proclamada en 1824 bajo el lema *Dios Unión Libertad*.

La primera Constitución de la República Federal planteó que el pueblo es soberano e independiente, por lo que es esencial la conservación de la libertad, igualdad, seguridad y propiedad. Se promulgaron los derechos humanos, civiles y políticos; la separación de poderes en Ejecutivo, Congreso, Senado y Corte Suprema de Justicia; el sufragio de ciudadanos en el ejercicio de sus derechos, además, la forma de gobierno fue popular, representativa y federal. Aquí también caben las interpretaciones jurídicas de la federación, como lo señala Castillo (2012) en el análisis de la historia constitucional de la integración centroamericana identifica tres autores clásicos que coinciden en analizar las categorías de Estado, Nación y Pueblos al referirse a la formación de la República Federal Centroamericana surgida de la constitución de 1824, que organizó la Nación centroamericana en un Estado Republicano Federal³³.

³¹ Entre el 15 de septiembre de 1821 y 1 de julio de 1823 se gesta la independencia política de las provincias de Centroamérica, tanto del Reino de Guatemala representante del Gobierno español, como del Estado Mejicano y de toda otra nación.

³² Chiapas eligió unirse a México en 1824 aunque con diferencias limítrofes con Guatemala. Panamá declaró su independencia de España en noviembre de 1821 y se unió a la gran Colombia (1819-1831) para luego separarse entre 1830-1831. El territorio de Belice formó parte de la capitanía general de Guatemala, pero fue invadido y colonizado por ingleses y escoceses, además, es reconocido como colonia en 1789 por Gran Bretaña. En 1836, esta reclama el derecho de administrar el territorio denominándole Honduras Británicas (con un autogobierno desde 1964 fue renombrada *Belize* en 1973 siendo plenamente independiente en 1981), surgiendo diferencias limítrofes con la federación centroamericana y luego con Guatemala (véase Pérez, 1999).

³³ Consideran los procesos de formación de Estado y la construcción de la Nación como uno solo y de nacimiento casi espontáneo. Una interpretación considera que los diferentes Estados centroamericanos poseen

La Constitución Política de fuerte inspiración liberal, federal y librecambista llevó a la confrontación entre dos posiciones políticas divergentes *conservadores* y *liberales*, cuyo conflicto por razones de control institucional, territorial, político y económico abocó a una guerra civil que tuvo como desenlace la disolución de la federación en el año de 1839. A la separación paulatina de Nicaragua en abril, Honduras en octubre y Costa Rica en noviembre del año 1838, le siguió Guatemala en abril de 1839 y, finalmente, El Salvador. La derrota de Francisco Morazán en 1840 fue el acto político-militar que consumó la disolución de la Federación Centroamericana (véase Pérez, 1999; Dunkerley, 1989 y Hernández, 1994).

La economía colonial, en el ocaso del modelo Borbón, se abrió al comercio con otras regiones del imperio español y otras naciones emergentes. Las ciudades, pueblos y haciendas dentro de la Capitanía General de Guatemala, al final de la etapa colonial española, lograron articular cierto tipo de economía regional basada en la plata, el añil y la ganadería que impulsa las reformas borbónicas y el comercio ilegal con Gran Bretaña, entre otros. Fue el proceso de independencia política y la guerra civil lo que mermó y después liquidó los vínculos económicos creados al interior de la Capitanía General de Guatemala (Díaz y Viales, 2016)³⁴.

Menjívar (1980), para el caso de El Salvador, plantea que:

“Luego de la independencia política de España, se mantenía la estructura de tenencia de la tierra así: 1) propiedad comunitaria indígenas y propiedad comunitaria ladina; 2) propiedad ejidal, perteneciente al municipio, de la que una parte se daba en arrendamiento y la otra se concedía para usos comunales; 3) tierras poseídas exclusivamente por el sector hegemónico (hacendados latifundistas) y; 4) tierras de la iglesia siendo una extensión reducida” (p.85-131).

únicamente “nacionalidades fragmentadas” a partir de la su nación original y única: la Centroamericana. Estas interpretaciones buscaron integrar en la categoría pueblo a “elites criollas”, “mestizos” e “indígena” aunque de forma ambigua y forzada. Finalmente, según la interpretación constitucionalista la “unión” de la región centroamericana es concebida como un imperativo: “las cinco repúblicas centroamericanas DEBEN formar una SOLA nación” (Castillo, 2012 p. 90).

³⁴. La producción de añil reconfiguró el mercado laboral, el comercio local y dio un impulso a las relaciones económicas en Centroamérica. Provoca cambios en el uso de la tierra cultivable, desplazando el maíz y el frijol en El Salvador, lo que creó una demanda de comida para los trabajadores y *zurrones de cuero* para enfardar el producto del añil, lo que impulsó la Ganadería en Honduras y Nicaragua. En Honduras, creció la actividad minera principalmente en la región central y en Tegucigalpa además de la producción de mulas en Choluteca para uso mineros y para la venta a Panamá. En Guatemala, la región occidental se especializó en producción de ropa para la tierra, trigo y maíz y fue una despensa para la zona urbana de Guatemala, y en el oriente se concentró en hacienda de pastoreo de ganado. En el corregimiento del Valle se desarrollaron ocho ingenios azucareros. En Costa Rica, en el siglo dieciocho se impulsó la producción de tabaco y su comercialización a Nicaragua y Panamá (Díaz y Viales, 2016, pp. 13-15).

Además, Martínez Peláez (1981), sobre el caso de Guatemala, señala que:

“La transformación agraria realizada por la reforma cafetalera en el último tercio del siglo XIX, que consistió en el desmantelamiento de la estructura colonial de los pueblos, supresión casi total de las tierras comunales, incremento de las rancherías (haciendas y fincas), introducción de indios en ellas, multiplicación en gran escala de la propiedad de agraria pequeña en manos de mestizos, y elevación de número de empresas agrícolas grandes o nuevos latifundios cafetaleros; aportó a la configuración de un cuadro de latifundios y minifundios, problema agrario en el siglo XX” (p.169).

C. Los Estados nacionales

Pérez Brignoli (1999) advierte dos enfoques para abordar la historia de Centroamérica. El primero consiste en ceñirse a las unidades nacionales actuales o del pasado inmediato dejando la definición de la región a la historia común en el ámbito social, político y cultural. El segundo enfoque implica situar la unidad en la percepción de una potencia de la región como su zona de influencia o de particular interés estratégico³⁵. Este apartado utiliza los dos enfoques, pero privilegia el primero.

La liquidación política de la Federación también significó el nacimiento histórico de cinco proto-Estados nacionales, unidos por su origen común, su geografía, su lengua y religión, pero distintos y diversos por los caminos políticos particulares que cada una de las provincias transitó durante más de 150 años.

La formación inicial de los Estados nacionales está vinculada con los grupos de poder, su orientación ideológica y agenda política, económica, social y cultural. Se distingue la agenda liberal que buscaba crear una república federal, independiente de los poderes tradicionales, separación entre Estado e Iglesia, un nuevo núcleo económico vinculado al resto del mundo y la agenda conservadora que buscaba mantener el *statu quo* con ciertas concesiones sociales y económicas.

El conflicto entre liberales y conservadores se expresa con claridad en la lucha entre José Francisco Morazán Quesada, que buscaba rescatar la Federación Centroamericana con su

³⁵ También Pettiná (2017) señala en su estudio sobre la guerra Fría en América Latina, que frente a una historiografía que privilegia el punto de vista estadounidense es necesario rescatar la perspectiva latinoamericana en su proceso de adaptación a las dinámicas del conflicto bipolar sin negar la injerencia de Washington en la región.

agenda liberal y José Rafael Carrera y Turcios, que buscaba preservar el orden y privilegios heredados de la Colonia.

La posterior evolución de los Estados estuvo vinculada con el conflicto, inicia una era de *caudillos*, que buscaron por medio de las armas imponer sus deseos e interés en nombre del nacionalismo o de la unión centroamericana.

Entre los años de 1838 y 1938 se puede mencionar: en Guatemala, Mariano Gálvez; Rafael Carreras; Justo Rufino Barrios; y Jorge Ubico Castañeda; en Honduras, Francisco Ferrera, José Trinidad Cabañas, José María Medina; Luis Bográn Barahona, Manuel Bonilla Chirinos, Tiburcio Carías Andino; en El Salvador se destaca Francisco Morazán, Gerardo Barrios, Francisco Menéndez, Tomas Regalado, Alfonso Quiñonez, Maximiliano Hernández Martínez; en Nicaragua, se menciona a Tomas Martínez, José Santos Zelaya López, Emiliano Chamorro, Anastasio Somoza García; en Costa Rica se destaca Braulio Carrillo Colina; Tomas Guardia Gutiérrez, Federico Tinoco; todos caudillos y en su momento centros de poder regional, agitadores de intervención militar y política en otros estados de Centroamérica (véase Pérez Brignoli [1999] o Taracena [1993]).

De acuerdo con Pérez Brignoli (1999), los nuevos Estados son tan hijos de credo liberal como herederos de la restauración conservadora.

Taracena (1993) propone tres etapas para estudiar el liberalismo, la primera entre los años 1870 y 1899, ahí se destaca la independencia política con la formación del Estado en particular la administración de las finanzas y del ejército, entre otros. La segunda etapa se desarrolla entre los años 1900 y 1919, se enfatiza la inversión extranjera de los EE. UU. (minas, producción de bananas y ferrocarriles) y los empréstitos. Se cierra con una tercera fase entre 1920 y 1929, donde se acentúa el relativo avance en la inserción económica internacional mediante la exportación de café y bananas, entre otros productos agrícolas.

Estos periodos dan cuenta de la transformación plena de los proto-Estados en Repúblicas con plenos derechos internacionales como soberanía y autodeterminación, reconocimiento diplomático, no injerencia en asuntos internos, control de exiliados políticos, entre otros.

Acuña *et al.* (2014) explican que los Estados se pueden caracterizar a partir de tres ejes básicos: a) territorialidad o implantación del Estado en los territorios donde ejerce soberanía, su inserción en la comunidad de Estados y la influencia imperial a que son sometidos; b)

fiscalidad u origen de sus ingresos y destino de sus gastos y c) institucionalidad, evolución de la burocracia y las fuerzas armadas.

Son características claves: la fragmentación en el territorio donde se ejerce soberanía, en cierto sentido es herencia del régimen colonial, por ejemplo, Ciudad de Guatemala articulaba otras ciudades subordinadas (El Salvador) o periféricas (Costa Rica), siendo los enclaves económicos como las bananeras un ejemplo de condición periférica y regionales. Además, se deben valorar los desmembramientos y los conflictos fronterizos o de zonas en disputa entre los Estados. La acción de potencias extranjera como el Reino Unido en las mosquitas hondureñas y nicaragüenses. Se debe incluir también la acción de México en detrimento de Guatemala. Históricamente, el control de los capitales y las disputas entre ciudades ha sido otra constante en la configuración interna de cada Estado.

En cuanto a la fiscalidad, se hereda el sistema colonial, además, destaca una baja carga tributaria, una hacienda débil y una lógica regresiva en la cual pagan impuestos las personas consumidoras y los sectores de menores ingresos. Ante esta debilidad fiscal aparecen los préstamos como salida a las limitaciones de sus ingresos.

La institucionalidad se basa en la creación de administraciones públicas y de las fuerzas armadas. La burocracia era pequeña, importante en el ámbito de municipalidades y de instituciones eclesiales. De acuerdo con Acuña Ortega (2014):

“La evolución de las fuerzas armadas ejemplifica en forma apropiada los cambios institucionales de los estados, por ejemplo, hasta fines de la Segunda Guerra Mundial los estados tenían una burocracia pequeña y poco profesionalizada, la mayoría de los empleados públicos eran militares y policías” (p. 17).

Acuña Ortega (2014), en ese marco, propone tres etapas en la formación de los Estados en el istmo, señalando trayectorias específicas de cada uno: i) etapa de formación, 1821-1870/1880; ii) etapa de consolidación liberal, 1870/80-1930 y iii) etapa de inicio de surgimiento del *estatismo*, 1930-1950.

En la primera etapa, la formación de los Estados se *data* en el periodo de 1821-1870/1880 donde destacan la independencia (1821), la búsqueda de *estatidad*; la disolución de la federación (1838); cierto grado de centralización política de Guatemala, Costa Rica y El Salvador (1860) y después del retraso un avance de Honduras y Nicaragua a finales del siglo XIX.

En la segunda etapa destaca la centralización política de los Estados, cierto grado de institucionalización, expresado en una economía de base agroexportadora, fuerzas armadas como sustento institucional y liberalismo económico más que político.

En la tercera etapa, todos los Estados de la región se han consolidado, mediante la profesionalización militar, desarrollo de funciones económicas y sociales y elementos de política económica moderna. Se distinguen diversos regímenes políticos, aparece la dicotomía, dictaduras y democracias. Los Estados tienen un papel central en la vida social e impulsarán entre 1950 y 1960 políticas desarrollistas, afrontarán las guerras y las revoluciones entre 1970-1980 y son los que tienen continuidad con los Estados contemporáneos (Acuña Ortega, 2014).

Taracena (1993), frente al inicio del siglo XX, resume en una frase la situación de cada Estado centroamericano. Para Nicaragua del liberalismo tardío a la intervención (extranjera); Honduras, la primera *República bananera*; Guatemala (inicia) sus 22 años de El señor Presidente; El Salvador, las desigualdades crecientes y el orden liberal; Costa Rica, la legitimación de la democracia liberal.

En asuntos políticos, Mahoney (2011), desde un enfoque *path dependence*, reconoce que:

“Durante el siglo XX, los países se caracterizaron por tener regímenes políticos muy diferentes: el autoritarismo militar en Guatemala y El Salvador; la democracia progresista en Costa Rica y el autoritarismo tradicional en Honduras y Nicaragua. Explica los resultados de estos distintos regímenes mediante la exploración de las reformas agrarias y de la construcción del Estado llevadas a cabo por los líderes políticos durante el siglo XIX y principios del período de reformas liberales del siglo XX” (p.79).

Con base en las diferencias de la transformación del Estado y de las estructuras de clases, Mahoney (2011) identifica tres tipos de liberalismo: liberalismo radical en Guatemala y El Salvador; liberalismo reformista en Costa Rica y liberalismo frustrado en Honduras y Nicaragua. Finalmente, Mahoney (2011) argumenta que:

“Estos tipos de liberalismo condujeron a los países de Centroamérica a caminos contrarios al desarrollo político, culminando así en regímenes con diversos resultados” (p.110).

En términos económicos, Menjívar (1974) plantea que las reformas liberales, entre ellas la concentración de la tierra y la liberación de mano de obra, habían creado las condiciones

para la inversión de capitales extranjeros, que facilitó la creación de enclaves económicos en Honduras en 1906, Costa Rica en 1901 y Guatemala en 1901.

Por ejemplo, el enclave bananero y minero de Honduras derivó en un sistema aislado con privilegios fiscales y limitados vínculos de abastecimiento de sus plantaciones. Además, tanto Guatemala como Costa Rica lograron ciertos vínculos entre el enclave económico y la economía nacional. El caso de la *United Fruit Company* UFC, que operó en Guatemala y Honduras es el típico ejemplo de enclave económico. El Salvador se vinculó al capital extranjero mediante la inversión en infraestructura y transporte y el comercio exterior. Nicaragua tuvo un intento de inversión extranjero mediante un enclave bananero en la costa atlántica entre los años 1926-1930 (Menjívar, 1974).

Tabla 4 Centroamérica: exportaciones en 1913 (en dólares USD\$)

Países	CR	SV	GT	HN	NI
Producto					
Café	3,605,029	7,495,214	12,254,724	116,302	5,004,449
Bananas	5,194,428		825,670	1,714,398	429,802
Metales	1,021,473	1,495,805		886,591	1,063,077
Cueros	132,883	95,870	455,476	159,820	236,599
Madera	141,361		247,759	12,617	321,869
Caucho (Gum)	44,482	18,092	100,323	14,289	278,763
Caña de azúcar		72,852	349,052		31,805
Chicle (goma)			142,108		
Bálsamo del Perú		89,476			
Coco				219,968	
Añil		52,984			
Cacao	105,034				39,828
Ganado				251,361	288,009
TOTAL	10,324,149	9,411,112	14,449,926	3,421,000	7,712,047

CR: Costa Rica / SV: El Salvador / GT: Guatemala / HN: Honduras / NI: Nicaragua

Fuente: Tomado de Deras (2012) página 67.

D. El surgimiento de la cooperación política entre los Estados

Frente a un siglo de conflictos y recelos entre los Estados nacionales exacerbados por caudillos políticos que agitaron la bandera de la Unión Centroamericana y utilizaron las armas como medios para cumplir sus deseos, aparecen y se acentúan intereses económicos de las elites locales que miran en la cooperación y no en el conflicto un camino más seguro. Además, crecen en influencia los empresarios extranjeros con inversiones estratégicas (banano, ferrocarriles, empréstitos al Estado) que ejercen como grupo de interés con poder de presión mediante la representación diplomática de su país de origen. Asimismo, crece la influencia de Estados extranjeros, mismos que promueven sus intereses geopolíticos.

1. El Tratado de Paz, Amistad y Comercio de 1906

La pugna que inició el fin de la era de los caudillos tuvo como foco de tensión a Manuel Estrada Cabrera, quien gobernó Guatemala desde febrero de 1898 hasta abril de 1920 y a José Santos Zelaya, gobernante de Nicaragua desde julio de 1893 hasta diciembre de 1909.

En 1902, para encauzar los conflictos, invasión, sublevaciones e intervención entre los Estados, Zelaya, caudillo liberal, convocó a una reunión de los cinco presidentes centroamericanos, con el fin de resolver sus disputas. Como resultado, firmaron el Pacto de Corinto o Tratado de Paz y Arbitraje Obligatorio Centroamericano.

El único objeto del pacto era mantener y asegurar, por todos los medios posibles, la paz de Centroamérica. Para esto, los gobiernos establecieron el principio del arbitraje obligatorio para dirimir toda dificultad o cuestión que pudiera presentarse entre las partes contratantes, comprometiéndose, en consecuencia, a someterlas a un Tribunal de Árbitros Centroamericano. Honduras, Nicaragua, El Salvador y Costa Rica firmaron el Pacto, Guatemala no.

Zelaya creía que la solución a los conflictos debía ser centroamericana, lo que evita la injerencia directa de los Estados Unidos (EE. UU.) y de México. El pacto de Corinto se puso a prueba y en 1906 grupos de emigrados guatemaltecos apoyados por Nicaragua y El Salvador intentaron derrocar a Estrada Cabrera. El intento falló, Estrada Cabrera incluso acusó a México de apoyar a los sediciosos, pero este país apeló a la neutralidad. Finalmente, Tomás Regalado de El Salvador y Zelaya de Nicaragua acordaron una invasión militar salvadoreña, pero fracasó y Regalado es asesinado en combate.

Debido a que Guatemala no firmó el Pacto de Corinto y viéndose aislado, Estrada Cabrera acepta la mediación de EE. UU. y México, siendo presidentes Theodore Roosevelt y Porfirio Díaz respectivamente, para restablecer la paz. Las conversaciones se llevaron a cabo en julio de 1906 a bordo del barco Marblehead, navío de guerra estadounidense anclado frente a las costas centroamericanas³⁶.

Como consecuencia de las negociaciones del Marblehead, en septiembre de 1906 tuvo lugar una conferencia de paz en Costa Rica sin la participación de Nicaragua. La conferencia ratificó el Pacto de Corinto, la firma de un Tratado de Paz, Amistad y Comercio y el restablecimiento del Tribunal de Arbitraje Centroamericano. Además, se acordó formar una Oficina Internacional Centroamericana en la Ciudad de Guatemala y crear un Instituto Pedagógico en San José de Costa Rica.

Estrada Cabrera no logró imponer sus intereses, Zelaya no aceptó la injerencia externa, pero quedó aislado, EE. UU. y México reforzaron su influencia con los estados centroamericanos. Solano (2011) plantea que estos acuerdos abrieron el espacio para la constitución de Centroamérica como una comunidad política, ya que no existía un precedente histórico de este tipo de acuerdos³⁷. Sin embargo, al año siguiente, en 1907, se presenta un intento de derrocar al presidente de Honduras, Policarpo Bonilla, este acusó a Nicaragua de estar involucrado:

“Esto provoca un conflicto que Zelaya llevó al Tribunal de Arbitraje, conforme lo estipulado en el Pacto de Corinto. Se ordenó el desarme, pero Nicaragua se negó a aceptar esta resolución y la guerra comenzó. Zelaya venció al ejército hondureño y se preparó para invadir El Salvador. Como consecuencia, Honduras, El Salvador y Costa Rica declararon roto el pacto de 1902” (SRE, 2011 p. 72).

³⁶ Se firmó un tratado en el que se exigía el cese inmediato de las hostilidades y el desarme en un plazo de ocho días y se pedía mayor vigilancia de los gobiernos de los Estados sobre los emigrados residentes en su territorio. Asimismo, se establecía el compromiso de negociar un tratado de paz, amistad y comercio y, al mismo tiempo, las partes contratantes prometían que, en caso de nuevas dificultades, estas serían solucionadas por medio del arbitraje de los presidentes de México y Estados Unidos (SRE, 2011 pp. 67-75).

³⁷ La utilización de la noción de comunidad política como el eje de los proyectos de integración política, viene a sustituir el viejo concepto federalista, —valga recalcar que para entonces, cada país centroamericano ya se concibe como una República, libre y soberana— y los términos de referencia para la constitución de los diversos esquemas de integración política han de partir en lo sucesivo, de la puesta en común que, Estados constituidos y reconocidos como tales internacionalmente, hacen sobre la base de una “comunidad de intereses y objetivos” (Chantal Mouffe, 1993, citado en Solano, 2011 p. 19).

El Tratado de Paz, Amistad y Comercio y sus acuerdos, a pesar de su fracaso, fueron un paso importante para dar fin a la era de los caudillos en Centroamérica.

2. La cumbre de Washington de 1907

Con pocas opciones, Estrada Cabrera de nuevo aceptó apoyo externo. Roosevelt y Díaz invitaron a lo que se denominó la primera Cumbre de Washington, en los salones de la Oficina Internacional de las Repúblicas Americanas. Fuera de la agenda, Honduras propuso que la unión de las cinco repúblicas era la solución para terminar con las guerras, Nicaragua apoyó la propuesta. Costa Rica objetó y en alianza con El Salvador apoyó la propuesta de Guatemala de mantener la amistad sobre la base del Tratado de San José.

México perdió influencia, EE. UU. encabezó la reunión y orientó en los acuerdos, objetivos del gobierno estadounidense, rechazo particularmente la propuesta de Zelaya para unificar Centroamérica y promovió lograr la estabilidad regional sin necesidad de intervenir de manera continua.

“Luego de cinco semanas de negociación, se firmó un tratado de paz y amistad por un período de diez años, acordaron la aceptación obligatoria del arbitraje cuando se presentaran disputas, la política de no permitir a los refugiados políticos residir en los departamentos cercanos a las fronteras cuya paz podrían hacer peligrar, el establecimiento de la neutralidad permanente de Honduras y el no reconocimiento a los gobiernos que llegaran al poder por medio de la revolución” (Munro, 2003 p. 237).

Los nueve acuerdos fueron: i) Tratado General de Paz y Amistad; ii) Convención adicional al tratado general, sobre no reconocimiento de gobiernos surgidos de golpes o revoluciones; iii) Convención para establecer la Corte de Justicia Centroamericana; iv) Protocolo adicional a la convención para establecer la Corte de Justicia Centroamericana; v) Convención sobre extradición; vi) Convención para establecer la Oficina Internacional Centroamericana; vii) Convención para el establecimiento del Instituto Pedagógico Centroamericano; viii) Convención sobre Comunicaciones; ix) Convención sobre futuras Conferencias Centroamericanas.

Con una mirada geopolítica, entre los acuerdos se redactó, con la influencia de EE. UU. y México:

“un programa de respeto a los principios del derecho internacional: no intervención, autodeterminación, igualdad soberana de los estados, cooperación para el desarrollo económico y social, y solución pacífica de las controversias” (Toussaint, 2007 p.183).

Sin embargo, los intereses económicos y estratégicos, como los ferrocarriles, las compañías bananeras y el canal interoceánico de EE. UU. incidieron en el derrocamiento de Zelaya dos años más tarde³⁸. El corolario Roosevelt de la doctrina Monroe se concretaba en Centroamérica y México saldría de la escena regional en 1910 con el inicio de su propia revolución.

3. La cumbre de Washington de 1923

En 1909, la salida de Zelaya provocó inestabilidad política en Nicaragua, sucesivas luchas de poder entre facciones y el interés de EE. UU. por crear un canal interoceánico permite la firma del Tratado Bryan-Chamorro, acuerdo suscrito el 5 de agosto de 1914 en Washington D. C., EE. UU. En este tratado se otorgan exenciones fiscales a perpetuidad: “Para la construcción, operación y mantenimiento de un canal interoceánico por la vía del [sic] Río San Juan y el Gran Lago de Nicaragua o por cualquier ruta sobre el territorio de Nicaragua”. Además, concedía: “El derecho de establecer, operar y mantener una base naval en cualquier lugar del territorio de Nicaragua bañado por el Golfo de Fonseca”. En 1916, tanto Costa Rica como El Salvador recurren a la Corte de Justicia Centroamericana, creada con los acuerdos de la cumbre de Washington de 1907. Un año después de la demanda, la Corte falla a favor de estos Estados, Nicaragua y EE. UU. no aceptan la sentencia, entonces la Corte pierde la legitimidad regional.

Con la salida del poder de Estrada Cabrera en Guatemala y los cambios de gobierno del resto de los países, a iniciativa de El Salvador con motivo de cumplir 100 años de independencia, se celebra una conferencia para revisar los Tratados de 1907 y revivir la Unión Centroamericana. Los cinco Estados se reúnen entre diciembre de 1920 y enero de 1921 en San José, Costa Rica. Frente a la propuesta de crear una Federación, Nicaragua se retira, el resto firma el Pacto de Unión de Centroamérica. Posteriormente, Costa Rica se rehúsa a ratificar el tratado de paz y unidad política. Esto no detiene a Guatemala, El Salvador y Honduras que en septiembre de 1921 acuerdan la *unión perpetua e indisoluble* mediante la Constitución Política de la República de Centroamérica.

³⁸ El sucesor de Roosevelt, William H. Taft, utilizó la gestión diplomática y militar como medio para respaldar las inversiones de los empresarios norteamericanos en el istmo. La diplomacia del dólar de Taft fue sustituida por la idea de la misión civilizadora impulsada por el presidente Woodrow Wilson, quien con ello buscó darle un toque moral a la política exterior norteamericana (Toussaint, 2007, p. 70).

EE. UU. no reconoce esta iniciativa política, se produce un golpe de estado en Guatemala y el nuevo gobierno rechaza el pacto de unidad política, se abre la amenaza de una guerra regional. Ante esto, EE. UU. convoca a una nueva conferencia para la paz regional en el buque USS Tacoma que permite buscar mecanismos para reforzar los acuerdos de 1907, sin Federación, Corte Suprema ni Unión Centroamericana (Toussaint, 2007).

En los acuerdos se impone el interés de EE. UU. para no reconocer gobiernos ilegítimos nacidos de golpe de estado o revolución contra el régimen establecido. Esta resolución terminará con el surgimiento de los dictadores.

Los 11 acuerdos fueron: i) Tratado General de Paz y Amistad; ii) Convención sobre limitación de armamentos; iii) Convención para establecer comisiones internacionales de investigación; iv) Convención para establecer centros de experimentos agrícolas y sobre industrias agropecuarias; v) Convención para el cambio recíproco de estudiantes centroamericanos; vi) Convención de libre cambio de los productos naturales y manufacturados, originarios de Centroamérica; vii) Convención de extradición; viii) Convención relativa a preparación de los proyectos de leyes electorales; ix) Convención para establecer un tribunal internacional centroamericano; x) Convención para establecer comisiones permanentes centroamericanas y xi) Convención para el ejercicio de profesiones liberales.

Con la salida del poder de Estrada Cabrera en Guatemala, se cierra la era de los caudillos.

4. El Tratado de Confraternidad Centroamericana de 1934

En Guatemala, la oposición política logra sacar del poder a Estrada Cabrera en 1920, en El Salvador, entre 1911 y 1927 gobernó un grupo familiar, los Meléndez-Quiñonez, quienes ensancharon sus intereses económicos y un creciente descontento popular. En Honduras, en 1919, la inestabilidad política derivó en ingobernabilidad y guerra civil con fuerte intervención de los intereses del enclave bananero. En Costa Rica, después de un golpe de estado se elige a Joaquín Tinoco, quien citó una Constituyente, después convocó a elecciones presidenciales y promulgó una nueva Constitución Política, se conoció como la dictadura de los Tinoco (véase Toussaint, 2007 y Taracena, 1993).

Después de los pactos de 1923, son los efectos de la gran depresión económica de los años 30 del siglo XX lo que provocó el ascenso de gobiernos autoritarios y dictadores.

En Guatemala, Jorge Ubico Castañeda quien rigió entre 1931 y 1944. En Honduras, con Tiburcio Carías Andino que gobernó desde 1932 hasta 1949. En El Salvador, con Maximiliano Hernández Martínez que dictó desde 1931 hasta 1944. En Nicaragua, el ascenso de Anastasio Somoza inició en 1933, dio un golpe de estado y gobernó entre 1937 y 1947 (Bulmer-Thomas, 1993).

En el ínterin de ese período se convoca en 1934 a una conferencia en Guatemala, donde se firma el Tratado de Confraternidad Centroamericana. En este tratado acordaron no apelar a la fuerza, proscribir la guerra y cooperar para unificar intereses comunes sin detrimento de la soberanía. Ratifican su autodeterminación y su política exterior soberana, la neutralidad frente a conflictos internos y arbitraje ante conflictos entre países vecinos. En el artículo final dan vigencia a los tratados y convenciones pactadas en Washington en 1923 aprobadas, no denunciadas y no opuestas al Tratado de Confraternidad. Un año después, a pesar de la negativa inicial de EE. UU. de reconocer el régimen de Hernández Martínez en El Salvador (nacido de un golpe de estado), tanto Guatemala, Honduras y Nicaragua lo reconocen un 25 de enero de 1935, la administración Roosevelt lo reconocerá dos días después.

Figura 7 Las negociaciones y acuerdos históricos de la región

Acuerdos 1907 Tratado general de paz y amistad	Acuerdos 1923 Tratado General de Paz y Amistad	Carta de San Salvador 1951 Organización de Estados Centroamericanos
<ol style="list-style-type: none"> 1. Convención adicional sobre no reconocimiento de gobiernos surgidos de golpes o revoluciones. 2. Convención para el establecimiento de la Corte de Justicia Centroamericana. 3. Protocolo adicional para el establecimiento de la Corte de Justicia Centroamericana. 4. Convención sobre extradición. 5. Convención para el establecimiento de la Oficina Internacional Centroamericana. 6. Convención para el establecimiento del Instituto Pedagógico Centroamericano. 7. Convención sobre comunicaciones. 8. Convención sobre futuras Conferencias Centroamericanas. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Convención sobre limitación de armamentos. 2. Convención para el establecimiento de comisiones internacionales de investigación. 3. Convención para el establecimiento de centros de experimentos agrícolas y sobre industrias agropecuarias. 4. Convención para el cambio recíproco de estudiantes centroamericanos. 5. Convención de libre cambio de los productos naturales y manufacturados, originarios de Centroamérica. 6. Convención de extradición. 7. Convención relativa a preparación de proyectos de leyes electorales. 8. Convención para el establecimiento de un tribunal internacional centroamericano. 9. Convención para el establecimiento de comisiones permanentes centroamericanas. 10. Convención para el ejercicio de profesiones liberales. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Propósitos. 2. Principios. 3. Órganos. <ol style="list-style-type: none"> a. La Reunión eventual de Presidentes. b. La Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores. c. La Reunión eventual de Ministros de otros Ramos. d. La Oficina Centroamericana. e. El Consejo Económico. 4. Órganos subsidiarios. 5. Consejo especial. 6. Disposiciones generales. 7. Disposiciones transitorias.

Fuente: Elaboración propia.

E. Resumen del capítulo

Aquí se ha presentado el camino histórico para la conformación de estados unitarios en Centroamérica. Muestra su origen en las provincias del Reino de Guatemala que después de su independencia del Reino de España, se organizaron como Provincias Unidas de Centroamérica sufriendo una reconfiguración de sus poblaciones y territorios en cinco proto estados que luego crearon una República Federal de estado autónomos.

Con la liquidación de la federación se sentaron las bases para crear estados unitarios, centralizados pero en permanente pugna en una época hostil donde los caudillos políticos y militares definieron la relación entre los estados.

La evolución de los estados se manifestó en el control de su territorio, la hacienda pública (ingresos y gastos) y el grado de institucionalización y organización de la burocracia y las fuerzas armadas.

Las reformas económicas liberales, entre ellas la concentración de la tierra y la liberación de mano de obra, crearon las condiciones para la inversión de capitales nacionales o extranjeros que facilitó la creación de enclaves económicos y esfuerzos productivos que permitieron la inserción en los flujos económicos internacionales según sus propias características.

Tanto el Pacto de Corinto de 1902, el Tratado de San José de 1906, la Conferencia Centroamericana de Paz de 1907, los Pactos de Washington de 1923 y el Tratado de Confraternidad de 1934, derivaron en un marco jurídico político y diplomáticos basado en el respeto a los principios del derecho internacional: no intervención, autodeterminación, igualdad soberana de los estados, cooperación para el desarrollo económico y social, y solución pacífica de las controversias lo que dio un punto de inicio a una comunidad política de Estados independientes, soberanos y con reconocimiento internacional como tales, aunque bajo la tutela e intervención ocasional de EE. UU. y la influencia de México.

CAPÍTULO IV: LA COOPERACIÓN REGIONAL (1934-1950)

En este capítulo explica la trayectoria para la cooperación regional entre los estados que luego de diversos esfuerzos militares, políticos y jurídicos logran un primer acuerdo interestatal con la convergencia de sus preferencias nacionales de tipo geopolíticas en negociaciones para consensar una agenda común y crear la Odeca como un Organismo Regional para la cooperación política.

A. Los esfuerzos unionistas

En cuanto a la historia de la integración regional, se puede recrear una línea temporal de los intentos de cooperación, coordinación, convergencia e integración profunda.

Edelberto Torres Rivas (1989) en el año 1969 reseñó un siglo de esfuerzos unionistas, entre ellos destacan tres: i) República Mayor de Centroamérica en 1895; ii) Pactos de Washington en 1907; iii) República Federal *Tripartita* en 1921. Todos estos intentos fueron previos a que se creara la Organización de Estados Centroamericanos (Odeca)³⁹.

Por otra parte, Hernández (1994) distingue cinco momentos: i) periodo de integración política y militar 1830-1900; ii) periodo de letargo del proceso integracionista 1900-1949; iii) periodo de integración económica regional 1950-1969; iv) tres lustros de crisis de la integración regional 1970-1985; v) pacificación y liberalización comercial 1986-1993.

En una revisión exhaustiva⁴⁰, Caldentey (1999) indica que Marco Antonio Valle identificó 15 intentos de recuperación de la unidad regional entre 1842-1923. También señala

³⁹ Además de los impulsos de la oligarquía liberal por medio de intervención militar, se mencionan: i) el Pacto de Amapala de 1895 donde Honduras, Nicaragua y El Salvador forman la República Mayor de Centroamérica elaborando una constitución y eligiendo un presidente, siendo liquidada en 1898; ii) los pactos de Washington de 1907 que incluyeron firma de tratados de paz y amistad, tratado de extradición, creación de una oficina internacional y la creación de la Corte de Justicia Centroamericana que inicio funciones en 1908 en Cartago, Costa Rica; iii) con motivos del centenario de la declaración de independencia de España en 1921, se reunió una Asamblea Constituyente en Tegucigalpa con delegados de Guatemala, Honduras y El Salvador donde se proclamó de nuevo la República Federal, conocida como la República Tripartita que promulgo una Constitución, un escudo y una bandera (Torres, 1989 pp. 167-168).

⁴⁰ Convención de Chinandega (Nicaragua) y la Dieta Federal en 1842; Junta de San Vicente en julio de 1842; Junta de San Salvador en junio de 1846; Pactos de Nacaome de octubre de 1847; la Representación Nacional de Centroamérica en noviembre de 1849; el Estatuto de Unión de Tegucigalpa en 1855; el Pacto de la República Mayor de San Salvador en julio de 1862; la propuesta de Representación Nacional Permanente del Canciller Iglesias, la única iniciativa costarricense de integración; el Pacto de Unión de La Unión (El Salvador) en 1872; el Tratado de Amistad y de Unión Centroamericana entre Guatemala y El Salvador en 1876;

que Roberto Carpio Nicolle registró 27 intentos fallidos; el mismo Caldentey muestra 19 intentos de integración regional.

Además, Castellano (1966) plantea que junto con la existencia de 120-130 años de *vida republicana* particular de cada uno de los países centroamericanos existieron tres esfuerzos *unionistas* militar, político y jurídico antes del proyecto de integración económica. Asimismo, Castillo (1966) registra cuatro intentos de unión: la República Mayor entre 1896-1898; el Tratado de Washington de 1910; la República Federal de Centroamérica en 1921 y la Odeca en 1951.

Para Mariscal (1983) existen tres vertientes de lo que él denomina *proyecto de cooperación regional*, una económica, otra política y la tercera militar. Estas se materializan en el Comité de Cooperación Económica del Istmo Centroamericano (CCE), la Odeca y el Consejo de Defensa Centroamericano (Condeca) respectivamente.

Caballeros (1992) señala cuatro etapas entre 1960-1990 que marcan cambios de tendencias en la región: i) auge y normalidad (1960-1969), ii) anormalidad institucional (1970-1978), iii) gestación de la crisis (1978-1984) y iv) profundización de la crisis (1985-1990).

Por otra parte, Caldentey (2014), desde un enfoque institucional, propone cinco fases de la integración regional en un periodo histórico que abarca los años 1986-2013. Estos son: i) pacificación 1986-1990; ii) renovación y reestructuración 1990-1995; iii) atonía 1996-2001; iv) recuperación 2002-2008 y v) crisis y relanzamiento 2009-2013.

En cuanto a un enfoque económico, Cepal (2019) señala dos tipos, primero el modelo de industrialización por sustitución de importaciones, conocido como modelo de desarrollo hacia adentro (1950-1980) y luego el regionalismo abierto, en principio como alternativa a

la Dieta Centroamericana de Santa Tecla (El Salvador) en 1883; el Decreto de Unión Centroamericana impulsado por Guatemala entre este país, El Salvador y Honduras en 1885; el Pacto de Unión provisional entre los cinco países en 1889; el Pacto de Amapala de 1895 que instauro el 15 de septiembre de 1896 la República Mayor de Centroamérica y da lugar a una Constitución federal en 1898 cuya plena vigencia no supera el año; los Tratados Centroamericanos de 1901; el Tratado de Paz y Amistad de Washington, promovido por los USA [sic] en 1907 que crea una Corte de Justicia Centroamericana; el Pacto de Unión de San José de 1921 que crea una República federal conocida como la Tripartita en la que no participa Nicaragua y a la que Costa Rica no llega a adherirse plenamente y que no llega a estabilizarse debido a un golpe de Estado en Guatemala; el Plan de Confraternidad Centroamericana del presidente guatemalteco Jorge Ubico en 1934; y otros episodios históricos (Caldentey, 1999 pp. 230-231).

las propuesta del Consenso de Washington, este regionalismo buscaba conciliar la interdependencia del proceso de integración centroamericano con aquella impulsada por las señales del mercado resultantes de la liberalización comercial en general. Deras (2012) resume en dos las formas de explicar la integración económica, ya sea como regionalismo cerrado (1960-1989) y regionalismo abierto (1990-2003) o entendido como viejo regionalismo y nuevo regionalismo.

En un enfoque de economía política y estudios comparados, Fuentes et al (2022) resumen las experiencias históricas político-económicas mediante estudios comparados sobre los cinco países de la región incluyendo a Panamá en un periodo de siete décadas.

“Fuentes aborda el origen y las consecuencias económicas y estructurales de lo que denomina un capitalismo “jerárquico” en Guatemala. Pino y Díaz revelan el patrón de crecimiento bajo y excluyente de Honduras. Cabrera analiza la economía política salvadoreña, con sus elevadas brechas de desigualdad, bajo crecimiento económico y ausencia de consensos nacionales mínimos, cuyo patrón de desarrollo ha sido definido mayormente por la élite económica y política. Grigsby subraya la inestabilidad económica, social y política que ha marcado la experiencia nicaragüense mientras que Salazar-Xirinachs describe el surgimiento paralelo de un Estado con algunos rasgos socialdemócratas y un modelo de desarrollo más incluyente en Costa Rica. Castro y Rosado ofrecen un análisis crítico del modelo “transitista” en Panamá enmarcado por una condición de “protectorado” por parte de los Estados Unidos del Canal durante el siglo XX y argumentan que, pese a la transferencia de su control al Estado panameño en 2009, no se ha logrado alterar sustancialmente el patrón de desarrollo centrado en las actividades canaleras y con insuficiente inclusión social” (Cepal, 2022 p.384)

El enfoque desde una óptica de una potencia hegemónica se estudia por Dunkerley (1989), Pérez (1999) y Pettiná (2017), entre otros. Consideran que los Estados surgidos con el fin de la Federación como Estados *pequeños* son proclives a la intervención de potencias regionales o mundiales. Estos concuerdan en señalar el caso del cónsul Frederick Chatfield del Reino Unido⁴¹ como un ejemplo de la intervención de una potencia extranjera en los estados desde el siglo XIX.

⁴¹ Se identifica que luego de la independencia creció la influencia política del Reino Unido personificado en el cónsul diplomático Frederick Chatfield, primero otorgando un préstamo a la naciente República, luego en alianza con el bando conservador en Guatemala y finalmente luego de la disolución de la Federación exigiendo el pago de la deuda so pena de intervención directa. En la práctica permitió afianzar los intereses ingleses en el “proyecto de canal interoceánico” además de consolidar sus territorios de Belice y el control de la Mosquitia nicaragüense, declarado protectorado en 1843. Fue la intervención de EE. UU. que condujo a la firma del tratado Clayton-Bulwer en 1850 donde los ingleses renunciaban al control unilateral de

El caso principal de intervención extranjera es la actuación geopolítica de EE. UU. en la región. La doctrina Monroe de 1823, el Corolario Rutherford de 1880, el Corolario Roosevelt de 1904, la política de buena vecindad y las doctrinas gestadas en la Guerra Fría son marco de acción diplomática, política, económica y militar de esta potencia hegemónica mundial en Centroamérica. En particular, la estrategia anticomunista y la guerra de baja intensidad o de contrainsurgencia fueron modelos aplicados en la región.

Con este panorama, a continuación, se explica el surgimiento de la cooperación política entre los Estados de Centroamérica mediante la creación de un *organismo regional*, nacido de las negociaciones interestatales de las preferencias nacionales de cada Estado.

B. La Organización de Estados Centroamericanos (Odeca)

Los regímenes políticos autoritarios y las dictaduras militares que se establecieron en Guatemala, Honduras, El Salvador y Nicaragua y en el caso de Costa Rica la lucha por el poder, marcaron el periodo entre el fin de la gran guerra y toda la segunda guerra mundial (1918-1945)⁴².

Frente a la depresión económica de los años 30 del siglo XX, expresada en la caída del precio de café, la baja del comercio exterior, el deterioro de las divisas obtenidas de las exportaciones de productos agrícolas y la bajada de los ingresos fiscales, los Estados, mediante sus gobiernos, reaccionaron con medidas autoritarias para contener el descontento de la población que después se complementó con una agenda económica y social reformista.

una vía interoceánica y ambos Gobiernos se comprometían a no colonizar zona alguna de Centroamérica (Pérez, 1999 p. 103). Ya en el siglo XX, el tratado Bryan-Chamorro de 1914 permitiría a EE. UU. el derecho de un canal interoceánico por la vía del río San Juan y el gran lago de Nicaragua otorgando entre otros, el derecho de una base naval en el Golfo de Fonseca. Este último hecho derivó en una demanda de Costa Rica y El Salvador en 1916 ante la Corte de Justicia Centroamericana (nacida en 1908), las demandas favorecieron a estos países, pero fueron desconocidas, tanto por EE. UU. como por Nicaragua dejando obsoleta dicha institución.

⁴² En Guatemala, el General Jorge Ubico Castañeda manipulando la constitución política, mediante una asamblea constituyente, se mantuvo en el poder hasta que las protestas y la pérdida de apoyo político lo sacaron del poder en 1944. En Honduras, el General Tiburcio Carias Andino, mediante una asamblea constituyente, extiende su mandato hasta 1949, pero la pérdida de apoyo de los EE. UU., entre otros factores lo llevo a dimitir. En El Salvador, Hernández Martínez en 1939 fue el único candidato y extendió su gobierno hasta 1944, en ese año se da un golpe de estado que fracasa, pero mueve a la sociedad a protestar hasta su salida del poder. En Nicaragua, Anastasio Somoza se mantiene en el poder de 1937 hasta 1947, que luego retoma en 1950 hasta su asesinato en 1956.

1. Evidencia de las preferencias nacionales históricas

Los Estados de la Centroamérica histórica apaciguaron sus conflictos regionales, a la vez, expresaron una política exterior autónoma en la inserción al nuevo orden internacional. En el año 1945 fueron miembros fundadores del Fondo Monetario Internacional (FMI) y también de la Organización de las Naciones Unidas (ONU). En 1948 fueron parte de los fundadores de la Organización de Estados Americanos (OEA), en ese mismo año se crea la Comisión Económica para América Latina (Cepal).

Nicaragua en 1950 y Guatemala en 1960 se unen al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (General Agreement on Tariffs and Trade GATT). Guatemala y Honduras fueron parte de los fundadores del Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos (Cemla) en 1952.

Al amparo del Capítulo VIII de la Carta de las Naciones Unidas, se creó la Organización de los Estados Americanos (OEA) con la firma de la Carta de Bogotá en 1948⁴³ y, posteriormente, los Estados de la región acuerdan crear, a semejanza de la OEA, la Organización de Estados Centroamericanos (Odeca) mediante la Carta de San Salvador de 1951. Este apartado de la Carta de las Naciones Unidas favorece la creación de organismos regionales: “Cuyo fin sea entendido en los asuntos relativos al mantenimiento de la paz y la seguridad internacional y susceptibles de acción regional”.

Entre los considerandos de la carta de fundación de la Odeca destacan: “Que, para el desarrollo progresivo de sus instituciones y la solución común de sus problemas, es indispensable la cooperación fraternal y organizada de todos” (Carta de San Salvador, 1951 p.13). Además de eliminar barreras artificiales, lograr voluntad conjunta y defender intereses mediante acción colectiva; la ineficacia de los procedimientos anteriores para reintegrar a su antigua unidad y el uso del derecho internacional moderno para crear organismos regionales (Carta de San Salvador, 1951). La Odeca tenía como objetivo, fortalecer los vínculos, para esto, debían:

“Consultarse mutuamente para afianzar y mantener la convivencia fraterna de esta región del Continente; prevenir y conjurar toda desavenencia y asegurar la solución

⁴³ La OEA tiene como antecedentes la Oficina Comercial de las Repúblicas Americanas (1890-1902), Oficina Internacional de las Repúblicas Americanas (1902-1910) y la Unión Panamericana (1910-1948).

pacífica de cualquier conflicto que pudiese surgir entre ellos; auxiliarse entre sí; buscar solución conjunta a sus problemas comunes y promover su desarrollo económico, social y cultural, mediante la acción cooperativa y solidaria” (Carta de San Salvador, 1951 p.14).

Es decir, en casi 20 años, desde 1934 hasta la creación de la Odeca en 1951, los Estados centroamericanos están maduros para iniciar un periodo de cooperación política y económica distinta a la vía militar, política y jurídica.

2. Evidencia de las negociaciones interestatales históricas

Fernando García-Chacón, consultor legal de la Odeca, en 1968 afirma que la búsqueda de acercamientos y fórmulas de conciliación de intereses regionales comunes entre los Estados permitió germinar la idea de formar una organización que agrupe a los Estados y los represente frente a terceros.

El 8 de octubre de 1951 se convoca en San Salvador una reunión de ministros de Relaciones Exteriores. Con los titulares presentes y sus asesores, la agenda tenía dos puntos claves: i) Estatuto de una organización centroamericana que promueva la acción conjunta para el estrechamiento de los vínculos de fraternidad entre los cinco Estados y que sirva como instrumento para el estudio y solución de los problemas comunes; ii) Reuniones periódicas de cancilleres para establecer y coordinar criterios: a) sobre problemas comunes a los países centroamericanos y b) ante organismos internacionales; iii) Establecimiento de comisiones específicas para el estudio de asuntos económicos, culturales, etc., comunes a los países de Centroamérica y iv) Cualquier proposición que se presente relacionada con asuntos centroamericanos.

En dicha reunión el gobierno de Nicaragua propugnaba se procediese de inmediato a la Unión Política de Centroamérica mediante una reunión de los cinco presidentes. Por el contrario, el gobierno de Guatemala proponía la creación de una *Organización Centroamericana* que tuviera cierta analogía con la Organización de Estados Americanos o con la Organización de las Naciones Unidas. Después de un amplio cambio de impresiones se armonizaron los distintos puntos de vista de las delegaciones y se aprobó finalmente un convenio con base en ambas proposiciones, que se firmó con toda solemnidad en San Salvador el 14 de octubre de 1951 (Odeca, 1968).

En la Carta de San Salvador de 1951, entre los principios destaca el artículo 3 que señala: “La igualdad jurídica de los estados, en el respeto mutuo y en el principio de no intervención”, síntesis de los acuerdos previos nacidos con el Tratado de Paz, Amistad y Comercio firmado en San José en el año 1906 y las cumbres de Washington de 1907 y 1923 que después fueron ratificados en el Tratado de Confraternidad de 1934. Se debe recordar que estos tratados diseñaron diversos mecanismos, organizaciones y al final organismos regionales para llevar a cabo los acuerdos firmados.

El acuerdo de 1907 estableció la creación de una Oficina Internacional Centroamericana con el propósito de fomentar el comercio, tanto entre los Estados como con el resto del mundo. Esta Oficina tenía una Presidencia rotativa, con una autoorganización y estatus diplomático que era financiada por los Estados a partes iguales. Además, se acordó la creación de un tribunal de justicia que permitiera la resolución judicial de los problemas regionales. El acuerdo de 1923 permitió la firma de una convención para establecer dos comisiones permanentes centroamericanas, una de finanzas y otra de vías de comunicación.

La Comisión Permanente de Finanzas tenía entre sus atribuciones la revisión de aranceles, su reducción y unificación. Además, buscaba una reforma monetaria, la creación de un sistema monetario centroamericano y un tipo de cambio estable, fijo y de aceptación regional. Otras atribuciones eran: una reforma bancaria, revisión de sistema fiscal y mejora hacia redistribución con justicia social, el estudio de problema agrario y acaparamiento de tierra inculta. Eficiencia del gasto y presupuesto público para tener finanzas sólidas y acceder a crédito para financiar la explotación de riquezas naturales de la región.

Las Comisiones Nacionales Permanentes (CNP) debían tener una reunión anual y rotación de sede, su financiamiento estaba a cargo de cada gobierno, ambas tendrían un secretario que se elegiría por mayoría de votos, también habría un secretario general y este debía ser el tesorero. Las comisiones tenían una labor de formulación y propuesta de políticas públicas, pero no vinculantes, su sede estaba en Costa Rica. En cada país debían existir comisiones consultivas auxiliares que complementaban a los miembros de cada país asignados a la CNP. Esta estructura comenzaría a funcionar en 1934.

3. Evidencia de la elección institucional histórica

La Odeca tuvo dos cartas, una constitutiva firmada en 1951 y otra reformista signada por los estados en 1962. El diseño original del Acuerdo estaba compuesto por 22 artículos y 2 disposiciones dentro de 7 partes. Estas eran: i) propósitos; ii) principios; iii) órganos principales; iv) órganos subsidiarios; v) consejo especial; vi) disposiciones generales y vii) disposiciones transitorias.

Para desarrollar los fines establecidos en la Carta se reconoció la existencia de tres tipos de órganos: a) directivos; b) ejecutivos y c) subsidiarios. Entre los órganos directivos se encontraba la reunión eventual de presidentes; la reunión de ministros de Relaciones Exteriores. Además de la reunión eventual de ministros de otros ramos, se creó la Oficina Centroamericana y el Consejo Económico.

La Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores se reunía ordinariamente cada 2 años y, de forma extraordinaria, cuando fuera convocada por al menos tres Estados miembros, su sede era rotativa. En el periodo de 1951-1962 se celebró una reunión preliminar, dos reuniones ordinarias, siete reuniones extraordinarias, cinco reuniones informales y una reunión especial.

Según García-Chacón, en la práctica, la reunión de ministros de Relaciones Exteriores llegó a ser el verdadero órgano rector de la Odeca. Sus resoluciones y recomendaciones integraban la base de todo programa de acción. El artículo 9 de la Carta planteaba:

“En la Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores cada República tendrá sólo un voto. Las decisiones sobre cuestiones de fondo deberán ser adoptadas por unanimidad. Cuando haya duda sobre si una decisión es de fondo o de procedimiento, se resolverá por votación unánime”.

A los cancilleres les tocaba dictar las normas que el Organismo Regional debía seguir. Ellos determinaron la estructura, las funciones y aprobaron el presupuesto de la Oficina Centroamericana. Además, podían dictar y modificar el Estatuto de la Oficina. Asimismo, creaban los órganos subsidiarios, elegían y juramentaban al secretario general y conocían de todos los asuntos relativos a la vida en común de los Estados miembros.

Por otro lado, la corriente de cooperación e integración económica tomaba una trayectoria diferente, con cierto grado de autonomía a través de los ministros de Economía, distinta a la

reunión bianual de la Odeca. Ante este fenómeno, con el objeto de mejorar la integración política, Guatemala propuso la reforma de la Odeca.

El general Miguel Ydígoras Fuentes, presidente de Guatemala, presentó a finales de 1960 a los presidentes de la región un proyecto de reforma. Después de numerosas reuniones internacionales, realizadas bajo el patrocinio de la Odeca, de dictámenes emitidos por comisiones técnicas convocadas al efecto y gestiones al más alto nivel, la *Nueva Carta de San Salvador* se suscribió el 12 de diciembre de 1962, en la ciudad de Panamá y entró en vigor el 30 de marzo de 1965 al ratificarla Costa Rica como quinto Estado (Odeca, 1968).

La nueva carta define a los Estados como una comunidad económico-política que aspira a la integración de Centroamérica. Además de la integración económica abre la posibilidad de unión política. El contraste es claro, ya que Guatemala en 1951 proponía un organismo regional para dialogar, cooperar y actuar en común, reconociendo *la igualdad jurídica, en el respeto mutuo y en el principio de no intervención*, a cada Estado centroamericano.

Con el matiz de no ser imperativa la unidad política, sino probable, junto con los relativos éxitos de la cooperación económica, se estableció un claro vínculo de lo económico dentro de la nueva Odeca, se argumentó que esto evitaría la creación de más organismos y la confusión. Por esto, se creó el Consejo Económico Centroamericano.

La Carta de 1962 contiene 30 artículos y disposiciones transitorias, allí se crean cuatro Consejos. Estos son: El Consejo Ejecutivo de la Odeca, el Consejo Legislativo, el Consejo de Defensa Centroamericano (Condeca), el Consejo Cultural y Educativo de la Odeca y se establece, después del fracaso de 1917, la nueva Corte de Justicia Centroamericana⁴⁴.

⁴⁴ La Carta de 1962 expone lo siguiente: El Artículo 5 indica que en la “Conferencia de Ministros de Relaciones Exteriores cada Estado Miembro tendrá sólo un voto. Las decisiones sobre cuestiones de fondo deberán ser adoptadas por unanimidad. Cuando haya duda sobre si una decisión es de fondo o de procedimiento, se resolverá por votación unánime”. Según el Artículo 10: El Consejo Legislativo está compuesto por tres Representantes de cada uno de los Poderes Legislativos de los Estados Miembros. Este Consejo actuará como asesor y órgano de consulta en materia legislativa. Asimismo, estudiará las posibilidades de unificar la legislación de los Estados centroamericanos. Según el Artículo 15: son atribuciones de la Corte de Justicia Centroamericana: a) Conocer de los conflictos de orden jurídico que surjan entre los Estados Miembros y que estos convencionalmente le sometan; b) Elaborar y emitir opiniones sobre proyectos de unificación de la legislación centroamericana cuando así se lo solicite la Conferencia de Ministros de Relaciones Exteriores o el Consejo Ejecutivo. Según el Artículo 17: El Consejo Económico Centroamericano está integrado por los Ministros de Economía de cada uno de los Estados Miembros, y tendrá a su cargo la planificación, coordinación

Además, se instituyó como Órgano Supremo de la Organización a la reunión de jefes de Estado y como Segundo Órgano, en orden de importancia, a la Conferencia de ministros de Relaciones Exteriores de los Estados miembros (denominada antes reunión), que adopta el calificativo de Órgano Principal.

Figura 8 Las Cartas de la Odeca

Carta de San Salvador 1951 Organización de Estados Centroamericanos	Carta de Panamá 1962 Carta de la Organización de Estados Centroamericanos
<ol style="list-style-type: none"> 1. Propósitos. 2. Principios. 3. Órganos. <ol style="list-style-type: none"> a. La Reunión eventual de Presidentes. b. La Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores. c. La Reunión eventual de Ministros de otros Ramos. d. La Oficina Centroamericana. e. El Consejo Económico. 4. Órganos subsidiarios. 5. Consejo especial. 6. Disposiciones generales. 7. Disposiciones transitorias. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Fines. 2. Órganos. <ol style="list-style-type: none"> a. La Reunión de Jefes de Estado. b. La Conferencia de Ministros de Relaciones Exteriores. c. El Consejo Ejecutivo. d. El Consejo Legislativo. e. La Corte de Justicia Centroamericana. f. El Consejo Económico Centroamericano. g. El Consejo Cultural y Educativo. h. El Consejo de Defensa Centroamericana. 3. Órgano principal. 4. Consejo ejecutivo. 5. Consejo legislativo. 6. Corte de Justicia Centroamericana. 7. Consejo económico centroamericano. 8. Consejo Cultural y Educativo. 9. Consejo de Defensa. 10. Disposiciones generales. 11. Disposiciones transitorias.

Fuente: Elaboración propia.

Las reuniones de la Conferencia eran anuales, cada Estado tenía derecho a un solo voto y se mantenía la regla de la unanimidad cuando se votaban las cuestiones de fondo, medida de prudencia que fue aceptada por los Estados.

La Carta faculta a la Conferencia para crear órganos subsidiarios según estime conveniente, estableciendo la sede mediante una distribución geográfica equitativa y de acuerdo con las necesidades que hayan determinado su creación. En los primeros años de vigencia se crea: i) el Consejo de Trabajo y Previsión Social; ii) el Consejo Centroamericano de Turismo; iii) el Consejo de Salud Pública y iv) el Consejo Centroamericano de Agricultura y Ganadería.

y ejecución de la integración la integración económica centroamericana. Formarán parte de este Consejo todos los organismos de integración económica centroamericana. Según el Artículo 21: El Consejo de Defensa se integra por los Ministros de Defensa o Titulares del Ramo equivalente, según corresponda en rango o funciones en los respectivos Estados Miembros.

Además, la Conferencia aceptó la presencia de observadores en el seno de los diversos órganos de la Odeca, correspondiendo al Consejo Ejecutivo su definitiva aceptación. La Carta concede a cada uno de los órganos originales de la Odeca el elaborar su propio reglamento. Finalmente, en 1991, mediante el Protocolo de Tegucigalpa se reformó la Carta de San Salvador de 1962. Esto permitió crear el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) que sustituyó a la Odeca.

C. Resumen del capítulo

Se presente el primer acuerdo político regional entre los estados en Centroamérica, basado fuertemente en preferencias nacionales de tipo política, aunque su agenda fue limitada y la forma institucional que adopta la organización regional era restringida.

Los estados unitarios, librados de los caudillos, establecieron ciertas preferencias nacionales de tipo geopolítico como la igualdad jurídica de los estados, en el respeto mutuo y en el principio de no intervención, manifestando una política exterior soberana en la inserción al nuevo orden internacional, surgido de la segunda guerra mundial.

Los nuevos regímenes políticos, se caracterizaron por ser autoritarios, llegando al poder dictadores, con ideología conservadora y anticomunista tanto en su política interna como en su política exterior. Incluso en época de crisis interna, los estados mantuvieron los compromisos regionales, esto con la influencia de E.E U.U. que apoyaba la cooperación regional condicionada a un claro compromiso de cada estado para combatir el comunismo internacional.

Moldearon una agenda de cooperación política en la región declarando la convivencia fraterna, prevención y resolución conjunta de conflictos, promoción del desarrollo, la acción cooperativa y solidaria. Sobre la base de los acuerdos de 1907, 1923, 1934 y la convergencia de sus preferencias nacionales reflejada en una agenda común mínima permitió la creación de la Odeca, como un *organismo regional*, nacido de las negociaciones interestatales.

La Odeca creó mecanismos de coordinación, órganos, estructura organizativa, método de toma de decisión y formas de financiamiento.

Este organismo regional tuvo dos etapas distintas, que reflejan su evolución política, la primera en 1951 una cuyo interés de los estados era dialogar, cooperar y actuar en común, reconociendo la igualdad jurídica, en el respeto mutuo y en el principio de no intervención, a cada estado centroamericano. Y otra, en 1962, donde los Estados se autodefinen como una comunidad económico-política que aspira a la integración de Centroamérica.

La cooperación política creó el contexto básico para avanzar en la cooperación económica, dicha cooperación tendría un sustantivo avance cuando los ministros de economía de los países de la región deciden pedir ayuda a la novel Cepal, iniciando de esa manera un inédito camino a la integración económica que llevó, no sin sobresalto, a la creación del Tratado General de Integración Económica en 1960.

CAPÍTULO V: EL TRATADO GENERAL DE INTEGRACIÓN ECONÓMICA DE CENTROAMÉRICA

En este capítulo se presenta, como resultado de la investigación, una narración analítica sobre el origen del Tratado General de Integración Centroamericana y demás acuerdos y convenios entendido como un acuerdo intergubernamental basado en la convergencia de las preferencias nacionales de tipo económicas de los Estados, se explica las diversas negociaciones interestatales que incluyeron diversos emprendedores supranacionales y el tipo de mecanismos e instituciones que conformaron para cumplir sus acuerdos. Además de explicar el mercado común profundo, se explica su auge, apogeo, crisis y decadencia.

A. El Tratado General de Integración Económica de Centroamérica

Aquí se expone la trayectoria de la integración económica regional en el periodo que abarca desde la gestación del Tratado General de Integración Económica Centroamericana y el proceso conocido como el Mercado Común Centroamericano (MCCA), sus crisis y su decadencia hasta 1990.

1. Las preferencias nacionales históricas

Después de 17 años de relativa inercia, desde el Tratado de Confraternidad de 1934 hasta la creación de la Odeca y del Comité de Cooperación Económica en 1951, los Estados centroamericanos están iniciando un periodo de cooperación distinta a los esfuerzos militares, políticos o jurídicos previos⁴⁵.

No obstante, el ambiente de cooperación regional se enfrentaría a una primera crisis con los clivajes políticos de Guatemala. Esta crisis definiría algunas preferencias nacionales ideológicas y políticas de los Estados en la región, como la creación de un consejo de defensa y un declarado anticomunismo, como se explica a continuación.

⁴⁵ En 1944, luego de los cambios políticos en El Salvador y Guatemala con la salida de Maximiliano Hernández Martínez y de Jorge Ubico Castañeda respectivamente, contrasta con el mantenimiento en el poder de Tiburcio Carías Andino en Honduras y Anastasio Somoza García en Nicaragua. También Costa Rica experimentaba cambios sociales con la promulgación de las Garantías Sociales y la crisis política que derivó en una guerra civil.

Guatemala 1945-1954: la crisis política y la Odeca

Con la renuncia formal del general Ubico en 1945 se gestó una elección presidencial que dio como ganador a Juan José Arévalo, filósofo y educador, que implementó una agenda social, creó el Ministerio de Trabajo y el Instituto de Seguridad Social, no hubo restricciones a la libre expresión y se legalizó el Partido Guatemalteco del Trabajo de ideas comunista, entre otros. Se creó un conflicto entre los intereses de la United Fruit Company UFC y de un grupo de poder económico frente a la legislación laboral. El gobierno fue acusado de tener acuerdos con los comunistas y el embajador estadounidense tuvo un rol importante escuchando a la oposición política.

En la votación de 1950 se elige a quien fue el ministro de defensa del gobierno del Arévalo, el coronel Jacobo Árbenz. En la agenda de su gobierno se retoma el problema de la concentración de la tierra y los privilegios de la UFC y un grupo de terratenientes, frente a esto él propuso una reforma agraria que se convirtió en ley en 1952⁴⁶.

Esta situación tuvo su reflejo en la Odeca, después de que Guatemala denunciara la Carta de San Salvador. Ante esto, en reunión extraordinaria de ministros de Relaciones Exteriores en abril de 1953 se decide no modificar el acuerdo fundacional por la salida de Guatemala⁴⁷.

Además, la OEA, frente a las presiones del secretario de Estado de EE. UU., el señor John Foster Dulles, vinculado con intereses económicos de la UFC, en la Décima Conferencia Panamericana (Caracas, 1954), aprobó, el 13 de marzo, la Resolución XCIII, denominada: “Declaración de Solidaridad para la Preservación de la Integridad Política de

⁴⁶ Se inicia una trayectoria de conflictos políticos que se agravarían con la intervención de EE. UU. con el argumento de la lucha anticomunista, a esta campaña entraría la iglesia católica y un aparato de propaganda en los círculos de poder en Washington. La administración Eisenhower enviaría de embajador a John Peurifoy, quien junto a la Agencia Central de Inteligencia conspiró con diversos grupos armados para sacar del poder a Árbenz. Se elaboró una campaña de propaganda en EE. UU., un golpe de estado y una invasión armada desde territorio salvadoreño (véase Solano, 2020).

⁴⁷ Además, en la segunda reunión celebrada en Managua en julio de 1953 en su punto IV reafirman los principios democráticos, condenan el comunismo internacional y llaman a los Estados a: “Recomendar a sus Gobiernos que adopten dentro de sus respectivos territorios y de conformidad con sus preceptos constitucionales, medidas conducentes a prevenir, contrarrestar y sancionar las actividades subversivas de los agentes comunistas” (Odeca, 1968).

los Estados Americanos contra la Intervención del Comunismo Internacional” (Morgenfeld, 2010 p.87) ⁴⁸.

El 18 de junio de 1954, 48 años después de la última incursión militar desde un país vecino, grupos armados liderados por el coronel Carlos Castillos Armas y con el apoyo o no objeción de los gobiernos de El Salvador y Nicaragua entran a territorio de Guatemala. Luego de un boicot focalizado, el 27 de junio, Jacobo Árbenz renuncia.

Después de un periodo de agitación social toma posesión el coronel Castillos Armas como *presidente* de Guatemala. Este revierte la decisión de sacar al país de la Odeca. En agosto de 1955, con el apoyo de los demás países, Guatemala convoca a la primera reunión de ministro de Relaciones Exteriores. Entre sus declaraciones menciona su adhesión a los principios democráticos junto con su repudio a tendencias totalitaristas, respetar la integridad e inviolabilidad territorial de los Estados, reclama los territorios de Belice como propios de Guatemala y su propósito de defender el patrimonio territorial (Odeca, 1968).

En esta reunión se crea una comisión de jurisconsultos, cuya primera tarea es estudiar una petición de Nicaragua para el control de actividades subversivas de emigrados políticos⁴⁹. Después de reformar la Odeca mediante la nueva Carta de San Salvador de 1962⁵⁰, en el acta final de la primera conferencia extraordinaria de ministros de Relaciones Exteriores de Centroamérica, celebrada en San Salvador entre marzo y abril de 1965, se tratan dos temas

⁴⁸ Esta Declaración señalaba: “Que el dominio o control de las instituciones políticas de cualquier Estado americano por parte del movimiento internacional comunista, que tenga por resultado la extensión hasta el Continente americano del sistema político de una potencia extracontinental, constituía una amenaza a la soberanía e independencia política de los Estados americanos que pondría en peligro la paz de América y exigiría una Reunión de Consulta para considerar la adopción de las medidas procedentes de acuerdo a los tratados existentes” (Morgenfeld, 2010 p. 87).

⁴⁹ Además, promovieron la declaración de “preservación y defensa de la democracia y condenación del comunismo en Centroamérica” en su segundo apartado de la resolución mencionan: “Recomendar a sus Gobiernos que prohíban, dentro de sus respectivos territorios, la existencia, organización y propaganda del Partido Comunista, y de toda asociación o entidad que por cualquier medio trate de realizar los fines de agitación y subversión políticos del comunismo”. Además, recomendó a los Estados “tomar medidas conducentes a prevenir, contrarrestar y sancionar las actividades subversivas de los comunistas” (Odeca, 1968 pp. 52-53).

⁵⁰ El tema que luego se llamará Doctrina de Seguridad Nacional tiene otro episodio en la quinta reunión extraordinaria de los ministros de Relaciones Exteriores realizada en Honduras en julio de 1962, donde establece la necesidad de reforma de la Odeca, “se condena el comunismo internacional y se insta a los ministerios de gobernación de adoptar medidas para evitar la subversión política del comunismo. Además, se establece el mecanismo de consultas previas entre los gobiernos para conseguir la unidad de criterio y uniformidad de voto” (Odeca, 1968).

importantes, el funcionamiento del Consejo de Defensa Centroamericano (Condeca) y el llamado a la especialización y dedicatoria exclusiva de una oficina de cada Estado para los temas de la Odeca y la integración centroamericana.

El Consejo de Defensa Centroamericano fue suscrito el 14 de diciembre de 1963, se reunió por primera vez en junio de 1964 en Guatemala, ahí se aprobó su Estatuto Orgánico y de Funcionamiento. Además, se instaló la Comisión Permanente de Defensa Centroamericana y se aprobó el Reglamento Orgánico y de Funcionamiento (Odeca, 1968).

Los intereses económicos comunes y el CCE

Los Estados centroamericanos se incorporaron a los foros internacionales en el concierto de naciones y entre las reuniones con organismos internacionales se fue configurando un grupo conformado inicialmente por los ministros de Guatemala, El Salvador y Nicaragua. Esto permitió un análisis regional de los riesgos económicos que afrontaban sus economías agroexportadoras (Castellanos, 1975).

El grupo logró que los demás Estados del área también se involucraran en el análisis y la búsqueda de opciones para afrontar los cambios en los mercados internacionales de café y otros *commodities*. En una reunión bilateral con Raúl Prebisch, recién nombrado secretario ejecutivo de la Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina (Cepal), lograron la designación de un grupo de trabajo especial para la región.

En 1951, los ministros de economía de Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua y Costa Rica con el apoyo de la Cepal crearon el Comité de Cooperación Económica del Istmo Centroamericano (CCE). Esta organización fue la gestora de un proyecto de cooperación económica entre los países, con el fin de crear alternativas económicas con base en el comercio regional, industrialización e integración económica (Urquidi y Vega, 1991).

Como lo plantea Castellanos (1975), estos intereses comunes en el ámbito económico permitieron el trabajo coordinado, tanto entre el grupo de trabajo de la Cepal como de los ministros de Economía de la región. Estos a pesar de la crisis política de Guatemala, tendrían

un ambiente propicio para crear acuerdos de cooperación económica entre los Estados, que impulsaron la integración económica regional⁵¹.

Además, en octubre de 1951, en la reunión preliminar de ministros de Relaciones Exteriores, preparatorios de la Odeca, celebrada en San Salvador bajo el gobierno militar del teniente Óscar Osorio, en su acta final en el romano XVI, recomienda a los gobiernos: “Procedan a celebrar tratados bilaterales o multilaterales de libre comercio, que faciliten el intercambio de productos originarios de sus territorios y la expansión del comercio intercentroamericano” (Odeca, 1968 p.24).

En agosto de 1952 formalmente se crea el Comité de Cooperación Económica de los Ministros de Economía del Istmo Centroamericano, el cual fue un organismo permanente de la Comisión Económica para América Latina, en el plano gubernamental⁵². Ahí se presentaron los primeros principios generales de la integración económica centroamericana, donde el Comité recomendó a los gobiernos:

- a. Que al formular su política económica tomen en cuenta la necesidad de integrar las economías de sus países y de desarrollar programas conducentes a tal finalidad, con base en la comunidad de aspiraciones y en los principios de cooperación mutua y de reciprocidad; y
- b. Que para lograr dicha integración en forma progresiva y gradual estudien y adopten proyectos de fomento económico que requieran acción conjunta y los lleven a cabo de acuerdo con las posibilidades prácticas para realizarlos (Cepal, 1952 pp. 26-27).

Entre las resoluciones se destaca las atribuciones del comité, incluso muestra la forma de toma de decisiones, cada país tenía un voto:

Las decisiones de fondo se tomarían por unanimidad y las de procedimiento por simple mayoría de votos. En caso de duda sobre si una decisión es de fondo o de

⁵¹ Los antecedentes de acuerdos económicos y comerciales eran: i) Tratado de paz, Amistad y Comercio de 1906; ii) La Convención de libre cambio de los productos naturales y manufacturados, originarios de Centroamérica firmada en la cumbre de Washington de 1923 y que entró en vigor en 1934, excluyendo el café, el azúcar y los artículos estancados.

⁵² La Resolución 9 (IV) de la Cepal, aprobada el 16 de junio de 1951, dio origen al Comité, constituido por los ministros de Economía de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua. La primera reunión tuvo lugar en Tegucigalpa, Honduras, en agosto de 1952, y posteriormente se celebraron reuniones en San José, Costa Rica (1953); San Salvador, El Salvador (reunión extraordinaria, 1955); Managua, Nicaragua (1956), y Guatemala (1957). La quinta reunión ordinaria, y constituye la sexta vez que se reúnen los ministros de Economía como miembros del Comité fue en Tegucigalpa, junio de 1958. A todas las sesiones ha concurrido como observador la República de Panamá, a invitación expresa del Comité (Cepal, 1952 p. 4).

procedimiento, la votación se tomará por unanimidad. Las abstenciones no afectan la unanimidad (Cepal, 1952 p. 50)⁵³.

La Odeca, en 1955 resolvió la preparación de un tratado de unión aduanera y en 1956 resolvió la unificación de la política de comercio exterior⁵⁴. La evidencia demuestra que las preferencias nacionales, en el periodo 1951-1956, no estaban alineadas con la cooperación económica, que la configuración de intereses económicos comunes solo estaba iniciando. Por otro lado, es claro que los Estados en diálogo y cooperación política poseían una ideología nacionalista y anticomunista, con matices sobre lo que cada país entendía por cooperación política.

En 1951, la cooperación política se entendía como *la igualdad jurídica de los Estados, en el respeto mutuo y en el principio de no intervención* y después en 1962, se comprendió como *comunidad económico-política que aspira a la integración de Centroamérica*.

2. Las negociaciones interestatales históricas

Existen tres momentos previos a la firma del Tratado General de Integración Económica Centroamericana de 1962:

Primero, la gestación de CCE con el apoyo de la Cepal y que desde la Odeca impulsó principalmente la negociación y firma de acuerdos bilaterales de comercio entre los Estados de la región.

Segundo, con el apoyo de la Cepal se sientan las bases técnicas, los mecanismos, la estructura intergubernamental y los acuerdos políticos básicos para llevar a cabo un programa

⁵³ Las resoluciones fueron: Principios generales de integración económica centroamericana; Actividades productivas tendientes a la integración económica; Energía Eléctrica; Estudio del transporte en Centroamérica; Financiamiento para desarrollo e integración económicos del Istmo Centroamericano; Instituto de Investigación Tecnológica Industrial; Capacitación técnica en el campo industrial y administrativo; Investigación y capacitación en el campo agropecuario y su relación con el desarrollo económico; Unificación de clasificaciones de estadísticas del comercio internacional y de nomenclaturas arancelarias; Financiamiento y administración de proyectos centroamericanos de Asistencia Técnica; Atribuciones del Comité de Cooperación Económica de Ministros de Economía del Istmo Centroamericano (Cepal, 1952).

⁵⁴ El Acta final de la Primera reunión de ministros de Relaciones Exteriores de las Repúblicas centroamericanas reunidas en Antigua Guatemala, Guatemala, entre 17 a 24 de agosto de 1955; en su punto XXIII, sobre la Unión Aduanera, resuelve: Que lo Oficina Centroamericana lleve a cabo estudios y trabajos necesarios para la preparación de un Tratado de Unión Aduanera entre los países miembros de la Organización de Estados Centroamericanos (Odeca, 1968, p. 67). En la segunda Conferencia Ordinaria de MIREX, realizada en Costa Rica en noviembre de 1966, resuelve “unificación de la política de comercio exterior centroamericano” (Odeca, 1968 pp. 67-90).

de cooperación económica regional que impulsa el comercio y la industrialización por sustitución de importaciones. Este se materializó, principalmente en dos acuerdos, el Tratado Multisectorial de Libre comercio y el Convenio sobre el Régimen de Industrias Centroamericanas de Integración.

El tercer momento se presenta con el giro político de El Salvador para avanzar en una dirección *librecambista* distinta al planteamiento de la Cepal, apoyado política y, técnicamente, por EE. UU., lo que llevó a dos posiciones contrapuestas entre los países. Por un lado, El Salvador junto con Guatemala y Honduras, con el respaldo técnico de EE. UU., crearon y firmaron el Tratado de Asociación Económica. Por otro lado, tuvo el rechazo de Nicaragua y Costa Rica, lo que llevó a nuevas rondas de negociaciones entre los Estados. En esta situación fue importante la influencia de EE. UU. para crear una opción intermedia entre el Tratado Multilateral y el Acuerdo de Asociación, de ahí surge la propuesta de un Tratado General de Integración Económica.

En las negociaciones se pueden identificar no solo a los Estados, sino a otros actores que se denominan emprendedores supranacionales, como la Cepal, la Oficina Regional para Centroamérica de EE. UU. y la incipiente gremial de empresarios industriales de la región.

Los Estados, Cepal, Fecaica y Rocap

En 1958, en el gobierno del teniente coronel José María Lemus, El Salvador solicita el apoyo de EE. UU., aprovechando una visita del presidente Milton Eisenhower al país, un año después, en 1959 le pide expresamente apoyo al proceso de integración económica de Centroamérica. El resto de los países tenía una agenda con EE. UU. relacionada con temas como la influencia de la revolución cubana, los movimientos comunistas internos o disputas por impuestos con la UFC, entre otros.

A partir de la decisión de EE. UU. de apoyar la integración económica de la región existieron posiciones contrapuestas entre la misión de la Cepal en Centroamérica y la Oficina Regional para Asuntos de Centroamérica y Panamá de los EE. UU. (*Regional Office for Central America and Panama Affairs*, Rocap por sus siglas en inglés) entre 1962 y 1970.

En cuanto a la disputa sobre la visión y la trayectoria que debe tener el proyecto de integración económica, esta se explica no solo por las preferencias nacionales de los Estados

y sus negociaciones, sino también por la influencia de distintos *emprendimientos supranacionales* como la Cepal, la Rocap y la Federación de Cámaras de Industria de Centroamérica (Fecaica).

Ya se ha señalado que, en el caso de la Cepal, el proyecto de integración económica estaba vinculado al comercio, la industrialización y planes estratégicos de vinculación vial, transporte, infraestructura, cooperación técnica, educativa, cultural y sociopolítica regional.

Por otro lado, la Rocap se creó en julio de 1962, nacida del acuerdo de EE. UU. y la Odeca para proporcionar asistencia económica en apoyo al movimiento de integración centroamericana⁵⁵. Según Pincus (1962), la política del gobierno de los EE. UU. hacia el movimiento de integración económica centroamericana, así como hacia el área latinoamericana de libre comercio, puede resumirse como la de favorecer la formación de estas uniones económicas regionales siempre que cumplan con los siguientes criterios: i) deben ser sólidas económicamente; ii) deben expandir el comercio y promover el bienestar de los pueblos; iii) deben ser consistentes con las disposiciones del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT). Durante la última parte de 1959, Estados Unidos mediante la Rocap brindó asistencia técnica a Guatemala, El Salvador y Honduras, lo que condujo a la celebración del Tratado de Asociación Económica en febrero de 1960.

En otro sentido, la Fecaica se fundó en 1960, por gremiales empresariales de la industria. La Fecaica fue el primer organismo gremial admitido como consultor en el organismo ejecutivo del mercado común. Entre su agenda se encuentra la libre movilidad de capitales y la inversión multinacional:

“Surgida no sólo para articular los intereses del sector privado a su correspondiente rama al actuar como grupo de presión sino también para contribuir institucionalmente al control, colaboración y coordinación de la política de los órganos rectores de la integración” (Torres Rivas, 1968 p.149).

⁵⁵ Posteriormente, en 1963 el Presidente de Estados Unidos, John F. Kennedy, visita Costa Rica y sostiene una cumbre con los Presidentes Centroamericanos, ahí nace la Declaración de Centroamérica para tratar el respaldo de su país a la integración económica, las reformas sociales promovidas por la Alianza para el Progreso y las medidas anticomunistas en la región. El presidente Kennedy, apoyado por sus asesores políticos y militares, lanzó la Alianza para el Progreso, un plan de ayuda a los países latinoamericanos que buscaba, entre otras cosas, las reformas sociales. En Centroamérica, la Alianza para el Progreso se identificó con el proceso de integración económica (Mined, 2009 p.178).

Las negociaciones interestatales previas

En una revisión histórica, la Cepal (1968) señala que, entre 1951 y 1968 se distinguen cuatro etapas en el proceso de la integración regional.

Una primera, que termina en 1958, de planteamientos generales, de elaboración de estudios básicos y de funcionamiento de tratados bilaterales de libre comercio. Una segunda, que se extiende hasta 1962 y que se caracteriza por la suscripción de los principales convenios constitutivos del Mercado Común Centroamericano, y de acuerdos regionales relativos a financiamiento, desarrollo industrial e infraestructura. La tercera, en la que se entra de lleno en la fase operativa del Mercado Común y se logra el perfeccionamiento de la zona de libre comercio y de la tarifa arancelaria externa y se consolidan los mecanismos institucionales del Tratado General, y la cuarta que se inicia en 1966, representa un período de revisión, ajuste y reglamentación del proceso multilateral, y significa además la puesta en marcha de un programa regional de vinculaciones económicas con el exterior y el fortalecimiento de la coordinación de las principales políticas económicas en Centroamérica (pp.1-2).

Figura 9 Las negociaciones interestatales

Carta de San Salvador 1951 Organización de Estados Centroamericanos	Carta de Panamá 1962 Carta de la Organización de Estados Centroamericanos	Protocolo de Tegucigalpa 1991
<ol style="list-style-type: none"> 1.Propósitos. 2.Principios. 3.Órganos. <ol style="list-style-type: none"> a.La Reunión eventual de Presidentes. b.La Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores. c.La Reunión eventual de Ministros de otros Ramos. d.La Oficina Centroamericana. e.El Consejo Económico. 4.Órganos subsidiarios. 5.Consejo especial. 6.Disposiciones generales. 7.Disposiciones transitorias. 	<ol style="list-style-type: none"> 1.Fines. 2.Órganos. <ol style="list-style-type: none"> a.La Reunión de Jefes de Estado. b.La Conferencia de Ministros de Relaciones Exteriores. c.El Consejo Ejecutivo. d.El Consejo Legislativo. e.La Corte de Justicia Centroamericana. f.El Consejo Económico Centroamericano. g.El Consejo Cultural y Educativo. h.El Consejo de Defensa Centroamericana. 3.Órgano principal. 4.Consejo ejecutivo. 5.Consejo legislativo. 6.Corte de Justicia Centroamericana. 7.Consejo económico centroamericano. 8.Consejo Cultural y Educativo. 9.Consejo de Defensa. 10.Disposiciones generales. 11.Disposiciones transitorias. 	<ol style="list-style-type: none"> 1.Naturaleza, propósitos, fines y principios. 2.Miembros. 3.Estructura Institucional. <ol style="list-style-type: none"> a.Sistema de la Integración Centroamericana SICA. b.Reunión de Presidentes. c.Consejo de Ministros. d.Comité Ejecutivo. e.Secretaria General. 4.Disposiciones Generales. 5.Disposiciones transitorias.

Fuente: Elaboración propia.

Según la valoración de la Cepal (1968), los instrumentos básicos del Mercado Común Centroamericano han facilitado el desarrollo acelerado del comercio intrazonal y consolidado

las oportunidades de inversión que brinda el nuevo mercado ampliado. Al concluir el período de transición -junio de 1966- quedó perfeccionada la zona de libre comercio. Además, en 1965, quedó acordado en lo sustancial el Arancel Común Centroamericano, y desde 1958 se había iniciado la aplicación de una política regional de promoción industrial acorde con los requerimientos del Programa (pp. 1-2).

Para la Secretaría de Integración Económica Centroamericana (Sieca) (1972), el régimen de libre comercio, en particular la zona de libre comercio tiene tres etapas hasta la firma del Tratado General de Integración Económica. Primero, la etapa de negociaciones bilaterales, después la etapa de negociaciones multilaterales y, al final, una etapa de perfeccionamiento posterior al tratado de integración económica.

En 1951, el gobierno de El Salvador suscribió un tratado bilateral de libre comercio con Nicaragua y otro con Guatemala; posteriormente, en 1953 suscribió un tratado con Costa Rica y en 1957 renegoció el que había estado en vigencia con Honduras desde 1918.

Además, en 1955 Guatemala suscribió un instrumento de libre comercio con Costa Rica y en 1956 otro con el gobierno de Honduras.

Según la Sieca (1972), las características fundamentales de estos tratados consistían en la creación de zonas de libre comercio entre sus territorios con el fin de intercambiar los productos naturales y manufacturados incluidos en listas anexas a dichos tratados, los cuales quedarían protegidos contra importaciones de terceros países en la medida que lo procuraran los aranceles vigentes a nivel nacional (Sieca, 1972 p. 23).

Posteriormente, los gobiernos adoptaron un proceso de cooperación multilateral, suscribiendo el Tratado Multisectorial de Libre Comercio el 10 de junio de 1958. Además, suscribieron el Convenio sobre el Régimen de Industrias Centroamericanas de Integración: “Los estados se comprometieron a perfeccionar una zona de libre comercio en sus territorios en un plazo de diez años y a estimular la instalación de plantas industriales para abastecer el mercado centroamericano” (Sieca, 1972 p.24). En las negociaciones se establecieron listas positivas (bienes incluidos en el comercio con acceso al mercado y trato nacional) y plantearon preparar el terreno para una unión aduanera, cuando las condiciones sean propicias. Asimismo, con el compromiso de equipar sus gravámenes arancelarios, acto que

cumplieron al firmar el Convenio Centroamericano sobre Equiparación de Gravámenes a la Importación en 1959.

En febrero de 1960, Guatemala, Honduras y El Salvador firmaron el Tratado de Asociación Económica, al cual no concurrieron Nicaragua ni Costa Rica por diferir en los criterios de celeridad del programa de Integración Centroamericano. Este programa tenía un amplio alcance: “Preveía el establecimiento de la libertad de circulación de personas, bienes y capitales entre sus territorios y el compromiso de constituir una unión aduanera en la que habría libre comercio de mercancías sin distinción de origen, procedencia o destino” (Sieca, 1972 p.26).

El avance sustancial en términos de libre comercio fue: “La suscripción del Tratado General de Integración Económica Centroamericana en diciembre de 1960 al cual se adhirió Costa Rica en julio de 1962” (Munguía Valverde y Ojeda Ríos, 2013 p. 12).

Una característica importante fue el cambio de listas positivas a listas negativas (bienes excluidos en el comercio con acceso al mercado y trato nacional), productos con restricciones temporales o indefinidas que se incluyeron en las listas por pares de países que integraron el Anexo A del tratado. Por otra parte, se dieron 5 años para perfeccionar la zona de libre comercio en el mercado común centroamericano (Sieca, 1972).

3. La elección institucional de los Estados y la creación del mercado común

El Tratado General se diferencia del Tratado Multilateral en la visión y ruta para la cooperación económica de los Estados de la región. En la disputa sobre la visión del proceso de integración se impuso la propuesta de EE. UU. relacionado con libre comercio o de inmediata liberalización comercial para potenciar la expansión comercial sobre la visión desarrollista o crecimiento equilibrado e integración limitada y gradual con base en industrialización y comercio regional de la Cepal, sin embargo, no se renunció completamente a estas ideas ni a su legado.

Se transitó de la fórmula de la Cepal que pensaba la integración económica como el proceso de industrialización, limitado y gradual, por sustitución de importaciones, complementada con comercio regional proteccionista de los mercados locales y del mercado regional hacia la fórmula definida por EE. UU., la integración económica mediante el

comercio regional abierto, la libre competencia, inversión extranjera directa sin control y la compensación a los perdedores por los desequilibrios económicos en sus países.

El Tratado General se diferencia del Acuerdo de Asociación Económica en cuanto a los nuevos objetivos y la velocidad de los cambios. Por ejemplo, el compromiso de crear un mercado común, una unión aduanera, perfeccionar la zona de libre comercio y realizar un arancel externo común en 5 años. Por el contrario, el Acuerdo de Asociación no establece plazo para alcanzarlo ni contiene estipulaciones sobre movilidad de personas y capitales.

El Tratado General consta de 33 artículos y un artículo transitorio. Entre los elementos relevantes que asumen los Estados se encuentra, el establecimiento de un mercado común, constituir una unión aduanera entre sus territorios (Art. 1); se comprometen a perfeccionar la zona de libre comercio y adoptar un arancel centroamericano uniforme (Art. 2); se otorga el libre comercio de todos los productos originarios de sus territorios excepto aquellos que se encuentren en régimen especial en el llamado Anexo A (Art. 3). Para Zapata (2003) los objetivos del Tratado General son:

“i) Convergencia hacia un arancel exterior común en un plazo de 5 años, con vistas al establecimiento de un mercado común, ii) Promoción y coordinación del desarrollo industrial, iii) Cooperación en materia monetaria y financiera; iv) Desarrollo de infraestructuras integradas” (p. 78).

El Tratado General retoma y subsume estos acuerdos: i) Tratados bilaterales de libre comercio e integración económica suscritos entre gobiernos centroamericanos; ii) Tratado Multilateral de Libre Comercio e Integración Económica Centroamericana y el Convenio sobre Régimen de Industrias Centroamericanas de Integración; iii) Convenio Centroamericano sobre Equiparación de Gravámenes a la Importación y su Protocolo sobre Preferencia Arancelaria Centroamericana; iv) Tratado de Asociación Económica suscrito entre Guatemala, El Salvador y Honduras.

La estructura de dirección y coordinación que se establece, opera fuera de algún Estado particular, posee las funciones, membresías, objetivos y alcances que le otorga el Tratado General y se complementa con la Carta de San Salvador de la Odeca. La evolución de estas estructuras organizativas con funciones ejecutivas intergubernamentales, elegidas por los Estados para cumplir sus compromisos, muestra que crecieron en tamaño, complejidad, especialización y en componentes administrativos superando esfuerzos anteriores.

Por ejemplo, en 1907, en la conferencia de Washington se acordó crear una Oficina Centroamericana. Después, en 1923, en las segundas conferencias mutó hacia comisiones permanentes para luego dar un salto cualitativo importante con la creación en 1951 de la Odeca.

En este sentido, las estructuras con funciones ejecutivas especializadas en la integración económica evolucionaron de la Subcomisión de Finanzas y las Comisiones Nacionales Permanentes en 1923 hasta el Consejo Económico creado en 1951 dentro de la Odeca. Sin embargo, con la creación del Comité de Cooperación Económica del Istmo Centroamericano (CCE) en 1952 se inicia una trayectoria importante en la especialización y complejidad de las estructuras organizativas y de las instituciones intergubernamentales a favor de la integración económica regional.

Después de la creación del Comité de Cooperación, mediante el Tratado Multilateral se crea la Comisión Centroamericana de Comercio y la Comisión Centroamericana de Integración Industrial derivada del Convenio sobre Régimen de Industrias de 1958. Con el acuerdo de Asociación Económica se plantea un Comité Directivo y un Consejo Ejecutivo, pero esta propuesta se reemplaza por un Consejo Económico, un Consejo Ejecutivo y una Secretaría Permanente dentro del Tratado General.

Figura 10 Los mecanismos de coordinación regional

Formas de organización intergubernamental Centroamericana
<ul style="list-style-type: none"> • Oficina Centroamericana 1907. • Comisiones Permanentes Centroamericanas 1923. • ODECA 1951. • Comité de Cooperación Económica del Istmo Centroamericano (CCEIC) 1952. • Comisión Centroamericana de Comercio 1958. • Comisión Centroamericana de Integración Industrial 1958. • Comité Directivo / Consejo Ejecutivo 1960 a_/. • Consejo Económico Centroamericano/ Consejo Ejecutivo/ Secretaria Permanente 1960 b_/. • ODECA 1962.

Notas: a_/ Acuerdo de Asociación Económica.

b_/ Tratado General de Integración Económica.

Fuente: Elaboración propia.

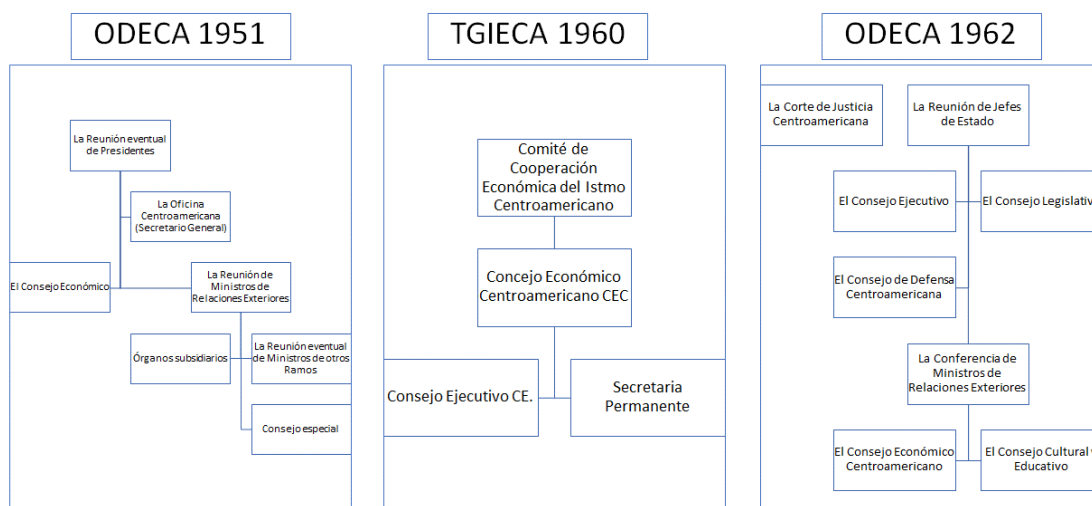
Finalmente, en la reforma de la Odeca de 1962, se crea un claro vínculo entre el proceso de cooperación económica y la cooperación política al relacionar los dos organismos mediante el Consejo Económico Centroamericano. La firma del Tratado General de Integración Económica fue un hito en el proceso de cooperación económica de los Estados, impulsó un cambio de enfoque del proceso iniciado con el apoyo de la Cepal.

Bodenheimer (1974) plantea que la intervención de EE. UU. fue clave, ya que después de la decisión política de D. Eisenhower de actuar en la región, se envía una misión de dos expertos del Departamento de Estado que después de sus averiguaciones delinearon la posición de ese país. Propusieron: i) la necesidad que dos países tomaran la decisión política de firmar un tratado; ii) un compromiso específico de lograr un mercado común en el corto plazo; iii) completa libertad de movimiento de bienes, capital y personas; iv) tarifas externas comunes lo más bajas posibles y con base en una fórmula automática con la opción de crear dos fondos, uno para las empresas afectadas y otro para financiar proyectos en áreas de menor desarrollo. Para llevar a cabo su propuesta tenían un incentivo para los Estados, un fondo de ayuda de \$100 USD millones de dólares.

El plan inicial era la firma de un tratado entre El Salvador y Honduras, pero el general Ydígoras de Guatemala, intermedió para incluir a Guatemala. Se menciona que se excluyó a Nicaragua inicialmente por una disputa fronteriza con Honduras. El general Somoza tomó la exclusión como un acto de agresión económica y Costa Rica, dudoso del proceso de integración, respondió con la amenaza de formar un bloque rival junto con Nicaragua y Panamá⁵⁶. Sin embargo, en febrero de 1960 en el pueblo de El Poy, frontera común de los tres países, se firma el Acuerdo de Asociación Económica.

⁵⁶ Esta opción se concretó en 1961 con la firma del Tratado de Intercambio Preferencial y de Libre Comercio conocido como el tripartito sur: Nicaragua- Costa Rica-Panamá, en 1961.

Figura 11 Las organizaciones regionales 1951-1962



Fuente: Elaboración propia.

Dos instituciones son claves para comprender el grado de influencia de EE. UU., estas son el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) y la Secretaría Permanente para la Integración Centroamericana (Sieca). La primera influida desde su creación, dirección y financiamiento y la segunda en su surgimiento, funcionamiento y asistencia técnica (Bodenheimer, 1974).

La época dorada de la cooperación económica regional: el mercado común

El primer periodo de la cooperación económica apoyado por la Cepal permitió crear un ente de coordinación intergubernamental como lo fue el CCE, un Programa de Integración Económica Centroamericana (limitada y gradual). Con este se mejoraron las estadísticas del comercio exterior, se unificó la nomenclatura arancelaria sobre una base común llamada Nomenclatura Arancelaria Uniforme Centroamericana (Nauca), se inició el proceso de equiparación arancelaria para sentar las bases de un arancel externo común llamado arancel centroamericano de importación, elemento clave de una unión aduanera.

Con el Tratado General, de los 1276 rubros del Nauca, el 80.6 % quedó en libre comercio en junio de 1961 y solo un 19.4 % quedó sujeto a régimen especial de excepción. En 1972, solo el 4.3 % de los rubros tenía restricciones al comercio o estaba sujeto a convenios especiales.

La estructura de una tarifa externa común estaba basada en un enfoque proteccionista, por ejemplo, en 1959 antes del arancel común, el nivel promedio de protección nominal fue de 34.9 % y en 1967 el promedio centroamericano fue de 45.1 % (Sieca, 1972). La equiparación de gravámenes a la importación de los países entre 1959 y 1967 llegó al 97.6 % de los rubros totales (Sieca, 1972).

En cuanto a la creación de una zona de libre comercio, se avanzó desde diversos acuerdos bilaterales hacia un acuerdo multilateral con listas positivas. Esta situación cambió con la firma del Tratado General, ya que se adoptaron listas negativas que se presentaron en el Anexo A indicando que el resto de las mercancías estaban sujetas a libre comercio.

El crecimiento del comercio regional entre 1951 y 1960 se triplicó, su tasa de crecimiento fue de 13.8 % anual. Al tomar el periodo de 1960 a 1968, el comercio se incrementó 8 veces, con tasas de crecimiento acumuladas del 30% anual (Sieca, 1972).

Algunos datos de los patrones comerciales entre 1960 y 1970 muestran que la participación relativa en el comercio intrarregional favoreció a Guatemala y El Salvador, fue neutro para Nicaragua y provocó desequilibrios en el intercambio comercial en detrimento de Honduras y Costa Rica (Sieca, 1972).

La participación relativa de los bienes manufacturados en el comercio de intercambio regional aumentó de 77.7 % en 1963 al 90.3 % en 1969. Además, el intercambio de materias primas fue importante para Honduras, El Salvador y Costa Rica, lo que mostraba una interdependencia e integración de las industrias de la región (Sieca, 1972).

Un debate clave sobre el éxito del mercado común se encuentra en la aplicación del Régimen de Industrias de la Integración. Bodenheimer (1974), plantea que la oposición sistemática y el bloqueo financiero de EE. UU. fueron determinantes para evitar su plena ejecución, por ejemplo, en el efímero Acuerdo de Asociación Económica no se incluyó ningún apartado relacionado con la industrialización regional.

Nicaragua fue una impulsora de las industrias de la integración y propuso una estricta planeación y distribución de estas con la idea de un desarrollo equilibrado. Esto otorga a cada Estado una industria de integración debido a sus ventajas estratégicas y el poder de mercado que suponía una vez otorgadas, para evitar desequilibrios económicos o concentración de beneficios.

En la práctica, EE. UU. se opuso y bloqueó todo intento de planificación de las industrias de la integración y patrocinó preferencialmente a empresas subsidiarias de corporaciones extranjeras, lo que provocó desequilibrios en la industrialización de las economías y favoreció a Guatemala, El Salvador y Costa Rica en detrimento de Honduras y Nicaragua. EE. UU. se valió de su control en la designación de cuerpo de dirección del BCIE, incluso de cláusulas que le daban atribuciones de aprobación de fondos a proyectos que se relacionan con las industrias de integración (Bodenheimer, 1974).

Además, el apoyo financiero y técnico de la Rocap para el establecimiento y funcionamiento de la Sieca influyó primero de manera directa y después mediante asistencia técnica en los procesos de diseño, formulación y dirección de las estrategias y programas de integración económica de la región.

Como ya se ha mencionado, existen dos visiones y dos velocidades en la trayectoria de la integración económica regional, aquella donde predominó la propuesta de la Cepal entre 1952 y 1959 y otra donde predominó la propuesta de EE. UU., mediante la Rocap, entre 1960 y 1969. Estas propuestas se materializaron en acuerdos políticos y jurídicos que dieron vida a organismos, en principio, intergubernamentales, pero que con su evolución y experiencia se consolidaron como estructuras organizacionales, instituciones con memoria, cultura y normas de comportamiento.

A continuación, se listan convenios, acuerdos, protocolos y otras medidas tomadas por los Estados entre 1952-1969. Además, según Cepal (1992), se describen algunas organizaciones e instituciones nacidas de estos acuerdos intergubernamentales (figura 12).

En 1948 se creó el Consejo Superior Universitario Centroamericano (CSUCA), la cual fue originalmente establecida en Costa Rica, como representante máximo de la Confederación Universitaria Centroamericana, el Consejo fue parte de la Odeca y está radicado en Ciudad de Guatemala desde 2002⁵⁷.

⁵⁷ Según Csuca (2006), la historia del CSUCA se enmarca en cinco grandes períodos: i) Desde su creación hasta la creación de la Secretaría Permanente (1948 – 1959), la cual fue establecida en San José Costa Rica; ii) Ejecución del Primer Plan para la integración Regional de la Educación Superior Centroamericana. PIRESC I. (1959 – 1970). Este plan persigue la formación de profesionales que apoyaran el desarrollo del Programa de Integración Económica y el Mercado Común Centroamericano; iii) Ejecución de programas académicos

Figura 12 Convenios, Acuerdos, Tratados, Protocolos y otras medidas 1952-1974

Acuerdos Intergubernamentales 1952-1974	
1952	Creación del Comité de Cooperación Económica de los Ministros de Economía del Istmo Centroamericano
1956	Acuerdo Regional para la Importación Temporal de Vehículos por Carretera
1958	Tratado Multilateral de Libre Comercio e Integración Económica Centroamericana
1958	Convenio sobre el Régimen de Industrias Centroamericanas de Integración
1958	Acuerdo Centroamericano sobre Circulación por Carretera
1958	Acuerdo Centroamericano sobre Señales Viales Uniformes
1959	Convenio Centroamericano sobre Equiparación de Gravámenes a la Importación
1960	Febrero: Tratado de Asociación Económica (Tripartito norte: Guatemala-Honduras- El Salvador)
1960	Diciembre: Tratado General de Integración Económica Centroamericana
1960	Protocolo al Convenio Centroamericano sobre Equiparación de Gravámenes a la Importación (Protocolo de Managua)
1960	Convenio Constitutivo del Banco Centroamericano de Integración Económica
1961	Tratado de Intercambio Preferencial y de Libre Comercio (tripartito sur: Nicaragua-Costa Rica-Panamá)
1961	Acuerdo de la Cámara de Compensación Centroamericana
1962	Convenio Centroamericano de Incentivos Fiscales al Desarrollo Industrial
1962	Organización de Estados Centroamericanos (Carta de Panamá)
1962	Protocolo de Adhesión de Costa Rica al Protocolo sobre el Convenio Centroamericano sobre Equiparación de Gravámenes a la Importación
1962	Protocolo al Convenio Centroamericano sobre Equiparación de Gravámenes a la Importación (Protocolo de San José)
1962	Protocolo al Tratado General de Integración Económica Centroamericana (Inclusión de Costa Rica)
1962	Organización de Estados Centroamericanos (Carta de Panamá)
1963	Protocolo al Convenio Centroamericano sobre Equiparación de Gravámenes a la Importación (Primer Protocolo de San Salvador)
1963	Protocolo al Convenio sobre el Régimen de Industrias Centroamericanas de Integración
1963	Código Aduanero Uniforme Centroamericano CAUCA
1963	Convenio de creación y funcionamiento del Consejo de Defensa Centroamericano (CONDECA)
1963	Declaración de Centroamérica
1964	Acuerdo para el Establecimiento de la Unión Monetaria Centroamericana
1964	Protocolo al Convenio Centroamericano sobre Equiparación de Gravámenes a la Importación (Protocolo de Guatemala)
1965	Acuerdo Especial sobre Equiparación de Gravámenes a la Importación de Tejidos de Rayón y otras Fibras artificiales o sintéticas
1965	Protocolo Especial de Granos (Protocolo de Limón)
1965	Protocolo al Convenio Centroamericano sobre Equiparación de Gravámenes a la Importación (Segundo Protocolo de San Salvador)
1965	Protocolo al Convenio sobre el Régimen de Industrias Centroamericanas de Integración (Segundo Protocolo al Régimen)
1966	Tratado sobre Telecomunicaciones entre las Repúblicas de Nicaragua, El Salvador, Guatemala y Honduras
1966	Protocolo al Convenio Centroamericano de Incentivos Fiscales al Desarrollo Industrial (Trato Preferencial Honduras)
1966	Protocolo al Tratado General de Integración Económica Centroamericana (Tercer Protocolo, incorpora al Libre Comercio del Papey y los envases de vidrio entre Nicaragua y los demás países)
1967	Protocolo al Convenio Centroamericano sobre Equiparación de Gravámenes a la Importación y al Convenio sobre el Régimen de Industrias Centroamericanas de Integración (Segundo Protocolo de Managua)
1968	Protocolo al Tratado General de Integración Económica Centroamericana (Medidas de emergencia en Defensa de la Balanza de Pagos)
1968	Convenio Centroamericano para la Protección de la Propiedad Industrial
1969	Acuerdo del Fondo Centroamericano de Estabilización Monetaria
1970	Negociaciones del Modus Operandi
1971	Comisión Normalizadora del MCCA
1974	Acuerdo Monetario Centroamericano (unión de tres acuerdos de 1961, 1964 y 1969)

Fuente: Elaboración propia.

Además, se constituye el Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP), fundado en 1954 como Escuela Superior Centroamericana de Administración Pública, en San José, Costa Rica.

En 1956, se establece el Instituto Centroamericano de Investigación y Tecnología Industrial (ICAITI), en Guatemala.

En 1960, se constituye formalmente el Mercado Común Centroamericano (MCCA) como pieza central de Tratado General. Se constituyen los tres órganos: i) El Consejo

centroamericanos relacionados con grandes áreas temáticas (1970 – 1984); iv) Agrupamiento de proyectos en programas vinculados a áreas sustantivas del quehacer universitario como la investigación, la docencia, la acción cultural y la autonomía la solidaridad. (1984 – 1995); v) Ejecución del Segundo Plan para la Integración Regional de la Educación Superior Centroamericana PIRESC II (1996 – 2004). En el cual se crean y desarrollan Sistemas Universitarios Regionales y Redes Académicas. Período durante el cual la sede de la Secretaría Permanente se traslada a la ciudad de Guatemala, en el año 2002 (p.1).

Económico Centroamericano, compuesto por los cinco Ministros de Economía (o sus representantes), como responsables de la dirección del proceso de integración; ii) El Consejo Ejecutivo, compuesto por representantes alternos de los países --en general los viceministros de Economía--, encomendado de someter propuestas al Consejo Económico y adoptar las medidas necesarias para el cumplimiento del Tratado; iii) La SIECA, con sede en la Ciudad de Guatemala, encabezada por un Secretario General, designado por el Consejo Económico, con funciones técnicas y administrativas (Cepal, 1992 p.7).

En 1960 se crea la Corporación Centroamericana de Servicios de Navegación Aérea (Cocesna), que es una institución que presta servicios en las áreas de navegación aérea, capacitación y seguridad aeronáuticas, está ubicada en Tegucigalpa, Honduras⁵⁸.

En 1961 inicia sus operaciones el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), con sede en Tegucigalpa, Honduras⁵⁹.

En 1961 empieza a operar la Sieca, al ser electo el secretario general, inicialmente por 3 años prorrogables. Además, cuenta con un secretario adjunto que funge como jefe del Departamento Técnico. La Sieca está integrada por las siguientes entidades operativas:

- a) Departamento Técnico compuesto de cuatro secciones: i) Sección de Mercado Común; ii) Sección de Desarrollo y Especialización Agropecuaria; iii) Sección de Desarrollo Vial; iv) Sección de Desarrollo Industrial Integrado.
- b) Departamento o Sección Jurídica y
- c) Departamento o Sección Administrativa (Cepal, 1992).

En 1961 se crea la Cámara de Compensación Centroamericana (CCC), por acuerdo firmado el 28 de julio por representantes de los cinco bancos centrales en Tegucigalpa, Honduras⁶⁰. Según Caldentey (1999), la cámara fue una respuesta a la preocupación por los

⁵⁸ La máxima autoridad es el Consejo Directivo, integrado por un representante de cada país. Su estructura organizativa también cuenta con un gerente general, una Comisión de Vigilancia y una Comisión de Asesoría Técnica.

⁵⁹ Se conforman los tres órganos principales: i) La Junta de Gobernadores, compuesta por el ministro de Economía y el presidente o director del Banco Central de cada país miembro; ii) La Junta Directiva, integrada por un director de cada país miembro, elegido por la Junta de Gobernadores; y iii) y La Presidencia, cuyo titular electo por la Junta de Gobernadores (entre los directores).

⁶⁰ Es una institución de compensación multilateral para facilitar transacciones intrarregionales mediante el pago en moneda nacional; canal de los medios de pago remitidos por los bancos centrales oficiales. Constó inicialmente de dos liquidaciones ordinarias anuales, un plazo de ocho días laborales para efectuar los pagos en moneda convertible. En principio, se operaba sobre la base de fondo de garantía constituido por contribuciones de los participantes.

desequilibrios continuos de balanza de pagos de los países centroamericanos y la escasez de divisas para financiar estos déficits. De acuerdo con Caldentey (1999):

“Este Acuerdo estableció (art. 5º) el peso centroamericano (\$CA), equivalente a 1 dólar estadounidense, como unidad de cuenta de la Cámara, aunque su uso se extendió después a otros organismos. La cámara de compensación es explicada en el Art. n.º 1:

El presente acuerdo establece un mecanismo multilateral de compensación y de créditos recíprocos entre los bancos centrales centroamericanos, cuyos objetivos son facilitar los pagos y fomentar el uso de las monedas de la región en las transacciones intercentroamericanas.

El acuerdo prevé, por tanto, la compensación multilateral de los saldos intrarregionales, mediante liquidaciones semestrales, para reducir así la necesidad de divisas en las transacciones comerciales entre los socios del MCCA” (Caldentey, 1999 p. 259).

Costa Rica, al finalizar las negociaciones con el resto de los Estados para incorporarse al Tratado General, es un miembro pleno en 1962. Se pactan protocolos al Tratado General, al Convenio sobre Equiparación de Gravámenes a la Importación y otros acuerdos previos.

En 1962 también se concreta la reforma de la Odeca y se crea un nuevo marco institucional en el que conviven mecanismos intergubernamentales -acciones y decisión de los Estados- como el Consejo Económico Centroamericano junto con mecanismos institucionales regionales -acciones y decisiones de organismos regionales- como la Secretaría Permanente.

En 1964, se reemplaza el Fondo de Garantía de la Cámara de Compensación:

“Por Acuerdos entre los Bancos Centrales. En virtud de estos Acuerdos, se contrae el compromiso de facilitarse mutuamente una línea de crédito global, en sus respectivas monedas, para suplir la insuficiencia de fondos provocada por el aumento de las transacciones” (Cepal, 1992, p. 9).

En ese mismo año:

“se establece el Consejo Monetario Centroamericano (CMCA), por el Acuerdo para el Establecimiento de una Unión Monetaria Centroamericana, el 25 de febrero, como parte del Sistema de Bancos Centrales Centroamericanos (SBCC)” (Cepal, 1992 p. 9)⁶¹.

⁶¹ Tiene como objetivos promover la uniformidad de los sistemas de cambio, la estabilidad y la convertibilidad de las monedas centroamericanas, la provisión de asistencia financiera para la corrección de desajustes temporales en los balances de pagos, el fomento de la coordinación entre las políticas monetarias y las fiscales, el establecimiento de información permanente y sistemática de consulta para armonizar los

Los objetivos del Acuerdo se expresan en su Art. n.º 1, el cual indica:

El presente acuerdo tiene por objeto promover la coordinación y armonización de las políticas monetarias, cambiarias y crediticias de los países centroamericanos, y crear progresivamente las bases de la Unión Monetaria Centroamericana.

Para este fin, los Bancos Centrales centroamericanos se fijan las siguientes metas:

1) Promover la uniformidad de los sistemas cambiarios centroamericanos, así como la estabilidad y convertibilidad de las monedas centroamericanas;

2) ampliar el sistema centroamericano de compensación multilateral y estimular el uso de las monedas nacionales en las transacciones entre los países centroamericanos;

3) propiciar la asistencia financiera, con el objeto de corregir desajustes temporales en la balanza de pagos y prevenir tendencias adversas en los sistemas cambiarios de los países centroamericanos;

4) obtener un alto grado de uniformidad en las legislaciones y en las estructuras y condiciones monetarias, cambiarias y crediticias de los países centroamericanos;

5) crear las condiciones que propicien la coordinación entre la política monetaria y la política fiscal

6) establecer un sistema permanente de información y consulta, con el fin de armonizar los medios de acción e instrumentos de política monetaria, cambiaria y crediticia.

En 1967, en la Sieca, se institucionaliza la Dirección de la División de Desarrollo, incorporando a la Secretaría la misión conjunta de programación para Centroamérica⁶².

B. Auge y decadencia del Tratado General

En este apartado se presentan los resultados de la industrialización, la gestión de sus efectos dispares para cada miembro del Tratado General y el desenlace con la crisis del mercado común profundo en 1969.

mecanismos instrumentos relativos las políticas monetaria, crediticia y cambiaria. Está compuesto de dos órganos y un instrumento financiero: a) El Consejo, compuesto por los presidentes o directores de los Bancos Centrales; b) La Secretaría Ejecutiva, encabezada por un secretario nombrado por el Consejo, y c) El Fondo Centroamericano de Estabilización Monetaria (Focem). constituido el 1 de octubre de 1969, bajo la administración del Consejo.

⁶² Surge conforme resolución de la quinta reunión del Consejo Económico (noviembre de 1965) que planteaba la reorganización de la Secretaría Permanente para diferenciar las funciones de planificación de las de administración y ejecución de los Tratados.

1. Ganadores, perdedores y los límites de la industrialización

La expansión del comercio intrarregional y el inicio de un tipo de industrialización por sustitución de importaciones fueron logros importantes del Tratado General y otros acuerdos intergubernamentales. Sin embargo, al alejarse de la planificación, el desarrollismo y la idea de crecimiento equilibrado en favor del libre comercio y la competencia incluso favoreciendo la inversión extranjera en particular de origen estadounidense en la región, creó ganadores y perdedores entre los países y al interior de ellos.

Para la lógica de la Rocap y su influencia en la Sieca y el BCIE esto no era un problema, sino un efecto, donde se debía compensar a los afectados mediante programas y proyectos financiados por fondos comunes.

La industrialización fue el caso más problemático de la integración regional. La Cepal (1983) considera que existieron tres periodos que marcan la industrialización en la región: i) expansión industrial (1960-1970); ii) crisis en el mercado común y choques externos (1970-1975) y iii) turbulencias de la demanda externa.

En la primera etapa, la producción regional industrial creció un 8.5 %, mayor que la economía global. En parte debido a la política industrial centrada en el libre comercio, el arancel común externo y los incentivos fiscales y, por otra, debido a las condiciones favorables de la capacidad para importar y del financiamiento para sus operaciones. Crecieron las industrias tradicionales de alimentos, textiles, calzado y vestuario, elevando su participación en el abastecimiento de la demanda de manufacturas del área. Además, aparecieron nuevas y dinámicas industrias regionales como soda cáustica, insecticidas clorados, llantas, fertilizantes, productos de vidrio, cable, alambre de cobre y otras (Cepal, 1983).

Con el crecimiento de la industria, se manifestaron:

“Diferencias en la evolución del sector industrial al nivel de los diferentes países, que determinaron tendencias a la concentración del desarrollo en algunos de ellos y el debilitamiento, de la situación relativa de los otros” (Cepal, 1983 p. 3).

En la segunda etapa hay una desaceleración del crecimiento, se agotan los impulsos del libre comercio y de la industrialización enfocado en la sustitución de bienes de consumo no duraderos e intermedios, la estructura industrial no logró una sustitución de productos

manufacturados fuera del área. Entre los factores vinculados se encuentra la caída en los términos de intercambio, el aumento del déficit de la cuenta corriente de la balanza de pagos, la separación de Honduras del sistema de integración, que acentuó el resquebrajamiento institucional y administrativo de este. Además, los choques externos que se relacionan con el aumento de la inflación, el alza de precios de los energéticos, las materias primas y los bienes de capital entre 1973 y 1974.

Además, se estancó la expansión industrial regional, esto empezó una competencia por sustituir bienes importados de la región al interior de cada país. Otros crearon industrias para la exportación basada en la agricultura y minas o la maquila.

El tercer periodo se caracterizó por turbulencias, primero positivas debido al aumento del precio del café de exportación y el incremento de las exportaciones industriales fuera de la región que después cambiaron de tendencia provocada por el aumento de los precios de los energéticos y de la caída de los precios del café. Para la Cepal (1983), aunque todos los países crecieron existió un desigual comportamiento industrial de los cinco países (ver Tabla 5).

Tabla 5 Latinoamérica y Centroamérica: grado de industrialización
(Porcentajes de valores constantes de 1970) a/ b/

Países		1960	1970	1975	1978	1979	1980
Latinoamérica		21.7	24.3	15.1	23.8	24.1	24
Centroamérica		12.3	15.9	16.2	17.1	16.8	16.8
Guatemala	GT	12.0	14.6	14.0	14.9	15.1	15.5
El Salvador	SV	13.9	17.6	17.8	18.8	18.2	17.0
Honduras	HN	11.4	14.1	14.0	15.3	14.8	15.4
Nicaragua	NI	13.1	19.2	19.5	20.7	20.5	20.8
Costa Rica	CR	11.3	15.1	17.3	18.5	18.1	18.2

Nota. a/Relación entre el producto industrial y el producto global. b/ Al tipo de cambio de paridad.

Fuente: Cepal (1983).

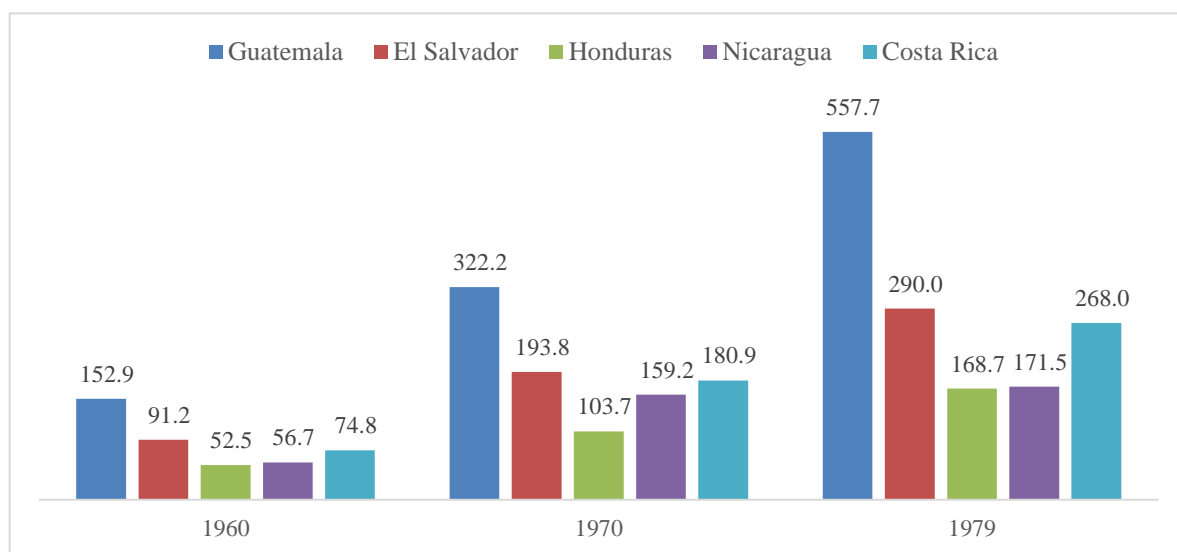
En el periodo 1960-1980, Costa Rica presenta la evolución más favorable: “Al haber rebasado el grado de industrialización en el que se encontraba antes de la integración. El Salvador era en 1960 el país relativamente más industrializado de la región” (Cepal, 1983 p.

8). Señala también: “El rápido desarrollo industrial de Nicaragua hasta 1970 y su estancamiento posterior. Guatemala fue quizá el país donde la industria manufacturera se expandió más lentamente, registrando también un estancamiento relativo de su coeficiente entre 1970 y 1975” (Cepal, 1983 p. 8).

Una observación clave es el nivel inicial de cada país, ya que en promedio crecieron 2.33 veces de su valor en 1960, pero Guatemala y El Salvador tenían una ligera ventaja por su mayor valor inicial (ver figura 13).

Finalmente, los cambios en las estructuras industriales nacionales respecto del valor agregado (PIB) muestra una transición en Guatemala, El Salvador y Costa Rica de industrias de bienes de consumo no duradero hacia industrias de bienes intermedios, lo que demuestra un claro signo de mayor industrialización para estos casos. Honduras y Nicaragua presentan una transición menor y en el caso de la transición hacia industrias de bienes de consumo duraderos y de capital, los avances son pocos debido a su alta densidad de capital y más compleja tecnología (Cepal, 1983).

Figura 13: Valor agregado a precio de mercado (bienes) de la producción industrial
Millones de pesos centroamericanos de 1970



Fuente: elaboración propia a partir de Cepal (1983).

2. Honduras y Nicaragua: el eslabón débil de la industrialización

Bodenheimer (1974) plantea que en el periodo antes del año 1969, dentro del CCE y en las reuniones de ministros de Economía dentro del Consejo Económico del Tratado General las discusiones incluían los problemas derivados de la ejecución del Convenio de Industrias de Integración, los incentivos fiscales y el financiamiento de estas industrias. Además, existieron los llamados desequilibrios, tanto en las balanzas comerciales como en los patrones de industrialización. Como se ha señalado, estos resultados dejaban a la saga a Honduras principalmente.

Los representantes de Honduras argumentaban que el Tratado General desfavorecía a su país, ya que poseía una baja producción industrial, deficiencia de energía eléctrica, deficiencia en su red vial, bajo nivel de preparación técnica e inestabilidad política. El resultado de aplicar los acuerdos sin trato especial fue una balanza comercial desfavorable, deterioro de los términos de intercambio, aumento de nivel de precios y de desempleo por la competencia de productos industriales que desplazaron a los artesanos. Además, se declaró que los ingresos fiscales disminuyeron por exportaciones de productos pseudo centroamericanos exentos de impuesto por parte de miembros más desarrollados del mercado común. Su alegato central fue que Honduras estaba financiando el desarrollo industrial de los otros Estados centroamericanos (Bodenheimer, 1974).

Honduras se negó a ratificar los convenios que se relacionan con el régimen de las industrias de la integración y los incentivos fiscales, solicitando trato preferencial. Por esto, entre las negociaciones para incentivar la industrialización, los países decidieron proporcionar un trato especial a Honduras⁶³. En 1966 se acordó el Protocolo al Convenio Centroamericano de Incentivos Fiscales al Desarrollo Industrial que supuso un trato preferencial para este país. Con eso se le concedió a Honduras la opción de ampliar el plazo de exención de impuestos, garantía de trato preferencial en los préstamos externos y en la asignación de industrias de la integración.

⁶³ El Comité de Cooperación Económica y el Consejo Económico Centroamericano han recomendado la suscripción de un instrumento que permita a la República de Honduras conceder a las empresas industriales que se establezcan en su territorio, mayores beneficios que los contemplados en el Convenio Centroamericano de Incentivos Fiscales al Desarrollo Industrial, suscrito en San José, Costa Rica, el 31 de Julio de 1962.

En las negociaciones, el tema se agravó cuando Nicaragua solicitó también trato especial ante lo que El Salvador replicó que, de darse este trato, el país se saldría del mercado común. No obstante, fue la crisis de balanza de pagos en todos los países que llevó en 1965 a adoptar medidas coordinadas para restringir las importaciones de terceros países. Esto se debe a que no podían imponer limitaciones a las importaciones de origen centroamericano.

La situación de la balanza de pagos se complicó en 1967 para Nicaragua y Costa Rica. Este último impuso restricciones al uso de divisas extranjeras y Nicaragua solicitó trato preferencial similar a Honduras. Tanto Nicaragua como Honduras sufrían un serio déficit en su balanza de pagos. Costa Rica restringió unilateralmente todas las importaciones, lo que obligó a un ultimátum para que diera trato separado a las importaciones regionales (Bodenheimer, 1974).

Después de la crisis de Honduras y de Costa Rica, se iniciaría la crisis de Nicaragua. En 1968 se discute y aprueba el Protocolo al Tratado General de Integración Económica Centroamericana en particular la adopción de medidas de emergencia en defensa de la balanza de pagos, conocido como Protocolo de San José.

En este acuerdo se estableció un impuesto de estabilización económica bajo la forma de un arancel del 30 % a las importaciones de terceros países, se recomendaba, además, un impuesto de venta (al consumo) de 10 %-20 % para todos los artículos de lujo. Este porcentaje se debía aplicar a los artículos que gozaban de exenciones bajo las leyes nacionales de incentivos fiscales. Esta medida tuvo oposición del sector privado y retrasó la ratificación del acuerdo.

En el caso de Nicaragua, este ratificó inmediatamente el acuerdo y ante el retraso del resto de los países adoptó medidas arancelarias unilaterales que afectaban las importaciones, incluidas las regionales. Al sufrir la presión de EE. UU., la promesa de ratificación del Protocolo de San José del resto de los países y de nuevos préstamos estadounidenses, Nicaragua rescindió sus medidas.

Al poco tiempo y viendo que ningún otro país ratificó el Protocolo, Nicaragua adopta medidas para limitar las importaciones, ante esto el resto de los países respondieron con medidas equivalentes, lo que provoca una crisis comercial. En febrero de 1969, con los problemas fiscales y de balanza de pagos, se acusa a los *inescrupulosos industriales de*

Guatemala y El Salvador y se adopta un impuesto compensatorio de consumo aplicado a la mayoría de los artículos importados de Centroamérica. El resto de los países responden suspendiendo el libre comercio con Nicaragua.

En marzo, un mes después, mediante negociaciones, todas las partes se retractan de sus medidas y se comprometen a iniciar discusiones sobre el Plan de Acción Inmediata propuesto por Honduras para reformar el mercado común. El Protocolo de trato preferencial a Honduras se ratifica, pero la crisis no termina. Costa Rica no ratifica el Protocolo de San José, Nicaragua continuó discriminando las importaciones regionales, el Plan de Acción no se implementó y los problemas subyacentes que dieron origen a la crisis quedaron sin resolver.

3. El conflicto entre Honduras y El Salvador

El 26 de junio de 1969 El Salvador proclamó la ruptura de las relaciones diplomáticas con Honduras, ya que alegó la persecución de salvadoreños en ese país. Al día siguiente, Honduras rompe relaciones diplomáticas anunciando medidas de defensa.

Entre junio y julio de 1969 Honduras expulsó de su territorio a miles de salvadoreños, lo que provoca un éxodo masivo. Los hondureños fueron acusados de asesinatos, violaciones, incendios, saqueos y vejámenes de toda clase contra estas personas.

El 14 de julio de 1969, El Salvador, alegando legítima defensa, lanzó ataques aéreos a Honduras, las acciones militares importantes cesaron el 18 de julio. De esta forma, se inició el quiebre del mercado común y del proceso de integración centroamericano.

Las raíces del conflicto no tienen una sola causa y no fueron motivadas por un resultado deportivo, sino por factores como: i) intereses de los grupos de poder de ambos países; ii) emigración de salvadoreños a Honduras, iii) conflictos sindicales y agrarios hondureños; iv) delimitación de fronteras; v) disputas comerciales dentro del mercado común. En El Salvador gobernaba el general Fidel Sánchez Hernández y en Honduras el general Oswald López Arellano, ambos educados en academias militares estadounidenses.

En Honduras, presionado por sus problemas relativos a la propiedad de la tierra entre obreros agrícolas de la costa norte, los terratenientes y las compañías bananeras decidieron aplicar la ley de reforma agraria, aprobada en 1962. Para darle una salida política a los conflictos agrarios, lo que evita perjudicar a los terratenientes y a la UFC, aplicó el artículo

68 de la ley que restringe la propiedad de la tierra solo a hondureños, desalojando a los campesinos salvadoreños que se hallaban sin documentos. Esta decisión política se convirtió en uno de los factores generadores del conflicto militar entre Honduras y El Salvador (Gerstein, 1971).

En El Salvador, tanto los industriales, interesados en el proceso de integración económica de Centroamérica, como los terratenientes, interesados en mantener el *statu quo* de los terratenientes, se mostraban alarmados con el retorno de campesinos de Honduras previendo se convirtiera en un elemento de presión social en la deteriorada situación agraria y demográfica. Al final se impusieron los intereses de los terratenientes e influyó en la toma de acción del gobierno en el conflicto con Honduras. Cabe señalar que una importante porción de salvadoreños emigró con la apertura de grandes plantaciones bananeras en la costa norte de Honduras, llegó a tener 300 000 personas que representaba casi el 12 % de la población de ese país (Gerstein, 1971).

Ambos países: “Estaban comprometidos en el tema de la movilidad de mano de obra y personas de un país al otro por una serie de compromisos bilaterales y multilaterales” (Gerstein, 1971, p.558). Por ejemplo: “En el Tratado de Asociación Económica, se estipulaba que las partes contratantes garantizaban la libre circulación de personas y que ninguna medida de tipo legislativo o administrativo debería dificultar esta libre circulación” (Gerstein, 1971 p.558). También, ambos estados habían suscrito un tratado de migración donde:

“Se estipula que “los nacionales de uno de los países contratantes, que a la fecha de suscripción de este tratado se hallaren establecidos en el territorio del otro, no serán objeto de expulsión por el hecho de carecer de los documentos que acrediten su residencia legal definitiva”. En el mismo Tratado también se prevé la expulsión “a partir de la fecha de vigencia de éste, en 1967, de todos los que ingresen al territorio. del otro sin haber llenado los requisitos legales”. De esta manera, el cambio de política de Honduras hacia su minoría salvadoreña estuvo en contradicción con los tratados firmados y con las propias expectativas de El Salvador” (Gerstein, 1971 p. 559).

Además, existían problemas sobre la delimitación de las fronteras entre ambos países, intentos previos de 1895 y 1918 fracasaron, esta situación también afecta algunas islas del Golfo de Fonseca. En 1967 se redactó un proyecto de Tratado General de Límites entre Honduras y El Salvador, pero no se materializó. Funcionarios hondureños han declarado que

la negativa de negociar la definición de fronteras ha sido una de las causas del conflicto armado.

Otro factor del conflicto fueron las disputas comerciales en el marco del mercado común, como ya se explicó, Honduras alegaba desventaja afectando su balanza de pagos y en particular su balanza comercial. La balanza comercial bilateral entre estos países comenzó a favorecer a El Salvador desde 1966.

La gestión de los desequilibrios en las economías de los países estaba legitimada por el diálogo, negociación y cumplimiento de los acuerdos entre los Estados, tanto en el CCE como en el Consejo Económico que incluía a los cinco ministros de Economía. No obstante, las fricciones políticas bilaterales comenzaron a radicalizarse entre El Salvador y Honduras.

Las disputas comerciales entre el sector privado también se replicaron entre los gobiernos de ambos países hasta exacerbarse públicamente. Por ejemplo, en vísperas del conflicto, en mayo de 1969, los ministros de Relaciones Exteriores de Honduras y El Salvador realizaron acusaciones mutuas sobre la mala calidad de sus productos, después se acusaron de ser una dictadura y agentes de agresión económica de un país contra otro. Un expresidente de Honduras dijo que los industriales salvadoreños respaldados por poderosos monopolios extranjeros están tratando de destruir la incipiente industria hondureña (Dalton, 2004).

4. El quiebre del mercado común y el *modus operandi*

El conflicto entre Honduras y El Salvador provocó la interrupción abrupta del comercio del mercado común con el cierre de la carretera panamericana y fronteras, entre otras. Las organizaciones regionales se paralizaron y fueron impotentes para resolver la crisis.

Los organismos regionales se reunieron en diciembre de 1969 y seis meses después del conflicto, los ministros de Relaciones Exteriores crearon una comisión bilateral para tratar la disputa de Honduras y El Salvador. Comenzaron por estudiar la reorganización del mercado común y organizaron un foro de los ministros de Economía para discutir el *modus operandi*, mecanismo para reactivar el mercado regional mientras se discutía su reforma.

Las reuniones del *modus operandi* se desarrollaron en San José, Costa Rica, entre julio y diciembre de 1970. Los ministros de economía de los países, sus consejeros, funcionarios de la Sieca y del BCIE se dieron cita en el Banco Central de Costa Rica para negociar.

Los temas debatidos eran: i) la política agraria regional; ii) la política arancelaria; iii) la revisión de las tarifas; iv) cláusulas de salvaguardia; v) el Protocolo de San José; vi) el régimen de incentivos fiscales al desarrollo industrial; vii) el origen de los productos; viii) la política industrial regional; y ix) el Fondo para el Desarrollo Agrícola e Industrial.

Las negociaciones del *modus operandi* revelaron las contradicciones del proceso de integración centroamericano, los ganadores y perdedores de la industrialización con los desequilibrios, los subsidios a corporaciones extranjeras, el financiamiento selectivo, los costos para las personas consumidoras, las empresas y las finanzas del Estado, el nivel de tecnología y el origen de las materias primas, entre otros.

El 10 de diciembre, el gobierno de El Salvador, bajo intensa presión del sector privado, se negó a firmar los acuerdos alegando que se concedía demasiado a Honduras. Guatemala, por otra parte, condicionó su firma a la plena participación de todos los miembros, impidiendo que el resto de los países se uniera para presionar a El Salvador. Honduras consideró que las negociaciones para lograr un *modus operandi* de transición estaban terminadas, canceladas y cerradas e insistió en iniciar la discusión sobre la reorganización del mercado común (Bodenheimer, 1974).

Honduras amenazó con retirarse del mercado común y ante las posiciones del resto de los países el 31 de diciembre de 1970 emitió el Decreto 97. En este rescindió todos los acuerdos regionales sobre intercambio comercial y tarifas impositivas, restablecía impuestos sobre las importaciones del resto de los países de la región e imponía controles al comercio.

Bodenheimer (1974) explica claramente que las negociaciones del *modus operandi*, además de la complejidad de los temas abordados, los intereses de Guatemala, El Salvador y Honduras estaban en disputa y eran contradictorios. Guatemala y El Salvador, incluso Costa Rica, se beneficiaban de la industrialización que se había establecido y los dos primeros no estaban dispuestos a modificar sus posiciones de privilegio.

El Salvador, a pesar de avanzar en las discusiones y aceptar cambios para la normalización del mercado común, los intereses del sector privado estaban alineados para oponerse al Fondo y a la Política Industrial restrictiva. No se aceptaba la forma de reestructura del mercado común propuesto por los hondureños, la preocupación principal era reabrir la carretera panamericana a los bienes salvadoreños y descongelar el capital

salvadoreño en Honduras debido a que ya había perdido el comercio con Honduras y no tenía más que perder con el retiro de ese país del Tratado General.

Guatemala, tanto su sector privado como el gobierno, tenían posiciones consistentes como un ganador del mercado común apoyaba mantener el Tratado, evitar la salida de Honduras y buscar una solución, incluso se benefició con la desviación del comercio cuando Honduras buscó alternativas a las importaciones salvadoreñas. Sin embargo, jugó un doble juego, ya que en las negociaciones de los temas coincidía con los puntos de vista de El Salvador, pero sin oponerse o declarar abiertamente su rechazo.

Honduras trató de presionar para la firma del acuerdo del *modus operandi* aceptando su participación en el Fondo, acto que los salvadoreños esperaban que rechazara. También aceptó crear el Fondo con cuatro miembros si El Salvador rechazaba el acuerdo.

La Fecaica también se dividió, el sector de empresarios hondureños no tuvo relevancia y el resto de los empresarios estaban alineados con las posiciones de Guatemala y de El Salvador para evitar una restructuración del mercado común, ellos solo buscaban su normalización.

Los EE. UU. presentaron una actitud de no intervención en el conflicto entre Honduras y El Salvador, previo análisis que demostraba que el conflicto era previsible, pero no representaba una amenaza comunista. Incluso el senador J. W. Fullbright planteó que los programas de misiones y ayuda militares han contribuido con el crecimiento e influencia militar en ambos países. EE. UU. apoyó el éxito del *modus operandi* y ofreció ayuda para la normalización de las relaciones regionales y de los países en conflicto (Bodenheimer, 1974).

El rol de la Rocap después del quiebre del mercado común comenzó a girar desde un enfoque regional hacia uno bilateral con los países. Los esfuerzos hacia la integración económica regional comenzaron a desacelerarse en 1969, cuando una guerra fronteriza entre Honduras y El Salvador terminó abruptamente con el comercio entre los dos países y afectó seriamente las relaciones comerciales en toda la región. Además, los crecientes desequilibrios en las economías de la región, la desaceleración del progreso en el sector industrial y el aumento de las tensiones políticas contribuyeron a la incertidumbre sobre el compromiso de los países centroamericanos con la integración económica (GAO, 1986).

Los intentos de reencausar la integración económica regional fueron cuatro. El acuerdo del Consejo Económico de marzo de 1969 aprobando un plan de acción inmediata; las negociaciones del *modus operandi* (1970); la Comisión Normalizadora del Mercado Común (1970); y el Comité de alto nivel (CAN) en 1973 que dio lugar al Proyecto de Tratado de la Comunidad Económica y Social en 1976 (Caldentey, 1999).

5. Agitación económica, política y social en los Estados de Centroamérica

Cabe mencionar que, en la década de 1970, además de la crisis del proceso de integración regional, cada país tuvo una crisis política que llevó a los gobiernos a ensimismarse en sus agendas internas. En Guatemala, suceden tres gobiernos militares de ideología anticomunista, el general Carlos Manuel Antonio Arana, el general Kjell Eugenio Laugerud García y el general Fernando Romeo Lucas García, lo que aumenta la escala de una guerra civil iniciada en 1962. En el gobierno de este último se produce un golpe de estado en 1982.

En Honduras, el general Oswaldo López Arrellano gobernó desde el golpe de estado de 1963 hasta junio de 1971, en ese momento se celebran elecciones presidenciales y gana un candidato civil, en 1972, de nuevo el general López Arrellano da un golpe de estado. Posteriormente, este fue depuesto por una junta militar que designó al general Juan Alberto Melgar Castro, también depuesto por otro golpe de estado que colocó al general Policarpo Paz García al frente del gobierno entre 1978 y 1982.

En febrero de 1972, El Salvador celebró elecciones presidenciales, imponiéndose por una mínima diferencia el candidato del partido gobernante y bajo las acusaciones de fraude electoral las protestas sociales fueron reprimidas y en julio tuvo una intervención militar la única universidad pública del país. En 1977 se instala un nuevo gobierno militar, bajo la denuncia de la oposición de fraude electoral, posteriormente, en octubre de 1979 se da un golpe de estado y se impone una junta militar que promulga una reforma agraria, la nacionalización del comercio exterior y la nacionalización del sistema financiero. Al año siguiente, después del asesinato del obispo del país, se inicia una guerra civil.

En 1979, después de un periodo de lucha insurgente, el movimiento revolucionario Frente Sandinista para la Liberación Nacional derroca al gobierno de la familia Somoza que gobernó Nicaragua desde 1937. Posterior al triunfo inicia un periodo de cambios económicos y

sociales mediante una agenda socialista, en los años siguiente se forma una oposición militar apoyada por EE. UU.

En 1970 en Costa Rica se llevan a cabo elecciones presidenciales, volvía al poder José María Figueres Ferrer, caudillo de la revolución de 1948 en su tercer y último mandato, le sucedería Daniel Oduber Quirós también del Partido Liberación Nacional. En 1978 gana las elecciones Rodrigo Carazo Odio, ese gobierno definió una política de vecindad con Nicaragua de confrontación con el gobierno de Somoza, Carazo apoyó o no mostró inconformidad con el movimiento Sandinista. Se distanció de organismos como el Fondo Monetario Internacional y enfrentó una crisis que provocó una recesión económica, se devaluó el colón, aumentó la inflación y el desempleo, además, trató de contener los efectos con endeudamiento externo.

6. La decadencia del mercado común

Con el fracaso de las negociaciones del *modus operandi* y la brusca salida de Honduras del mercado común ,inicia un periodo de recomposición que llevó a la decadencia al proceso de integración centroamericana. La Cepal (1992) realiza un recuento de los principales sucesos luego de los resultados de las negociaciones del *modus operandi*:

En 1971, se establece una Comisión Normalizadora del MCCA, el 30 de junio, de la que se excluyó a Honduras, tras la separación voluntaria de este país en 1969 después del conflicto armado con El Salvador.

En el año de 1972, se admite el funcionamiento regular de las reuniones de Ministros y viceministros de Economía como “*órganos transitorios*” del Mercado Común, asumiendo las funciones de los consejos Económico y Ejecutivo respectivamente, a partir del 2 de diciembre.

En octubre de 1972, la SIECA y los Ministros de Economía presentan el documento: El desarrollo integrado de Centroamérica en la presente década: bases y propuestas para el perfeccionamiento y la reestructuración del mercado común centroamericano⁶⁴.

⁶⁴ El documento consta de un resumen de noventa páginas sobre las características del esquema regional de desarrollo, sobre la interacción entre desarrollo e integración y sobre la forma de llegar a una gradual integración económica que terminaría en la unificación de los sistemas económicos de la región. Consta también de doce anexos técnicos cuya enumeración puede proporcionar una idea global del contenido de la propuesta de la Sieca y de su magnitud. Los anexos abordan los siguientes temas: 1) evolución de la economía centroamericana durante el período 1960-1970 y sus perspectivas para la próxima década; 2) el perfeccionamiento del mercado común (libre comercio, arancel común y unión aduanera); 3) programa de desarrollo industrial integrado; 4) programa de desarrollo agrícola integrado; 5) programa de integración física;

Por otro lado:

Honduras suscribió una serie de acuerdos bilaterales con los otros países del área: con Nicaragua en septiembre de 1971, con Guatemala en febrero de 1973 y con Costa Rica en mayo de 1973. Originalmente fueron planteados como “*acuerdos transitorios*” por estar pendiente el convenio de un nuevo esquema de integración.

En 1973 se reorganiza internamente a la SIECA. Para ello se crean: a) Una tercera Secretaría General Adjunta para supervisar asuntos de política comercial, promoción de exportaciones, integración física y cuestiones fiscales-arancelarias, y b) Un Grupo Asesor al nivel de la Secretaría General, distinto de la asesoría Jurídica. Los distintos departamentos son agrupados en tres áreas, a cargo de Secretarios Generales Adjuntos.

En 1973, se reúne el Comité de Alto Nivel (CAN), como mecanismo de estudio para examinar los planteamientos de reestructuración de la SIECA Y los puntos de vista de cada país formado por un representante designado por cada gobierno Cepal (2019).

Según la Cepal (2019), el CCE desempeñó un relevante papel como foro alternativo de negociación, en él se proponían acciones concretas a los Gobiernos cuando los foros institucionales no funcionaban, primero a causa de la imposibilidad que impuso el retiro parcial de Honduras y, después, debido a los conflictos de diversa naturaleza que surgieron entre los países.

En 1975, se establece en mayo la Comisión Interinstitucional como Grupo de Trabajo del Comité de Cooperación Económica del Istmo Centroamericano también llamado CCE. Queda integrada por el Secretario General de la Secretaría Permanente del Tratado General de Integración Económica (SIECA), el Presidente del Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), el Director del Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP), el Director del Instituto de Nutrición de Centroamérica y Panamá (INCAP), el Secretario Ejecutivo del Consejo Monetario Centroamericano (CMCA) y el Director del Instituto Centroamericano de Investigación y Tecnología Industrial (ICAITI),

6) la política social y el desarrollo integrado; 7) programa de integración monetaria; 8) lineamiento de una estrategia de desarrollo de las exportaciones no tradicionales y una política comercial externa común; 9) el financiamiento del desarrollo integrado; 10) las finanzas públicas y la integración; 11) aspectos institucionales del desarrollo integrado; y 12) programa de cooperación técnica internacional en apoyo al desarrollo integrado (Caldentey, 1999 pp. 306-307).

encomendando su coordinación a la Subsección de la CEPAL en México en su calidad de secretaria del CCE.

“En 1980, los cinco ministros de Relaciones Exteriores manifiestan la voluntad política de sus países a favor de una reestructuración del proceso (“Declaración de San José”), encomendando, en marzo, su ejecución a las reuniones de Ministros y viceministros que, desde esa fecha, pasaron a denominarse Responsables de la Integración Económica” (Cepal, 1992 p.12)⁶⁵.

Además, el 30 de octubre de 1980, El Salvador y Honduras firman un Tratado de Paz, en Lima, Perú comprometiéndose a redefinir sus fronteras.

La Cepal (1992) también menciona que, en 1983, se establece dentro del Sistema Económico Latinoamericano (SELA) un Comité de Acción de Apoyo al Desarrollo Económico y Social de Centroamérica (CADESCA), cuya función es facilitar el proceso de integración y las acciones del Grupo de Contadora. También, se crea, el 11 de marzo un Grupo Regional de Coordinadores para la cooperación Financiera Externa.

“En el año de 1984, se lleva a cabo la Primera Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores de la comunidad Europea, de los países miembros del Tratado General de Integración Económica Centroamericana y Panamá, y el Grupo de Contadora (San José I, San José, Costa Rica, diciembre).

Se estableció así, formalmente, el diálogo político y económico y un mecanismo de coordinación centroamericana para la cooperación económica entre la CEE y sus estados miembros y los países de Centroamérica, Panamá, Colombia, México y Venezuela.

También, la Reunión de Ministros Responsables de la Integración Económica Centroamericana adopta el 27 de julio una resolución para “*restablecer el funcionamiento del Consejo Económico y del Consejo Ejecutivo*”, a la vez que encomienda a éste que convenga el establecimiento de un “*régimen normativo transitorio*”, que conduzca a reajuste del proceso de integración. No se ha restablecido, sin embargo, el *status* a miembros de los Consejos anteriores: Honduras sigue participando en las reuniones de “Ministros” pero sin voto en cuestiones referentes al MCCA o cuando se tratan nuevos acuerdos o protocolos” (p.14).

Finalmente, se establece un nuevo Acuerdo Arancelario y Aduanero Centroamericano (firmado por El Salvador y Costa Rica el 14 de diciembre y por Nicaragua y Guatemala el

⁶⁵ En reunión los días 4 y 5 de julio del mismo año se encomendó a los viceministros la preparación de proyectos para la reestructuración del proceso de integración. Los ministros decidieron que la Sieca, en colaboración con las instituciones participantes en la Comisión Interinstitucional, elaborase propuestas para implantar mecanismos alternativos de pago. En septiembre se aprobó un proyecto sobre las cuestiones fundamentales que debían afrontarse para lograr la reestructuración del MCCA y se sometieron a estudio los rasgos principales de una futura política común de comercio exterior (Cepal, 1993 p. 13).

27 de diciembre). En 1986 entra en vigor el Acuerdo Arancelario entre los cuatro países miembros del MCCA (excluyendo a Honduras).

Según Caballeros (1992):

“en 1986, el intercambio intrarregional llegó a su punto más bajo (417.6 millones de dólares, equivalentes apenas al 10.4% de las exportaciones totales), debido a los fuertes desequilibrios en los balances del comercio intrarregional y al colapso del sistema regional de pagos por la acumulación, hasta niveles insostenibles, de saldos deudores entre pares de países. El programa fue perdiendo fuerza por las controversias acerca de sus beneficiarios reales, el agotamiento de la etapa fácil de sustitución de importaciones, la incapacidad de poner en práctica iniciativas como las industrias de integración, y el deterioro del sistema multilateral de pagos por crecientes problemas de liquidez” (pp.137-138).

Para el año de 1987, de acuerdo con la Cepal (1992), los Ministros Responsables de la Integración Económica y Desarrollo Regional (así denominados a partir de su 39a. reunión llevada cabo en San Salvador el 10 de septiembre) solicitan las instituciones de la integración elaborar propuestas, aprueban un plan de reactivación del proceso de integración. En 1987 se firma el Tratado Constitutivo del Parlamento Centroamericano (firmado por los cinco Presidentes en octubre, aunque no fue ratificado por la Asamblea Legislativa de Costa Rica), de cuya promoción y establecimiento se encarga a los Vicepresidentes de los países.

En 1988 se establece una nueva organización funcional de la SIECA. Se reemplazan las Direcciones de Departamento por Áreas y las tres secretarías generales adjuntas por una sola subsecretaría general, un asesor especial, cinco áreas de trabajo y la asesoría jurídica Cepal (1992)⁶⁶.

La Cepal (1992) también señala que, durante este lapso, en medio de vacío de apoyo político, continuando una tendencia de deterioro institucional heredada del período anterior y sin recibir el pago actualizado de las cuotas de los países, la SIECA tiene que cumplir múltiples actividades más allá de sus mandatos originales.

En 1988, se aprueba, en Guatemala, un Plan de Acción Inmediata (PAI), en una reunión de los Vicepresidentes de Centroamérica con los Ministros Responsables de la Integración Económica y del Desarrollo Regional el 22 de enero. Ese mismo año, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprueba (resolución del 12 de mayo de, 1988)

⁶⁶ Según Cepal (1992), se reformo la Sieca de la siguiente manera: i) Mercado Común Centroamericano; ii) Integración y Desarrollo; iii) Relaciones Comerciales Internacionales; iv) Informática y Apoyo Técnico; v) Administración y Finanzas; vi) Asesoría Jurídica. También se establecieron en ese momento otras instancias de organización, estas fueron: i) Consejo Consultivo, directamente vinculado a la Secretaría General; ii) Comité de Cooperación Internacional; iii) Comité de Coordinación; iv) Asesores y Asistentes de la Secretaría General; y v) Unidad de Protocolo; Relaciones Públicas y Conferencias (p.15-16)

un Plan Especial de Cooperación Económica para Centroamérica (PEC), tomando nota de los procesos regionales de paz (en particular los “Acuerdos de Esquipulas”).

También, los Vicepresidentes (en reunión del 12 y 13 de septiembre de, 1988) resuelven que sería una reunión de Ministros el mecanismo responsable de los aspectos referentes a la coordinación intrarregional del PEC.

En el caso de Guatemala, El Salvador, Nicaragua y Costa Rica participan en este foro los Ministros Responsables de la Integración Económica y Desarrollo Regional, en tanto que en el de Honduras es el Ministro de Planificación. La resolución de la Asamblea General propuso un mecanismo de vinculación entre la parte centroamericana y los donantes o cooperantes de la comunidad internacional (p.17)⁶⁷.

Finalmente, ese año, la posición hondureña, al mantenerse al margen del MCCA en temas comerciales, empieza a variar formalmente. En la Reunión de Ministros Responsables de la Integración y el Desarrollo Regional del mes de diciembre, Honduras solicita que se estudie la posible multilateralización de los Acuerdos Bilaterales que tiene con los otros países miembros del MCCA (Cepal, 1992 p.17).

Posteriormente, en el año 1989, el Presidente de Honduras propone la liberalización de intercambio de bienes que permitan mejorar el abastecimiento de alimentos básicos en el área. Este planteamiento fue hecho en el marco de la Reunión Ministerial (San José V, San Pedro Sula, en el mes de febrero), y marcó un hito en la posición de ese país desde 1969 hasta esta fecha (Cepal, 1992 p.17).

Además, en 1990, se suscribe el nuevo Sistema Centroamericano de Pagos (SCP) con el aporte de recursos de la CEE, durante la reunión de cancilleres de la comunidad y del Istmo (San José VI), llevada a cabo en Dublín los días 9 y 10 de abril. También, se suscriben la Declaración de Antigua y el Plan de Acción Económico para Centroamérica (PAECA), en Antigua, Guatemala, en el mes de junio.

Estos documentos incorporan los temas económicos al mecanismo de diálogo de los Presidentes. En ellos se da contenido a los cuatro principios centrales para el desarrollo y la

⁶⁷ Dentro de este Comité de Política y Proyectos, compuesto por los ministros centroamericanos, tienen cabida los representantes del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Cepal, (PNUD), la Cepal, el Banco Mundial, el BID y la OEA. Conforme a la misma resolución de los vicepresidentes, esta reunión contaría con el apoyo de los viceministros correspondientes y la Sieca proporcionaría el soporte técnico de Secretaría de las reuniones, sostenida a su vez en un grupo interinstitucional que congregase a las diversas organizaciones de integración y cooperación subregional. La primera reunión de este foro de apoyo (de los viceministros) tuvo lugar en Nueva York en diciembre de 1988 (Cepal, 1993 p. 17).

integración centroamericana, que habían sido enunciados en la Cumbre de Montelimar (abril de 1990, numeral 10), a partir de la consideración de “*que la consolidación de la democracia, una vez superados los obstáculos a la paz, exige enfrentar con decisión el desafío económico*”: i) La reestructuración, fortalecimiento y reactivación de la integración económica regional; ii) La evolución hacia un sistema productivo integrado a nivel de la región; iii) El replanteamiento de la problemática de la deuda externa, y iv) Una mejor distribución de los costos sociales del necesario ajuste de las economías.

“En 1991, se suscribe un acuerdo multilateral transitorio para armonizar y multilateralizar los acuerdos bilaterales de comercio que Honduras mantuvo con posterioridad a 1969 con los otros países parte del Tratado General de Integración Económica, durante la Décima Cumbre Centroamericana (San Salvador). A la vez se suscriben, en el marco de este encuentro presidencial, acuerdos bilaterales tendientes la constitución de zonas de libre comercio irrestricto entre Honduras, El Salvador y Guatemala, un reconocimiento de que la operación del Mercado Común se había deteriorado al punto de [sic] que una aspiración menor --como una zona de libre comercio- era un paso necesario para retomar la senda de la integración y el desarrollo regionales, aunque fuera a través de la profundización de los vínculos exclusivamente entre algunos de los países signatarios del Tratado General de Integración (CEPAL, 1993). También, se nombra nuevo Secretario General de la SIECA, este restablece la designación de dos Secretarios Generales Adjuntos y se organiza interinamente al personal de la SIECA” (p.19).

Asimismo, se suscribe un protocolo adicional a la Carta Constitutiva de la ODECA en la Undécima Reunión de Presidentes (Tegucigalpa, Honduras, 11 y 12 de diciembre). Se propone con ello ir adecuando el marco institucional a los propósitos declarados por los Presidentes en el PAECA y en la Declaración de Antigua (Guatemala) de avanzar en el proceso de integración regional hacia la conformación de una comunidad Económica Centroamericana y hacia la integración de un aparato productivo regional (Cepal, 1992 p.21).

En 1993, con una ola de cambios en las organizaciones regionales, el 29 de octubre se suscribió el Protocolo al Tratado General de Integración Económica Centroamericana (Protocolo de Guatemala), en el que las partes se comprometieron a alcanzar, de manera voluntaria, gradual, complementaria y progresiva, la Unión Económica Centroamericana.

C. Resumen del capítulo

Un grupo de ministros de economía reconocen los riesgos y amenazas a sus economías locales por lo que buscan cierto tipo de cooperación regional basada en sus vínculos económicos. Buscan apoyo técnico de la recién creada Cepal lo que deriva en la creación de un mecanismo intergubernamental, el Comité de Cooperación Económica del Istmo Centroamericano CCE.

A petición de los estados, la Cepal, propuso la integración económica basada en una comunidad de aspiraciones y en los principios de cooperación mutua y de reciprocidad y para lograrse debían construirla en forma progresiva y gradual, se concretó mediante un programa de cooperación económica regional que impulso el comercio regional y la industrialización por sustitución de importaciones.

Las preferencias nacionales estaban fundadas en intereses económicos comunes, los estados convergieron en una ruta para la integración económica mediante el comercio y la industrialización por sustitución de importaciones, luego de las negociaciones interestatales donde participo la Cepal como emprendedor, se materializó la convergencia, principalmente en dos acuerdos, el Tratado Multisectorial de Libre comercio y el Convenio sobre el Régimen de Industrias Centroamericanas de Integración.

Sin embargo, luego de ciertos avances, El Salvador y luego Honduras y Guatemala piden la ayuda a EE. UU. lo que provoca una disputa sobre la naturaleza de la integración económica, al final, esto provocó una realineación de los objetivos e instrumentos del proceso iniciado. Se volvió a negociaciones interestatales donde participó activamente EE.UU mediante la Rocap, desplazando a la Cepal y la burocracia regional, finalmente, el Tratado General de Integración Económica Centroamericana fue el resultado de dichas negociaciones.

Se transitó de la fórmula de la Cepal hacia la fórmula de la Rocap. La primera entendía la integración económica como el proceso de industrialización, limitado y gradual, por sustitución de importaciones, complementada con comercio regional proteccionista de los mercados locales y del mercado regional. La segunda creía que la integración económica debía fundamentarse en el comercio regional abierto, la libre competencia, inversión

extranjera directa sin control y la compensación a los perdedores por los desequilibrios económicos en sus países.

Aquí se ha explica el Tratado General, como un Acuerdo Intergubernamental donde convergen las preferencias nacionales económicas de los estados.

En el Tratado General, las preferencias nacionales acerca de la integración económica se decantaron por el comercio regional abierto, la libre competencia, inversión extranjera directa sin control y la compensación a los perdedores por los desequilibrios económicos en sus países además mantuvieron esquemas de industrialización por sustitución de importaciones y el financiamiento de inversiones regionales. Existieron rondas de negociación interestatal donde se pactaron fines, objetivos, medios e instrumentos retomando los tratados y acuerdos anteriores. Realizaron una elección institucional donde se privilegió gestionar en común sus asuntos económicos mediante mecanismos intergubernamentales, creando un Consejo Económico integrado por cada país, un Consejo Ejecutivo y una Secretaria Permanente e instituciones autónomas supranacionales como el BCIE o la Escuela Superior Centroamericana de Administración Pública, entre otros.

El acuerdo tuvo resultados económicos positivos, ensancho el comercio regional, creo las bases para la industrialización en algunos estados, además promovió y financió la inversión regional. Permitió un crecimiento económico apoyado no solo en el tradicional modelo agroexportador y sino también el modelo de industrialización por sustitución de importaciones creando nuevos ganadores y perdedores lo que llevo a la utilización de sus organismos para gestionar los desequilibrios y asimetrías provocados por la integración económica regional. Cuatro de los cinco estados tenían gobiernos militares y anticomunistas. Además de la influencia diplomática, financiera y técnica de EE. UU., también fue influenciada por nacientes grupos empresariales con cierto interés económico local y regional como la Fecaica.

En su época dorada, crearon el mercado común profundo, compuesto tanto por la zona de libre comercio, la unión aduanera entre territorios, el arancel uniforme, el régimen de industrias de integración, la banca de integración económica (BCIE), la regulación del comercio de granos básicos, cámara de compensación, unión monetaria, fondo de estabilización monetaria, entre otros.

Las diversas crisis de origen económico o de origen político impactaron la evolución de la integración económica. Los desequilibrios en el proceso de industrialización favorecieron a Guatemala, El Salvador y Costa Rica en mayor medida que a Honduras y Nicaragua, por ello los estados buscaron gestionar los efectos favoreciendo a estos estados con trato especial, pero sin llegar a concretizarse lo que provocó discrepancias en los órganos de dirección.

Finalmente, los choques económicos externos que afrontaron todos los países los llevaron a posiciones beligerantes donde primero Nicaragua y luego Honduras llevaron sus reclamos tanto a la alta política como al debate nacional. Fue la crisis política, diplomática y luego militar entre Honduras y El Salvador lo que provocó un cisma en la gestión de la integración económica. El conflicto provocó la paralización del comercio, cese de relaciones diplomáticas, congelamiento del diálogo político, estancamiento de los órganos de dirección e incertidumbre jurídica sobre el cumplimiento de los acuerdos y del tratado general. Las negociaciones llamadas *Modus Operandi* fracasaron al no arribar a ningún acuerdo en firme, a esto se sumó que Honduras decidió salir del mercado común y renegó los acuerdos pactados, estos hechos desconfiguraron el modelo de integración creado hasta 1969.

De forma independiente, se develan clivajes nacionales que provocaron agitación política y social en los estados centroamericanos al cuestionar los regímenes políticos de las dictaduras militares, a excepción de Costa Rica. La exigencia de una real democracia, respeto de los derechos humanos y mayores libertades civiles reflejaba represión, exclusión y desigualdades estructurales. Los problemas económicos estructurales junto a los conflictos políticos derivaron en golpes de estado, guerras civiles y revoluciones en Guatemala, Honduras, El Salvador y Nicaragua.

Los efectos del quiebre del modelo de integración económica fueron exacerbados por nuevos problemas en cada país, tales como choques petroleros, deuda externa, reducción del comercio intrarregional y la crisis de la cámara de compensación regional, todos estos factores, entre otros, provocaron la decadencia del mercado común profundo.

La revolución y las guerras civiles se expresaban en crisis política y económica en cuatro de los cinco países de la región, dichos problemas crearon otros conflictos como la militarización y la intervención extranjera, ante esto, diversos actores y factores moldearon una solución político-diplomática que permitió una transición democrática en la región.

CAPÍTULO VI: LA TRANSICION DEMOCRATICA Y EL PROTOCOLO DE TEGUCIGALPA

En el capítulo se describe la transición democrática de los estados y la pacificación luego de las severas contradicciones y conflictos entre los estados de la región y al interior de cada país lo que llevo a la liquidación de la Odeca y la creación del Protocolo de Tegucigalpa como un acuerdo intergubernamental donde convergen las preferencias nacionales geopolíticas de los estados.

Las preferencias nacionales mutan, hacia temas como la resolución de conflictos, la pacificación, el goce y respeto de libertades, derechos políticos y los derechos humanos. Como se explica a continuación, diversos actores y factores provocan una transición democrática y una reforma profunda de la integración política y económica de la región.

A. La transición democrática y el Protocolo de Tegucigalpa

La trayectoria política de los Estados desde principios del siglo XX puede trazarse según sus tipos de gobiernos. Por ejemplo, la época de los caudillos se extendió hasta 1920, la época de los dictadores que termina con la salida del poder de Jorge Ubico en 1944, la época de las dictaduras militares y los golpes de estado (1945-1982) que se traslapa con la época de revoluciones, conflictos internos y guerras civiles con efectos regionales (1979-1990). Esta situación se exacerbó al surgir la zona de la Cuenca del Caribe como un teatro de confrontación de EE. UU. y la Unión Soviética y, finalmente, una época de países con democracias procedimentales (1991-2015).

En particular, al inicio de la década de los años ochenta del siglo XX, entre los hechos políticos relevantes que es posible mencionar están: la revolución sandinista en julio de 1979; el último golpe militar en El Salvador, en octubre de 1979; en 1980 la firma de un Tratado de Paz entre El Salvador y Honduras; golpes de estado en Guatemala, en marzo de 1982 y agosto de 1983; en abril de 1980, en Honduras, se convoca a elección de Asamblea Nacional Constituyente, 8 años después del golpe militar de 1972 y en Costa Rica se entraba a una grave crisis económica en la administración de Rodrigo Carazo, aunque en este caso no colapsó o reformó su sistema político como sí sucedió en el resto de los países en Centroamérica (véase Pérez, 1999).

Desde el punto de vista de un estado *pequeño* con influencia externa de otros países, las implicaciones geopolíticas de la intervención de EE. UU. y la Unión Soviética en los conflictos nacionales entraron en contradicción con los mecanismos económicos y la coordinación política de la integración regional (véase Pettiná, 2017; Urquidi *et al.*, 1991).

Como ya se estableció, la intervención del EE. UU. en el surgimiento y evolución, tanto del BCIE como en la Sieca tuvo un periodo de auge entre 1960 y 1970, con el estancamiento institucional y a medida que se debilitaban los esfuerzos de integración económica, la Rocap cambió su enfoque entre 1971 y 1980. Por ejemplo, en 1983 no asignó fondos en proyectos regionales para 1984 dirigiendo esfuerzo en otras direcciones, como a: i) desarrollar y fortalecer instituciones regionales de investigación y capacitación; ii) otorgar crédito al sector privado y iii) apoyar las actividades de las misiones bilaterales (GAO, 1986).

Además, en la década de 1980, los choques económicos externos y la inestabilidad política estancaron la integración regional (véase Rosenthal en Urquidi *et al.*, 1991). Los conductores históricos de la integración regional de tipo económico se agotaron, los impulsos políticos fueron insuficientes, debido en parte a la crisis política dentro de cada Estado.

La región centroamericana de la Cuenca del Caribe, en particular desde el triunfo de la Revolución Sandinista en Nicaragua, apoyada por Cuba, la Unión Soviética y otros aliados junto con el proceso insurgente armado de El Salvador y la prolongada guerra civil en Guatemala, llevó a los EE. UU. a adoptar una doctrina de contrainsurgencia, llamada guerra de baja intensidad, más allá de la doctrina anticomunista tradicional.

“El caso de Centroamérica ha sido un modelo de intervención militar de los EEUU que se repetirá y adaptará en posteriores conflictos y escenarios. Un modelo de asistencia militar, de acción cívica, de tutoría política, y de reforma del sector de seguridad” (Diaz Barrado *et al.*, 2010 p. 40).

En noviembre de 1980 es electo R. Reagan en EE. UU. (1981-1984 y 1985-1989), la administración del republicano consideró esta nueva doctrina, un punto clave de su política de seguridad nacional para Centroamérica.

Además, buscó el apoyo bipartidista mediante el informe Kissinger. Este informe justificaba la guerra de intervención contra Nicaragua y la guerra contrainsurgente en Guatemala y El Salvador, en la práctica, necesitó del apoyo logístico de Honduras. Asimismo, propuso una vía diplomática para respaldar su acción militar, alentando a

Colombia, México, Venezuela y Panamá para apoyar estos esfuerzos diplomáticos por medio de la iniciativa de Contadora (Garita, 1984).

“Las dos propuestas más importantes de Reagan fueron la Iniciativa para la Cuenca del Caribe (ICC) de 1982 y la *“Iniciativa para la Democracia, la Paz y el Desarrollo de Centroamérica”*, aprobada por el Congreso en agosto de ese mismo año, que pretendió financiar y llevar a la práctica las recomendaciones y propuestas del Informe de la Comisión Nacional Bipartita sobre Centroamérica (Comisión Kissinger) de enero de 1984” (Sanahuja, 1996 p.218).

En octubre de 1983 EE. UU. invadió militarmente la isla de Granada para derrocar a un gobierno socialista. A esto se le sumó el nuevo rol que asumió la Agencia de EE. UU. para el Desarrollo (Usaid), institución que sustituyó la Rocap y fue un apoyo clave en la estrategia contrainsurgente de ese Estado en Centroamérica entre 1981 y 1987.

El Acta de Contadora para la Paz y la Cooperación en Centroamérica, la victoria electoral de Napoleón Duarte, un civil, en El Salvador, las elecciones para una Asamblea Nacional Constituyente en Guatemala y el gane de Daniel Ortega en las elecciones presidenciales de Nicaragua son tres hitos políticos en 1984.

No obstante, es en el año de 1986, con la elección y toma de posesión de Vinicio Cerezo en Guatemala, José Azcona en Honduras y Óscar Arias en Costa Rica, lo que provocará un nuevo ciclo político en la región.

Es precisamente en el año 1986 que surge un movimiento político regional conformado por gobiernos de transición con rasgos democráticos en Honduras, Guatemala y El Salvador que, junto con gobiernos de signos ideológicos opuestos como el caso de Nicaragua con un gobierno Sandinista y el Gobierno de Costa Rica con una tradición democrática, iniciaron una profunda reforma de la integración política y económica de la región.

En mayo de 1986 se reúnen en Guatemala los cinco presidentes de los Estados, lo que incluye a Daniel Ortega por Nicaragua. La Declaración de Esquipulas I es un compromiso de los presidentes para trazar una ruta hacia la solución de los conflictos de la región, la cual plantea que:

“La paz en América Central sólo puede ser fruto de un auténtico proceso democrático pluralista y participativo que implique la promoción de la justicia social, el respeto a los derechos humanos, la soberanía e integridad territorial de los Estados y el derecho de todas las naciones a determinar libremente y sin injerencias externas de ninguna clase, su

modelo económico, político y social, entendiéndose esta determinación como el producto de la voluntad libremente expresada por los pueblos” (La Declaración de Esquipulas I, 1986 p.2).

Las intensas negociaciones entre los equipos de los ministerios de Relaciones Exteriores para preparar acuerdos alrededor de la agenda que se planteó en Esquipulas I, tuvo como punto determinante los acuerdos de alta política entre los presidentes en reuniones privadas y cerradas. Esto fue determinante para la cumbre de Esquipulas (véase Murillo, 1999).

Tanto la Declaración Franco Mexicana sobre El Salvador (1981), la Iniciativa Contadora (1983) y las presiones diplomáticas de diversos países para una salida política a los conflictos nacionales y regionales en Centroamérica influyeron en las conversaciones políticas de los gobiernos centroamericanos. Lo anterior hasta el punto de convenir un esquema de diálogo y negociación autónomos que se materializó en la Declaración de Esquipulas I y los Acuerdos de Esquipulas II (véase Murillo, 1999).

En esta situación regional, los acuerdos de Esquipulas II abrieron un camino para salir de la crisis. En el periodo 1987-1990 se consigna el declive de las doctrinas de la Guerra Fría, con la pérdida de iniciativa de EE. UU. en Centroamérica junto con la implosión del campo socialista y la desintegración de la Unión Soviética. Estos acontecimientos permitieron un relevo hacia otros intereses políticos marcados por la nueva globalización económica.

En 1988, se inician diálogos de paz en Nicaragua, entre el gobierno Sandinista, los grupos armados llamados *Contra* y los políticos aglutinados en la Unión Nacional Opositora. Además, en este periodo, a pesar del renovado diálogo político, los conflictos persisten. Por ejemplo, en el caso de El Salvador en noviembre de 1989 se ejecuta una sorpresiva ofensiva militar del Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional FMLN en las principales ciudades, hecho que permite entender que no existía una solución militar viable para ningún bando.

Asimismo, en 1989, pero en diciembre, EE. UU. bloquea la economía y después invade Panamá, para deponer y capturar al general Manuel Antonio Noriega, sucesor del general Omar Torrijos (véase Fernández, 2008).

Estos esfuerzos de concertación política se materializaron en el Protocolo a la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos de 1962, llamado Protocolo de Tegucigalpa y en

el Protocolo al Tratado General de Integración Económica Centroamericana de 1960, denominado Protocolo de Guatemala.

La transmisión pacífica del poder en Honduras y en Nicaragua en 1990; los Acuerdos de Paz de El Salvador en 1992; los Acuerdos de Paz en Guatemala en 1996 y la recuperación económica de Costa Rica al inicio de la década de 1990, fue el contexto antes, durante y después en el cual se formularon, negociaron y firmaron, primero el Protocolo de Tegucigalpa de tipo político y después el Protocolo de Guatemala de tipo económico.

El Protocolo de Tegucigalpa firmado en 1991 creó el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA). En este se plantea una nueva visión de la cooperación política en Centroamérica con su lema: “Paz, Libertad, Democracia y Desarrollo”. De esta forma, es posible comparar las tres autodefiniciones de los Estados frente a lo que se ha llamado la Integración Centroamericana.

1. La Carta de San Salvador de 1951 plantea que las Repúblicas centroamericanas son partes disgregadas de una misma nación. Por esto, deben fortalecer sus vínculos, consultarse, afianzar y mantener la convivencia fraterna, prevenir y conjurar desavenencias y prevenir cualquier conflicto, auxiliándose entre sí. Ellos deben buscar soluciones conjuntas a problemas comunes y promover el desarrollo económico, social y cultural mediante la acción cooperativa y solidaria.

El supuesto clave es el reconocimiento de los Estados y su deseo de cooperar en el establecimiento de un organismo regional mediante un acuerdo intergubernamental. No existe alusión explícita a derechos humanos o democracia política.

2. La Carta de San Salvador de 1962 parte de la necesidad de un instrumento más eficaz, en dicho documento, los Estados de la región se definen como una comunidad económica-política que aspira a la integración de Centroamérica. Se basa, entre otros, en los principios de igualdad jurídica de los Estados, en el respeto mutuo y en el principio de no intervención.

El supuesto principal es adaptación y mejoras para potenciar los avances económicos y cumplir con los compromisos políticos, tanto con EE. UU. como con otros países de la región. Aspiran al progreso económico y social, eliminar barreras, mejorar las condiciones de vida

de sus pueblos, garantizar la estabilidad y la expansión de la industria y se confirme la solidaridad centroamericana. No hay alusión explícita a derechos humanos o democracia.

3. La tercera autodefinición se presenta en el Protocolo de Tegucigalpa de 1991, ahí se considera necesario reformar el marco jurídico para readecuarlo a la realidad y las necesidades de su época, para alcanzar efectivamente la integración centroamericana. Aquí de nuevo los Estados se definen como una comunidad económica-política que aspira a la integración de Centroamérica. Entre sus propósitos, se destaca la conformación de un Sistema de la Integración Centroamericana sustentado en el ordenamiento institucional y jurídico, fundamentado, asimismo, en el respeto mutuo entre los Estados miembros.

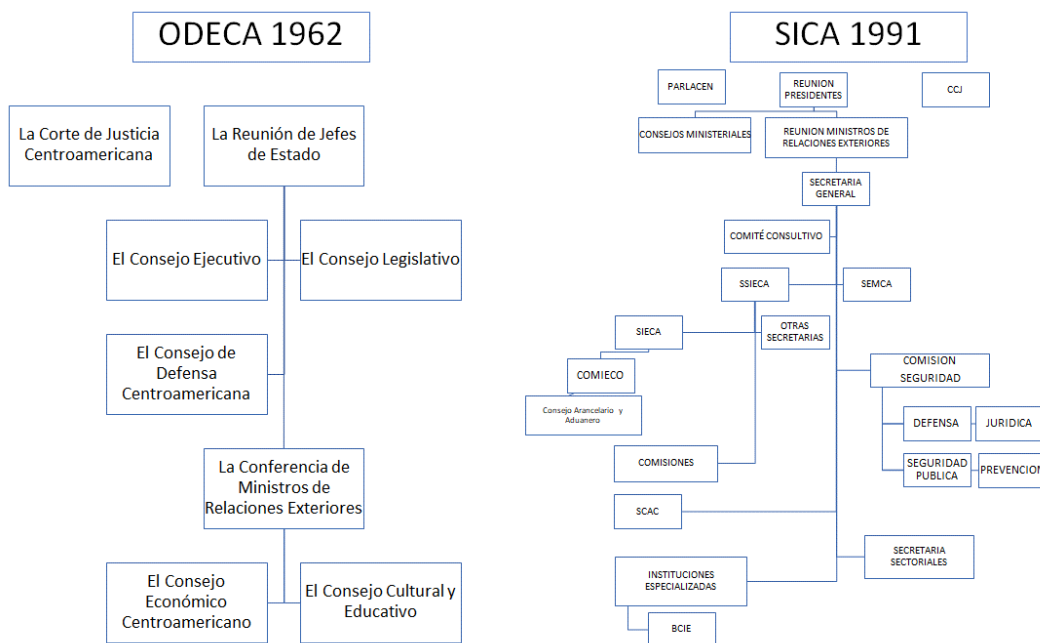
Los principios del Protocolo de Tegucigalpa dan cuenta de las lecciones aprendidas de las dictaduras, los gobiernos militares, los golpes de estados, los conflictos comerciales, las guerras civiles, los conflictos geopolíticos, los esfuerzos jurídicos y diplomáticos y la buena fe para cumplir con los compromisos asumidos por los Estados.

Por ejemplo, la tutela, respeto y promoción de los derechos humanos; la fórmula de paz, democracia, desarrollo y libertad como todo armónico e indivisible; la identidad centroamericana; la solidaridad; la gradualidad, especificidad y progresividad del proceso de integración económica; la globalización del proceso de integración y la participación democrática que incluya a todos los sectores sociales; la seguridad jurídica entre los Estados y la solución pacífica de las controversias; la buena fe de los Estados en el cumplimiento de sus obligaciones y el respeto a principios y normas de la ONU, la OEA y las declaraciones presidenciales desde mayo de 1986.

Según el Protocolo de Tegucigalpa (1991) en el Art. 3:

El SICA tiene por objetivo fundamental la realización de la integración de Centroamérica, para constituir la como Región de Paz, Libertad, Democracia y Desarrollo. De entre sus propósitos destaca aquel que da origen a la estructura organizativa: Conformar el Sistema de la Integración Centroamericana sustentado en un ordenamiento institucional y jurídico, y fundamentado asimismo en el respeto mutuo entre los Estados miembros (pp. 2-3).

Figura 14 La reforma de la Odeca y creación del SICA



Fuente: Elaboración propia.

Se estableció una estructura institucional que incluye los siguientes órganos: a) Reunión de presidentes; b) Consejo de Ministros; c) Comité Ejecutivo; d) Secretaría general. Estos 2 últimos son los órganos permanentes del SICA que también posee 10 secretarías temáticas y 26 instituciones especializadas. Además, la reunión de presidentes es el órgano supremo del Sistema de la Integración Centroamericana y el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores (Comirex) es el órgano principal de coordinación.

En contraste con la organización de 1962, donde operaban dos estructuras, por un lado, la Odeca y, por otro, el Tratado General, vinculados solo por el Consejo Económico, se creó una sola estructura, el SICA.

Se debe recordar que la estructura del Tratado General después de la salida de Honduras *de facto* se reformó, creándose diversos mecanismos e instancias de coordinación que perdieron poder ejecutivo debido a que los Estados se encontraban más interesados en sus propias dinámicas y conflictos internos entre 1970 y 1986.

Los acuerdos intergubernamentales entre 1987-1992, antes de la creación del SICA y la reforma de la Sieca, sienta las bases institucionales para la nueva etapa de integración

regional. Los Estados impulsaron la resolución pacífica de conflictos, la democratización y la apertura económica, tanto en el ámbito regional como internacional.

Los mecanismos de SICA han evolucionado logrando avances en una agenda común de cinco temas: fortalecimiento institucional, integración social, integración económica, seguridad democrática y gestión integral del riesgo y cambio climático. Estos temas se definieron en 2010 en la cumbre extraordinaria de jefes de Estado y de gobierno de países del SICA para el relanzamiento del proceso de la integración centroamericana en San Salvador, El Salvador.

Figura 15 La reforma de la Odeca y creación del SICA

Acuerdos Intergubernamentales 1974-1992
<ul style="list-style-type: none"> • 1974 Acuerdo Monetario Centroamericano (unión de tres acuerdos de 1961,1964 y 1969) • 1975 Comisión Interinstitucional • 1980 Establecimiento de Ministros Responsables de la Integración Económica • 1983 Iniciativa de la Cuenca del Caribe (Caribbean Basin Initiative) • 1984 Convenio Arancelario y Aduanero Centroamericano • 1984 Resolución de Ministros Responsables de la Integración Económica para reactivar el Consejo Económico y el Consejo Ejecutivo • 1987 Acuerdo de Esquipulas II • 1987 Aprobación de Plan para Reactivación de Proceso de Integración • 1987 Tratado Constitutivo del Parlamento Centroamericano y otras Instancias Políticas • 1988 Plan de Acción Inmediata PAI • 1989 Convenio Centroamericano para la Protección de Ambiente (Convenio Constitutivo Comisión Centroamericana Ambiente y Desarrollo) • 1990 Plan de Acción Económica Centroamericana PAECA • 1991 Acuerdo Multilateral Transitorio de Libre Comercio entre Honduras y Guatemala, El Salvador, Nicaragua y Costa Rica. • 1991 Protocolo de Tegucigalpa a la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos (Protocolo de Tegucigalpa) • 1991 Protocolo al Convenio Constitutivo de la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo • 1991 El Acuerdo de cooperación regional para la erradicación del tráfico ilícito de drogas • 1992 Adhesión de Honduras al Convenio Arancelario y Aduanero Centroamericano

Fuente: Elaboración propia.

B. Resumen del capítulo

A finales de la década de 1970 del siglo XX, los estados en Centroamérica afrontaban diversas crisis internas tales como: golpes de estado, revoluciones, guerra civil y dificultades económicas que provocaron problemas regionales, convirtiendo además en un foco de conflicto geopolítico con influencias diplomáticas de diversos estados y la intervención militar de potencias externas, hechos que impactaron en el decadente mercado común profundo surgido del Tratado General y otros acuerdos.

El reencuentro diplomático y político de los presidentes de cada Estado en Centroamérica permitió que la alta política con apoyo diplomático de diversos estados extra regionales lograra el diálogo, la negociación y distintos acuerdos políticos para afrontar los problemas políticos, económicos y militares en la región.

La Declaración de Esquipulas I, los Acuerdos de Esquipulas II y las Cumbres Presidenciales entre 1989 y 1993, sientan las bases para las reformas del modelo económico y político de la integración regional. Además, junto a los procesos de pacificación y desmilitarización en la región, en Guatemala, Honduras, El Salvador y Nicaragua ocurría un proceso de democratización al interior de cada país.

En las cumbres presidenciales, los jefes de estado y gobierno, entre 1986 y 1989, dialogan, negocian y pactan acuerdos donde predominan los intereses políticos, entre otros, apoyados en el trabajo de los Ministerios de Relaciones Exteriores dando como resultado la firma del Protocolo a la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos en 1991.

En el Protocolo de Tegucigalpa los estados se definen como una comunidad económica-política que aspira a la integración de Centroamérica. Entre sus propósitos, se destaca la conformación de un Sistema de la Integración Centroamericana sustentado en el ordenamiento institucional y jurídico, fundamentado, asimismo, en el respeto mutuo entre los Estados miembros.

Con el diálogo político de las cumbres presidenciales, la negociación y firma del Protocolo de Tegucigalpa se abre la ruta para la reforma del tratado general de integración económica y de sus organismos regionales.

CAPÍTULO VII: EL PROTOCOLO DE GUATEMALA

En este capítulo se expone los principales resultados de la investigación, se explica la trayectoria de los Estados para crea un nuevo acuerdo intergubernamental con la firma y ratificación del Protocolo de Guatemala al Tratado General de Integración Económica Centroamericana de 1960.

Para esto, se identifican las preferencias nacionales, las negociaciones y los tipos de acuerdos que se firmaron hasta 1993. Además, se explica la forma de ejecución de estos compromisos ya sea mediante instituciones, órganos o mecanismos que derivaron en la deconstrucción del mercado común profundo y la creación de nuevas instituciones, órganos y mecanismos.

A. El Protocolo al Tratado General de Integración Económica

A continuación, se explica el proceso de formación de las preferencias nacionales, las negociaciones y los acuerdos que definieron los mecanismos e instituciones intergubernamentales y supranacionales del Protocolo de Guatemala.

1. Las nuevas preferencias nacionales y el Protocolo de Guatemala

En este apartado se presenta un análisis de las preferencias nacionales, como un conjunto ordenado y ponderado de valores plasmados en acuerdos futuros o resultados sustantivos, que pueden resultar de la interacción de la política exterior de los Estados. Para los Estados, la formación de las nuevas preferencias nacionales tiene un clivaje distinto, pero en un periodo similar en Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua y Costa Rica.

En particular, entre 1979 y 1986 predominaban los clivajes políticos internos, pero la regionalización de los conflictos militares, la intervención de EE. UU., la Unión Soviética y otras fuerzas diplomáticas regionales y extrarregionales se agregaban como factores que incidieron en la formación de intereses geopolíticos en los Estados de Centroamérica.

Por otro lado, inicia la reconfiguración de los intereses económicos en el ámbito regional después de la crisis del mercado común profundo con la salida de Honduras, el fracaso del *modus operandi* y el posterior estancamiento de la integración económica. Esto sumado a la crisis de balanza de pagos de los países por los problemas derivados de los choques

petroleros, la deuda externa, la reducción del comercio intrarregional y la crisis de la cámara de compensación regional en la década de los años 70 y 80 del siglo XX.

En medio de la crisis política de la región⁶⁸, los esfuerzos diplomáticos de diversos países permitieron encuentros de los jefes de Estado de los países de Centroamérica que llevaron a la instalación de las cumbres presidenciales. Estos eventos fueron los catalizadores de diálogos entre los Estados, ahí revelaron sus preferencias nacionales que después mediante negociaciones interestatales, con intervención y apoyo de entidades técnicas, gestaron acuerdos y compromisos que se concretizaron por medio de instituciones diseñadas para tales propósitos.

Entre 1986 y 1993 se realizaron 14 cumbres presidenciales que reflejan los intereses geopolíticos y económicos de los Estados centroamericanos en dos etapas o momentos. La primera que abarca desde el año 1986 hasta 1989 donde predominan los intereses políticos y la segunda entre 1990 y 1993 en la cual prevalecen los intereses económicos.

Murillo (1999) plantea dos momentos, uno donde los presidentes surgidos de contextos políticos mixtos dialogan, negocian y pactan acuerdos preferentemente políticos apoyados en el trabajo de los Ministerios de Relaciones Exteriores. Y otro donde una nueva camada de presidentes surgidos de condiciones democráticas, dialogan y pactan acuerdos preferentemente económicos apoyados en los ministros responsables de la integración económica centroamericana y desarrollo regional.

⁶⁸ El apoyo concedido por el gobierno revolucionario de Nicaragua, desde sus inicios, a los grupos en El Salvador; la presencia en el territorio de Honduras de los restos de la Guardia Nacional del gobierno de Somoza, que lograron reagruparse tras su derrota en 1979 y empezaron a incursionar en Nicaragua a partir de 1981; la apertura en 1983 de un segundo frente en contra del gobierno de Nicaragua en la frontera con Costa Rica y la escalada de la guerra interna en Guatemala desde 1982, constituyen los principales elementos que se conjuraron para provocar el peligro de un conflicto militar de amplias magnitudes. A esto se añade al apoyo que Cuba le otorgaba a Nicaragua y a las guerrillas salvadoreñas, y al financiamiento de Estados Unidos hacia los gobiernos de Honduras y El Salvador (SRE, 2011) (véase también Páez, 2022).

Figura 16 Las cumbres presidenciales ordinarias 1986-1993

Esquipulas I 25 de Mayo 1986	Esquipulas II Procedimiento para establecer la Paz firme y duradera en Centroamérica	Esquipulas III No es posible alcanzar la Paz sin Desarrollo
<ul style="list-style-type: none"> • I REUNION, Esquipulas Guatemala (1986-5-25) • [los presidentes]... han decidido formalizar las reuniones de Presidentes como una instancia necesaria y conveniente para analizar los problemas mas urgentes que se presenten en el área en relación a la paz y al desarrollo regional y buscarles soluciones apropiadas. • La paz en América Central sólo puede ser fruto de un auténtico proceso democrático pluralista y participativo que implique la promoción de la justicia social, el respeto a los derechos humanos, la soberanía e integridad territorial de los Estados y el derecho de todas las naciones a determinar libremente y sin injerencias externas de ninguna clase, su modelo económico, político y social, entendiéndose esta determinación como el producto de la voluntad libremente expresada por los pueblos. 	<ul style="list-style-type: none"> • II REUNION, Esquipulas (1987-8-07) • III REUNION, Costa Rica (1988-1-16) • IV REUNION, El Salvador (1989-2-14) • V REUNION, Honduras (1989-8-7) • VI REUNION, Costa Rica (1989-12-12) • VII REUNION, Nicaragua (1990-4-2) 	<ul style="list-style-type: none"> • VIII REUNION, Antigua Guatemala (1990-6-17) • IX REUNION, Costa Rica (1990-12-17) • X REUNION, El Salvador (1991-7-17) • XI REUNION, Honduras (1991-12-13) • XII REUNION, Nicaragua (1992-6-5) • XIII REUNION, Panamá (1992-12-11) • XIV REUNION, Guatemala (1993-10-29)

Fuente: Elaboración propia.

A continuación, se exponen algunas preferencias reveladas de los Estados en estos momentos de las cumbres presidenciales en el periodo señalado.

Las cumbres presidenciales y los intereses geopolíticos

De acuerdo con SRE (2011): el 9 de septiembre de 1983, el Grupo Contadora⁶⁹, y los cinco países centroamericanos suscribieron un Documento de Objetivos con 21 puntos, cuyo eje principal era proscribir las bases y los instructores militares extranjeros, y prohibir el uso de territorio de un país para desestabilizar a otro (p.164).

También, Caldentey (1999) mencionaba que, en el año 1984, se propuso el proyecto Acta de Contadora por la Paz y la Cooperación en América Central. Sin embargo, Costa Rica, El Salvador y Honduras no lograron consensuar el texto con Nicaragua, esto en gran medida, por la presión de intereses exteriores en la región⁷⁰ (p.339).

⁶⁹ El 9 de enero de 1983, los cancilleres de Colombia, México, Panamá y Venezuela se reunieron en la isla de Contadora, Panamá, con el propósito de impulsar una iniciativa conjunta de paz para el conflicto centroamericano. El Grupo Contadora buscó propiciar “la distensión bélica en el área”, “crear condiciones de paz mediante acuerdos que eliminaran el armamentismo y la presencia militar extranjera”, e “impulsar un proceso de desarrollo económico y social en la región” (SRE, 2011).

⁷⁰ El llamado Bloque de Tegucigalpa, formado por El Salvador, Honduras y Costa Rica, se opuso en septiembre de 1984 a la firma del Acta aduciendo que no les protegía suficientemente de Nicaragua y por su desacuerdo con parte de los compromisos de seguridad y de verificación y control. Por su parte, Nicaragua anunció su propósito de firmarla. La falta de acuerdo generó nuevas reuniones para aproximar las posiciones (Caldentey, 1999 p. 339).

Al comienzo de la negociación de Contadora, en los cinco países centroamericanos había diferentes tipos de regímenes políticos: tres gobiernos militares o influidos por el estamento militar que incluía a Guatemala, Honduras, El Salvador; un gobierno proveniente de una revolución como el caso de Nicaragua y un régimen democrático para el caso de Costa Rica (Páez, 2022). Por otro lado, la intervención diplomática, militar y económica de EE. UU. sobre Nicaragua fue directa⁷¹.

Las gestiones de la Iniciativa de Contadora impulsaron acercamientos de los presidentes de los países de la región que, reunidos en la ciudad de Esquipulas, en Guatemala, el 25 de mayo de 1986 realizaron la primera cumbre de presidentes. En esta se reunieron: Óscar Arias Sánchez, presidente de Costa Rica; José Napoleón Duarte, presidente de El Salvador; Marco Vinicio Cerezo Arévalo, presidente de Guatemala; José Azcona Hoyo, presidente de Honduras; Daniel Ortega Saavedra, presidente de Nicaragua.

En la Declaración de Esquipulas, estos deciden formalizar las reuniones como una instancia para analizar los problemas de la región y buscarles soluciones apropiadas. La Declaración estableció:

- i. Formalizar las reuniones de presidentes como una instancia necesaria y conveniente para analizar los problemas más urgentes que se presentan en el área en relación a [sic] la paz y al desarrollo regional, y buscarles soluciones apropiadas.
- ii. Voluntad de firmar el “*Acta de Contadora para la Paz y la Cooperación en Centroamérica*”, asumiendo el pleno cumplimiento con la totalidad de los compromisos y procedimientos en ella contenidos.
- iii. Crear y complementar esfuerzos de entendimiento y cooperación con mecanismos institucionales que permitan fortalecer el diálogo, el desarrollo conjunto, la democracia y el pluralismo como elementos fundamentales para la paz en el área y la integración de Centroamérica. Conviene crear un Parlamento Centroamericano.
- iv. Que la paz en América Central solo puede ser fruto de un auténtico proceso democrático pluralista y participativo que implique la promoción de la justicia social, el respeto a los derechos humanos, la soberanía e integridad territorial de los Estados y el derecho de todas las naciones a determinar libremente y sin injerencias externas de ninguna clase, su modelo económico, político y social, entendiéndose esta determinación como el producto de la voluntad libremente expresada por los pueblos.

⁷¹ El día 1 de mayo de 1985, EE. UU. incrementó la tensión en la zona al anunciar oficialmente el denominado bloqueo a Nicaragua, es decir, el embargo comercial y la suspensión de la navegación marítima y aérea entre ambos países (Caldentey, 1999).

v. La voluntad de revisar, actualizar y dinamizar los procesos de integración económica y social del área, para el mejor aprovechamiento del potencial de desarrollo en beneficio de sus pueblos y para mejor enfrentar las serias dificultades de la crisis que les aqueja.

Este último punto es la base para iniciar la reforma de la Odeca y el Tratado General. Un año después, los Acuerdos de Esquipulas II reflejaron las tensiones entre los cinco Estados, la intervención de EE. UU. y de fuerzas diplomáticas extrarregionales, pero también una voluntad política para encontrar soluciones intermedias para la pacificación de la región y la democratización de los Estados mediante compromisos creíbles.

El Acuerdo de Esquipulas II de agosto de 1987 planteó lo siguiente: los gobiernos de las Repúblicas de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua han convenido en el siguiente procedimiento para establecer la paz firme y duradera en Centroamérica.

1. Reconciliación nacional
2. Exhortación al cese de hostilidades
3. Democratización
4. Elecciones libres
5. Cese de la ayuda a las fuerzas irregulares o a los movimientos insurreccionales
6. No uso del territorio para agredir a otros estados
7. negociaciones en materia de seguridad, verificación, control y limitación de armamento
8. Refugiados y desplazados
9. Cooperación, democracia y libertad para la paz y el desarrollo
10. Verificación y seguimiento internacional
11. Calendario de ejecución de compromisos

En sus disposiciones finales plantean que los puntos del acuerdo: “Forman un todo armónico e indivisible. Su firma entraña la obligación, aceptada de buena fe, de cumplir simultáneamente lo acordado en los plazos establecidos” (Cepal, 1992, p. 67).

Esta reunión presidencial es un mecanismo que permite la restitución de la alta política como medio de diálogo, negociación y acuerdos entre los Estados en Centroamérica.

En la tercera cumbre presidencial, la comisión ejecutiva integrada por los ministros de Relaciones Exteriores de los Estados centroamericanos dio cuenta de los avances en los compromisos de la agenda de Esquipulas II. En la cuarta cumbre se tratan las garantías de elecciones libres y competitivas en Nicaragua, la liberación de presos y la desmovilización y repatriación desde Honduras de nicaragüenses.

En la quinta cumbre se enfatiza en cumplir con el cese de la ayuda a las fuerzas irregulares o a los movimientos insurreccionales y el no uso del territorio para agredir a otros Estados. Los presidentes señalan la importancia del Parlacen como instancia de diálogo regional. Se agregan a la agenda temas ambientales y tráfico de drogas. Además, exhortaron a los grupos armados de la región a cesar hostilidades para lograr la paz y su incorporación a la vida institucional y democrática de las sociedades. Durante esta cumbre se suscribió el Plan Conjunto para la Desmovilización, Repatriación o Reubicación Voluntaria en Nicaragua y Terceros Países. Se incorpora Alfredo Cristiani, recién electo presidente en El Salvador, en sustitución de Napoleón Duarte.

La sexta cumbre aborda la crítica situación de El Salvador, debido a la ofensiva guerrillera apoyan al gobierno electo de forma democrática, demanda el cese de las hostilidades del FMLN, el apoyo de la ONU para establecer un diálogo entre las partes en conflicto. Instan a la Comisión Internacional de Apoyo y Verificación (CIAV) para que active el mecanismo de desmovilización del FMLN y de la resistencia nicaragüense y al grupo de observadores de la ONU para Centroamérica que evite el suministro de armas para estas organizaciones.

La séptima cumbre está influenciada por los resultados electorales en Nicaragua y el gane electoral de la oposición, se felicita a Daniel Ortega por cumplir con los acuerdos, por facilitar la transición y se señala la necesidad de continuar la desmovilización de la resistencia nicaragüense. Además, aplaudieron el reinicio del diálogo entre las partes beligerantes, tanto en El Salvador como en Guatemala, ya que consideran la reincorporación a la vida política de las fuerzas irregulares como parte de la consolidación de la democracia. Se incorpora Rafael Leonardo Callejas como presidente electo de Honduras en sustitución de Azcona Hoyo.

Figura 17 La Iniciativa de Contadora y Esquipulas II

Iniciativa de Contadora 21 puntos básicos para la pacificación de Centroamérica (extracto)	Esquipulas II Procedimiento para establecer la Paz Firme Y Duradera en Centroamérica
<ol style="list-style-type: none"> 1. Promover la distensión y poner término a las situaciones de conflicto. 2. Cumplimiento de los principios de derecho internacional. 3. Respetar y garantizar el ejercicio de los derechos humanos, políticos, civiles, económicos, sociales, religiosos y culturales. 4. Establecimiento y perfeccionamiento de sistemas democrático. 5. Promover acciones de reconciliación nacional. 6. Garantizar la seguridad internacional, la integridad y la soberanía de los estados. 7. Detener la carrera armamentista. 8. Proscribir la instalación en su territorio de bases militares ex tras o cualquier otra forma de injerencia militar foránea. 9. Acuerdos para reducir, eliminar, la presencia de asesores militares extranjeros en actividades militares y de seguridad. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Reconciliación nacional. 2. Cese de hostilidades. 3. Democratización. 4. Elecciones libres. 5. Cese de la ayuda a las fuerzas irregulares o a los movimientos insurreccionales. 6. No uso del territorio para agredir a otros estados. 7. Negociaciones en materia de seguridad, verificación, control y limitación de armamentos. 8. Refugiados y desplazados. 9. Cooperación, democracia y libertad para la paz y el desarrollo. 10. Verificación y seguimiento internacional. 11. Calendario de ejecución de compromisos.

Fuente: Elaboración propia.

Las cumbres presidenciales y los intereses económicos

En la octava Cumbre, los Estados dan un giro en la agenda, para ponderar en mayor medida los temas económicos. Se incorpora Violeta de Chamorro como presidente de Nicaragua y Rafael Ángel Calderón en el caso de Costa Rica:

“Se acordó impulsar el desarrollo sostenido de Centroamérica, mediante una estrategia conjunta hacia afuera, estableciendo mecanismos de consulta y coordinación para fortalecer la participación de las economías en el comercio internacional. Se adoptó el Plan de Acción Económica para Centroamérica (PAECA)” (Declaración de Antigua, 1990 p. 6)⁷².

En particular el punto 26 de la Cumbre, alude a:

“Reestructurar, fortalecer y reactivar el proceso de integración, así como los organismos regionales centroamericanos, adecuando o rediseñando su marco jurídico e institucional para imprimirles renovado dinamismo y facilitar su readaptación a las nuevas estrategias de apertura externa y modernización productiva que emprenden los países centroamericanos, aspirando a la conformación y consolidación de la Comunidad Económica del Istmo Centroamericano” (Declaración de Antigua, 1990 pp. 6-7).

Aquí reafirman el carácter fundamental de la cumbre de presidentes como mecanismo superior de decisión y coordinación de los acuerdos y medidas en el marco de los acuerdos

⁷² Caldentey (1999) menciona tres antecedentes del Paeca: el Plan de Acción Inmediata (PAI) elaborado por la Sieca y aprobado por los gobiernos centroamericanos, el Plan especial de cooperación económica para Centroamérica de las Naciones Unidas (PEC) y el Informe de la Comisión Internacional para la Recuperación y el Desarrollo de Centroamérica (Comisión Sandford).

de Esquipulas II. Además: “Crea la Comisión Económica y Financiera como instancia de coordinación y seguimiento del Plan de Acción Económica para Centroamérica, integrada por los Ministros de los respectivos Gabinetes Económicos, para dar cumplimiento a los acuerdos y compromisos de carácter económico” (Cepal, 1992 p.8).

El Paeca fue un robusto esfuerzo de reforma donde los Estados se comprometieron a crear un nuevo marco jurídico y operativo de las instituciones de la integración, hacer efectivo el apoyo financiero de la comunidad europea, realizar un sistema de pagos regional, ejecutar el programa de desmantelamiento de los obstáculos técnicos al comercio intracentroamericano, incluso lo relativo a la negociación para multilateralizar los convenios de comercio intrarregional, propuesta realizada por Honduras.

El Paeca también mandaba crear en un corto plazo un programa arancelario estableciendo el nivel y un calendario de ejecución. Además de analizar el proceso de incorporación y participación en el GATT y armonizar las posiciones en las negociaciones con los Estados que ya son parte del acuerdo multilateral.

En cuanto a la política de reconversión industrial, un tema clave debido a que la crisis de 1969 fue provocada en parte por los efectos de la política industrial, en la Paeca se planteaba impulsar:

“Una política de reconversión industrial gradual y selectiva a fin de mejorar la eficiencia de las actividades productivas, promover la complementariedad de los países, la conquista de nuevos mercados y la sustitución competitiva de las importaciones en las áreas que se consideren convenientes” (Cepal, 1993 pp. 77-78).

Asimismo, mandaba crear en un corto plazo una política agrícola coordinada con base en producción, servicios de apoyo y tecnologías. Además, ordenaba diseñar una política y un programa regional en ciencia y tecnología.

También mandaba la coordinación en los programas de ajuste económico, un eufemismo para aplicar programas de estabilización y de ajuste estructural que se relaciona con el paradigma neoliberal. Además, incluía programas de compensación social al ajuste económico, para que los sectores afectados obtuvieran otras opciones, se propuso la creación de un plan de desarrollo rural.

Finalmente, ordena a los ministerios de Hacienda o Finanzas y los bancos centrales a realizar un foro de consulta y coordinación centroamericana sobre la deuda externa para

encontrar soluciones para la deuda bilateral y multilateral. Se pide agilizar la cooperación financiera para la reconstrucción económica, consolidación de la democracia, la paz y la transformación productiva (Cepal, 1993).

En la novena cumbre presidencial retoman el tema de la seguridad, ya que en la reunión previa se solicitó proseguir las negociaciones en materia de seguridad, verificación, control y limitación de armamentos. La Comisión de Seguridad muestra avances y se instruye lograr un acuerdo en materia de seguridad, verificación, control y limitación de armamentos y efectivos militares.

En las primeras cumbres hay un acercamiento de la Unión Europea para apoyar el proceso de pacificación y democratización de la región. En 1990 también se incorpora México al apoyo y cooperación económica en la región después de la Declaración Franco-Mexicana y el esfuerzo del Grupo de Contadora.

En enero de 1991, en Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, se realizó una reunión cumbre en la que participaron los presidentes de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México y Nicaragua para conversar sobre los principales temas vinculados con el desarrollo de Centroamérica y de México. Después fue conocido como el Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla (Mecanismo de Tuxtla).

Entre los nuevos temas en relevancia en las cumbres presidenciales aparecen la necesidad de regular y ordenar los flujos migratorios en, hacia y desde el área, ahí se instruye a los países a tomar estas medidas:

i) Armonizar la legislación y sistemas migratorios regionales. ii) Eliminar las visas en pasaportes diplomáticos y oficiales, y establecer una visa múltiple para comerciantes, empresarios, profesionales y otras categorías. iii) Establecer un formato común para los pasaportes y documentos de control migratorio y iv) Diseñar un proyecto centroamericano de informática para control migratorio (León, 1998 p. 33).

En cuanto a temas económicos, según León (1998):

Se instruyen a los Ministros Responsables de la Integración y el Desarrollo Regional para que definan una política de convergencia arancelaria y aduanera centroamericana que sea congruente con las políticas de desarrollo regional de apertura externa, procurando la modernización de los instrumentos en que se ampara.

Para que los países alcancen su uniformidad, mediante un mecanismo gradual, simultaneo y concertado, fijan los siguientes plazos: i) Establecimiento de los parámetros de la negociación, ii) Revisión general del arancel y puesta en vigencia de las tarifas en

que haya consenso, iii) Conclusión de la negociación y puesta en vigencia del arancel uniforme, iv) Aprobación de la nomenclatura arancelaria denominada “Sistema Armonizado” y el Código Antidumping Centroamericano,

Además, instruyen al Consejo Ejecutivo del Tratado General de Integración Económica para que adopte las acciones pertinentes que garanticen el cumplimiento de los compromisos regionales en materia arancelaria y aduanera (p. 34).

Se vuelven a mencionar los temas que se relacionan con desarrollar y transformar sectores productivos, aprueban el diseño de una política regional de ciencia y tecnología, medidas para favorecer la producción agrícola y armonización de políticas agropecuarias. También piden revisar el problema de la deuda y que los acreedores apoyen la solución de este problema.

Además, avalan las medidas para reestructurar y revitalizar al BCIE, también piden que el Banco Interamericano para el Desarrollo BID apoye financieramente para sanear el banco centroamericano. Se satisfacen de la entrada en vigor del nuevo Sistema Regional de Pagos, destinado a dar impulso al comercio regional. Asimismo, se consideran satisfechos por la propuesta de EE. UU. liderada por la Administración de G. Bush llamada Iniciativa para las Américas. De acuerdo con la IX Cumbre de Presidentes Centroamericanos llamada Declaración de Puntarenas (1990):

“Reconocen los avances realizados en cumplimiento del PAECA, según el informe rendido por los Ministros Responsables de la Integración y Desarrollo Regional, entre cuyos aspectos se destacan: el análisis del marco jurídico de la integración realizado por la Comisión de Juristas; la entrada en vigencia del Sistema Regional de Pagos; los logros significativos, como paso previo a la suscripción de un acuerdo multilateral transitorio de libre comercio entre Honduras y el resto de los países de la región, de inicio de programas de infraestructura ístmica; la facilitación del transporte regional y de los trámites aduaneros; la armonización de políticas regionales en las áreas prioritarias del sector agropecuario; la elaboración de una propuesta sobre la Política y el Programa Regional de Ciencia y Tecnología; y los avances en materia de Medio Ambiente y Desarrollo.

Instruyen a los Ministros Responsables de la Integración y Desarrollo Regional, para que, en cumplimiento de lo establecido en el PAECA, y en coordinación con las autoridades competentes: i) Formulen una política regional de turismo, fundamentada en la valorización del patrimonio natural y cultural; ii) Estudien la factibilidad de una política aérea flexible basada en la negociación; iii) Elaboren un Plan para el desarrollo regional de pesca; iv) Revisen y ajusten los mecanismos que procuren la libre circulación de bienes culturales en la región; v) Aprueben un programa regional para el fomento del sector social productivo; vi) Aprueben un programa regional en materia de asentamientos humanos y vivienda; y vii) Desarrollen un programa de facilitación aéreo-portuario” (pp. 12-13).

Aquí vuelven a plantear su nueva visión sobre la integración:

“[Los presidentes] deciden continuar impulsando el establecimiento de la nueva integración centroamericana, por ello buscan fortalecer a la región como un bloque económico, para insertarla en la economía mundial, mediante la adopción de acciones como las siguientes: la liberalización del comercio regional y extrarregional la ejecución de una política regional sobre precios y abastecimiento de productos agropecuarios con el fin de garantizar la seguridad alimentaria de Centroamérica; el apoyo al desarrollo de los sectores productivos, mediante programas de modernización y reconversión; la elaboración de propuestas específicas, que conduzcan a solucionar el grave problema de la deuda que enfrentan nuestros países; y la acción regional conducente a eliminar los obstáculos discriminatorios que sufren nuestras exportaciones en otros países” (León, 1998 pp. 27-28).

En términos de organización, formalizan las reuniones presidenciales dos veces al año de forma semestral, precedidas por:

“Una reunión preparatoria de la comisión ejecutiva y de los Ministros Responsables de la Integración y Desarrollo Regional, a la que asistirán Ministros y autoridades responsables de otras áreas gubernamentales, según se requiera para el desarrollo de la agencia de las cumbres” (León, 1998 p. 40).

En la décima Cumbre, se firma el Acuerdo Multilateral Transitorio de Libre Comercio entre el Gobierno de la República de Honduras y los gobiernos de las Repúblicas de Guatemala, El Salvador, Nicaragua y Costa Rica.

En este argumentaban que el marco de las acciones para la reestructuración, reactivación y fortalecimiento del comercio intracentroamericano era necesario: “Suscribir un Acuerdo Multilateral Transitorio de Libre Comercio entre Honduras y el Resto de Los países Centroamericanos, como un primer paso para la plena incorporación de Honduras al proceso de integración” (X cumbre de presidentes, 1991 p. 1).

El acuerdo tenía un carácter transitorio y terminaría en forma automática en el momento en el que Honduras se incorpore al nuevo esquema de integración económica y social centroamericana. Este estaba compuesto de 24 artículos distribuidos en nueve temáticas, las cuales eran: i) Régimen de intercambio; ii) Subsidios a la exportación y comercio desleal; iii) Transporte; iv) Pago de las transacciones comerciales; v) Clasificación arancelaria de las mercancías; vi) Cláusula de salvaguardia; vii) Organismos; viii) Disposiciones generales y ix) Disposiciones finales.

Se trataba de un acuerdo de listas positivas en un Anexo A, que gozaría de libre comercio para los productos naturales y los manufacturados originarios de sus territorios. Se proponía ampliar esta lista hacia el libre comercio total, estaban exentos de pago de los derechos de exportación, derechos consulares y de todos los demás impuestos, sobrecargos y contribuciones que causen la importación y exportación. Además, acuerdan mantener la *Cláusula Centroamericana de Excepción* frente a terceros.

Por otro lado, el intercambio comercial de productos agropecuarios básicos se enmarcó en la resolución de la Reunión conjunta de ministros responsables de la integración económica centroamericana y desarrollo regional y ministros de Agricultura de Centroamérica. Además, se estableció prohibir subsidios a la exportación, comercio desleal, *dumping* o triangulación de mercancías y uso de salvaguardias en de que caso fueran necesarios.

Para el registro e intercambio comercial se pactó utilizar Nauca II y Nomenclatura del Consejo de Cooperación Aduanera para el caso de Honduras, también se pactó utilizar el sistema armonizado cuando entrara en vigor. Para su funcionamiento se creó la siguiente estructura y organismos:

- Foro de ministros responsables de la integración económica centroamericana y desarrollo regional.
- Sieca (Secretaría Permanente), que actuaría como secretaria de la Comisión.
- Comisión Multilateral de Comercio, que estaba conformada por los viceministros responsables de la integración en calidad de propietarios y por los directores de integración o de política comercial de los países signatarios, en calidad de suplentes.

Antes de decidir un asunto: “La Comisión Multilateral de Comercio debía determinar por unanimidad si deberá ser resuelto con el voto concurrente de todos sus miembros, o por simple mayoría” (Acuerdo Multilateral Transitorio de Libre Comercio, 1991 p.6).

En la undécima cumbre se firma el Protocolo de Reforma de la Carta de la Odeca, lo que constituye el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) que enmarcaría:

“A toda la estructura orgánica de la Región para realizar la integración en todos sus ámbitos, asegurando el seguimiento de las decisiones de la Reunión de Presidentes y

coordinando la ejecución de las mismas en la perspectiva de la realización de Centroamérica como Región de Paz, Libertad, Democracia y Desarrollo” (XI cumbre de presidentes centroamericanos, 1991 p. 2).

Para efectos de análisis geopolíticos se destaca la visita del ministro de Relaciones Exteriores de la República de China y su incorporación como socio extrarregional del BCIE. En la XI cumbre se propone:

“La institucionalización de un mecanismo de coordinación que permitirá ampliar la cooperación, por parte del Gobierno de la República de China a la región, mediante la creación de la Comisión Mixta de Cooperación entre los países del Istmo Centroamericano y la República de China, que presidirán los Ministros de Relaciones Exteriores” (XI cumbre de presidentes centroamericanos, 1991 p. 7).

Entre los temas económicos destacan los siguientes:

- El Acuerdo de Complementación Económica entre México y los países Centroamericanos, suscrito en la ciudad de Tuxtla Gutiérrez y, con el propósito de acelerar la conformación de una zona de libre comercio entre ambas regiones. Aquí se instruyó a los Ministros Responsables de la Integración Económica Centroamericana y Desarrollo Regional a armonizar todos los instrumentos de comercio, tales como reglas de origen, leyes antidumping, y otros de política comercial, para que sean compatibles, se cree la coordinación necesaria en las negociaciones y sirva para normar el marco de negociaciones con miras a una convergencia en la meta de una zona de libre comercio⁷³.
- Primera Reunión Conjunta entre representantes de los Gobiernos de Venezuela y Centroamérica para realizar el programa de liberación comercial contenido en las bases del Acuerdo Marco sobre Comercio e Inversión entre Venezuela y los Países Centroamericanos. Se pide crear en un breve plazo la conformación de una zona de libre comercio.
- Se instruyó a los Ministros Responsables de la Integración Económica Centroamericana y Desarrollo Regional y las autoridades competentes de Panamá, para que procedan a la elaboración de mecanismos para el desmantelamiento de los obstáculos no arancelarios que impiden el comercio en forma fluida entre Panamá y el resto de los países que conforman el Istmo centroamericano.

⁷³ El Mecanismo de Tuxtla se trata de una iniciativa mexicana cuyo objetivo era: “El diálogo político, consolidar la paz, la democracia y fomentar la cooperación regional”. El mecanismo se creó formalmente durante la “Cumbre Tuxtla Gutiérrez II”, celebrada los días 15 y 16 de febrero de 1996, en San José, Costa Rica, en la que se firmó la Declaración Conjunta de jefes de Estado y de Gobierno de Centroamérica y México. La Declaración acuerda: “Establecer un Mecanismo de Diálogo y Concertación entre los ocho países del área, para analizar en forma periódica y sistemática los múltiples asuntos regionales, hemisféricos y mundiales que son de interés común; concertar posiciones conjuntas ante los distintos foros multilaterales; avanzar hacia el establecimiento de una zona de libre comercio; impulsar proyectos económicos conjuntos y acordar acciones de cooperación regional, en todos los ámbitos, en apoyo al desarrollo sostenible del área”. A los miembros fundadores (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México y Nicaragua), en 1996 se incorporaron al Mecanismo Belice y Panamá, y en el 2009, ingresaron Colombia y República Dominicana.

- Satisfacción por aprobación y ratificación, por todos los países centroamericanos, del Protocolo que modifica el Convenio Constitutivo de la Institución, que facilita la incorporación de socios extrarregionales, lo cual fortalece al BCIE como órgano financiero regional, y de consulta y concertación entre fuentes de recursos externos y países centroamericanos, para la ejecución de programas y proyectos prioritarios de desarrollo económico y social.

- Suscripción de Acuerdos Marco de Comercio e Inversión por parte de todos los países del área con los Estados Unidos de América en el esquema de la Iniciativa para las Américas, aquí se plantea que Centroamérica actuará como Región sin perjuicio de los avances bilaterales que puedan lograr los países individualmente.

- Se destaca la Reunión de los Gabinetes Económicos de los países del Istmo Centroamericano, e insta a los integrantes de dicho foro, a efecto que se proceda a establecer los mecanismos y lineamientos que conduzcan a una armonización y convergencia en la orientación de las políticas macroeconómicas (pp. 7-10).

En la duodécima cumbre presidencial, entre otros temas, señalan como positivo la pacificación de Nicaragua, los Acuerdos de Paz de El Salvador y el avance del proceso de diálogo y reconciliación en Guatemala. Estos constituyen un genuino testimonio de la existencia de un proceso de paz que se consolida progresivamente en Centroamérica.

En temas económicos, se menciona el acceso a mercados y preferencias arancelarias para el banano, el café y exportaciones tradicionales de los países por parte de la comunidad internacional y en particular la Unión Europea es un objetivo de los países de la región, pues creen que:

“Una nueva visión de la cooperación internacional hacia Centroamérica es parte esencial e integral de la agenda política de la región y de la nueva etapa que viven los centroamericanos. En este sentido, la cooperación y el comercio internacional son indispensables para consolidar la pacificación y la democratización regional, por lo que deben brindarse sin condiciones” (XII cumbre de presidentes, 1992 p.4).

En términos de comercio regional, se informa de la conclusión de las negociaciones del Arancel Uniforme Centroamericano, además: “La suscripción del Protocolo que modifica el Convenio Arancelario y Aduanero Centroamericano mediante el cual entrará en vigencia [sic] el Sistema Arancelario Centroamericano (SAC); la aprobación del Formulario Único y el Reglamento sobre el Origen Centroamericano de las Mercancías” (XII cumbre de presidentes, 1992 p.5). Asimismo, se anuncia:

“La entrada en vigor, a partir del 7 de febrero de 1992, del Acuerdo Multilateral Transitorio de Libre Comercio entre Honduras y el resto de los países centroamericanos,

esto posibilitará a la República de Honduras su plena incorporación al Tratado General de Integración Económica Centroamericana” (XII cumbre de presidentes, 1992 p.5).

Resulta muy interesante el cierre de la declaración de la cumbre, que anuncia la adopción de la agenda de Managua, como parte integral de la Declaración:

“Para delinear acciones y destacar compromisos orientados a perfeccionar los sistemas democráticos y el Estado de Derecho; acelerar el proceso de integración tanto a nivel regional como con otros bloques de países; reducir la pobreza extrema; establecer un nuevo orden ecológico regional; promover el desarrollo sustentable; impulsar la educación, la salud y la cultura y afianzar el nuevo modelo de la seguridad centroamericana” (XII cumbre de presidentes, 1992 p.7).

En esta agenda se destaca:

- La instrucción a los Ministros Responsables de la Integración Económica y Desarrollo Regional para que continúen con la labor de revisar, actualizar y compatibilizar el Tratado General de Integración Económica Centroamericana a las nuevas circunstancias del entorno económico y político prevaleciente en los países de la región.
- El enfoque liberal de las políticas macroeconómicas de los gabinetes económicos de los países del Istmo centroamericano cuando estos recomendaron que los respectivos Bancos Centrales orienten sus funciones sustancialmente a garantizar la estabilidad financiera a través de la definición de las políticas monetaria, cambiaria y crediticia; restrinjan el financiamiento al sector público; permitan que las tasas de interés sean determinadas por el mercado sin distorsiones y mantengan un tipo de cambio realista; elimine el crédito subsidiado y otras operaciones que no sean de su competencia para evitar el resurgimiento de las presiones inflacionarias, para asegurar, de esa norma, la neutralidad de tales políticas en términos de su impacto en las economías de los demás países del área, en el mediano y largo plazo.
- Señalan la entrada en vigencia del “*Acuerdo de Antigua Guatemala para el Fortalecimiento de las Relaciones Comerciales entre los Países Centroamericanos*”, que permitiría que los pagos de las transacciones comerciales intrarregionales se efectúen mediante el uso de las respectivas monedas nacionales, el dólar de los Estados Unidos de América y otras monedas fuertes, el trueque y otras formas de pagos que aprueben las respectivas autoridades monetarias de los países, sin la intervención de los Bancos Centrales.
- La adopción de un mecanismo de solución práctica, excepcional y realista, que comprenda la aplicación de un esquema de renegociación de la deuda intrarregional de Nicaragua.
- En temas migratorios, se instruye la búsqueda de acuerdo en temas como: i) Establecimiento del libre visado para todos los ciudadanos centroamericanos; ii) Adopción de un formato común de pasaporte; iii) Simplificación de los trámites migratorios entre los países de la región, incluyendo, tarifas, procedimientos y horarios de atención, entre otros mecanismos (Agenda de Nicaragua, XII cumbre de presidentes, 1992 pp.6-9).

Además, en esta cumbre se advierten las condiciones para que entre en vigencia el Protocolo de Tegucigalpa, por lo que los presidentes deciden crear la Comisión Preparatoria del Funcionamiento del Sistema de la Integración Centroamericana y establecer las pautas para su organización y atribuciones⁷⁴. En la decimotercera cumbre toma relevancia el sector agropecuario y plantean que el desarrollo agrícola, la paz y la democracia están unidos indisolublemente. Los presidentes reconocen:

“Los esfuerzos realizados por el sector agropecuario de la región, en materia de liberalización comercial, plantean que merecen acciones correspondientes y concretas por parte de las naciones desarrolladas, destacándose la eliminación de barreras no arancelarias. Compartimos el principio de la reciprocidad en las relaciones comerciales y que éste debe tomar en consideración los diferentes niveles de desarrollo de los países centroamericanos.

Con el fin de minimizar los efectos negativos de la apertura económica regional y facilitarles su reconversión productiva. Por tal motivo, se instruyó a los Gabinetes Económicos para que elaboren una propuesta dirigida a establecer un Fondo Regional para la Modernización y Reconversión del Sector Agropecuario” (XIII cumbre de presidentes, 1992, p.2).

Algunos temas relevantes para la geopolítica en la Declaración de Panamá son:

- La conclusión de las negociaciones y la suscripción del Estatuto de la Corte Centroamericana de Justicia.
- Guatemala mediante su gobierno, reconoce la autodeterminación del pueblo beliceño y a Belice como Estado independiente y establece relaciones diplomáticas. Ahí se insta a iniciar negociaciones directas para resolver su diferendo territorial con la confianza de que alcancen una solución que sea satisfactoria para los dos Estados y que contribuya a la estabilidad, el desarrollo y el incremento de las relaciones de ambos países y de la región en general.
- Se emite sentencia por parte de la Corte Internacional de Justicia respecto del diferendo limítrofe entre Honduras y El Salvador.
- El Gobierno de Panamá establece, a nivel nacional, la Comisión Mixta para Centroamérica, que tendrá la responsabilidad de dirigir y coordinar las acciones que se requieran para la incorporación gradual y complementaria de ese país al proceso de integración y desarrollo regional de Centroamérica, lo que facilitará, en primera instancia, la multilateralización de los acuerdos comerciales suscritos con los otros países de la

⁷⁴ El Protocolo de Tegucigalpa que reforma la Carta de la Odeca y crea el Sistema de la Integración Centroamericana, fue firmado el 13 de diciembre de 1991, y ha sido objeto de dos ratificaciones (El Salvador y Honduras), y de la aprobación legislativa de Nicaragua, por lo que la cumbre de presidentes señala que de conformidad al artículo 36 de dicho Protocolo, este entrará en vigor 8 días después que Nicaragua haya depositado su respectivo instrumento de ratificación.

región y su ingreso a todos los foros y organismos de integración regional (XIII cumbre de presidentes, 1992 p.8).

Otros temas económicos relevantes de la Declaración de Panamá son:

- Se agregan como socio extrarregional del BCIE a México y Taiwán.
- Se afirma el carácter fundamental de la Reunión de Gabinetes Económicos de los países centroamericanos, como instancia regional responsable de proponer, ejecutar y coordinar los acuerdos y compromisos de carácter económico de la Reunión de Presidentes Centroamericanos.
 - Con el propósito de conformar la Unión Económica de Centroamérica, en el marco del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) establecido por el Protocolo de Tegucigalpa, se aprueban las Bases para el nuevo Tratado de Integración Económica Centroamericana, que deberá ser aprobado por los Gabinetes Económicos de los países centroamericanos, a más tardar el 31 de mayo de 1993.
 - Destacan la necesidad de alcanzar la integración financiera regional, promoviendo y fortaleciendo la plena libertad para movilizar capitales entre los países de la región, con fines de inversión.
 - Reiteran la necesidad de fortalecer la política fiscal dirigida a reducir los desequilibrios provocados en las finanzas públicas de los países de la región, mediante la modernización, simplificación y mejoramiento de los sistemas tributarios, así como la priorización y racionalización del gasto público.
 - Encargan al Consejo de Ministros de Finanzas Públicas o Hacienda preparar un programa que permita alcanzar la armonización tributaria en Centroamérica, y fijan el 31 de diciembre de 1999 como fecha límite para lograr dicho objetivo.
 - Encargan a los Ministros de Finanzas Públicas o Hacienda definir los mecanismos y adoptar las medidas necesarias para la rehabilitación de los puestos fronterizos, la instalación del equipo de control que se requiere para la aplicación efectiva de la Guía de Tránsito Internacional, el óptimo funcionamiento de las ventanillas únicas, y para la atención al público de los puestos fronterizos durante las 24 horas. Asimismo, los instruyen para que establezcan, antes del 15 de febrero de 1993, un sistema eficaz para la administración, control y facilitación del movimiento migratorio y el comercio intrazonal de mercancías.
 - Deciden que el foro de los Gabinetes Económicos de los Países Centroamericanos será responsable de aprobar o reformar los lineamientos generales y estratégicos en materia de coordinación de las relaciones comerciales externas a propuesta de los Ministros Responsables de la Integración Económica y Desarrollo Regional o de la autoridad competente en cada uno de los países (XIII cumbre de presidentes, 1992 pp. 8-9).

En la Agenda de Panamá se destacan algunos aspectos económicos:

- Nuevas acciones de las empresas de electricidad de la región para llevar a cabo el proyecto “Sistema de Interconexión Eléctrica de los países de América Central (SIPAC)”, como un esfuerzo más de integración regional.

- Se crea el Consejo de Ministros del Interior o Gobernación de Centroamérica (COMIGOB), así como los avances de la Organización Centroamericana de Migración (OCAM) y el respaldo al proyecto regional “Instrumentos Migratorios para la Integración de América Central (PROCAM)”. Además, solicitan continuar impulsando acciones que lleven a la adopción de acuerdos en materia de libre visado en Centroamérica, formato común de pasaportes y simplificación de trámites migratorios.

- Encomendar a las autoridades competentes que en sus negociaciones comerciales externas observen el principio básico de fortalecer y consolidar el proceso de integración centroamericana. De la misma forma, las autoridades competentes deberán perfeccionar la Zona de Libre Comercio y el Arancel Externo Común, como instrumentos básicos para la inserción de Centroamérica en el mercado mundial y uniformar las normas y procedimientos que aplicarán los Gobiernos de la región en sus relaciones comerciales con terceros.

- Encomendar al Consejo Monetario Centroamericano acelerar la armonización y convergencia de las políticas cambiaria, monetaria y crediticia, en el marco de la Reunión de los Gabinetes Económicos de los Países Centroamericanos, así como la integración de los sistemas financieros.

- Instruir a los Ministerios correspondientes para que coordinen acciones regionales inmediatas en el marco de su competencia en las siguientes áreas prioritarias de negociación comercial: a) GATT: Ronda Uruguay; b) Tratado de Libre Comercio -TLC- entre México, Estados Unidos y Canadá; c) México; d) Estados Unidos; y e) Venezuela y Colombia (Agenda de Panamá, XIII cumbre de presidentes, 1992 pp.3-5).

En la decimocuarta cumbre presidencial se suscribe el Protocolo de Guatemala al Tratado General de Integración Económica Centroamericana. La Declaración de Guatemala expresa una reflexión sobre la trayectoria de la región: “Su transformación del conflicto al desarrollo”. Menciona que la “Democracia está empezando a cosechar los frutos de una Centroamérica en paz, renovada por una nueva visión integracionista, capaz de transformar el curso de su historia”.

Señalan como objetivos de la transformación: “La consolidación de la paz, la democracia y el desarrollo integral de nuestras sociedades” (XIV cumbre de presidentes centroamericanos, 1993, p. 1). Además, plantea la necesidad de:

“Profundizar los procesos democráticos y asegurar el respeto a los derechos humanos en la región, a combatir la pobreza y avanzar en la modernización productiva con beneficios para todos los sectores que conforman nuestras sociedades, preservando el medio ambiente” (XIV cumbre de presidentes, 1993 p.2).

Por otra parte, se plantea profundizar la integración social en el área, por lo que proponen:

“Fortalecer los instrumentos de coordinación de las políticas y los programas sociales que se impulsan a nivel regional, articulándolos en un proyecto de Tratado de Integración

Social de Centroamérica que establezca los principios, alcances y áreas prioritarias, así como el marco institucional” (XIV cumbre de presidentes, 1993 p. 2).

En lo económico, vuelven a expresar su visión renovada, fundamentada en la inserción de Centroamérica en el nuevo sistema económico global, con base en la apertura de las economías. También insisten en ingresar al tratado comercial entre Canadá, EE. UU. y México y piden ampliar los beneficios a los productos de la región en el marco de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe. Asimismo, declaran que:

“Centroamérica requiere de una renovada solidaridad internacional, que trascienda el tradicional concepto de ayuda, se reconozca las capacidades productivas, incorpore la apertura de los mercados internacionales a productos de exportación de la región y transfiera recursos de capital y tecnología y nuevas modalidades de cooperación que promuevan el desarrollo humano” (XIV cumbre de presidentes, 1993 p. 3).

Además, se presenta la Agenda de Guatemala como parte de la Declaración, esta contiene cuatro secciones claves: política, social, económica y de medioambiente. En la primera sección dedicada a temas políticos se resalta el inicio del proceso de adhesión de Panamá al Tratado Constitutivo del Parlamento Centroamericano (Parlacen), los avances en la aplicación del Protocolo de Tegucigalpa y el proyecto de Reglamento de Actos Institucionales del Sistema de la Integración Centroamericana, el apoyo a una candidatura centroamericana en la OEA, un espacio en el Consejo de Seguridad de la ONU, entre otros temas.

En la sección social se instruye presentar: “Un proyecto de Tratado de Integración Social de Centroamérica, el cual establezca los principios, alcances, áreas prioritarias y la institucionalidad de la integración social centroamericana” (Agenda de Guatemala XIV cumbre de presidentes, 1993, p. 3). También, se destaca la solicitud a:

“La Secretaría Técnica de la Comisión Regional de Asuntos Sociales (CRAS) para dedicar recursos y esfuerzos para identificar aquellos problemas sociales regionales que por sus características ameritan soluciones regionales, como los movimientos migratorios, poblaciones desplazadas, medidas para la lucha contra enfermedades endémicas, previsión de desastres como consecuencia de fenómenos naturales y otros” (Agenda de Guatemala XIV cumbre de presidentes, 1993 p. 3).

Asimismo, se informaron de propuestas y planes sobre desarrollo humano, infancia y juventud, desarrollo integral para la familia centroamericana en zonas fronterizas, iniciativa regional para la seguridad alimentaria y nutricional en los países de Centroamérica, entre otros.

En la sección económica se destaca: la iniciativa de constituir un Fondo Centroamericano de Inversión Social contra la Pobreza gestionado por el BCIE, también se instruye a la Secretaría General del SICA a organizar las reuniones preparatorias conducentes a la integración del Comité Consultivo, previsto en el Protocolo de Tegucigalpa, que asegure la participación democrática de las fuerzas vivas de Centroamérica que están organizadas regionalmente con propósitos integracionistas. También muestran preocupación por el estado actual de la infraestructura económica de la región en los campos de transporte, energía y telecomunicaciones.

Por esto, acuerdan constituir el Consejo Intersectorial de Ministros de Infraestructura, como el órgano para analizar el problema regional del desarrollo. En materia de integración financiera regional, El Salvador, Honduras y Nicaragua firmaron el Convenio para facilitar la integración financiera de los países del Istmo Centroamericano. Además, se firma un Acuerdo sobre Comercio e Inversión entre las Repúblicas de Colombia y Venezuela y las Repúblicas de Centroamérica e instaron a las autoridades mexicanas a que implementen los acuerdos derivados de Tuxtla Gutiérrez. Debido al auge de las negociaciones comerciales, los presidentes expresaron:

“Su preocupación por las intenciones de excluir a países centroamericanos del Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) de los Estados Unidos de América y de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe (ICC), ya que ello traería graves repercusiones en la economía de la región” (Agenda de Guatemala XIV cumbre de presidentes, 1993 p.9).

Se suscribe, en San Salvador, un Acuerdo de Cooperación de la Comunidad Económica Europea con Centroamérica. En el caso particular de Nicaragua, la Asamblea de Gobernadores del Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), decide un trato excepcional a la República de Nicaragua en materia financiera, de inversión y deuda (tanto pasada como nueva). Los presidentes ratifican el tratamiento preferencial y asimétrico transitorio en el campo comercial otorgado a Nicaragua (Agenda de Guatemala XIV cumbre de presidentes, 1993).

Los presidentes aprobaron el Programa de Armonización Tributaria en Centroamérica, elaborado por el Consejo de Ministros de Finanzas Públicas o Hacienda de los países de la región. Se complacen:

“Por la firma del Convenio entre la República de El Salvador y la República de Honduras para el Aprovechamiento de los Recursos Hídricos del Río Lempa en el Tramo Limítrofe El Salvador - Honduras, y por la creación de una Comisión Técnica Mixta entre ambos países” (Agenda de Guatemala XIV cumbre de presidentes, 1993 p.10)

En la sección ambiental de la Agenda de Guatemala de 1993, los presidentes determinan que:

“En todas las negociaciones que promueva la región para el establecimiento de zonas de libre comercio e inversiones, se tomen en consideración los asuntos relacionados con el medio ambiente. Instruyen a la Secretaría Permanente del Tratado General de Integración Económica Centroamericana (SIECA) y a la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (CCAD), para que coordinen la inclusión de dichos aspectos” (Agenda de Guatemala XIV cumbre de presidentes centroamericanos, 1993 p.10).

2. Las reuniones de cancilleres y las negociaciones interestatales

Entre 1989 y 1993 se gesta una nueva visión de la integración económica, un nuevo paradigma, que tomó impulso mediante el quinto punto de la Declaración de Esquipulas de 1986. Este expresaba la voluntad de revisar, actualizar y dinamizar los procesos de integración regional y social del área. Aquí se propone exponer primero los mecanismos de las negociaciones y después los acuerdos pactados con la firma del Protocolo al Tratado General.

Los mecanismos de coordinación y negociación

Murillo (1999) señala nueve reuniones de los ministros responsables de la integración denominada formalmente Reunión de Ministros Responsables de la Integración y el Desarrollo Regional (Romriecadre), en la que interactuaron para diseñar la reforma al TGIE de 1960, esto sin contar las reuniones privadas con diversos agentes, actores e instituciones.

En estas reuniones se convocaban, tanto los ministros como los directores de la integración, el *staff* técnico de diversas instituciones centroamericanas, *staff* técnico de instituciones internacionales y de oficinas técnicas de Estados extranjeros, incluso los grupos de interés de los empresarios de la región y *tanques de pensamiento* privados.

Figura 18 Los mecanismos de coordinación y negociación regional 1989-1993

Reunión de Ministros Responsables de la Integración y el Desarrollo Regional ROMRIECADRE	Reunión de Gabinetes Económicos del Istmo Centroamericano 1991-1993	Esquipulas III No es posible alcanzar la Paz sin Desarrollo
<ul style="list-style-type: none"> • I Reunión, San Pedro Sula, Honduras, 5 y 6 de octubre de 1989 • II Reunión Antigua, Guatemala, 15 y 17 de junio de 1990 • III Reunión, Tegucigalpa, Honduras, 31 de julio y 1 de agosto de 1990 • IV Reunión, Antigua, Guatemala, 21 y 22 de enero de 1991 • V Reunión, Nueva York, Estados Unidos, 22 de abril de 1991 • VI Reunión, Tela, Honduras, 27 y 28 de mayo de 1991 • VII Reunión, San Salvador, El Salvador, 2 de julio de 1991 • VIII Reunión, San Salvador, El Salvador, 13-15 de julio de 1991 • IX Reunión, Ciudad de Guatemala, Guatemala, 8 y 9 de enero de 1992 	<ul style="list-style-type: none"> • I Reunión Ordinaria 5-6/ septiembre/1991 Roatán (Honduras) • II Reunión Ordinaria 14-15/noviembre/1991 Montelimar (Nicaragua) • III Reunión Ordinaria 18-20/febrero/1992 Antigua (Guatemala) • IV Reunión Ordinaria 2-3/diciembre/1992 Panamá (Panamá) • I Reunión Extraordinaria 4-5/febrero/1993 Roatán (Honduras) • V Reunión Ordinaria 23-24/abril/1993 San José (Costa Rica) • II Reunión Extraordinaria 14/mayo/1993 Guatemala (Guatemala) • III Reunión Extraordinaria 16-17/septiembre/1993 Guatemala (Guatemala) 	<ul style="list-style-type: none"> • VIII REUNION, Antigua Guatemala (1990-6-17) • IX REUNION, Costa Rica (1990-12-17) • X REUNION, El Salvador (1991-7-17) • XI REUNION, Honduras (1991-12-13) • XII REUNION, Nicaragua (1992-6-5) • XIII REUNION, Panamá (1992-12-11) • XIV REUNION, Guatemala (1993-10-29)

Fuente: Elaboración propia con base en Murillo (1999) y Caldentey (1999).

La primera reunión se celebró en San Pedro Sula (Honduras) entre el 5 y 6 de octubre de 1989, ahí se acordó:

Instruir a los Viceministros y Directores de Integración la realización, con el apoyo de las instituciones y organismos, coordinados por la SIECA, el BCIE y la Secretaria Ejecutiva del CMCA, de una propuesta de reestructuración, reactivación y fortalecimiento del proceso de integración económica y social centroamericana (Caldentey, 1999 pp. 360-361).

Para esto, se conforma un grupo o Comisión Interinstitucional, apoyado, entre otras instituciones por la Cepal y la Rocap. Para la Cepal (1990), en un documento de apoyo al recién creado grupo expone que los conceptos de reactivación y reestructuración tienen dos objetivos diferentes que se apoyan recíprocamente, aclarando que no es viable un esquema reestructurado sin la reactivación previa del esquema vigente:

“La reactivación se refiere a medidas para restablecer el mayor grado posible de normalidad en el esquema vigente. La reestructuración comprende el establecimiento de un nuevo esquema, en mayor o menor medida diferente del actual, por medio del cual se definiría un nuevo marco de interacción a escala regional. Las decisiones para llevarlo a cabo son de la exclusiva competencia de los gobiernos, ya que comprometen a futuro los intereses de los actores de la integración y la propia soberanía del Estado” (Cepal, 1990 pp. 3-4).

Caldentey (1999) distingue dos etapas del trabajo:

“En la primera, la Comisión entrega sus reflexiones a los gobiernos centroamericanos como insumos de la VIII Cumbre Presidencial de Antigua (Guatemala) en junio de 1990, posterior a la VII Cumbre de Montelimar en abril de 1990, que pone en marcha la

integración económica. La segunda etapa inicia luego de la Cumbre de Antigua y corresponde a las aportaciones realizadas por el grupo en las diversas reuniones intergubernamentales que tratan de desarrollar los mandatos de Antigua” (p.361).

Según Caldentey (1999), el documento que la Comisión Interinstitucional entregó a los presidentes en la VIII cumbre de Antigua, Guatemala 1990, parte del planteamiento de las Declaraciones de Esquipulas sobre la interdependencia de los conceptos de Paz, Democracia y Desarrollo, y sugiere cuatro objetivos prioritarios:

- a) Reducir la pobreza extrema en la región y paliar los efectos adversos de los procesos de estabilización y ajuste sobre las clases medias y los estratos pobres más vulnerables, efectos que ponen en peligro los compromisos de pacificación.
- b) Generar una plataforma mínima de acuerdos entre gobiernos y entre estos y los distintos agentes productivos, que impriman sentido unitario a las políticas económicas y sociales.
- c) Renovar el proceso de integración sobre bases de complementariedad y equidad y fortalecer la capacidad y eficiencia productiva, con miras a mejorar, entre otros, la inserción dinámica en el comercio internacional.
- d) Superar la situación de estancamiento e iliquidez externa a fin de restituir el normal funcionamiento del aparato productivo regional (p.362).

Además, propone a los presidentes las siguientes orientaciones para la reactivación del comercio intrarregional:

- a) Fortalecimiento del Sistema Centroamericano de Pagos.
- b) Establecimiento de un arancel centroamericano de importación.
- c) Coordinación de los programas de ajuste estructural.
- d) Reconstrucción y mejora de la infraestructura física.
- e) Incorporación plena de Honduras al proceso de integración.
- f) Armonización de la política económica (especialmente las políticas fiscales, monetarias, cambiarias y crediticias) (Caldentey, 1999 p.162).

Finalmente, la Comisión Interinstitucional (1990, citada en Caldentey, 1999) propone orientaciones para la reestructuración del proceso de integración regional:

- a) Principios rectores: consenso, selectividad, flexibilidad y reciprocidad.
- b) Áreas a ser consideradas en el nuevo esquema de integración: integración comercial, integración agrícola-industrial; integración monetaria financiera; integración física; cooperación educativa y cultural; cooperación científica y tecnológica;

cooperación en el área social; y cooperación en materia de protección y mejoramiento del medio ambiente.

c) Reestructuración institucional (p. 326).

Los mandatos presidenciales en las cumbres tenían dos formas de trabajo para diseñar y ejecutar las decisiones: una intergubernamental representada en la Reunión de Ministros Responsables de la Integración y el Desarrollo Regional (Romriecadre) apoyada en la Reunión de Directores de Integración de cada país y otra tecnocrática supranacional integrada por Sieca, BCIE, CMCA y otras entidades.

Todos convergían en el Grupo o Comisión Interinstitucional. Este grupo:

“Presentó a la VI Reunión de Ministros responsables de la Integración y el Desarrollo Regional (mayo de, 1991) el documento “Acciones para la reactivación, fortalecimiento y reestructuración de la integración y la inserción de Centroamérica en la economía internacional” que firmaban entonces las siguientes instituciones: SIECA, CEPAL, BCIE, Secretaria ejecutiva del CMCA, CADESCA, FECAICA Y FEDEPRICAP⁷⁵.

Los ministros instaron al grupo de organismos a seguir discutiendo el documento para presentarlo a la I Reunión de Gabinetes Económicos⁷⁶, con el consenso del resto de los organismos e instituciones regionales relacionadas con la integración, es decir: el ICAP, el INCAE (Instituto de Administración de Empresas), el ICAITI, la oficina regional para programas centroamericanos del Gobierno de los EEUU (AID-ROCAP) y el BID” (Caldentey, 1999 p.376).

El documento que presentó la Comisión Interinstitucional de los organismos de integración puede dividirse en tres categorías: “i) las acciones destinadas a la reactivación y fortalecimiento del proceso; ii) las acciones complementarias de transición hacia la Comunidad económica del istmo; y iii) las acciones para la reestructuración y fortalecimiento de la nueva integración económica centroamericana” (Caldentey, 1999 p.377).

⁷⁵ Según Caldentey (1999), instituciones del sector privado como la Federación de Cámaras de Comercio de Centroamérica y Panamá (Fecamco) sugería la rápida equiparación de aranceles. La Federación de Cámaras y Asociaciones industriales de Centroamérica (Fecaica) consideraba prioritaria la constitución de una unión aduanera y el establecimiento de procedimientos estables para la modificación del arancel unificado externo, siempre de forma gradual, uniforme y selectiva; la reconversión industrial y la complementariedad entre la promoción de exportaciones y la sustitución eficiente de importaciones. Y, por último, la Federación de Entidades privadas de Centroamérica y Panamá (Fedepriicap) reclamaba la urgente participación de Panamá en el proceso, sugiriendo mecanismos para garantizar la participación del sector privado en su diseño, y utilizando el término de Comunidad Económica del Istmo Centroamericano.

⁷⁶ La Reunión de Gabinetes Económicos había sido creada por los presidentes, con el nombre inicial de Comisión Económica y Financiera, en el punto 37 de la Declaración de Antigua en junio de 1990 con la misión de desarrollar el Paeca y los aspectos económicos de la integración regional (Caldentey, 1999).

Según Caldentey (1999), el documento proponía las siguientes las prioridades:

a) Establecer un marco mínimo de normalidad jurídica para restaurar los niveles de confianza y el espíritu de cooperación e integración, elementos imprescindibles para emprender un esfuerzo común;

b) Establecer los términos de referencia e iniciar cuanto antes la formulación de un nuevo tratado de acuerdo con las circunstancias actuales y la redefinición emanada de las decisiones presidenciales;

c) Concluir las acciones y trabajos convenidos para normalizar los flujos de comercio y de cooperación, para avanzar hacia la Comunidad Económica del istmo centroamericano. Dentro de este campo se destaca: el restablecimiento del libre comercio entre los países de la región, la reunificación del arancel centroamericano de importación, y la regularización de los pagos en el comercio centroamericano;

d) Lograr la inserción de la región en la economía y el comercio internacionales, a través del fortalecimiento de la capacidad regional de negociación, el saneamiento de la economía por medio de los programas de estabilización y ajuste, la reconversión del aparato productivo, la modernización del Estado y, en suma, la transparencia y oportunidad de las políticas económicas, esto es, adecuar las políticas a los objetivos perseguidos y a la existencia de reglas claras de juego, especialmente en lo que se refiere a la eliminación del sesgo anti exportador y al tratamiento de la inversión extranjera (pp. 377-378).

Además, el documento planteaba un programa mínimo prioritario de reactivación que contenía acciones muy concretas e incluso los plazos de ejecución de varias de ellas. Las negociaciones para diseñar la reforma del Tratado General de Integración Económica Centroamericana tienen un punto de inflexión en la IX Romriecadre que instruyó:

“A la SIECA y a la Comisión Centroamericana de Juristas a formar una Comisión Interdisciplinaria que se encargara, por una parte, de la revisión del TGIE y de determinar si era compatible con el nuevo entorno y los acuerdos presidenciales y, por otra parte, de proponer las modificaciones fundamentales necesarias en el mismo. La Comisión interdisciplinaria estuvo formada por la Comisión de juristas, un economista designado por cada gobierno y fue coordinada por la SIECA.

La Comisión interdisciplinaria elaboró un anteproyecto de protocolo al TGIE que presentó a la primera Reunión extraordinaria de Ministros Responsables de la Integración Económica Centroamericana y el Desarrollo Regional de noviembre de 1992” (Caldentey 1999 p. 385).

Revisada esta propuesta, los presidentes instruyeron en el punto 40 de la Declaración de Panamá de diciembre de 1992 a la Reunión de Gabinetes Económicos la aprobación del proyecto de nuevo Tratado de Integración Económica, a más tardar el 31 de mayo de 1993. La reunión de gabinetes económicos estaba integrada por:

“Los Ministros de Economía, Industria y Comercio, de Finanzas Públicas o Hacienda, de Agricultura, de Planificación y por los Presidentes de los Bancos Centrales de cada país. Asisten también los principales directivos de las instituciones centroamericanas de la integración regional. A la SIECA le correspondió la secretaria técnica de la Reunión” (Caldentey 1999 p.385).

El trabajo de los Gabinetes Económicos fue muy importante, sus participantes eran autoridades y cuadros técnicos relevantes en cada país. A manera de ejemplo, Caldentey (1999) describe las personas participantes a la tercera Reunión de los Gabinetes económicos del istmo centroamericano, celebrada en Montelimar (Nicaragua) los días 14 y 15 de diciembre de 1991:

“Asistieron: a) por Guatemala: el presidente y un asesor del Banco de Guatemala, el Ministro de Finanzas Públicas, el Ministro de Economía, el Secretario General del Consejo Nacional de Planificación y el Viceministro de Alimentación del Ministerio de Agricultura, ganadería y alimentación; b) por El Salvador: la Ministra de Planificación, el Ministro de Economía, el primer Vicepresidente y el Gerente de Política Económica del Banco Central de Reserva y un asesor del Ministerio de Agricultura; c) por Honduras: el Presidente y la Secretaria del Gabinete Económico del Banco Central de Honduras, los Ministros de Economía y Comercio y de Planificación; d) por Nicaragua: el Presidente y un asesor económico del Banco Central de Nicaragua, el Ministro y Viceministro de Economía y desarrollo; el Viceministro, dos asesores y una asistente del Ministerio de Finanzas; el Director General de Integración del Ministerio de Economía y Desarrollo, el Director General de Planificación del Ministerio de Agricultura y Ganadería; e) por Costa Rica: el Ministro de Planificación nacional y Política económica, el Viceministro de Hacienda, el Viceministro de Economía, Industria y Comercio, y la asesora de la presidencia ejecutiva del Banco Central de Costa Rica. Asistieron además los siguientes miembros de instituciones y organismos centroamericanos e internacionales: el Director de la subsección de México de la CEPAL, el Secretario ejecutivo de CADESCA, el subdirector de la ROCAP, el Secretario ejecutivo de la SECMCA, el Secretario General y 7 funcionarios de la SIECA, 3 funcionarios del PNUD y 5 funcionarios del BCIE” (Caldentey, 1999 p. 386).

Además, Caldentey (1999) menciona:

“El foro donde más se discutieron las reformas al TGIE fue la Reunión de Gabinetes Económicos cuya quinta Reunión Ordinaria, en abril de 1993, recibió una versión del anteproyecto posterior a la presentada a la decimotercera Cumbre de Presidentes en diciembre de 1992, que fue elaborada por la SIECA. La quinta Reunión Ordinaria de Gabinetes Económicos decidió en su resolución n.º 5 la creación una Comisión Ad-hoc formada por un representante (Ministro o Presidente del Banco central) de cada uno de los gabinetes económicos con la intención de revisar el anteproyecto y de conocer las observaciones al mismo por cada uno de los países.

La tercera Reunión Extraordinaria de Gabinetes Económicos de septiembre de 1993 aprobó el proyecto de Protocolo para su examen por los presidentes, después de valorar

las discrepancias mostradas por algunas delegaciones nacionales al proyecto presentado a la II Reunión Extraordinaria de mayo de 1993. La delegación costarricense, y en menor medida la panameña, fueron las que mostraron mayores discrepancias, tal y como había ocurrido en convocatorias anteriores de los Gabinetes Económicos. Las discrepancias, llegaron a plantear la posibilidad de prescindir de la participación de Costa Rica en el proceso” (p.387).

Al final, la dinámica de estos mecanismos de coordinación y negociación permitieron elaborar un proyecto de reforma del TGIE que tomó la forma jurídica de protocolo y que sustituye al Tratado General firmado en 1960.

Figura 19 Los acuerdos intergubernamentales 1993-2021

•1993	Protocolo al Tratado General de Integración Económica Centroamericana (Protocolo de Guatemala)
•1994	Alianza para el Desarrollo Sostenible ALIDES
•1995	Miembros de OMC (Guatemala-Honduras-El Salvador- Nicaragua-Costa Rica)
•1995	Tratado de la Integración Social Centroamericana
•1995	Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica
•1997	Acuerdo de Complementación Económica entre las Repúblicas de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua con la República de China
•1997	El Convenio Centroamericano para la prevención y represión de los delitos de lavado de dinero y de activos relacionados con el tráfico ilícito de drogas y delitos conexos
•1999	Acuerdo Monetario Centroamericano (reforma)
•2000	Adhesión de Belice como miembro del SICA
•2002	Enmienda al Protocolo de Tegucigalpa
•2002	Tratado sobre Inversión y Comercio de Servicios entre las Repúblicas de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua
•2004	Tratado de Libre Comercio República Dominicana-Centroamérica ((Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua) -Estados Unidos (CAFTADR)
•2005	Tratado sobre Inversión y Comercio de Servicios entre las repúblicas de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua
•2005	Tratado de Libre Comercio Guatemala-Taiwán
•2006	Tratado de Libre Comercio Nicaragua-Taiwán
•2007	Tratado de Libre Comercio El Salvador-Honduras-Taiwán
•2007	Convenio Marco para el Establecimiento de una Unión Aduanera Centroamericana
•2007	Tratado de Libre Comercio entre Colombia, El Salvador, Guatemala y Honduras
•2007	Protocolo al Tratado sobre Inversión y Comercio de Servicios entre las Repúblicas de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua
•2010	Tratado del Libre Comercio entre Costa Rica y China
•2011	Tratado de Libre Comercio (TLC) Único entre Centroamérica (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua) y México
•2012	Protocolo de Adhesión de Panamá
•2012	Acuerdo de Asociación entre la Unión Europea y Centroamérica (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá)
•2013	Adhesión de Dominicana como miembro del SICA
•2014	Estrategia Centroamericana de Facilitación de Comercio y Competitividad con énfasis en la Gestión Coordinada de Fronteras
•2014	Alianza para la Prosperidad del Triángulo Norte
•2015	Hoja de ruta para avanzar en la unión aduanera 2015-2024
•2015	Marco General y Protocolo Habilitante Integración Profunda Guatemala-Honduras
•2018	Protocolo de Adhesión de El Salvador al Protocolo Habilitante de Integración Profunda entre Guatemala y Honduras
•2019	América Crece (Growth in the Americas)
•2021	Plan de Desarrollo Integral para El Salvador Guatemala, Honduras y el sur sureste de México (CEPAL)

Fuente: Elaboración propia.

El Protocolo de Guatemala

La decimocuarta reunión de presidentes se programó para hacerse entre el 16 y 18 de junio de 1993 en Panamá. Sin embargo, los sucesos políticos en Guatemala con el llamado *Serranazo*, golpe de estado del presidente Elías Serrano al resto de poderes, provocaron una crisis política que terminó con la salida del poder de Serrano y la elección del procurador de derechos humanos, Ramiro de León Carpio para terminar el mandato presidencial.

La XIV reunión de presidentes se llevó a cabo en Ciudad de Guatemala, entre el 26 y 29 de octubre de 1993. En esta reunión se aprobó la Declaración de Guatemala, la Agenda de Guatemala y el Protocolo al Tratado General de Integración Económica, conocido como Protocolo de Guatemala. El Protocolo de Guatemala sustituye el TGIE:

“Se convierte, por tanto, en el tratado marco de la integración económica centroamericana y crea el subsistema de integración económica que forma parte del SICA. Contiene 64 artículos y 5 disposiciones transitorias y entró en vigor el 17 de agosto de 1995 para Guatemala, Honduras, El Salvador, luego se siguió Nicaragua y al final Costa Rica” (Caldentey, 1999 p.388).

En el Protocolo de Guatemala, en su artículo 1, las partes se comprometieron a alcanzar, de manera voluntaria, gradual, complementaria y progresiva, la unión económica centroamericana. El Protocolo define que la integración económica es un medio para maximizar las opciones de desarrollo, un proceso gradual, complementario y flexible que lo impulsa la coordinación, armonización y convergencia de las políticas económicas, negociaciones comerciales extrarregionales, infraestructura y servicios. Los artículos 2, 3 y 4 exponen los objetivos y principios de la integración económica:

Artículo 2. En observancia y cumplimiento de los objetivos, propósitos y principios establecidos en el Protocolo de Tegucigalpa, los Estados Parte observarán también los que se detallan en los artículos siguientes.

Artículo 3. El objetivo básico del Subsistema de Integración Económica creado por este Instrumento complementario del Protocolo de Tegucigalpa es alcanzar el desarrollo económico y social equitativo y sostenible de los países centroamericanos, que se traduzca en el bienestar de sus pueblos y el crecimiento de todos los países miembros, mediante un proceso que permita la transformación y modernización de sus estructuras productivas, sociales y tecnológicas, eleve la competitividad y logre una reinserción eficiente y dinámica de Centroamérica en la economía internacional.

Artículo 4. Para la consecución de este objetivo básico, los Estados se comprometen a buscar consistentemente el equilibrio macroeconómico y la estabilidad interna y externa de sus economías, mediante la aplicación de políticas macroeconómicas congruentes y convergentes.

Artículo 5. El Subsistema de la Integración Económica se ajustará a los siguientes principios y enunciados básicos: legalidad; consenso; gradualidad; flexibilidad; transparencia; reciprocidad; solidaridad; globalidad; simultaneidad y complementariedad (Protocolo de Guatemala, 1993).

En particular, el Protocolo de Tegucigalpa plantea la creación de compromisos y obligaciones entre los Estados a partir de la declaración de Esquipulas I de mayo de 1986. Entre los principios de la Sica menciona: “La gradualidad, especificidad y progresividad del

proceso de integración económica, sustentado en el desarrollo regional armónico y equilibrado; y el tratamiento especial a países miembros de menor desarrollo relativo; la equidad y reciprocidad; y la Cláusula Centroamericana de Excepción” (Protocolo de Tegucigalpa, 1991 p. 4).

En cuanto al alcance del proceso de integración, el artículo 6, expresa que cualquier avance del proceso de integración hacia la unión económica, se realiza *mediante la voluntad de los Estados*, en lo referido a la toma de decisiones de los órganos del subsistema. Lo cual significa que todos o algunos miembros pueden progresar con la celeridad que acuerden dentro de ese proceso.

“El acuerdo o compromiso de alcanzar la unión económica Centroamericana parece superar el concepto de Comunidad Económica Centroamericana que mencionaba el Protocolo de Tegucigalpa. Sin embargo, estos conceptos no son aclarados por el Protocolo que sí menciona las etapas del proceso en el capítulo I del Título III. Tampoco se establecen plazos para la realización de ninguna de las etapas contempladas. Este Protocolo introduce cambios sustanciales con respecto al TGIE original. Desaparece, por ejemplo, todo lo relativo a la planificación común del desarrollo industrial e, incluso, el Artículo 63 deroga expresamente el Convenio sobre el Régimen de Industrias Centroamericanas de Integración de 1958 y el Convenio Centroamericano de Incentivos Fiscales al Desarrollo Industrial de 1962 que eran la base de la política de desarrollo industrial de la integración de los sesenta” (Caldentey, 1999 p. 389).

En una lectura histórica, a 60 años de la firma del TGIE, 30 años del SICA y 28 años del Protocolo de Guatemala, cambiar los *finés* de los acuerdos desde el establecimiento de un mercado común hacia el compromiso de alcanzar una unión económica tiene claras diferencias.

Por ejemplo, el mercado común, como meta, comprendía una serie de objetivos, instrumentos y entidades para establecer una zona de libre comercio, una unión aduanera entre territorios, arancel uniforme, régimen de industrias de integración, banca de integración y desarrollo (BCIE), regulación del comercio de granos básicos, cámara de compensación, unión monetaria, fondo de estabilización monetaria, entre otros.

Por otro lado, en el Protocolo, la unión económica centroamericana avanzará según la voluntad de los Estados para perfeccionar la zona de libre comercio en cuanto a eliminación de barreras arancelarias y no arancelarias, restricciones, medidas sanitarias, calidad y

protección al consumidor. Además de garantizar trato nacional a las mercancías centroamericanas.

También, desde posiciones normativas, plantea que los Estados: “Propiciarán la libertad cambiaria y la estabilidad de sus respectivas tasas de cambio y el funcionamiento de un mercado libre de monedas nacionales en la región, para facilitar los pagos entre los países” (Protocolo de Guatemala, 1993 p.5).

Asimismo: “Los Estados se comprometen a perfeccionar el Arancel Centroamericano de Importación para propiciar mayores niveles de eficiencia de los sectores productivos, y coadyuvar al logro de los objetivos de la política comercial común” (Protocolo de Guatemala, 1993, p.5).

Los Estados se comprometen a constituir una unión aduanera entre sus territorios, la cual: “Se alcanzará de manera gradual y progresiva, sobre la base de programas que se establecerán al efecto, aprobados por consenso” (Protocolo de Guatemala, 1993 p.6). Para esto, acuerdan: “Establecer un Servicio Aduanero Común, que aplique procedimientos, sistemas administrativos y pautas uniformes” (Protocolo de Guatemala, 1993 p.6). Los Estados convienen procurar la libre movilidad de la mano de obra y del capital en la región, mediante la aprobación de las políticas necesarias para lograr ese propósito.

En cuanto a la integración monetaria y financiera, se realiza de manera progresiva, para esto propiciarán la armonización de las políticas macroeconómicas (monetaria y fiscal). Posteriormente, señalan que mientras se logra la armonización de las políticas, esta integración pasa a actuar de forma nacional, mediante la libertad de pago, permiso de diversos medios de pago, promover el uso de monedas nacionales en el comercio intrarregional y facilitar su libre negociación. Además, incluye facilitar la libre transferencia de capitales y promover el desarrollo y fortalecimiento del mercado de capitales centroamericano y promover la integración financiera y de los mercados de capitales de los Estados, entre otras (Protocolo de Guatemala, 1993).

Asimismo, se comprometen en desarrollar los instrumentos para una política turística, ejecutar gradualmente una política agrícola común y procurar que el sistema de precios agrícola de mercado sea un estímulo para el sector y contrarrestar la competencia desleal derivada de políticas agrícolas y comerciales de terceros países.

En el artículo 24 del Protocolo respecto del sector industrial:

“Los Estados se comprometen a estimular la modernización del aparato productivo a fin de mejorar su eficiencia y promover la competitividad de los países” (Protocolo de Guatemala, 1993 p.8).

No menciona nada sobre la experiencia y resultados del Régimen de Industrias de la Integración o de los incentivos fiscales al desarrollo industrial creados. Además:

“Se comprometen a armonizar y adoptar normas y reglamentos técnicos comunes de mercado que se dirigirán únicamente a satisfacer los requerimientos para la protección de la salud humana, animal y vegetal, el medio ambiente, la seguridad y el cumplimiento de estándares mínimos de calidad” (Protocolo de Guatemala, 1993 p.9).

También: “Se comprometen a establecer mecanismos ágiles de protección de los derechos del consumidor, mediante reglamentos derivados” (Protocolo de Guatemala, 1993, p.9). Por otro lado, acordaron promover: “El desarrollo de la infraestructura física y los servicios, particularmente energía transporte y telecomunicaciones, para incrementar la eficiencia y la competitividad de los sectores productivos” (Protocolo de Guatemala, 1993, p.9). En ese sentido: “Los Estados mantendrán plena libertad de tránsito a través de sus territorios para las mercancías destinadas a cualquiera de los otros Estados o procedentes de ellos” (Protocolo de Guatemala, 1993, p.9). Este último tema es similar a como se estableció en el TGIE, con el fin de garantizar el libre tránsito, pero no menciona la exención de derechos, impuestos o contribuciones fiscales o, en su defecto, tasas normales que no constituyan impuestos a la importación.

En cuanto a los servicios: “Los Estados convienen en armonizar, entre otras, sus legislaciones en materia de banca, entidades financieras, bursátiles y de seguros” (Protocolo de Guatemala, 1993 p.9). Asimismo, armonizarían:

“Sus leyes sobre propiedad intelectual e industrial, y los registros para que tengan validez en todos los países del área, efectuados en cualquiera de ellos, de sociedades y demás personas jurídicas, registros sanitarios y la autenticidad de actos y contratos” (Protocolo de Guatemala, 1993 p.9).

No existe referencia directa a la Cámara de Compensación, la Unión Monetaria, el Fondo de Estabilización Monetaria y los acuerdos de los bancos centrales respecto a los sistemas de pagos regionales y otros asuntos monetarios pactados previamente.

Por último, en el tema de la unión económica, los Estados conviene adoptar estrategias que aumenten la competitividad, promuevan la formación de recursos humanos e incorporen la ciencia y la tecnología en el proceso productivo y en el campo de los recursos naturales y el ambiente, los Estados conviene desarrollar estrategias comunes. Esto contrasta con la teoría aceptada generalmente de la integración regional, es decir:

“Desde un punto de vista teórico para alcanzar la Unión Económica, pasa por el perfeccionamiento de la Zona de Libre Comercio; la conformación de una Unión Aduanera; y el establecimiento de la libre movilidad de personas y capitales para construir un Mercado Común. Del Mercado Común debe transitar a la Unión Económica mediante el seguimiento de un proceso vinculante de coordinación de las políticas macroeconómicas, centrado en metas de cumplimiento obligatorio, en un horizonte predefinido, para variables como tasa de inflación, tipo de cambio, tasa de interés, déficit fiscal y endeudamiento público, a efecto de [sic] alcanzar el nivel mínimo necesario de convergencia macroeconómica, financiera y de sostenibilidad fiscal entre los países participantes. Simultáneamente, se debe completar la organización institucional indispensable, que consiste básicamente en un sistema de bancos centrales y de un Banco Central Regional. Adicionalmente, se procedería a la fijación irrevocable entre sí de las monedas nacionales y su sustitución por la moneda común” (Secmca, 2014 pp. 51-52).

Este cambio respecto del TGIE de 1960 abrió el debate sobre la opción de avanzar en el proceso de integración de parcial y no de forma unánime, el mecanismo de toma de decisiones por consenso que implicaba dar derecho de veto a todos los Estados, la falta de plazos o tiempos y las diferentes velocidades para perfeccionar la unión económica.

Los acuerdos sustantivos que identifican los fines (unión económica) o metas (mercado común) con los objetivos (ZLC o UA) y los instrumentos (mercados protegidos por arancel, industrias regionales e incentivos fiscales) en un marco institucional (CCE, Consejo Económico, Sieca, Comité Aduanero) de dirección y toma de decisiones en el TGIE se deconstruyen a favor de un enfoque de mercado cercano al ideario neoliberal con mínima o ninguna intervención estatal. Además, en varios casos liquidan la acumulación y experiencia histórica por un conjunto de aspiraciones normativas, potenciales compromisos o estadios ideales.

Figura 20 TGIE, Paeca, Transitorio y Protocolo de Guatemala

Tratado General de Integración Económica Centroamericana Diciembre 1960	PLAN DE ACCION ECONOMICO DE CENTROAMERICA PAECA Junio de 1990	ACUERDO MULTILATERAL TRANSITORIO DE LIBRE COMERCIO 1991	PROTOCOLO AL TRATADO GENERAL DE INTEGRACION ECONOMICA CENTROAMERICANA
<ul style="list-style-type: none"> • Mercado Común Centroamericano. • Régimen de Intercambio. • Subsidio a la Exportación y Comercio desleal. • Tránsito y transporte. • Empresas de construcción. • Integración industrial. • Banco Centroamericano de Integración Económica BCIE. • Incentivos fiscales al desarrollo industrial. • Organismos. <ul style="list-style-type: none"> • Concejo Económico. Centroamericano CEC. • Consejo Ejecutivo CE. • Secretaría permanente en Guatemala. • Comité de Cooperación Económica del Istmo Centroamericano. • Financiamiento: cuota anual. • Inmunidad diplomática. • Resolución de conflicto: revisión fraternal CEC CE y sino tribunal de arbitraje. • Vigencia : 20 años y prórroga indefinida. 	<ul style="list-style-type: none"> • Nuevo Marco Jurídico y Operativo de la Integración. • Programa de Infraestructura e Integración Comercial. • Coordinación Regional para la Promoción del Comercio Exterior. • Participación Activa de los Sectores Sociales. • Política de Reversión Industrial. • Democratización Económica de las Empresas del Estado. • Coordinación de Política Agrícola. • Política Regional en Ciencia y Tecnología. • Programas de Compensación Social al Ajuste Económico. • Foro de Consulta sobre la Deuda Externa y Cooperación Financiera Internacional. 	<ul style="list-style-type: none"> • Régimen de Intercambio. • Subsidios a la exportación y comercio desleal. • Transporte. • Pago de las transacciones comerciales. • Clasificación arancelaria de las mercancías. • Cláusula de Salvaguardia. • Organismos. • Disposiciones generales. • Disposiciones finales. 	<ul style="list-style-type: none"> • Título I. Conceptualización del proceso de Integración Económica Centroamericana. • Título II. Objetivos y Principios de la Integración Económica Centroamericana. • Título III. Alcances del proceso de Integración Económica Centroamericana. <ul style="list-style-type: none"> • Capítulo I. El perfeccionamiento de los diferentes estadios del proceso de Integración Económica. • Capítulo II. El Perfeccionamiento de las políticas sectoriales. • Capítulo III. Mejoramiento de la productividad en el proceso de Integración. • Título IV. Aspectos Institucionales. <ul style="list-style-type: none"> • Capítulo I. Organización Institucional. • Capítulo II. De los Actos Administrativos. • Capítulo III. Disposiciones Especiales. • Título V. Disposiciones Finales. • Título VI. Disposiciones Transitorias.

Fuente: Elaboración propia con base en Murillo (1999) y Caldentey (1999).

El Protocolo de Guatemala no solo es un nuevo tratado marco de la integración económica centroamericana, sino que también crea el Subsistema de Integración Económica que forma parte del SICA. De esta manera, modifica o liquida algunas metas, elementos, mecanismos e instituciones del mercado común profundo.

Los elementos de política económica, con base en ideas neoliberales, que contiene el Protocolo son normativos y predominan mecanismos de mercado. Esto provoca una contradicción teórica, ya que la literatura sobre integración económica (formal o funcional) implica la acción directa de los Estados (intergubernamentalismo) o de las instituciones comunes (supranacionalismo) en el campo político y económico.

Desde el punto de vista de la teoría económica, entre las ideas que están vinculadas con los postulados dentro del Protocolo se encuentra la convergencia económica de los patrones comerciales, convergencia de precios, de tasa de intereses y de tipos de cambio de cada uno de los países. Todos estos son elementos del ciclo económico o de la teoría del crecimiento neoclásico, pero distintos a las teorías sobre integración económica regional.

La elección institucional para ceder o delegar soberanía en instituciones supranacionales a cargo de burocracia técnica o gestionar en común dentro de mecanismos

intergubernamentales, como se describe a continuación, da cuenta de contradicciones teóricas y vacíos legales en la toma de decisiones que todavía perduran en el subsistema.

3. La elección de las instituciones y los compromisos creíbles

El Protocolo de Tegucigalpa y el Protocolo de Guatemala son las piedras angulares de una nueva institucionalidad que reforma la comunidad económica-política de la Odeca de 1962 y el mercado común del TGIE de 1960 y sus acuerdos complementarios. A partir de esto surge una parte supranacional y otra intergubernamental⁷⁷.

La nueva institucionalidad según el Protocolo de Guatemala

En el artículo 1 del Protocolo de Guatemala de 1993: “Las partes se comprometieron a alcanzar, de manera voluntaria, gradual, complementaria y progresiva, la Unión Económica Centroamericana” (p.2). Para ello constituyeron el Subsistema de Integración Económica, cuyo órgano técnico y administrativo es la Secretaría de Integración Económica Centroamericana (SIECA). El Subsistema de Integración Económica Centroamericana comprende los siguientes órganos e instituciones:

“Son órganos: a) El Consejo de Ministros de Integración Económica; b) El Consejo Intersectorial de Ministros de Integración Económica; c) El Consejo Sectorial de Ministros de Integración Económica; y d) El Comité Ejecutivo de Integración Económica.

Son órganos técnico-administrativos: a) La Secretaría de Integración Económica Centroamericana (SIECA); b) la Secretaría del Consejo Agropecuario Centroamericano (SCA); c) la Secretaría del Consejo Monetario Centroamericano (SCMCA); d) la Secretaría de Integración Turística Centroamericana (SITCA). 4. Son instituciones: a) El Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE); b) el Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP); e) el Instituto Centroamericano de Investigación y Tecnología Industrial (ICAITI). 5. Forma parte también del Subsistema el Comité Consultivo de Integración Económica (CCIE), de conformidad a [sic] lo dispuesto en el artículo 12 del Protocolo de Tegucigalpa” (Protocolo de Guatemala, 1993 p.11-12).

Originalmente, el artículo 38 señalaba que:

“El Consejo de Ministros de Integración Económica estaría conformado por los Ministros de los Gabinetes Económicos y los Presidentes de los Bancos Centrales de los

⁷⁷ El Tratado Constitutivo del Parlamento Centroamericano se firmó en octubre de 1987, iniciando funciones en 1991, debido a sus limitadas funciones en 2005 se firmaron luego tres protocolos entre 1989 y 1994. Es en febrero del año 2008 mediante reunión extraordinaria de presidentes que se aprueba un protocolo de reformas al tratado. Este trabajo de investigación no incluye dicho tratado.

Estados Parte, que se denominará también Gabinete Económico Centroamericano y tendrá a su cargo la coordinación, armonización, convergencia o unificación de las políticas económicas de los países. Si un Estado no tuviere Banco Central, la designación recaerá en el titular de la entidad bancaria estatal, que ese Estado designe” (Protocolo de Guatemala, 1993 p.12).

Este artículo se reformó en octubre de 2002, en dos sentidos, primero:

“El Consejo de Ministros de Integración Económica estaría conformado por el Ministro que en cada Estado Parte tenga bajo su competencia los asuntos de la integración económica y tendrá a su cargo la coordinación, armonización, convergencia o unificación de las políticas económicas de los países” (Enmienda al Protocolo de Guatemala, 1993 p.2).

Segundo:

“El Consejo de Ministros de Integración Económica, constituido de conformidad con el párrafo anterior, subroga en sus funciones al Consejo Arancelario y Aduanero Centroamericano y a todos los demás órganos creados en instrumentos precedentes a este Protocolo en materia de integración económica centroamericana” (Enmienda al Protocolo de Guatemala, 1993 p.2).

La idea inicial era crear un gabinete económico centroamericano, pero después se reformó en el sentido de realizar un Consejo de Ministros de Integración Económica (Comieco). Este asume funciones sobre aranceles y aduanas y todos los órganos creados en materia de integración económica.

El Comieco formula políticas y directrices para el subsistema, para someterla a la reunión de presidentes, después de aprobarse deben ejecutarla los órganos que correspondan. Estos, ya sea mediante actividades, programas, proyectos y actos administrativos, ejecutarán directamente o por delegación lo acordado por los presidentes. Además:

“Se crea el Consejo Sectorial de Ministros de Integración Económica, lo integra la Reunión de Ministros por ramo, entre otros, el Consejo Agropecuario Centroamericano, el Consejo Monetario Centroamericano y los Consejos de Ministros de Hacienda o Finanzas, de Economía, de Comercio, de Industria, de Infraestructura, de Turismo y Servicios” (Protocolo de Guatemala, 1993 p.13).

En el caso del Comité Ejecutivo de Integración Económica, este depende organizativamente del Comieco y estaba conformado por un Representante Permanente titular y un alterno, nombrados por el Gabinete Económico de cada Estado, además, le corresponde al Comité Ejecutivo aprobar los planes, programas y proyectos, así como

adoptar los actos administrativos para ejecutar las decisiones del Consejo (Protocolo de Guatemala, 1993 p.13).

La Sieca es el órgano técnico y administrativo del proceso de integración económica centroamericana, de los órganos que no tengan una Secretaría del CEIE. Tiene personalidad jurídica de derecho internacional, le corresponde servir de enlace de las acciones de las otras Secretarías del Subsistema, así como la coordinación con la SICA en concordancia con lo dispuesto en el artículo 28 del Protocolo de Tegucigalpa y en ejercicio de una autonomía funcional. Asimismo, está a cargo de un secretario general, nombrado por Comieco para un periodo de 4 años, a quien corresponde la representación legal (Protocolo de Guatemala, 1993).

“El Consejo Agropecuario Centroamericano se integra con los Ministros de Agricultura o la autoridad competente de los países, posee personalidad jurídica, tiene una secretaria de apoyo técnico administrativo, estará encargado de proponer y ejecutar las acciones necesarias, conducentes a conformar acciones, programas y proyectos regionales en el campo agropecuario, forestal y pesquero, tanto en lo que se refiere a las políticas de sanidad vegetal y animal, como a los aspectos de la investigación científico-tecnológica y modernización productiva” (Protocolo de Guatemala, 1993 p.14).

El Consejo Monetario Centroamericano está integrado por los presidentes de los bancos centrales, posee personalidad jurídica, tiene una secretaria de apoyo técnico administrativo y tiene a su cargo proponer y ejecutar, de conformidad con su acuerdo constitutivo, el Protocolo de Guatemala y las decisiones del Comieco. “Las acciones necesarias para lograr la coordinación, armonización, convergencia o unificación de las políticas monetaria, cambiaria, crediticia y financiera de los Estados” (Protocolo de Guatemala, 1993, p.15).

El BCIE, el ICAP y el Icaiti conservan su plena *autonomía funcional* de conformidad con sus convenios o acuerdos constitutivos, en su condición de instituciones especializadas del proceso de integración económica: Estos: “Deberán tomar en cuenta, al formular políticas, planes y proyectos, los objetivos y principios establecidos en el Protocolo de Tegucigalpa, en este instrumento y en las políticas y directrices regionales adoptadas en el Subsistema de Integración Económica Centroamericana” (Protocolo de Guatemala, 1993 p.15).

En cuanto a dirección de los órganos del subsistema económico: “Las decisiones se adoptarán mediante el consenso de sus miembros. Ello no impedirá la adopción de decisiones por algunos de los países, pero sólo tendrán carácter vinculante para estos” (Protocolo de

Guatemala, 1993 p.17). El Comieco acordará el *sistema de financiamiento autónomo* para los órganos e instituciones del Subsistema y la fiscalización financiera de los órganos e instituciones se efectúa según lo dispuesto en el artículo 33 del Protocolo de Tegucigalpa.

El Protocolo tiene una duración indefinida desde su entrada en vigor, para esto es necesario que se deposite el tercer instrumento de ratificación y no admite reserva alguna. Además, queda abierto a la adhesión o asociación de cualquier Estado del istmo centroamericano que no lo hubiere inscrito originalmente. Asimismo, el Protocolo:

“Podrá ser denunciado por cualquiera de las Partes y la denuncia producirá efectos cinco años después de su presentación, pero el Protocolo quedará en vigor entre los demás Estados, en tanto permanezcan adheridos a él, por lo menos dos de ellos” (Protocolo de Guatemala, 1993 p.20).

Con la firma del Protocolo se derogan: “El Convenio sobre el Régimen de Industrias Centroamericanas de Integración; el Convenio Centroamericano de Incentivos Fiscales al Desarrollo Industrial; el Protocolo Especial sobre Granos (Protocolo de Limón)” (Protocolo de Guatemala, 1993 p.20).

La agenda común y la institucionalidad regional

El 26 de junio de 1995 Costa Rica depositó su instrumento de ratificación del Protocolo de Tegucigalpa a la Carta la Organización de Estados Centroamericanos (Odeca). Esto lo hace miembro pleno del Sistema de la Integración Centroamericana y pone en vigencia el referido Protocolo en los cinco Estados parte del Tratado General de Integración Económica Centroamericana.

Ante este hecho, los ministros de economía de los cinco estados constituyen el Consejo de Ministros Responsables de la Integración Económica y el Desarrollo Regional, según el artículo 18 del Protocolo de Tegucigalpa. Posteriormente, en 1997 en la XIX Cumbre de presidentes:

“Decidieron designar a los Ministros de Economía que, en representación de los Gabinetes Económicos nacionales, integren el Consejo de Ministros de Integración Económica a que se refiere el artículo 37, numeral 2, literal a), del Protocolo de Guatemala, y cumplan las funciones de dicho Consejo” (Comieco, Resolución No. 1-97 p.1)

Su primer acto administrativo fue encomendar a la Sieca que asuma las funciones de secretaría técnico-administrativa del Consejo de Ministros y las demás que le corresponden

de conformidad con los artículos 37, numeral 3, literal a), 43 y 44 del Protocolo de Guatemala.

Otro momento importante fue someter a una evaluación la *institucionalidad regional*. Según Cepal-BID (1998), las instituciones regionales no son instituciones políticas en el sentido de la Unión Europea, más bien deben entenderse como organismos regionales de cooperación funcional⁷⁸. Donde la palabra *institucionalidad* designa un conjunto de órganos, organismos e instancias regionales, que reflejan la idea de un sistema regional de organizaciones y de los *institutional arrangements* de la integración.

De esta forma, se determinó que la institucionalidad posee un alto grado de complejidad derivado de la multiplicidad de sus orígenes, donde el crecimiento institucional tuvo un carácter no centralizado y acumulativo. Además, el Protocolo de Tegucigalpa incluyó a todas las entidades existentes bajo el paraguas del SICA y estableció un mecanismo de coordinación entre las diferentes áreas. Sin embargo, no existió una agenda sustantiva, no se redefinió el sistema institucional y se continuó creando organismos (Cepal-BID, 1998)⁷⁹.

⁷⁸ Por mandato de la XVI Cumbre de los Presidentes Centroamericanos, celebrada en San Salvador, El Salvador, el 30 de marzo de 1995, en cuya declaración final se solicitó al BID y a la CEPAL que efectuaran: “Una evaluación a la gestión operativa de los órganos e instituciones de la integración centroamericana, para proceder a su modernización, en procura de una mayor eficacia y eficiencia en sus procedimientos y resultados”, ambas instituciones presentaron un informe sobre la institucionalidad regional (Cepal-BID, 1998 p.3).

⁷⁹ Según Salazar (2015), cuando se suscribió el Protocolo de Tegucigalpa, el 13 de diciembre de 1991, la integración contaba con las siguientes instituciones: La Secretaría Permanente del Tratado General de Integración Económica Centroamericana, transformada por el artículo 37 del Protocolo de Guatemala en la Secretaría de Integración Económica Centroamericana; El Instituto Centroamericano de Investigación y Tecnología Industrial (Icaiti) el cual desapareció en febrero de 1999, por decisión del Consejo de Ministros de Integración Económica (Comieco); El Instituto de Nutrición de Centroamérica y Panamá (Incap); El Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP); la Secretaría del Consejo Monetario Centroamericano (S-CMCA); el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE); la Comisión Centroamericana de Transporte Marítimo (Cocatram); la Comisión Centroamericana de Servicios de Navegación Aérea (Cocesa); la Comisión Técnica Regional de Telecomunicaciones (Comtelca); la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (CCAD); la Coordinadora Educativa y Cultural de Centroamérica (CECC); el Coreca, ahora Consejo Agropecuario Centroamericano y el Consejo del Istmo Centroamericano de Deportes y Recreación (Codicader).

El Protocolo de Tegucigalpa, el Protocolo de Guatemala, la Alianza para el Desarrollo Sostenible⁸⁰, el Tratado de Integración Social⁸¹ y el Tratado de Seguridad Democrática⁸², fueron los acuerdos políticos que conformaron la nueva agenda institucional de la integración regional.

En lo que respecta al Protocolo de Guatemala cabe preguntarse si la institucionalidad heredada y la nueva pueden ejecutar, aplicar y llevar a cabo la nueva agenda en lo relacionado con el subsistema económico. Al parecer existieron dificultades prácticas sobre cómo ejecutar la agenda. Cepal-BID (1998) señalan tres aspectos: “A) Diferentes posiciones nacionales reales ante la agenda común formal; b) Diferentes maneras de conceptualizar una agenda común, y c) Diferentes tipos de acción común dentro de la agenda” (p.15).

En el primer caso, el progresar todos o solo algunos miembros en la agenda puede interpretarse no solo por la fuerza de gravedad histórica entre Guatemala, Honduras y El Salvador, el grupo de tres, al cual se les une Nicaragua y posteriormente pasado cierto tiempo Costa Rica, como sucedió en el proceso de negociación y forma del TGIE.

Por ejemplo, en marzo de 1992, los gobiernos de Guatemala y El Salvador anunciaron su intención de establecer una unión aduanera completa entre los dos países. Posteriormente, reunidos ambos países y Honduras, declararon: “Convencidos de que las acciones de Guatemala, El Salvador y Honduras, para avanzar a etapas mayores de integración, tienen

⁸⁰ La Alides consiste en una serie de *principios* que cubren casi todas las dimensiones de la vida: el respeto a la vida, el mejoramiento de la calidad de la vida humana, el respeto y aprovechamiento de la vitalidad y diversidad de la tierra de manera sostenible, la promoción de la paz y la democracia, el respeto a la pluriculturalidad y diversidad étnica, el logro de mayores grados de integración económica entre los países de la región y de estos con el resto del mundo, y la responsabilidad intergeneracional con el desarrollo sostenible. Estos principios se traducen en una serie de *bases* y 41 *objetivos específicos* políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales (Cepal-BID, 1998).

⁸¹ En 1995 se firma un Tratado de Integración Social a consecuencia de la creciente preocupación por los problemas sociales en la agenda centroamericana, y se enuncia otra serie de principios y objetivos compartidos en el campo social: el respeto a la vida, la familia como núcleo esencial de la sociedad, la no discriminación, la promoción del acceso universal a la salud, la educación, la vivienda, la sana recreación, así como a una actividad económica digna y justamente remunerada, etc. La *integración social* se presenta como complemento necesario a la integración en los campos político, económico, cultural y ambiental. Debe lograrse mediante: “La coordinación, armonización y convergencia de las políticas sociales nacionales” (Cepal-BID, 1998 p.14).

⁸² El Tratado de Seguridad Democrática fue firmado el 15 de diciembre de 1995, es un esfuerzo por institucionalizar la consolidación de Centroamérica como región de paz, libertad, democracia y desarrollo mediante un modelo centroamericano de seguridad regional. Este modelo debe garantizar el estado de derecho, la seguridad de las personas y sus bienes y la seguridad regional (Cepal-BID, 1998).

como meta lograr a corto plazo la incorporación de los restantes países del Istmo Centroamericano a este esfuerzo” en mayo de 1992, el Acuerdo de Nueva Ocotepeque sobre Comercio e Inversión.

En el clivaje histórico que llevó a la firma del Protocolo de Guatemala, a pesar de los compromisos creíbles, solo Guatemala y El Salvador estaban en condiciones de avanzar en la dirección de una unión aduanera. Esto en parte porque su flujo comercial se mantuvo a pesar de la guerra civil en ambos países, sus relaciones comerciales fueron estables y se regían bajo los acuerdos derivados del mercado común.

Guatemala siempre ha tenido un papel importante en la formulación de la agenda económica regional. Además, fue impulsor de los acuerdos de Esquipulas, incluso la crisis del *Serranazo* que retrasó la firma del Protocolo no fue obstáculo para su ratificación.

El Salvador con la firma de los Acuerdos de Paz creó un ambiente de reconciliación y reconstrucción nacional que se aprovechó para impulsar la agenda de mercado que incluía la liberación de la economía, privatizaciones y apertura comercial unilateral.

Por otro lado, Honduras debía gestionar las nuevas condiciones del acuerdo multilateral transitorio de libre comercio, reincorporándose a un esquema arancelario y aduanal unitario. Aunque el ambiente de pacificación y democratización imperante junto con el nuevo paradigma económico de libre mercado empoderaba a los empresarios hondureños que apoyaban regresar al mercado común (véase Cepal, 1990b).

En el caso de Nicaragua, su conflicto militar interno, el bloqueo económico de EE. UU. y el colapso de su economía también se reflejaba en su creciente deuda comercial en la cámara de compensación y su reducción del comercio regional. El ambiente político después de la transición de poder presidencial y el apoyo del resto de los países se reflejó en el acuerdo para otorgar un trato preferencial y diferenciado para que pudiera superar sus dificultades.

Costa Rica, impulsor de los Acuerdos de Esquipulas, fue reacia a negociar acuerdos que establecieran una apertura económica agresiva o que tuviera impactos en sus esquemas nacionales de producción desarrollistas. En las rondas de negociación del Protocolo de Guatemala su discrepancia con las posiciones de otros estados que tenían visiones económicas promercado provocó cuellos de botella.

Un ejemplo claro de los contrastes fue el caso de la creación del Parlacen, nacido por iniciativa de los presidentes que firmaron los Acuerdos de Esquipulas II, quienes buscaban incrementar el diálogo político que permite impulsar soluciones para los problemas de su época. La propuesta para aprobar el proyecto de Tratado Constitutivo del Parlamento Centroamericano generó un debate y diferencias entre los países hasta el punto de que Costa Rica no se incorporó al Tratado. Otro ejemplo de las diferencias entre los Estados son las reservas explícitas de Costa Rica y Panamá al Tratado de Seguridad Democrática.

En el caso del segundo aspecto, sobre las diferentes maneras de conceptualizar una agenda común, Cepal y BID muestran las posiciones minimalistas, maximalistas e intermedias sobre cómo los Estados interpretan y aplican la agenda común. En la primera interpretación, minimalista:

“Los países acordarían cooperar a nivel centroamericano sólo en aquellos campos específicos en los que se pueda demostrar claramente un beneficio común tangible e inmediato, por efecto de una economía de escala, la existencia de intereses transfronterizos o de externalidades negativas a este nivel de acción” (Cepal-BID, 1998 p. 17).

Esta descripción se acerca al concepto de convergencia de preferencias nacionales que después de una negociación asimétrica, comandada por los gobiernos, pactan diversos acuerdos basada en compromisos creíbles. Esto genera mecanismos y órganos funcionales a tales acuerdos.

En la segunda interpretación, maximalista:

“Toda acción que contribuya a la unificación es, en sí misma, deseable. Esta posición se basa no sólo en tradiciones unionistas, sino también en variadas percepciones de la realidad de ese momento (por ejemplo, que la eliminación permanente de conflictos requiere la unión política; que los países pequeños no tienen futuro internacional; que la única manera de catalizar la potencial riqueza humana de Centroamérica es la integración social; o que las fronteras en la práctica sólo representan una fuente de corrupción). En esta óptica la institucionalidad tiende a adquirir un valor en sí mismo como «institucionalización» formal del proceso de unificación” (Cepal-BID, 1998 p. 17).

Esta descripción puede reinterpretarse como la convergencia de preferencias nacionales que después en negociaciones asimétricas o con emprendimientos supranacionales pactan diversos acuerdos con base en ideologías federalistas o unionistas. Esto genera mecanismos y órganos funcionales que pueden ser parte de la institucionalidad regional.

En una tercera interpretación sobre la agenda común combinaba las dos interpretaciones anteriores, ya que: “Adicionalmente a las acciones conjuntas puntuales y a las reglas de aplicación de los acuerdos específicos, un compromiso de enfrentar común y solidariamente determinadas categorías de problemas, de acuerdo con reglas acordadas entre las partes” (Cepal-BID, 1998 p. 18).

La Cepal-BID (1998) plantean que los llamados *órganos comunitarios* solo son “un complemento a un proceso real de integración “de las bases hacia arriba”, mediante la creación de interdependencias, percepciones de intereses comunes, y asociaciones cívicas transnacionales, proceso que constituye la: “Institucionalización” profunda de la integración regional” (p. 19). Frente a las contradicciones, la manera más realista y efectiva de entender la agenda común es como un contrato incompleto y sugieren que: “Sería útil referirse más bien a una «agenda regional centroamericana» en la cual existen diferentes áreas y formas de posible acción común que, a su vez, plantean diversos requerimientos institucionales y de gestión colectiva” (Cepal-BID, 1998 p. 19).

Una aguda observación señala que la agenda común debe diferenciarse. Explican que los acuerdos intergubernamentales incluyen tanto objetivos de integración económica *formal*⁸³ (los estadios del proceso de conformación de una unión económica como los señala el Protocolo de Guatemala) como objetivos de cooperación funcional (en materias como la energía, la infraestructura física o la salud) (Cepal-BID, 1998).

Además, señalan que los procesos de integración real⁸⁴ deben constituir las bases de una agenda común profunda, que incluya el comercio intrarregional, la articulación entre las agendas nacionales reales, los objetivos comunes formales y el grado de interacción entre las sociedades. Asimismo, reconocían importantes discrepancias entre los países y los actores

⁸³ Integración formal. La adopción por los Estados miembros de objetivos comunes en los términos clásicos de las etapas o niveles de ambición de la integración económica regional (una «zona de libre comercio», «unión aduanera», «mercado común», «unión económica») puede tener una dinámica propia y dimensión política, o bien ser un acuerdo neutro y estático (Cepal-BID, 1998 p. 18).

⁸⁴ Integración real. Una integración en los hechos que se mide, por ejemplo, por el peso relativo de flujos comerciales o de inversión, la convergencia de precios u otros indicadores económicos; por la proporción relativa de los ciudadanos empleados en países miembros distintos a los de su nacionalidad; la importancia relativa de la participación pública en movimientos y asociaciones políticas y sociales transnacionales; etc. No surge necesariamente como consecuencia de la acción interestatal, pero casi siempre exige respuestas públicas comunes (Cepal-BID, 1998 p. 18).

respecto a: a) las formas y grados de integración *como método*⁸⁵ que conviene adoptar y b) las dimensiones políticas del proceso regional (Cepal-BID, 1998).

Esta crítica es importante, ya que comprende que las negociaciones de los Estados centroamericanos que llevaron a la nueva agenda institucional carecían de elementos que permitieran definir una agenda real y una institucionalidad capaz de cumplir con los objetivos formales, funcionales, de dirección y de método. Finalmente, antes del análisis particular de la institucionalidad regional del subsistema de integración económica, se deben exponer algunas observaciones al SICA como *sistema*.

Cepal-BID (1998), en su *diagnóstico de la institucionalidad regional centroamericana* reconocían la existencia de diferentes tipos de entidad en términos de su naturaleza funcional. Por ejemplo, órganos, foros, secretarías técnicas, instancias de coordinación y organismos regionales especializados (ver Figura 19).

Además, señalaban que tanto la agenda como la institucionalidad centroamericana se caracterizan por un alto grado de diversidad, ya sea por su i) origen y naturaleza; ii) niveles de participación de los países; iii) relaciones con organizaciones no centroamericanas.

En el primer caso, las entidades tienen naturalezas heterogéneas que reflejan orígenes muy diferentes, por ejemplo, las entidades creadas en todas las distintas etapas del proceso moderno de cooperación e integración centroamericana (CSUCA, BCIE, Parlacen, Secretaría General de SICA). En el segundo caso, hasta el año 1996 existían distintos niveles de participación de los países en esquemas centroamericanos de cooperación e integración regional, es decir, aparecen nuevos esquemas de cooperación o integración entre subgrupos de países. En el tercer caso, diversas entidades tienen relaciones formales institucionales con organizaciones no centroamericanas, por ejemplo, el INCAP con la Organización Panamericana de la Salud (OPS); o la SG-CAC/CORECA con el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) (Cepal-BID, 1998).

⁸⁵ Integración como método. Aquellas formas de acción pública conjunta para gestionar la convergencia internacional que suponen la definición, aplicación y control comunes de normas vinculantes, a diferencia de las diversas formas de «cooperación intergubernamental». No se trata de una elección simple y global: no se plantea un contraste «blanco y negro»; y cualquier orden regional puede combinar tipos de sistema jurídico-institucional para generar respuestas diversas a necesidades diferentes (Cepal-BID, 1998 p. 18).

Figura 21 Organigrama del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA)



Fuente: Cepal (2017).

Otra observación relevante son los costos y fuentes de financiamiento. El diagnóstico de Cepal y BID encontró dificultades de los organismos para operar debido a un limitado financiamiento o retrasos en las contribuciones de los Estados⁸⁶.

⁸⁶ El presupuesto efectivo de muchos organismos regionales proviene en gran medida de fuentes extrarregionales, mientras que algunas entidades importantes se autofinancian. Existía un círculo vicioso entre muchos de los organismos regionales: reciben pocos recursos, se debilitan y pierden credibilidad, y como resultado se les destinan aún menos recursos, incluso Muchos organismos han entrado en una abierta relación de dependencia de fuentes extrarregionales (Cepal-BID, 1998 pp. 31-32).

En resumen, se afirmaba que el SICA como *sistema* padecía de algunas debilidades, en parte obedecía a problemas estructurales y conceptuales inherentes al sistema. Por ejemplo:

“Existe una contradicción inherente al Protocolo de Tegucigalpa entre la propia idea de un sistema institucional (mucho menos comunitario) y la realidad de un presidencialismo colectivo. Así, el Preámbulo define el Sistema, como un mecanismo que dará seguimiento a todas las decisiones adoptadas en las Reuniones de Presidentes y coordinará su ejecución” (Cepal-BID, 1998 p. 35).

En cuanto a la gestión de la diversidad, el problema radicaba en la idea sobre la existencia de una escasa diferenciación conceptual respecto de la agenda centroamericana y sus requerimientos jurídico-institucionales⁸⁷.

El unificar toda la heterogénea institucionalidad existente en un solo *sistema* bajo el principio de *coordinación* y gozando de *autonomía funcional* fue problemático. No se modificó la definición de los papeles de los diferentes organismos; no existió claridad en la definición de *autonomía funcional* y se estableció la coordinación como una función de la voluntad colectiva de los presidentes en detrimento de los compromisos institucionalizados.

En el caso de los subsistemas y la coordinación del consejo de ministros del SICA, denota que algunos de estos se encuentran más definidos como el caso del económico donde el Protocolo de Guatemala especifica cómo debe estructurarse.

Formalmente están organizados los subsistemas bajo la coordinación sectorial de las secretarías técnicas, sin embargo, están limitadas respecto de las instituciones (por ejemplo, la Sieca y el BCIE). El diagnóstico señala que: “La mayoría de los organismos no forman parte de un sistema de coordinación sustantiva institucionalizada” (Cepal-BID, 1998 p. 40).

⁸⁷ La palabra «integración» se utiliza con frecuencia de manera indiscriminada, sin distinguir entre la «integración propiamente dicha, en el sentido de procesos que tienen como objetivo la creación de espacios unificados sujetos a reglas comunes, y las diversas formas de «cooperación», en el sentido de acuerdos estáticos y de contenido limitado (Cepal-BID, 1998 p. 37).

Figura 22 Participación de los países en esquemas de cooperación regional, 1996

Esquema	Número de participantes	Participantes
Unión Aduanera	2	Guatemala y El Salvador
Triángulo del Norte	3	+ Honduras
CA-4	4	+ Nicaragua
MCCA	5	+ Costa Rica
SICA	6	+ Panamá
ALIDES	7	+ Belice
CORECA	8	6 + México, R. Dominicana
OIRSA	9	6 + Belice, México, R. Dominicana

Fuente: Cepal-BID (1998).

La deconstrucción del mercado común profundo

En este apartado se define el concepto de mercado común profundo, entendido como la combinación de la integración formal, real e institucional o de método, surgida de los convenios, acuerdos, tratados, protocolos y otras medidas económicas entre 1952 y 1974⁸⁸.

El mercado común profundo comprende la efectiva zona de libre comercio, la unión aduanera entre territorios, el arancel uniforme, el régimen de industrias de integración, banca de integración y desarrollo (BCIE), regulación del comercio de granos básicos, cámara de compensación, unión monetaria, fondo de estabilización monetaria, entre otros.

Este nivel de institucionalización regional de la integración fue influenciado no solo por los efectos de la salida de Honduras del proceso, sino también por la crisis económica y política de la región entre 1975-1986. El Protocolo de Guatemala, en cierto sentido, es un proceso de deconstrucción del mercado común profundo, como se explica a continuación.

Reforma del Mercado Común Profundo

De acuerdo con Caldentey del Pozo y Romero Rodríguez (2010), el «Protocolo de Guatemala» de 1993 al Tratado General de Integración Económica Centroamericana de 1960

⁸⁸ Véase la Figura 13.

representa el compromiso formal que se logró entre los Estados con respecto a la definición de una nueva agenda económica común.

“El objetivo declarado era la creación “voluntaria, gradual, complementaria y progresiva” de una Unión Económica Centroamericana. La integración económica regional se define allí como “un medio para maximizar las opciones de desarrollo de los países centroamericanos y vincularlos más provechosa y efectivamente a la economía internacional”. El Protocolo prevé el “perfeccionamiento de los diferentes estadios del proceso de integración económica”, el “perfeccionamiento de las políticas sectoriales” en materia de turismo, agricultura, política de competencia, normas y reglamentos técnicos, protección del consumidor, infraestructura física, servicios de transporte, servicios financieros, libre ejercicio de profesiones, y el mejoramiento de la productividad en el proceso de integración” (p.326) ⁸⁹.

Después de la ratificación del Protocolo de Guatemala inició el proceso de transición para configurar el subsistema de integración económica centroamericana que en 1996 estaba conformado por las siguientes entidades:

- Secretaría Permanente del Tratado General de Integración Económica Centroamericana (Sieca)
- Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE)
- Secretaría Ejecutiva del Consejo Monetario Centroamericano (SECMCA)
- Secretaría de Consejo Agropecuario Centroamericano (SCAC)
- Instituto Centroamericano de Investigación y Tecnología Industrial (Icaiti)
- Corporación Centroamericana de Servicios de Navegación Aérea (Cocensa)
- Comisión Técnica Regional de Telecomunicaciones (Comtelca)
- Comisión Centroamericana de transporte Marítimo (Cocatram)
- Organismo Internacional Regional de Sanidad Agropecuaria (Oirsa)

⁸⁹. El Protocolo de Guatemala comprende: “ 1. Perfeccionamiento de los diferentes estadios del proceso de integración económica que contiene una i) Zona de libre comercio centroamericana que incluye a) Eliminación gradual de todas las barreras y restricciones, b) Reglamento uniforme en materia de sanidad, c) Armonización de normas técnicas, proscripción de prácticas de comercio desleal y e) Libertad cambiaria. También comprende ii) Relaciones externas comerciales que implican un a)Arancel Centroamericano de Importación, b)Armonización gradual y flexible de relaciones comerciales externas y c) Armonización de incentivos a las exportaciones, iii) Unión Aduanera Centroamericana, iv) Libre movilidad de los factores productivos e v) Integración monetaria y financiera centroamericana; 2. Perfeccionamiento de las políticas sectoriales, esto incluye i)Política regional en materia turística; ii) Política agrícola centroamericana; iii) Disposiciones comunes en materia de antitrust y libre competencia, iv) Armonización mínima de normas y reglamentos técnicos, v) Libre competencia en la contratación del transporte, vi) Mecanismos de protección de los derechos del consumidor, vii) Desarrollo de la infraestructura física y armonización de las políticas de prestación de servicios en los sectores de infraestructura, viii) Armonización de legislaciones en materia de banca, entidades financieras, bursátiles y de seguros, así como de leyes sobre propiedad intelectual e industrial y de registros, y x)Armonización de legislaciones para el libre ejercicio de profesiones universitarias; 3. Mejoramiento de la “productividad en el proceso de integración” que contiene i) Estrategias convergentes para aumentar la competitividad y para la formación de los recursos humanos, ii) Estrategia regional para procurar la incorporación de la ciencia y la tecnología en el proceso productivo y iii) Estrategias comunes y armonización legislativa para la conservación del medio ambiente “(Cepal-BID, 1998 p. 13).

- Secretaría de Integración Turística Centroamericana (Sitca)
- Comisión para el Desarrollo Científico y Tecnológico de Centroamérica y Panamá (CTCAP)
- Comité Regional de Recursos Hidráulicos (CRRH)
- Consejo de Electrificación de América Central (CEAC)
- Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP)

A continuación, se presentan los cambios sustantivos en los organismos regionales de cooperación funcional como Sieca, Comieco, BCIE, CMCA y algunos elementos de la integración formal como la ZLC, la UA y la unión monetaria o de institucionalidad regional que demuestran cómo se ha deconstruido lo que en el momento fue el mercado común profundo en Centroamérica.

Los elementos del mercado común que se plantean aquí son tres, la zona de libre comercio, el arancel externo común, la unión monetaria. Los organismos regionales de cooperación funcional que se presentan son la Secretaría Permanente del Tratado General de Integración Económica Centroamericana (Sieca), el Gabinete Económico Centroamericano, la Cámara de Compensación y el BCIE.

Reforma de la Zona de Libre Comercio

Uno de los fines importantes de la cooperación regional entre los Estados desde 1951 fue la creación de vínculos económicos amplios, estables y permanentes para beneficio mutuo. La cooperación económica fue alentada con el apoyo de la Cepal que después de un amplio y profundo diagnóstico propuso una integración progresiva y gradual. Para esto, se formuló un programa de cooperación económica que impulsa el comercio y la industrialización por sustitución de importaciones.

En cuanto al comercio regional, esta idea expresa el interés de cada país en firmar acuerdos comerciales bilaterales que después con el impulso de la CCE y el apoyo de la Cepal llevaron a la negociación y firma del Tratado Multisectorial de Libre Comercio y el Convenio sobre el Régimen de Industrias Centroamericanas de Integración.

La entrada de la Rocap, brazo de influencia técnica de los EE. UU., en el proceso de integración, coadyuvó al cambio de los fines y la agenda regional. La disputa con el proyecto de integración regional se zanjó en un punto híbrido o mixto que dio origen al Tratado General de Integración Económica Centroamericana.

En este tratado, los Estados se comprometen a perfeccionar la Zona de Libre Comercio y adoptar un Arancel Centroamericano Uniforme. Ahí se otorgan el libre comercio de todos los productos originarios de sus territorios excepto aquellos que se encuentren en régimen especial en el llamado Anexo A.

Por otro lado, en el Protocolo de Guatemala se tiene otra meta, la unión económica centroamericana, que avanzará según la voluntad de los Estados para perfeccionar la zona de libre comercio en cuanto a eliminación de barreras arancelarias y no arancelarias, restricciones, medidas sanitarias, calidad y protección al consumidor, además de garantizar trato nacional a las mercancías centroamericanas.

Sin embargo, como bien lo plantea la Cepal (1993), los países centroamericanos tendrían que elegir entre los compromisos integradores intrarregionales y los eventuales acuerdos comerciales con terceros. El llamado regionalismo abierto⁹⁰ y la doctrina neoliberal⁹¹ fueron los marcos de análisis sobre los cuales los Estados y la institucionalidad del mercado común profundo debatieron.

La descripción que se presenta en las cumbres presidenciales, las declaraciones, las medidas contenidas en el Paeca y lo negociado en el Protocolo de Guatemala establece los elementos normativos neoliberales que tiene como rasgo principal libertad de mercado, apertura económica, desregulación y privatizaciones.

Los Estados, a pesar de lo declarado en el Protocolo de Guatemala sobre el perfeccionamiento de la ZLC, trazaron su propia política comercial. Esta política puede diferenciarse según su nivel de actuación, ya sea unilateral, bilateral, regional o multilateral.

⁹⁰ Para la Cepal (1994) el regionalismo abierto es: “El proceso que surge al conciliar ambos fenómenos descritos en párrafos precedentes[a) La inserción internacional y los compromisos integradores; y b) Integración "de hecho" e integración impulsada por políticas]: la interdependencia nacida de acuerdos especiales de carácter preferencial y aquella impulsada básicamente por las señales del mercado resultantes de la liberalización comercial en general. Lo que se persigue con el regionalismo abierto es que las políticas explícitas de integración sean compatibles con las políticas tendientes a elevar la competitividad internacional, y que las complementen” (p. 13).

⁹¹ Llamado neoliberalismo o consenso de Washington (CW) que incluye: disciplina fiscal, reorientación del gasto público, reforma fiscal, liberalización de las tasas de interés, tipos de cambio unificados y competitivos, liberalización comercial, apertura a la inversión extranjera directa, privatización, desregulación y garantías de los derechos de propiedad (Rodrik, 2011).

Por ejemplo, la política comercial de El Salvador: “Se fundamentó en programa de desgravación arancelaria, que tenía como propósito reducir los costos domésticos de producción” (Martínez, 2017 p. 94). Entre 1989 y 1994 impulsaron una reforma comercial que redujo los aranceles de un rango de 5 %-290 % a un rango del 5 %- 20 % y disminuyó los tramos arancelarios de 25 a 4 tramos.

“La mayoría de las exenciones arancelarias, barreras no arancelarias y controles de precios fueron eliminados; se eliminaron todos los impuestos a la exportación, controles cambiarlos y depósitos previos a la importación; se abolieron los monopolios estatales que manejaban el comercio exterior y las empresas estatales que controlaban la comercialización de productos agrícolas” (Martínez, 2017 p. 95).

En el caso de Guatemala, entre 1996 y 1998, emprendió un:

“Programa de privatización, se promulgaron nuevas leyes sobre telecomunicaciones y electricidad, que pusieron fin a los monopolios estatales en estos sectores y los abrieron a la participación del sector privado. Se adhirió al GATT en 1991 y pasó a ser Miembro de la OMC en julio de 1995 (OMC, 2001, pp. ix-xiii). En la Ronda Uruguay, Guatemala consolidó la totalidad de sus líneas arancelarias, por lo general a un máximo final del 40%; las principales excepciones son los productos agropecuarios, en cuyo caso el máximo es del 257%. El país ofrece acceso en franquicia arancelaria para la mayoría de los productos a sus interlocutores del Mercado Común Centroamericano (MCCA), y aplica aranceles preferenciales a México. También aplica aranceles preferenciales a Colombia, Cuba, Panamá y Venezuela con los que ha suscrito acuerdos de alcance parcial” (OMC, 2001 p. 30) ⁹².

En el caso de Honduras, este se adhirió al GATT en 1994 y pasó a ser miembro de la OMC en 1995. El país concede como mínimo el Trato Nación Más Favorecida (NMF) a todos sus interlocutores comerciales.

“Para facilitar la aplicación de los acuerdos multilaterales, ha adaptado varias leyes internas. Los aranceles han sido objeto de reducciones progresivas, alcanzando un promedio NMF no ponderado del 6 por ciento a principios de 2003. No obstante, los aranceles muestran un carácter progresivo y se aplican derechos máximos de entre 40 y 55 por ciento a ciertos productos. El país ha consolidado la totalidad de su universo arancelario. Sin embargo, dichas consolidaciones, la mayoría al 35 por ciento, exceden por mucho de los aranceles aplicados; un número limitado de aranceles podría estar excediendo de las consolidaciones” (OMC, 2003 p. 35).

⁹² . El Gobierno de Guatemala, considera que ha realizado medidas de apertura unilateral, por ejemplo, a partir de 1986 se inició un proceso de apertura comercial por medio del cual se eliminó el 95% de las restricciones no arancelarias, tales como, cuotas y permisos de exportación y se redujeron los niveles arancelarios desde un promedio del 60% al 7.38% actual, con un techo del 15% y un piso del 0% a partir de 1996 (EPC-Guatemala, 2001).

En el plano bilateral, tanto Guatemala, Honduras como El Salvador han tomado medidas particulares, por ejemplo, Guatemala ofreció preferencias arancelarias en el marco de un tratado bilateral con México, Colombia, Cuba, Panamá y Venezuela. Además, posee un tratado con Chile, un acuerdo de alcance parcial con Ecuador, Belice y Trinidad y Tobago. También posee un acuerdo comercial con Taipéi China, está en aprobación un acuerdo con Perú y otro con la EFTA (la Asociación Europea de Libre Comercio compuesta por Austria, Dinamarca, Reino Unido, Noruega, Portugal, Suecia y Suiza) y está negociando con Corea del Sur, Canadá, Kuwait y Marruecos, entre otros (OMC, 2016).

El Salvador se adhirió al GATT el 22 de mayo de 1991 y se convirtió en miembro de la OMC el 7 de mayo de 1995. Existe un acuerdo de alcance parcial con Cuba, un tratado de libre comercio con el Territorio Aduanero Distinto de Taiwán, Penghu, Kinmen y Matsu (Taipéi) y Perú (2011). Además, posee acuerdos comerciales preferenciales con Australia (1974); Canadá (1974); Federación de Rusia, Kazajistán y Bielorrusia (2010); Japón (1971); Nueva Zelandia (1972); Noruega (1971); Suiza (1972); Turquía (2002) (OMC, 2016a). Finalmente, posee acuerdos preferenciales con Ecuador (2011 en vigencia, 2013), Belice (2006, en vigencia en 2010) y Venezuela (1985).

Por otro lado, Honduras negoció acuerdos preferenciales con Canadá (entró en vigor en 2014) y México, firmó un tratado del libre comercio con Perú (2015) y negociaba un acuerdo bilateral con Ecuador y un acuerdo comercial con la República de Corea (OMC, 2016b).

En el plano de acuerdos comerciales regionales (ACR) todos los países de Centroamérica se han embarcado en la firma de tratados regionales, con el matiz que algunos de ellos se negocian de forma bilateral y aplican los acuerdos solo entre las dos partes en temas y alcances particulares.

Se han negociado y firmado el acuerdo de libre comercio entre la República Dominicana, Centroamérica y los Estados Unidos (CAFTA-DR); el tratado de libre comercio Centroamérica-Panamá; tratado de libre comercio entre Centroamérica y la República Dominicana; el tratado de libre comercio entre la República de Colombia y las Repúblicas de El Salvador, Guatemala y Honduras; el tratado de libre comercio Centroamérica-Chile; el tratado de libre comercio Centroamérica-México y el Acuerdo de Asociación entre Centroamérica y la Unión Europea (OMC, 2016).

Por otra parte, los Estados de la región tienen compromisos asumidos por el resto de los países miembros de la Organización Mundial de Comercio (OMC)⁹³. La Ronda Uruguay 1995 (reunión multilateral para abordar el GATT y negociar nuevos pactos comerciales) dio origen a la OMC y algunos de sus principales acuerdos son: creación de GATT, establecimiento de la OMC, protocolo de la ronda Uruguay, acuerdos sobre agricultura, medidas sanitarias y fitosanitarias, textiles, obstáculos al comercio, normas de origen, subvenciones, compensaciones y salvaguardas, comercio de servicios y propiedad intelectual, entre otras⁹⁴.

Según la OMC (2016), algunos temas incorporados en el programa de Uruguay y que se trataron en la ronda de Doha son servicios, contratación pública, telecomunicaciones, propiedad intelectual, textiles normas de origen, solución de controversias, entre otros⁹⁵.

⁹³ La OMC sustituyó al GATT como organización internacional, pero el Acuerdo General sigue existiendo como tratado general de la OMC sobre el comercio de mercancías, actualizado como consecuencia de las negociaciones de la Ronda Uruguay. En el programa, inicialmente incorporado en los acuerdos de la Ronda Uruguay, se han hecho adiciones y modificaciones. Hay una serie de cuestiones que forman actualmente parte del Programa de Doha.

⁹⁴ Los acuerdos más importantes son: i) Acuerdo por el que se establece la Organización Multilateral de Comercio; ii) Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994; iii) Protocolo de la Ronda Uruguay anexo al GATT de 1994; iv) Acuerdo sobre la Agricultura; v) Acuerdo sobre Medidas Sanitarias y Fitosanitarias; vi) Decisión sobre medidas relativas a los posibles efectos negativos del programa de reforma sobre los países menos adelantados y los países en desarrollo importadores netos de alimentos; vii) Acuerdo sobre los Textiles y el Vestido (Acuerdo expiró el 1° de enero de 2005); viii) Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio; ix) Medidas en materia de inversiones que se relacionan con el comercio; x) Acuerdo relativo a la aplicación del artículo VI (Antidumping); xi) Acuerdo relativo a la aplicación del artículo VII (Valoración en Aduana); xii) Acuerdo sobre Inspección Previa a la Expedición; xiii) Acuerdo sobre las Normas de Origen; xiv) Acuerdo sobre Procedimientos para el Trámite de Licencias de Importación; xv) Acuerdo de Subvenciones y Medidas Compensatorias; xvi) Acuerdo de Salvaguardias; xvii) Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios; xviii) Acuerdo sobre los aspectos de los derechos de propiedad intelectual que se relacionan con el comercio, incluso el comercio de mercancías falsificadas; xix) Entendimiento relativo a las normas y procedimientos por los que se rige la solución de diferencias; xx) Decisión sobre el logro de una mayor coherencia en la formulación de la política económica a escala mundial.

⁹⁵ Temas del ronda Uruguay claves: i) Servicios marítimos: finalización de las negociaciones de acceso a los mercados (30 de junio de 1996; se suspendieron en 2000 y forman actualmente parte del programa de Doha para el desarrollo); ii) Servicios y ambiente: fecha límite para el informe del grupo de trabajo (Conferencia Ministerial, diciembre de 1996); iii) Contratación pública de servicios: iniciación de las negociaciones (1996); iv) Telecomunicaciones básicas: finalización de las negociaciones (15 de febrero de 1997); v) Servicios financieros: finalización de las negociaciones (30 de diciembre de 1997); vi) Propiedad intelectual, creación de un sistema multilateral de notificación y registro de indicaciones geográficas con respecto a los vinos: iniciación de las negociaciones; actualmente forma parte del programa de Doha para el desarrollo (1997); vii) Textiles y vestido: iniciación de una nueva etapa el 1° de enero (1998); viii) Servicios (medidas de salvaguardia urgentes): puesta en vigor de los resultados de las negociaciones sobre las medidas de salvaguardia urgentes (para el 1° de enero de 1998; plazo actual, marzo de 2004); ix) Normas de origen: finalización del programa de trabajo en

Es importante destacar el Acuerdo sobre Facilitación del Comercio (AFC) o Acuerdo de Bali⁹⁶. Entre 2015 y 2017, los países centroamericanos notificaron ante la OMC su compromiso para aplicar la mayoría de lo dispuesto en el AFC a su entrada en vigor.

“El Salvador ratificó el 77,5%, y quedó pendiente un 22,5%, relativo a las disciplinas específicas en materia de derechos y cargas, ventanilla única, y otras de procedimientos de recursos o de revisión, operadores autorizados, cooperación entre los organismos que intervienen en la frontera, aceptación de copias, inspección previa a la expedición, tránsito y cooperación aduanera. En el caso de Guatemala, el país ratificó el 64,2% en la categoría A, y queda pendiente el 35,8% por ratificar, en los temas de notificaciones de controles o inspecciones reforzados, retención, procedimientos de prueba, plazos medios de levante, entre otros. Honduras fue el país con el menor porcentaje de notificación de los puntos acordados (58,8%), y quedó pendiente el 41,3% en los temas de observaciones e información antes de la entrada en vigor, consultas, notificaciones de controles o inspecciones reforzadas, retención, procedimientos de prueba, separación del levante, plazos medios de levante, operadores autorizados, aceptación de copias y ventanilla única” (Cepal, 2017 p. 59).

Los estados de Centroamérica poseen preferencias arancelarias concedidas unilateralmente por Canadá, los EE. UU. y la Unión Europea en el marco del Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) y la Iniciativa de la Cuenca del Caribe (ICC) de los EE. UU.⁹⁷.

materia de armonización de las normas de origen (20 de julio de 1998); xi) Contratación pública: reanudación de las negociaciones, para mejorar las normas y procedimientos (para finales de 1998); xii) Solución de diferencias: examen completo de las normas y procedimientos (comienzo a finales de 1998); xiii) Propiedad intelectual: determinadas exclusiones de la patentabilidad y protección de las obtenciones vegetales: iniciación de un examen (1999); xiv) Agricultura: iniciación de las negociaciones (2000); xv) Servicios, iniciación de una nueva serie de negociaciones (2000); actualmente forma parte del programa de Doha para el desarrollo; xvi) Consolidaciones arancelarias: examen de la definición de abastecedor principal con derechos de negociación en virtud del artículo 28 del GATT, relativo a la modificación de las listas de concesiones (2000); xvii) Propiedad intelectual: primero de los exámenes bienales de la aplicación del Acuerdo (2000); xviii) Textiles y vestido: iniciación de una nueva etapa el 1º de enero (2002); xix) Textiles y vestido: plena integración en el GATT y expiración del Acuerdo el 1º de enero (2005).

⁹⁶ En 2013, en la Conferencia Ministerial de Bali, concluyeron las negociaciones relativas al Acuerdo sobre Facilitación del Comercio (AFC). Este Acuerdo tiene por objetivo agilizar el movimiento, el levante y el despacho de las mercancías, incluidas las mercancías en tránsito. Asimismo, en este se establecen medidas para la cooperación efectiva entre las autoridades aduaneras y otras autoridades competentes en las cuestiones relativas a la facilitación del comercio y al cumplimiento de los procedimientos aduaneros, además de disposiciones sobre asistencia técnica y creación de capacidad en esta esfera. El Acuerdo entró en vigor el 22 de febrero de 2017, tras la ratificación de dos tercios de los miembros de la OMC (Cepal, 2017).

⁹⁷ Los contenidos del CAFTA +DR responden a la agenda del libre comercio de esos años y se distribuyen en 22 capítulos que se pueden agrupar en torno a los siguientes temas: asuntos institucionales y de administración; comercio de bienes; comercio de servicios e inversión; contratación pública de bienes y servicios; y otros temas no comerciales pero relacionados con los bienes que se comercian, en particular

La ICC es el esquema base para la negociación del CAFTA + DR entre los EE. UU. y los países de la región y el SGP un punto de referencia para la negociación de un Acuerdo de Asociación entre Centroamérica y la Unión Europea⁹⁸. La complejidad, profundidad y alcance de estos dos acuerdos sobrepasa el marco del TGIE y del Protocolo.

“Guatemala, junto a los cuatro socios del Mercado Común, inició negociaciones formales con los EE. UU. para un acuerdo de libre comercio en enero de 2003, las cuales se terminaron el 17 de diciembre de 2003. El CAFTA-DR fue firmado el 5 de agosto de 2004 por Guatemala y los otros cuatro países del MCCA, la República Dominicana, y los EE. UU. En Guatemala, el CAFTADR entró en vigor el 1° de julio de 2006. Guatemala ha notificado el Tratado a la OMC. La gran mayoría de las obligaciones que asumen las partes entre sí bajo el CAFTA-DR son idénticas. Sin embargo, algunas obligaciones se aplican bilateralmente entre Estados Unidos y cada uno de los países centroamericanos o la República Dominicana, como es el caso de los contingentes arancelarios” (OMC, 2009 p.22).

Además, el Acuerdo de Asociación entre Centroamérica (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá) y la Unión Europea fue firmado en 2012, este consta de tres pilares: acuerdo comercial, diálogo político y cooperación. Se trata de un acuerdo de libre comercio y de integración económica que abarca mercancías y servicios. Además, el Acuerdo aborda otros ámbitos como la propiedad intelectual, la protección de la competencia, contratación pública, obstáculos técnicos al comercio y defensa comercial. En el Acuerdo se prevé pasar del programa SGP+, con arreglo al cual se conceden ventajas comerciales de manera temporal, a otro de carácter permanente (OMC, 2016 p.33).

propiedad intelectual, asuntos laborales y ambientales. El acuerdo consolidó los beneficios que se habían extendido previamente de forma unilateral bajo la Iniciativa de la Cuenca del Caribe en un TLC multilateral para los estados miembros del CAFTA DR+, proporcionando un entorno comercial mucho más estable para las relaciones entre Estados Unidos y Centroamérica Sieca-Secmca- BCIE (2021).

⁹⁸ El Acuerdo de Asociación presenta en su ámbito comercial dos beneficios con respecto a la situación anterior (Fernández Sola, 2011). Primero, su alcance se amplía a una cantidad significativa de productos en los que Centroamérica tiene una ventaja competitiva y que estaban excluidos del Sistema de Preferencias Generalizadas (SPG Plus). Segundo, ofrece mayor seguridad jurídica que la proporcionada por el SPG Plus que es unilateralmente definido por la UE y cuya vigencia se ve amenazada por razones estratégicas o políticas internas y, entre otras razones, la dificultad de mantenerlo en el marco de la Organización Mundial del Comercio (OMC) por los reclamos de parte de países limitados a la hora de recibir sus beneficios. El pilar comercial está especialmente centrado en agricultura, industria e industria alimentaria (Sieca-Secmca- BCIE, 2021).

Figura 23 La estructura de los tratados comerciales

ESTRUCTURA CAPITULAR	TLCAN	TLCTN	TLCRD	TLCH	CAFTA DR+	UE-CA P.IV
Objetivos	I	I	I	I	I	I
Definiciones generales	II	II	II	II	II	I
Trato nacional y acceso a mercados	III	III	III	III	III	II Cap 1
Reglas de origen	IV	VI	IV	IV	IV	
Procedimientos aduanales	V	VII	V	V	V	II Cap 3
Energía y petroquímica	VI					
Sector agropecuario	VII	IV				II Cap 1 D
Medidas sanitarias y fitosanitarias	VII	V	VI	VIII	VI	II Cap 5
Medidas de emergencia (salvaguardias)	VIII	VIII	VII	VI	VIII	II Cap 2 B
Medidas relativas a la normalización	IX	XV	XIII	IX		
Obstáculos técnicos al comercio					VII	II Cap 4
Compras del sector público	X		XIII	XVI	IX	IV
Inversión	XI	XIV	IX	XVI	X	
Comercio transfronterizo de servicios	XII	X	X	XI	XI	III cap 3
Telecomunicaciones	XIII	XII		XIII	XIII	III cap 5 D
Servicios financieros	XIV				XII	III cap 5 E
Transporte aéreo				XII		
Políticas de competencia, monopolio y empresas del estado	XV		XV	XV		VII
Prácticas desleales		IX	VII	VII		II Cap 2
Entrada temporal de personas de negocios	XVI	XIII	XI	XIV		III cap 4
Propiedad intelectual	XVII	XVI	XIV		XV	VI
Publicaciones, modificaciones y administración de leyes	XVIII	XVII Y XVIII	XVIII Y XIX	XVIII Y XVIII	XIX	XII
Revisión y solución de controversias (anti dumping y cuotas de compensación)	XIX				VIII	II Cap 2
Solución de controversias	XX	XIX	XVI	XIX	XX	X
Excepciones	XXI	XX	XVII	XX	XXI	II Cap 6 y XIV
Disposiciones finales	XXII	XXI	XX	XXI	XXII	Parte V
Acuerdos de cooperación ambiental		NO	NO	NO	XVII	
Acuerdos de cooperación laboral		NO	NO	NO	XVIII	
Diálogo Político						Parte II
Cooperación						Parte III

Notas: tratado de libre comercio de América del Norte (TCLAN), tratado de libre comercio entre México y los países del triángulo norte de Centroamérica (TLCTN), tratado de libre comercio República Dominicana (TLCRD), tratado de libre comercio entre Chile y Centroamérica (TLCCH). CAFTA DR+: tratado de libre comercio Centroamérica-Estados Unidos-República Dominicana. UE-CA P.IV: Parte IV del Acuerdo de Asociación Centroamérica-Unión Europea.

Fuente: Elaboración propia con base en Moreno (2004) y el acuerdo CAFTA DR y AdA.

Otro acuerdo importante de mencionar es el tratado de libre comercio (TLC) único entre Centroamérica (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua) y México suscrito en 2011. Este unió en un solo instrumento los tratados bilaterales que los países tenían con México.

Ante este nuevo panorama comercial, el Consejo de Ministros de Integración Económica (Comieco) mediante resoluciones, reglamentos, acuerdos y recomendaciones (Actos Administrativos, 1993) gradualmente ha realizado avance al perfeccionamiento de la ZLC por medio de los siguientes acuerdos:

“Convenio sobre el Régimen Arancelario y Aduanero (1997), CAUCAII (1993), RECAUCA (2002), Convenio Marco UA_CA (2007), Cooperación Técnica en Tributos y Aduanas (2006), Compatibilidad de tributos internos al comercio de la Unión Aduanera centroamericana CA (2006), Tratado de Inversiones y Comercio de Servicios (2002) y su protocolo (2007), Mecanismo de Solución de Controversias Comerciales (2003 2006), Reglamento sobre Prácticas Desleales de Comercio (2007), Reglamento de Funcionamiento y Organización de COMIECO, Intersectorial y Sectorial (2005), Reglamento de Normalización, Metrología y Autorización (1999), Reglamento sobre

Medidas y Procedimientos Sanitarios y Fitosanitarios (1999;2002), Reglamento sobre Origen de Mercancías (2006), Reglamento sobre Medidas de Salvaguardia (2007) etc. Además, se firmó en 2007 (ratificado en 2008) el Convenio Marco para el establecimiento de la Unión Aduanera Centroamericana UA-CA, modificado en 2009 por el país y Guatemala, para crear una organización institucional común, con competencias para dirigir y administrar las distintas etapas, actividades y procedimientos de ella (OMC, 2010)” (Martínez, 2017 p.97).

Además, se puede mencionar la Enmienda al Protocolo de Tegucigalpa (2002); el Tratado sobre Inversión y Comercio de servicios entre las Repúblicas de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua (2002) y reformado en 2005 y sustituido por el Protocolo al Tratado de Inversión y Comercio de Servicios en 2007. Estos acuerdos sirvieron para ampliar y mejorar, tanto la operatividad del Comieco como para definir áreas no consideradas en el Tratado General cuya naturaleza era liberalizar el comercio de mercancías. Asimismo, es relevante:

“La adhesión de Panamá al Subsistema económico centroamericano en julio de 2010 y suscripción del Protocolo de incorporación de Panamá al Subsistema de integración económica del SICA en julio del 2012. Y la aprobación en el 2015 de la Estrategia Centroamericana de Facilitación del Comercio y Competitividad con Énfasis en la Gestión Coordinada de Fronteras que es aprobada por el COMIECO en su acuerdo n.º 01-2015 (COMIECO LXXIII) y que instruye a los integrantes del Grupo Técnico de Facilitación del Comercio para que finalicen los planes de implementación, de conformidad con la Estrategia y las políticas de los gobiernos centroamericanos” (Sieca-Secmca-BCIE, 2021 p.38).

Como se ha planteado, la deconstrucción del mercado común profundo está vinculada con la reforma de la ZLC llamada perfeccionamiento. Esta obedece a la lógica económica basada en la liberalización comercial, el crecimiento económico liderado por las exportaciones o, en su defecto, por la lógica de la economía desarrollista que propone la industrialización por sustitución de exportaciones o el regionalismo abierto. Ambos buscan sustituir la lógica del mercado común.

Este pensamiento trata de reflejar los intereses económicos y el nuevo patrón comercial. Por ejemplo, la inserción en el comercio internacional de los países de la región en los años de 1940 se basaba en la exportación de productos agrícolas al resto del mundo, café, banano, algodón, entre otros. Con el esfuerzo de la integración económica, el comercio regional se convirtió en un punto clave del crecimiento económico. Además, diversas industrias (manufactura textil, zapatos, plásticos, químicos de base) germinaron en este esfuerzo en la

década de 1950-1960. Después de la crisis del mercado común se dio una reconfiguración (creación y desviación de comercio) de los productos y destinos de las importaciones y exportaciones regionales.

La crisis del comercio de los años de 1980 tenía factores nacionales y regionales, al interior por la guerra civil y los conflictos armados de tres de los cinco países, combinado con una crisis económica que afectaba a los cinco países. Esto se reflejó en los mecanismos institucionales como la cámara de compensación que dejó de registrar el flujo comercial real y que en el caso de Nicaragua mostraba su creciente deuda con el resto de país donde solo se beneficiaron Guatemala y Costa Rica en ciertos tramos de este periodo.

Con la pacificación y la democratización de los países, al inicio de 1990 vino la reforma del mercado común, la reincorporación de Honduras, la incorporación de Panamá y después de República Dominicana al mercado común que junto con la firma de compromisos comerciales complejos con los socios estratégicos como EE. UU. y los países de la Unión Europea provocaron un cambio en los patrones comerciales.

La agenda comercial asumida por los Estados en Centroamérica con la firma de tratados comercial con terceros, principalmente con EE. UU. y la UE, sumado a los compromisos con la OMC, condicionan, limitan o encauzan los esfuerzos para crear o perfeccionar una unión aduanera en el sentido del mercado común profundo.

Reforma de la Unión Aduanera

La unión aduanera ha sido un objetivo deseado por los Estados desde 1960, el Tratado General de Integración Centroamericana lo consignaba en el artículo 1, donde los países se comprometieron a establecer, en un plazo de 5 años, una unión aduanera (Funes, 2011).

El significado de la unión aduanera centroamericana ha evolucionado, pero no corresponde al planteamiento teórico aceptado generalmente. Por ejemplo:

“Por Unión Aduanera se entiende la creación de un área de comercio entre dos o más países en la que existe: i) libre movilidad de bienes intrarregionales y extrarregionales; ii) libre comercio de servicios; iii) un arancel externo común y restricciones comunes hacia terceros países; iv) una administración aduanera común, con un mecanismo de recaudación, administración y distribución de los ingresos tributarios provenientes de las importaciones extrarregionales, y v) aduanas periféricas e intrarregionales” (Funes, 2011 p.8).

En la creación de una unión aduanera el arancel externo común es una pieza clave. En la región se ha llamado de diversas formas Arancel Centroamericano Uniforme, Arancel Centroamericano de Importación o Tarifa Arancelaria Externa Uniforme.

Sin embargo, la construcción de este objetivo en el caso centroamericano tiene matices. Por ejemplo, la Sieca (1974) señaló que hasta el año 1969 el mercado común estaba constituido sobre la base de una libre movilidad de mercancías originarias, una tarifa arancelaria externa uniforme, un código aduanero común, una legislación arancelaria uniforme complementaria y la subsistencia de territorios aduaneros independientes.

Honduras, con su salida del tratado general en 1970, debió firmar tratados comerciales bilaterales *ad hoc* con Guatemala, Nicaragua y Costa Rica, reconfigurar las tarifas arancelarias, el código aduanero y otros retos administrativos. El resto de los países continuó mejorando su código arancelario, armonizando el arancel común para los productos y utilizando los mecanismos creados para la liquidación de pagos del comercio regional.

Para el caso de la tarifa arancelaria externa uniforme, después del periodo de crisis de la balanza de pagos, con la llegada de gobiernos con una agenda económica donde predominaba la idea de la liberalización comercial y con la aplicación de políticas comerciales desregulatorias ejecutaron medidas de abolición o reducción de aranceles a las importaciones. Esto provocó la liquidación del esquema de protección nominal que en el momento buscaba incentivar la industrialización por sustitución de importaciones.

El Protocolo de Guatemala, mediante lo que llama perfeccionamiento de los estadios del proceso de integración económica, retoma la unión aduanera centroamericana. El artículo 15, expresa que:

“Los Estados se comprometen a constituir una 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” (Protocolo de Guatemala, 1993 p.15).

Además, en el tratado se acordó que se alcanzaría, de manera gradual y progresiva, la unión aduanera, pero sin fecha, sobre la base de programas aprobados por consenso (o votación unánime) y plantea: “Establecer un Servicio Aduanero Común, que aplique

procedimientos, sistemas administrativos y pautas uniformes” (Protocolo de Guatemala, 1993, p.6). Asimismo: “Los estados, coordinarán y armonizarán sus políticas para eliminar divergencias, particularmente en el campo de los impuestos, tasas y otros cobros que afecten el comercio intrarregional” (Protocolo de Guatemala, 1993 p.6).

No obstante, como se señaló, la tendencia era la reducción y dispersión de los aranceles, ya sea de forma unilateral, por acuerdos comerciales bilaterales previa negociación de un calendario de desgravación arancelaria o por compromisos multilaterales para aplicar trato nacional⁹⁹ trato de nación más favorecida¹⁰⁰ o trato mínimo necesario¹⁰¹.

La Sieca, la Secmca y el BCIE sostienen que en las negociaciones del Acuerdo de Asociación (AdA) que se lleva a cabo entre 2007-2010, la Unión Europea demandó negociar entre dos uniones aduaneras, lo que produjo incentivos en los Estados para que adoptaran el convenio marco para la unión aduanera, aprobado por Comieco en Guatemala el 12 de diciembre de 2007. Además, fue un incentivo para la decisión de Panamá de adherirse al subsistema económico centroamericano. Por esto:

“En el marco de la XLIV Reunión Ordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno del SICA de diciembre de 2014, se instruyó al COMIECO para elaborar una hoja de ruta para avanzar en la Unión Aduanera Centroamericana. En junio de 2015, el COMIECO aprobó esta hoja y estableció como meta para la Unión Aduanera el año 2024. Las grandes líneas de acción serían tres: i) la libre circulación de bienes y la facilitación de comercio; ii) la modernización y la convergencia normativa, y iii) el desarrollo institucional” (Cepal, 2017 p.46).

⁹⁹ Trato nacional (TN): Principio según el cual cada miembro concede a los nacionales de los demás el mismo trato que otorga a sus nacionales. El artículo III del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio GATT exige que se conceda a las mercancías importadas, una vez que hayan pasado la aduana, un trato no menos favorable que el otorgado a las mercancías idénticas o similares de producción nacional. En el artículo XVII del Acuerdo General de la OMC sobre el Comercio de Servicios AGCS y el artículo 3 del Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio ADPIC también se establece el trato nacional en materia de servicios y de protección de la propiedad intelectual, respectivamente.

¹⁰⁰ Nación más favorecida (NMF): igual trato para todos los demás. En virtud de los Acuerdos de la OMC, los países no pueden normalmente establecer discriminaciones entre sus diversos interlocutores comerciales. Si se concede a un país una ventaja especial (por ejemplo, la reducción del tipo arancelario aplicable a uno de sus productos), se tiene que hacer lo mismo con todos los demás miembros de la OMC.

¹⁰¹ Trato mínimo necesario (TMN): Cada parte otorgará a las inversiones cubiertas un trato acorde con el derecho internacional consuetudinario, incluido el trato justo y equitativo, así como protección y seguridad plenas.

Además, el Acuerdo sobre Facilitación del Comercio (AFC) fue otro factor dinamizador de la integración económica regional, ya que los gobiernos decidieron crear una normativa complementaria orientada a facilitar el comercio.

“En la Reunión de Presidentes del SICA (junio de, 2014), se instruyó al COMIECO a trabajar en una Estrategia Centroamericana de Facilitación del Comercio y Competitividad (EFCC) con énfasis en la gestión coordinada de fronteras, en el corredor logístico centroamericano” (Cepal, 2017 p.59) ¹⁰².

Para la troika (Sieca-Secmca-BCIE) (2021), los hitos que se relacionan a la unión aduanera centroamericana son:

“Convenio Marco para la Unión Aduanera, aprobado por COMIECO en Guatemala, el 12 de diciembre de 2007, que aprueba que la Unión Aduanera se constituirá de forma gradual y progresiva y su establecimiento será el resultado del desarrollo de tres etapas: a) promoción de la libre circulación de bienes y facilitación del comercio; b) modernización y convergencia normativa; y c) desarrollo institucional¹⁰³.

Hoja de Ruta para avanzar en la Unión Aduanera 2015-2024, encargada por la XLIV Reunión de Jefes de Estado y de Gobierno de los países miembros del SICA (Declaración de Placencia, Belice, diciembre de, 2014) y recibida por el mismo órgano en su XLV reunión de junio de 2015 y que contiene las actividades a desarrollar para alcanzar a alcanzar la Unión Aduanera, en las tres etapas establecidas en el Convenio Marco para la Unión Aduanera.

Firma del “Marco General de los Trabajos para el Establecimiento de la Unión Aduanera entre la República de Guatemala y la República de Honduras” por parte de los Presidentes

¹⁰². En 2015 se coordinó la implementación de un plan piloto con la ejecución de cinco medidas: i) declaración anticipada de mercancías; ii) agilización y coordinación de controles migratorios; iii) certificados fito y zoonosanitarios electrónicos; iv) registro por medio de dispositivos de radio frecuencia (RFID), y v) utilización de sistemas de cámaras en pasos de frontera. A mediados de 2016 se había avanzado en: i) la firma de un convenio de cooperación técnica con el BID y Sieca, para la implementación de las cinco medidas; ii) la determinación de brechas por país para la implementación de la EFCC; iii) el desarrollo de planes nacionales y de sensibilización sobre la EFCC, y iv) la coordinación de una agenda regional de facilitación de comercio, a través de la implementación de la EFCC y del AFC de la OMC (Cepal, 2017).

¹⁰³ En la etapa de la facilitación del comercio la expectativa es incrementar los niveles de competitividad de la región centroamericana, a través de iniciativas que permitan mejorar los tiempos en los puestos fronterizos y disminuir los costos por los trámites; lo que permitirá contribuir con el perfeccionamiento de la zona de libre comercio. En la etapa de modernización y convergencia normativa su objetivo es modernizar y armonizar los instrumentos regionales, entre los cuales se incluyen la armonización del arancel externo común, la normativa regional que rige el comercio, contar con un mecanismo para impulsar la convergencia de los diferentes TLC suscritos e iniciar los trabajos para la definición del funcionamiento de las aduanas periféricas. En la etapa de desarrollo institucional, la expectativa es contar con insumos a través de un estudio que muestre fortalecer los mecanismos de coordinaciones sectoriales e intersectoriales e impulsar la actualización de los reglamentos operativos y del funcionamiento de la institucionalidad. Finalmente, la hoja de ruta tiene un horizonte de 10 años y será revisada cada dos años por el Comieco, lo que permitirá evaluar y darles seguimiento a los esfuerzos para alcanzar la unión aduanera (Comieco, 2015).

de ambos países el 26 de febrero de 2015. Este marco general señala la ruta a seguir para la constitución de la Unión Aduanera entre ambos países y da lugar al llamado proceso de integración profunda entre ellos. Tras el marco general, los presidentes y cancilleres de ambos países firman el 10 de abril de 2015 el “Protocolo habilitante para el proceso de integración profunda hacia el libre tránsito de mercancías y de personas naturales entre las Repúblicas de Guatemala y Honduras”. En junio de 2017 entra en vigor el acuerdo de integración profunda. Y en julio de 2018, El Salvador se incorpora al proceso tras la suscripción y ratificación del “Protocolo de Adhesión de El Salvador al Protocolo Habilitante de Integración Profunda entre Guatemala y Honduras” (p.38).

Estos impulsos para la unión aduanera contienen una limitación, ya que refuerza unos rasgos sobre otros. Por ejemplo, la integración de territorios aduaneros (gestión coordinada de las fronteras) junto con la unificación, simplificación, digitalización del proceso administrativo aduanero y la facilitación del comercio son necesarios, pero insuficientes.

El problema de fondo es el cambio en la naturaleza del arancel externo, cuya característica clave es ejercer como arancel común frente a todos los socios comerciales que no han firmado el TGIE, es decir, es una condición necesaria. Sin embargo, con el cambio en el Protocolo de Guatemala que otorga independencia a los Estados para negociar con socios extrarregionales aranceles y restricciones comerciales con terceros países, no garantiza convergencia en un arancel externo común, diluyendo la condición necesaria para crear una unión aduanera.

La propuesta de armonización del arancel centroamericano de importación dentro de la hoja de ruta tiene un plazo de 5 años y 2 años de ampliación. Esta tarea debe llevarla a cabo el Comieco y los directores de integración pero su aplicación real se encuentra en un área gris ya que depende del grado de divergencia de las tarifas arancelarias y de los esquemas de desgravación arancelaria que cada Estado pacte¹⁰⁴.

Reforma del Acuerdo Monetario

El tratado general de 1960 tenía un alcance limitado en materia monetaria y cambiaria, a pesar de que su propósito era unificar las economías de los cuatro países. Solamente el artículo 10 hacía referencia a esta área, en el que expresa que:

¹⁰⁴ Funes (2011) planteó una solución teórica a este dilema: instaurar un área de libre circulación de mercancías, independiente de su origen, sin arancel externo común, fortalecer la facilitación comercial y la aplicación de métodos modernos de control aduanero, a esto le llamó unión aduanera imperfecta o parcial.

“Los Bancos Centrales de los Estados cooperarán estrechamente para evitar las especulaciones monetarias que puedan afectar los tipos de cambio y para mantener la convertibilidad de las monedas de los respectivos países sobre una base que garantice, dentro de un régimen normal, la libertad, la uniformidad y la estabilidad cambiarias” (Secmca, 2004 p.17).

Por esto, los acuerdos interbancarios de integración monetaria fueron acuerdos voluntarios de los bancos centrales. Estos constituyeron los primeros pasos para crear e institucionalizar órganos de consulta, coordinación y asesoramiento del sistema de bancos centrales centroamericanos, en función regional y para fines de integración monetaria (Secmca, 2015) ¹⁰⁵.

Los bancos centrales de los países crearon un mecanismo de compensación multilateral de pagos, que se concretó en el Acuerdo de la Cámara de Compensación Centroamericana (CCCA)¹⁰⁶, aprobado en julio de 1961:

“Ese instrumento fue seguido por el Acuerdo para el Establecimiento de la Unión Monetaria Centroamericana de febrero de 1964, que creó el Consejo Monetario Centroamericano CMCA; y el Acuerdo del Fondo Centroamericano de Estabilización Monetaria FOCEM de octubre de 1969, con el fin de brindar soporte de balanza de pagos en casos de desequilibrios temporales que amenazaran la estabilidad cambiaria de los países miembros. En octubre de 1974 se unieron los tres Acuerdos anteriores en el Acuerdo Monetario Centroamericano” (p.91).

Además:

“La Cámara se estableció para hacer viables las transacciones de los valores compensables mediante la concesión recíproca de créditos entre los bancos centrales (en sus propias monedas), asumiendo el compromiso de pagar en dólares de los EUA o en otra moneda libremente convertible los saldos deudores semestralmente liquidados. Esta garantía comprometida por los bancos centrales, la libre convertibilidad de sus monedas a la paridad declarada ante la Cámara fue el aspecto clave del sistema” (Cepal, 1989 p.10).

La canalización de las operaciones de comercio intrarregional a través de la Cámara tiene teóricamente un carácter obligatorio, en tanto aquellas referentes a operaciones financieras

¹⁰⁵. Según el SECMCA (2015) en forma paralelamente a los tratados bilaterales de libre comercio que los países celebraron entre 1951 y 1957, los funcionarios ejecutivos de los cinco bancos centrales examinaron -en cinco reuniones informales- los problemas financieros del istmo y se orientaron para participar en el movimiento de integración.

¹⁰⁶ El “Acuerdo de la Cámara de Compensación Centroamericana” fue aprobado en Honduras en julio de 1961 y entró en vigor en octubre del mismo año, al ser ratificado por los Bancos Centrales de Guatemala, El Salvador y Honduras. El Banco Central de Nicaragua lo ratificó en mayo de 1962 y el Banco Central de Costa Rica en junio de 1963.

son voluntarias. La unidad de cuenta que se utiliza es el peso centroamericano, equivalente a un dólar de EE. UU. La Cámara de Compensación operaba con base en el compromiso de los cinco bancos centrales de la región de otorgar una línea global de crédito de \$12,000,000 USD. Estas líneas de crédito se utilizaban en la medida en que un banco central adquiriría documentos expresados en moneda nacional de los otros bancos, los que se expresan en pesos centroamericanos según las paridades que cada banco central declara para su moneda (Cepal-PNUD, 1990d).

Ante la identificación de la zona gris creada en materia monetaria y la respuesta dada por los bancos centrales con la Cámara de Compensación, dentro de un ambiente positivo para la integración regional, el Consejo Económico Centroamericano y la reunión de presidentes de las repúblicas del istmo se pronunciaron pública y, abiertamente, para la unión monetaria.

Esta situación alentó a los bancos centrales para profundizar la coordinación monetaria, por esto, el 25 de febrero de 1964, en San Salvador, firmaron el Acuerdo para el Establecimiento de la Unión Monetaria Centroamericana. Este segundo instrumento interbancario tenía por objeto, según su artículo: “Promover la coordinación y armonización de las políticas monetarias, cambiarias y crediticias de los países centroamericanos y crear progresivamente las bases de la Unión Monetaria Centroamericana”. Algunas metas importantes en este acuerdo fueron las siguientes:

“Promover la uniformidad de los sistemas cambiarios, así como la estabilidad y convertibilidad de las monedas centroamericanas; estimular el empleo de las monedas nacionales en las transacciones entre los países centroamericanos; propiciar la asistencia financiera recíproca, con el objeto de corregir desajustes temporales en la balanza de pagos y prevenir tendencias adversas en los sistemas cambiarios de los países centroamericanos; crear las condiciones que propiciaran la coordinación entre la política monetaria y la política fiscal; y establecer un sistema permanente de información y consulta, con el fin de armonizar los medios de acción e instrumentos de política monetaria, cambiaria y crediticia” (Secmca, 2015 p.26).

El acuerdo definió sus objetivos y su agenda dotándoles de una dirección y un organismo funcional, de esta forma, se creó el Consejo Monetario Centroamericano:

“Integrado con los presidentes de los bancos Centrales del Istmo (excepto el de Costa Rica, cuyo representante fue el gerente hasta principios de 1974, cuando se creó la figura de presidente ejecutivo), como órgano de integración especializado en el campo que corresponde a la banca central. Además, se creó la Secretaría Ejecutiva del Consejo Monetario, como su oficina técnica para la elaboración de estudios económicos

especiales, su conducto de comunicación y administrador de la Cámara de Compensación, en unión de un comité especial. Asimismo, se crearon cuatro comités de carácter técnico, integrados con funcionarios de los bancos centrales especializados en diversas disciplinas: Política Monetaria, Política Cambiaria y de Compensación, Operaciones Financieras y Estudios Jurídicos” (Secmca, 2015 p.27).

Con el auge del comercio intrarregional, el crecimiento económico de los países, los choques externos en la balanza de pagos y la presión por la asimetría en la industrialización regional, el CMCA decide crear un mecanismo de asistencia financiera para los desequilibrios de balanza de pagos. De esta manera: “El 1 de octubre de 1969 surgió el Fondo Centroamericano de Estabilización Monetaria (FOCEM). Los países miembros con graves desequilibrios que accedían a este financiamiento se comprometían a adoptar medidas correctivas bajo la supervisión del resto de países” (Secmca, 2004 p.8) ¹⁰⁷.

En octubre de 1974 los diferentes acuerdos interbancarios que regían el funcionamiento del CMCA se fusionaron y actualizaron en un solo instrumento, que se denominó Acuerdo Monetario Centroamericano. El Acuerdo mantuvo su objeto o fin: “Los Bancos Centrales convienen en armonizar y coordinar sus políticas monetarias y cambiarias con el fin de realizar gradual y progresivamente la Unión Monetaria Centroamericana y contribuir al proceso de integración económica regional” (p.27). Además, estableció el *Régimen Monetario Normal* que se basa en sistemas cambiarios uniformes, cuyas características fundamentales eran la estabilidad y la convertibilidad de sus monedas y el empleo de estas en las transacciones y pagos regionales¹⁰⁸ (Secmca, 2015 pp. 28).

¹⁰⁷ . El Focem estaba dirigido por el Consejo Monetario y con el Banco Central de Guatemala como agente, el fondo se orientaba a apoyar financieramente las balanzas de pagos de los países miembros. Los recursos del fondo estaban constituidos por líneas de crédito más los recursos que el fondo lograba captar desde fuentes extrarregionales. El Focem otorgaba tres tipos de créditos de estabilización. En primer lugar, se concedían créditos a un año con el objeto de hacer frente a problemas transitorios en materia de reservas internacionales. En segundo lugar, un plazo de hasta cinco años, se otorgaban préstamos para financiar desequilibrios en balanza de pagos originados en situaciones imprevistas. Finalmente, con un plazo máximo de ocho años, se realizaban préstamos orientados al ajuste de desequilibrios persistentes en las balanzas de pagos (Cepal-PNUD, 1990d).

¹⁰⁸ El Acuerdo en su artículo 3 declara que: “Para asegurar el logro de los fines propuestos, los Bancos Centrales convienen consultar con los demás cualquier medida tendiente a alterar el valor de su respectiva moneda o la convertibilidad de esta; a. Prevenir o contrarrestar, según el caso, por todos los medios a su alcance, conjunta o separadamente, cualquier especulación monetaria capaz de alterar los tipos de cambio o de afectar la convertibilidad de las monedas centroamericanas; b. Promover el manejo conjunto de las reservas monetarias internacionales de los países centroamericanos, con miras especialmente a su ulterior unión monetaria; c. Propiciar la asistencia financiera colectiva para corregir desequilibrios temporales en la balanza de pagos de

Entre las atribuciones del Consejo Monetario destacaban las de evaluar periódicamente las políticas monetarias de los países y sugerir las medidas necesarias para su coordinación y armonización; adoptar o velar porque se adopten las medidas conducentes a que los bancos centrales miembros actúen en forma conjunta cuando se altere el régimen normal; servir como órgano regional de consulta cuando sea conveniente unificar sus políticas y actuar de común acuerdo ante organismos financieros extranjeros o internacionales; proponer a los gobiernos la adopción de los convenios internacionales que fueren necesarios para lograr la unión monetaria centroamericana; adoptar las medidas a su alcance para prevenir o contrarrestar las especulaciones monetarias y establecer la política y ejercer la dirección superior de la Cámara de Compensación y del Fondo de Estabilización Monetaria (SECMCA, 2015).

Reforma de la Cámara de Compensación

En la década de 1970 se dieron varios hechos económicos que influyeron como factores externos e internos al proceso de integración económica centroamericana. Por ejemplo, la guerra entre Honduras y El Salvador, el quiebre y ruptura del sistema monetario internacional derivado del Bretton Woods, el aumento en los precios internacionales de petróleo y sus derivados. Entre 1979 y 1987, como efecto de la crisis de la balanza de pagos y de las diversas medidas económicas que los gobiernos adoptaron se crea un problema de deuda externa que afectó la economía y las finanzas públicas de los países de la región.

Si a esto se suma la escalada militar en la guerra civil de Guatemala, el ascenso al poder de un gobierno revolucionario en Nicaragua, el inicio de la guerra civil en El Salvador, esto configuró un escenario desfavorable para tratar de reactivar la estancada integración económica. Además, afecta los vínculos económicos entre los países.

El intercambio intrazonal sufrió una baja drástica a partir de 1979-1980. Según la información disponible entre 1985 y 1987, se debilitaron los indicadores de interdependencia económica entre los países de la región. La Cepal (1989) cree que:

cualquier país centroamericano y prevenir tendencias adversas a su estabilidad cambiaria; d. Mantener un sistema permanente de información y consulta con el fin de armonizar los medios de acción e instrumentos de política monetaria, cambiaria y crediticia; e. Promover el establecimiento del mercado de capitales centroamericano y utilizar los medios a su alcance para contrarrestar los movimientos especulativos de capital dentro de la región” (SECMCA, 2015 p. 28).

“Las medidas contradictorias en materia fiscal, monetaria y cambiaria entre los Estados agravaron el decremento del intercambio intrarregional (de 1,100 millones de pesos centroamericanos (dólares EUA) en 1980 pasó a 466 millones en, 1986) y colocaron los pagos intrarregionales en situación crítica” (p.7).

Como una respuesta regional se crea el Fondo Centroamericano del Mercado Común (FCMC) en 1981 gestionado por el BCIE. Esto con el propósito de financiar el pago de los saldos deudores derivados de las transacciones comerciales intrarregionales, como se determinan por la Cámara de Compensación¹⁰⁹.

La caída del comercio intrarregional entre 1980-1986 se reflejó en la cámara de compensación, ya que este mecanismo que se fundó para facilitar la liquidación de pagos (durante muchos años el mecanismo operó en forma eficiente) se vio rebasado al acumularse saldos adeudados. Por esto, se crearon mecanismos paralelos que registran transacciones informales como medio para comerciar y liquidar pagos.

De 1985 en adelante, un monto creciente de las obligaciones y acreedurías, originadas en el comercio dentro del MCCA, se canalizó fuera de la Cámara de Compensación¹¹⁰. De acuerdo con la Cepal (1989):

“La pérdida de importancia de los mecanismos multilaterales de pagos se debió a la imposibilidad de saldar los adeudos a través de ellos, por lo que los agentes económicos y los gobiernos recurrieron a diversos procedimientos para evitar una disminución mayor del intercambio. En 1986 adquirieron importancia los convenios bilaterales de pagos, amparados por los respectivos bancos centrales de los países involucrados” (p. 7).

¹⁰⁹ Para iniciar la operación de este fondo, el BCIE obtuvo de un consorcio de bancos internacionales recursos por 50 millones de dólares. Al 30 de junio de 1987 la cartera de préstamos del FCMC de 20 millones de dólares, idéntica a la posición a junio de 1986. Vale decir, para efectos prácticos éste ha dejado de operar (Cepal-PNUD, 1990d p. 28).

¹¹⁰ Es a partir de 1978 que el deterioro de la capacidad de pago de algunos países fue llevando a la concertación de acuerdos especiales para la documentación de los saldos y, a partir de 1980, los saldos insolutos empezaron a registrar montos crecientes. Las obligaciones de pago (operaciones vencidas del Fondo del Mercado Común [FCMC], deuda documentada y deuda no documentada pendiente de pago) alcanzaron en 1985 un monto de 686 millones de pesos centroamericanos y en 1987 crecieron a 793 millones, a pesar de la enorme disminución del intercambio operado a través de la Cámara (Cepal, 1989 p. 10).

La evolución de las operaciones de comercio realizadas a través de la Cámara de Compensación entre 1984 y 1988 se reducen a un centésimo del nivel registrado en 1984. En 1988, solo el 1 % del comercio se llevó a cabo a través de la Cámara¹¹¹. Finalmente:

“La presencia de dicho endeudamiento bilateral, la sobrevaluación de los tipos de cambio y la existencia de controles en los mercados de divisas, generó problemas de valoración de las transacciones, lo cual hizo que los países optaran por el retiro de la Cámara de Compensación y establecieran acuerdos bilaterales de compensación y pago con la exigencia de pago en dólares estadounidense y el uso de monedas nacionales sin intervención de los Bancos Centrales para cancelar el intercambio comercial” (Secmca, 2015 p.39).

Por lo tanto, se diseñaron mecanismo de pagos como:

“El Derecho de Importación Centroamericano (DICA), el cual por diversos motivos finalmente no fue puesto en práctica. En 1989 los bancos centrales y la Comisión de las Comunidades Europeas (CCE) acordaron reactivar y mantener el funcionamiento de la Cámara de Compensación, con el objeto de facilitar los pagos del comercio interregional de bienes y servicios relacionados, mediante el uso de las monedas nacionales, con el establecimiento del Sistema Centroamericano de Pagos (SCP).

En 1992 el CMCA decidió la suspensión definitiva de la operación del Sistema de pagos en junio y de la Cámara de Compensación en julio, ocasión en que también decidió no participar en cualquier sistema o forma de pago del comercio intrazonal que implicara algún grado de intervención de los bancos centrales y el pago de saldos utilizando divisas. Lo anterior por cuanto se consideró que era incompatible con el proceso de flexibilización cambiaria en marcha en la región, el cual procuraba en ese entonces una menor intervención de los bancos centrales en el mercado cambiario en general, y en la canalización de los pagos regionales en particular. Además, se argumentó que la posición de reservas en los bancos centrales había mejorado significativamente, lo cual favorecía el uso del US dólar en las transacciones comerciales, y siguiendo el Acuerdo de Tela, también estaba en proceso de aprobación del Acuerdo de Antigua, el cual impulsaba la utilización directa e irrestricta de las monedas nacionales de los países en el pago del comercio intrarregional, sin intervención de los bancos centrales” (Secmca 2015 p. 41).

¹¹¹ Al 31 de diciembre de 1985 el total de la deuda intra-zonal (medida por medio de las liquidaciones pendientes en la Cámara) ascendió a 686 millones. De esta se había documentado un monto de 485.2 millones, quedando pendiente de documentación 156.7 millones. De estos montos casi el 70% correspondió a operaciones de Nicaragua. Hasta 1987 el monto de deuda acumulada ascendió a casi 800 millones, de los cuales el 60% estaban documentados y 27% (216.8 millones) permanecían sin documentar. Estas obligaciones han llegado a ser no más que un segmento de los compromisos de pagos intrarregionales acumulados. A ellas se sumaron las obligaciones, documentadas o no, contraídas por los bancos centrales y el sector privado al margen de la Cámara. Al final de período señalado el carácter decreciente de las operaciones dentro de la Cámara llevó a su virtual paralización y su casi eliminación como mecanismo de pago (Cepal-PNUD, 1990d p. 11).

Finalmente, entre 2004 y 2008 se firmó el Tratado sobre Sistemas de Pagos y de liquidación de valores de Centroamérica y República Dominicana (Tratado de Pagos) de 2006 y se aprobó un Sistema de Interconexión de Pagos (SIP). El sistema:

“Fue inaugurado en febrero de 2011 e inició operaciones el día 28 de ese mismo mes. Se designó como Gestor Institucional al Banco Central de la República Dominicana, pues dicho banco reunía los requisitos para operar el servicio conforme con las normas y estándares internacionales” (Secmca, 2014, p.44) ¹¹².

Reforma del Fondo Estabilización Monetaria (CMCA)

De acuerdo con Secmca (2014), en octubre de 1969 el CMCA aprobó el Acuerdo mediante el cual se fundó el Fondo Centroamericano de Estabilización Monetaria (FOCEM), cuyo establecimiento formal se concretó en enero de 1970.

El FOCEM se creó para cumplir dos finalidades principales: prevenir la adopción de acciones unilaterales que pudiesen perjudicar a los demás países socios ante la circunstancia de no contar con una alternativa de financiamiento extraordinario y temporal en tiempo oportuno y, por ende, al proceso de integración económica regional; con el fin de construir un eslabón básico en el proceso conducente a la moneda única regional (Secmca, 2015 p. 43)¹¹³.

El fondo de estabilización por sus características principales se ha dividido en tres etapas: i) 1969/1979; ii) 1980/1989 y iii) 1990/1996. En la primera etapa, en el año 1975 se otorgaron créditos a Honduras, El Salvador y Nicaragua. En 1978 se dio dos créditos a Nicaragua: “Decenio de los setenta la región centroamericana gozó de una saludable posición de reservas monetarias internacionales, un vigoroso crecimiento económico y una relativa estabilidad

¹¹². Este Tratado se suscribió en 2006 y entró en vigor para El Salvador, Guatemala, Nicaragua y República Dominicana en diciembre de 2008; para Honduras en febrero de 2009 y para Costa Rica en febrero de 2011.

¹¹³. Al Focem se le asignaron recursos propios por un monto inicial de \$CA 50 millones, mediante contribuciones graduales realizadas en monedas extranjeras convertibles por los cinco bancos centrales asociados de \$CA 10 millones cada uno, el cual podría ser aumentado por acuerdo unánime de los socios. Esos aportes, que representaban una pequeña parte de las reservas monetarias internacionales pertenecientes a cada país centroamericano, no mermaba el saldo de dichas reservas por el hecho de participar en la masa del Focem; por el contrario, con ello se incrementó la llamada línea secundaria de reservas, porque la actitud cooperativa de los bancos centrales miembros estimuló la afluencia de recursos externos para el fin que se perseguía, bajo la forma de líneas de crédito extendidas en divisas por instituciones financieras y bancos de países extranjeros cooperantes de Centroamérica. Precisamente esa línea secundaria sería la que se emplearía para financiar a un Banco Central asociado que sufriera graves dificultades temporales de balanza de pagos, con el fin de asegurar el valor de la moneda nacional y su libre convertibilidad, mientras se procedía a poner en orden la economía propia sin perjudicar la de terceros (Secmca, 2015 p. 44).

interna y externa de sus monedas, a pesar de la crisis del petróleo” (SECMCA, 2015 pp. 46-47).

En la segunda etapa, el fondo de estabilización resultó insuficiente debido a la magnitud de los desequilibrios de los países¹¹⁴. Necesitados de recursos para afrontar la crisis económica, los países recurrieron en forma casi simultánea a todas las facilidades crediticias disponibles, entre ellas las previstas por el Focem. Diversos estudios acerca de este sistema coinciden en señalar que, una vez agotado sus recursos en 1983, su operación se suspendió. El fondo de estabilización:

“Agotó sus disponibilidades para proporcionar recursos financieros frescos y se convirtió en un mecanismo de crédito revolvente de corto plazo, en donde el refinanciamiento de las deudas vencidas de los bancos centrales pasó a ser una operación habitual de estas instituciones. La concepción original del fondo se distorsionó al operar como una ventanilla más dentro de las diferentes fuentes externas de financiamiento, perdiendo de vista su finalidad básica de carácter regional y de financiamiento extraordinario y temporal de la balanza de pagos” (Secmca, 2015 p. 48).

La tercera etapa abarca la discusión y replanteamiento del fondo de estabilización. El debate giró en la dicotomía sobre el desarrollo hacia adentro (idea original del mercado común) o el desarrollo hacia afuera (idea relacionada con el regionalismo abierto, la apertura económica y mecanismo de mercado).

“En el Consejo Monetario prevaleció la tesis de que para avanzar en la integración de regional no se requería de la presencia del FOCEM. En diciembre de 1996, se acordó liquidar y terminar las operaciones crediticias del Fondo y redimensionarlo, dejando un capital mínimo cuyos rendimientos se utilizarían para continuar financiando el presupuesto de la Secmca” (Secmca, 2015 p.49).

Reforma de la Unión Monetaria (CMCA)

La unión monetaria, expresada en la emisión y circulación de una moneda única fue una meta de la integración económica y elemento del mercado común profundo. A favor de esta meta se pronunciaron abiertamente en la época, el Consejo Económico Centroamericano y la

¹¹⁴. En los primeros años de la década de los años 1980, Centroamérica experimentó una de las peores crisis de su historia: la actividad económica real tuvo una profunda caída, la tasa de inflación alcanzó niveles alarmantes, las finanzas públicas registraron un agudo desequilibrio y el sector externo mostró un panorama desalentador caracterizado por la enorme brecha comercial, el sustancial aumento del pago de intereses de la deuda externa, la cuantiosa fuga de capitales y la fuerte disminución de las reservas monetarias internacionales (Secmca, 2015 p. 47).

Reunión de presidentes, decisión que quedó plasmada en el Acuerdo para el Establecimiento de la Unión Monetaria Centroamericana de febrero de 1964¹¹⁵.

El Protocolo de Guatemala:

“Excluyó el objetivo de la Unión Monetaria e incluyó el de integración monetaria, con una connotación práctica de cooperación monetaria asociado a un proceso de coordinación de las políticas monetarias y financieras de los países de la región” (Secmca, 2015 p. 50).

Como ya se ha señalado, debido al cambio en las preferencias de los Estados en el momento de la negociación de los aspectos monetarios en el Protocolo, además en la revisión de los acuerdos previos en materia económica como el Paeca y las declaraciones de las cumbres de presidentes, el cambio de paradigma económico liquidó la idea de una moneda común.

Los argumentos que tratan de conciliar la contradicción entre lo que se entiende por unión monetaria y lo que se entiende por integración monetaria, apelando a preferencias basadas en aspiraciones idealistas o federales o ya sea a consideraciones técnicas basadas en procesos complejos y graduales de largo alcance, son condescendientes.

En términos prácticos, los regímenes cambiarios de las monedas nacionales, sus patrones comerciales, los vínculos bancarios y financieros de la región y el grado de apertura de su cuenta de capital condicionan cualquier proyecto monetario común.

En resumen, la cooperación financiera, monetaria y cambiaria en la región se verificaba a través de cuatro mecanismos: la Cámara de Compensación Centroamericana, el Fondo Centroamericano de Estabilización Monetaria, el Fondo Centroamericano de Mercado Común y el Banco Centroamericano de Integración Económica. Tres mecanismos son liquidados y solo perdura el BCIE.

¹¹⁵ El proyecto relativo al Tratado de la Comunidad Económica y Social Centroamericana, presentado en el mes de marzo de 1976 a los gobiernos de los países centroamericanos por el Comité de Alto Nivel para la Reestructuración y el Perfeccionamiento del Mercado Común Centroamericano (CAN), contenía varios capítulos referentes a la institucionalización del Consejo Monetario, la Unión Monetaria y la Política Monetaria, que fueron ampliamente discutidos por el CMCA. No obstante, dicho proyecto de Tratado, por diversas razones, se desechó (SECMCA, 2015 p. 50).

Reforma del BCIE

El Banco de Integración Económica inició actividades en 1961 para cuatro países centroamericanos, después en 1963 Costa Rica se adhiere al tratado constitutivo. Durante el periodo entre 1961 y 1971 apoya el régimen de industrias centroamericanas y los incentivos para la industrialización, entre otros. Recibe préstamos y asistencia técnica de EE. UU., además de cierta influencia directa en la elección de la dirección ejecutiva (Bodenheimer, 1974).

Después de la crisis de 1969, se dedica a financiar a los Estados para enfrentar problemas derivados de desastres y terremotos, así como la construcción de una red de carreteras en la región. Aunque su actividad se ve reducida drásticamente entre 1983 y 1986, hasta el punto de conceder solo 21 créditos en ese periodo, en contraste del año de 1971 donde concedieron 71 préstamos (Cepal, 1991). La reacción ante la crisis fue la reforma, por esto, se firma un Protocolo al Convenio Constitutivo del BCIE en Managua, Nicaragua en 1982.

Después de los resultados sociales y políticos inciertos de la intervención militar en Guatemala, Honduras y El Salvador y la pérdida de la iniciativa política con los actores del conflicto en la década de los años 1980, se abrió una ventana de oportunidad para la reforma de instituciones bajo la influencia de los EE. UU., como BCIE.

Los Acuerdos de Esquipulas II y las declaraciones presidenciales trazaron un camino para la reforma del Banco de Integración. De esta forma, entraron en la agenda temas como la deuda externa, el combate a la pobreza, temas ambientales y apoyo a la reconstrucción de los países después de la guerra, etc.

El cambio fundamental que se expone a continuación se encuentra relacionado con la ampliación de los miembros y sus socios del Banco de la Integración Económica que fue acompañado de una recapitalización y una redistribución de poder e influencia. En 1989 se aprueba el anteproyecto de protocolo de reformas al Convenio Constitutivo que contiene enmiendas para la incorporación de socios extrarregionales. En 1992 entran en vigor las reformas por lo que se acepta el ingreso de Taiwán y de México como primeros socios extrarregionales.

La incorporación de México está alineada con la voluntad política de ese gobierno, expresada en la cumbre de presidentes de los países centroamericanos y México en 1991,

denominada Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla. En el caso de Taiwán, su lectura está asociada con una estrategia geopolítica deliberada de obtener reconocimiento diplomático de Estados nacionales frente a la política de *Una sola China* establecida por la República Popular China.

En 1998 se aprueban cambios al Convenio Constitutivo que establecen que el presidente ejecutivo del BCIE debe elegirse mediante mecanismo de concurso internacional, con base en criterios técnicos.

En particular ya se ha mencionado la Comisión Mixta de Cooperación entre los países de Centroamérica y la República de China (Taiwán), presidida por los ministros de Relaciones Exteriores. Uno de sus frutos más importantes es la incorporación de ese país al BCIE, que en la actualidad es el socio extrarregional con mayor representación accionaria con el 11.48 % (BCIE, 2020).

Posteriormente, se incorpora Argentina en 1995; Colombia en 1997; España en 2005; Belice en 2006; Panamá y República Dominicana ingresan en 2007; en 2018 ingresa Cuba y en 2020 ingresa Corea del Sur. Este último país rápidamente se coloca como el segundo país extrarregional con mayor participación accionaria, con el 7.67 %. El convenio original de 1960 se reformó en los años 1982, 1989, 1998, 2005, 2007, 2009, 2015, 2018, 2020 y el vigente desde mayo de 2021¹¹⁶.

Según el convenio de 2021, el BCIE: “Tendrá por objeto promover la integración económica y el desarrollo económico y social equilibrado de la región centroamericana, que incluye a los países fundadores y a los países regionales no fundadores” (BCIE, 2020 p.7).

El Banco tiene como línea de dirección estratégica una Asamblea de Gobernadores, un Directorio, un presidente y un vicepresidente ejecutivo. La Asamblea de Gobernadores es la

¹¹⁶ Que el texto vigente del Convenio Constitutivo del Banco Centroamericano de Integración Económica se deriva del convenio de ese nombre, suscrito por los países centroamericanos en la ciudad de Managua, República de Nicaragua, el día 13 de diciembre de 1960; del Protocolo de reformas al Convenio Constitutivo del Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), suscrito en la ciudad de Managua, República de Nicaragua, el día 2 de septiembre de 1989, y de las modificaciones al Convenio Constitutivo del BCIE aprobadas por la Asamblea de Gobernadores del Banco mediante las resoluciones Nos. AG-1/98 del 31 de marzo de 1998; AG-14/2005 del 8 de septiembre de 2005; AG-10/2007 del 23 de marzo de 2007; AG-7/2009 del 29 de abril de 2009; AG-1/2015 del 12 de febrero de 2015; AG-11/2018 del 26 de abril de 2018 y AG-6/2020 del 19 de agosto de 2020 (BCIE, 2021).

autoridad máxima del BCIE, el cuórum para las reuniones es de la mitad más uno de la totalidad de los gobernadores que incluya, por lo menos, tres gobernadores de los Estados fundadores y que representen, como mínimo, dos terceras partes de la totalidad de votos de los socios. En las votaciones las decisiones se adoptarán por la mayoría de los votos del capital suscrito por los socios presentes en la reunión, salvo el caso en que el Convenio disponga otro tipo de mayoría.

Un elemento de su propósito estratégico es el financiamiento de los proyectos de integración regional de alto impacto, así como proyectos nacionales prioritarios. Posee cinco ejes: i) sostenibilidad ambiental y social; ii) integración regional; iii) competitividad sostenible; iv) desarrollo humano e inclusión social y v) equidad de género.

En su estrategia financiera 2020-2024, el BCIE: “Contempla una política de asignación de recursos fincada en las estrategias definidas por los países y las prioridades por ellos establecidas, buscando que la asignación de recursos tenga su correspondencia con la Estrategia del Banco” (BCIE, 2020 p. 6).

Estos elementos configuran un BCIE adaptado a las necesidades nacionales de cada Estado y a la convergencia regional en temas o proyectos puntuales distintos de los objetivos de la integración regional de los años 1960-1970.

Reforma de Gabinete Económico Centroamericano o creación del Comieco

La dirección estratégica de la integración económica desde un punto de vista formal tuvo como mecanismo intergubernamental a los ministros de Economía o equivalentes de los cinco países, con el apoyo como secretaria técnica de un equipo especial de la Cepal. Esta se conoció como Comité de Cooperación Económica del Istmo Centroamericano o CCE.

Entre 1952 y 1960, este mecanismo fue eficiente. Con la firma del Tratado General, se crea la Secretaría Permanente para la Integración Centroamericana (Sieca) y la Cepal toma un rol de consejero y asistencia técnica, agregándose la Rocap en sus diversos roles (asistencia técnica, apoyo financiero e incidencia política).

A este mecanismo funcional de cooperación económica de los Estados se alineó la reforma de la Odeca en 1962, donde se modifica el propósito del consejo económico. En lugar de la generalidad se le proporciona un mandato específico que fue integrado por los

ministros de Economía de cada uno de los Estados y tenía a su cargo la planificación, coordinación y ejecución de la integración económica centroamericana, además, incluía todos los organismos de integración económica centroamericana.

La ruptura de 1969 -1970 del mercado común profundo provocó la pérdida de la dirección estratégica unificada de los cinco países, los mecanismos de coordinación mutaron a Comisión de Alto Nivel, Comisión Interinstitucional, ministros responsables de la integración económica Centroamericana, después renombrados como ministros responsables de la integración económica y desarrollo regional. Poco a poco perdieron funcionalidad, pero continuaron operando hasta la crisis del mercado común profundo de 1979-1986.

Con el mandato de los presidentes de los países para diseñar una reforma a la integración formal, se creó una nueva comisión interinstitucional que incluyó a organismos funcionales de la integración, entidades de grupos de interés empresariales y tecnócratas. Finalmente, el Protocolo al Tratado General crea el Consejo de Ministros de Integración Económica y la Sieca se renombra como secretaría técnica, se crea, además, el Consejo Ejecutivo.

En términos funcionales, el Comieco es un super consejo, dirigido por el comité ejecutivo, donde el cuórum necesario para reunirse es la presencia de la mayoría de las representantes de todos los países miembros. Las decisiones se adoptan mediante el consenso, aunque no impide la adopción de decisiones por algunos de los países, pero solo tienen carácter vinculante para estos.

Sin embargo, en la práctica cómo gestionan los Estados la agenda institucional de la integración regional¹¹⁷. Es decir, ya definidas las preferencias nacionales y las negociaciones interestatales que dieron origen al Protocolo de Guatemala, cabe preguntarse qué tipo de coordinación nacional se estableció en cada país para la integración centroamericana. Según la Cepal-BID (1998) en su diagnóstico de 1996:

“En diversos grados, la capacidad nacional de coordinación las tareas de la agenda centroamericana de los países, se caracteriza por: i) Falta de coordinación (y a veces hasta de comunicación) entre el ministerio responsable y otros ministerios sectoriales, además de la existencia de superposiciones en las atribuciones de las entidades; ii) La ausencia de un organismo encargado y con la capacidad de dar seguimiento efectivo al

¹¹⁷ Protocolo de Tegucigalpa, el Protocolo de Guatemala, la Alianza para el Desarrollo Sostenible, el Tratado de Integración Social y el Tratado de Seguridad Democrática, entre otras.

cumplimiento de los acuerdos; iii) Escasez de recursos materiales y humanos en las unidades responsables de la política nacional, y una fuerte necesidad de capacitación; iv) Problemas de capacidad técnica para la ejecución práctica de acuerdos y políticas; v) La existencia de obstáculos políticos y particulares, y vi) La necesidad de fortalecer la participación de los sectores no gubernamentales en el proceso de definición de la política nacional” (p.83).

Además, observaron una insuficiente vinculación entre el nivel regional y el nivel nacional, tanto en términos de políticas como de estructuras. En el primer caso expresado en una insuficiente inserción de los objetivos de integración en los planes nacionales de desarrollo. En el segundo caso, por ejemplo, las inconsistencias entre los marcos jurídicos o inadecuados canales de comunicación (Cepal-BID, 1998).

Un análisis comparado de las funciones originales definidas en 1998 y las definidas en 2022 del Comieco muestra el aprendizaje institucional, tanto debido a los efectos de las políticas comerciales unilaterales de los países con socios extrarregionales, por la actualización de las reglas del comercio internacional, como se identificó en la negociación de los tratados comerciales con EE. UU. y la UE. A esto se le suman los compromisos multilaterales ante la OMC.

Asimismo, los Estados han mejorado su representación, tanto por el aprendizaje de sus acuerdos comerciales como por la definición de sus intereses comerciales en la región a partir de sus patrones comerciales. Otro factor que estimula la actualización es la creación formal del Comité Consultivo de la Integración Económica (CCIE), ya que permite cierto diálogo y concertación con el sector empresarial.

Inicialmente, estaba integrado con Representantes de las siguientes organizaciones de los sectores privados organizados regionalmente:

Federación de Entidades Privadas de Centroamérica, Panamá y República Dominicana (FEDEPRICAP); Federación de Cámaras Agropecuarias (FECAGRO); Federación Centroamericana del Arroz (FECARROZ); Federación de Cámaras de Comercio de Centroamérica (FECAMCO); Federación Centroamericana de Porcicultores (FECAPRORC); Azucareros del Istmo Centroamericano (AICA); Federación Centroamericana de Lácteos (FECALAC); Federación de Avicultores de Centroamérica y del Caribe (FEDAVICAC); Federación de Cámaras y Asociaciones de Industriales de Centroamérica (FECAICA); Federación Centroamericana de Productores de Carne Bovina

(FECECABO); y Federación de Cámaras de Exportadores de Centroamérica (FECAEXCA).

Al tomar esto en cuenta, se ha reformado su operatividad para mejorar sus funciones. El Comieco se asiste por i) El Comité Ejecutivo de Integración Económica; ii) La Reunión de viceministros de Integración Económica; iii) La Reunión de directores de Integración Económica; iv) El Comité de Política Arancelaria; v) El Comité Aduanero; vi) El Comité Consultivo de Integración Económica; vii) La Sieca; viii) Los directores de Administración de Tratados Comerciales; ix) Los grupos técnicos y x) Otros que disponga el Consejo.

Tabla 6 Reglamento de Comieco 1998 y 2022

Reglamento Comieco 1998 y reformas	Reglamento Comieco 2022
<p>a. La formulación de propuestas de políticas generales y directrices fundamentales del Subsistema, con la finalidad de alcanzar el desarrollo económico y social equitativo y sostenible de los países centroamericanos, mediante un proceso que permita la transformación y modernización de sus estructuras productivas y tecnológicas, eleve la competitividad y logre una inserción eficiente y dinámica de Centroamérica en la economía internacional. Dichas propuestas serán sometidas a la aprobación de la Reunión de Presidentes Centroamericanos.</p>	<p>a. Adoptar las decisiones para conducir el avance de las diferentes etapas del proceso de Integración Económica Centroamericana, de conformidad con el Tratado General de Integración Económica Centroamericana, su Protocolo de Guatemala y demás instrumentos jurídicos de la integración regional.</p>
<p>b. La coordinación, armonización, convergencia o unificación de las políticas económicas de los Estados Parte del Protocolo de Guatemala, tendentes a buscar consistentemente el equilibrio macroeconómico y la estabilidad externa de sus economías.</p>	<p>b. Avanzar en la consolidación de la zona de libre comercio, eliminando obstáculos al libre comercio de productos originarios; en el establecimiento de la unión aduanera y en la coordinación de políticas comerciales.</p>
<p>c. El seguimiento adecuado que asegure la ejecución eficiente de las decisiones adoptadas por la Reunión de Presidentes en materia de integración económica y la preparación de los temas de tal naturaleza que puedan ser objeto de la mencionada Reunión.</p>	<p>c. La formulación de propuestas de políticas generales y directrices fundamentales del Subsistema, con la finalidad de alcanzar el desarrollo económico y social equitativo y sostenible de los países centroamericanos, mediante un proceso que permita la transformación y modernización de sus estructuras productivas y tecnológicas, eleve la competitividad y logre una inserción eficiente y dinámica de Centroamérica en la economía internacional. Dichas propuestas serán sometidas a la aprobación de la Reunión de Presidentes Centroamericanos.</p>
<p>d. La aprobación de los reglamentos sobre la conformación, organización y funcionamiento de todos los órganos del Subsistema Económico, así como del Comité Consultivo de la Integración Económica, de la Reunión de Viceministros y de la Reunión de Directores de Integración Económica.</p>	<p>d. Coordinar, armonizar y proveer la convergencia o unificación de las políticas económicas de los Estados Parte del Protocolo de Guatemala, tendentes a fortalecer su articulación productiva y comercial; y buscar consistentemente el equilibrio macroeconómico y la estabilidad externa de sus economías</p>
<p>e. El nombramiento del Secretario General de la SIECA, y su remoción por causa justificada.</p>	<p>e. Ejecutar, como corresponde, las políticas y directrices adoptadas por la Reunión de Presidentes en lo que concierne a su ramo y preparar los temas que pueden ser objeto de la mencionada Reunión, así como dar el seguimiento que asegure la ejecución eficiente de las decisiones en materia de</p>

	integración económica adoptadas por la Reunión de Presidentes.
f. La aprobación de los reglamentos uniformes que regulen las relaciones regionales en las distintas materias y etapas del proceso de integración económica.	f. Establecer los grupos técnicos que estime conveniente y definir sus atribuciones e integración.
g. El análisis y adopción, cuando sea del caso, de medidas comunes para contrarrestar la competencia desleal derivada de políticas agrícolas y comerciales de terceros países o grupo de países.	g. La aprobación de los reglamentos sobre la conformación, organización y funcionamiento de todos los Órganos, Comités, Grupos Técnicos y Foros de la Integración Económica Centroamericana.
h. La preparación de un sistema de financiamiento autónomo para los órganos e instituciones del Subsistema de Integración Económica.	h. El nombramiento del Secretario(a) General de la SIECA, y su remoción por causa justificada.
i. La adopción de las decisiones que procedan, en el marco de la suscripción de instrumentos internacionales y acuerdos de asociación, cooperación o convergencia con terceros Estados u otros esquemas de integración, relacionados con la integración económica.	i. La aprobación de los reglamentos uniformes que regulen las relaciones regionales en las distintas materias y etapas del proceso de integración económica.
j. La decisión final sobre los recursos de reposición que se interpongan contra las resoluciones de los Consejos, referentes a asuntos internos del Subsistema de Integración Económica.	j. El análisis y adopción, cuando proceda y según el procedimiento establecido, de medidas comunes para contrarrestar la competencia desleal derivada de políticas agrícolas y comerciales de terceros países o grupo de países.
k. La aprobación de los programas y términos específicos que permitan otorgar a Nicaragua un tratamiento preferencial y asimétrico transitorio en el campo comercial, y excepcional en los campos financiero, de inversión y deuda, a fin de propiciar eficazmente la reconstrucción, rehabilitación y fortalecimiento de su capacidad productiva y financiera; y,	k. Establecer un sistema de financiamiento autónomo para los órganos e instituciones del Subsistema de Integración Económica.
l. El ejercicio de las atribuciones expresas o implícitas que le otorgan el Protocolo de Tegucigalpa; el Protocolo de Guatemala; el Tratado General de Integración Económica Centroamericana y el Convenio sobre el Régimen Arancelario y Aduanero Centroamericano en lo que fueren aplicables; y demás instrumentos jurídicos, complementarios o derivados del Subsistema de Integración Económica, incluyendo las conferidas por dichos instrumentos a los órganos regionales que el Consejo ha subrogado en sus funciones.	l. La adopción de las decisiones que procedan, en el marco de la suscripción de instrumentos internacionales y acuerdos de asociación, cooperación o convergencia con terceros Estados u otros esquemas de integración, relacionados con la integración económica.
	m. Resolver los recursos de reposición que se interpongan contra las resoluciones del COMIECO.
	n. La aprobación de los programas y términos específicos que permitan otorgar a Nicaragua un tratamiento preferencial y asimétrico transitorio en el campo comercial, y excepcional en los campos financiero, de inversión y deuda, a fin de propiciar eficazmente la reconstrucción, rehabilitación y fortalecimiento de su capacidad productiva y financiera.
	o. El ejercicio de las atribuciones expresas o implícitas que le otorgan el Protocolo de Tegucigalpa; el Protocolo de Guatemala; el Tratado General de Integración Económica Centroamericano y el Convenio sobre el Régimen Arancelario y Aduanero Centroamericano en lo que fueren aplicables; y demás instrumentos jurídicos, complementarios o derivados del Subsistema de Integración Económica, incluyendo las conferidas por dichos instrumentos a los órganos regionales que el Consejo ha subrogado en sus funciones.

	p. La aprobación de un mecanismo de coordinación con los órganos, instituciones y otros entes del SICA a efecto de ejecutar acciones conjuntas entre el Consejo y esas entidades, para desarrollar y lograr de forma integral los objetivos del Sistema y del Subsistema Económico.
	q. En materia de gestión de cooperación regional, coordinará las acciones necesarias.
	r. Proponer reuniones conjuntas con órganos, instituciones y otros entes del Sistema de la Integración Centroamericana, con el propósito de coordinar acciones conjuntas, para alcanzar los objetivos del Sistema y del Subsistema Económico.
	s. Aprobar los Planes de Acción del Subsistema Económico, para el período que el Consejo defina.
	t. Aprobar un mecanismo de planificación, monitoreo y seguimiento de los actos administrativos del Consejo.

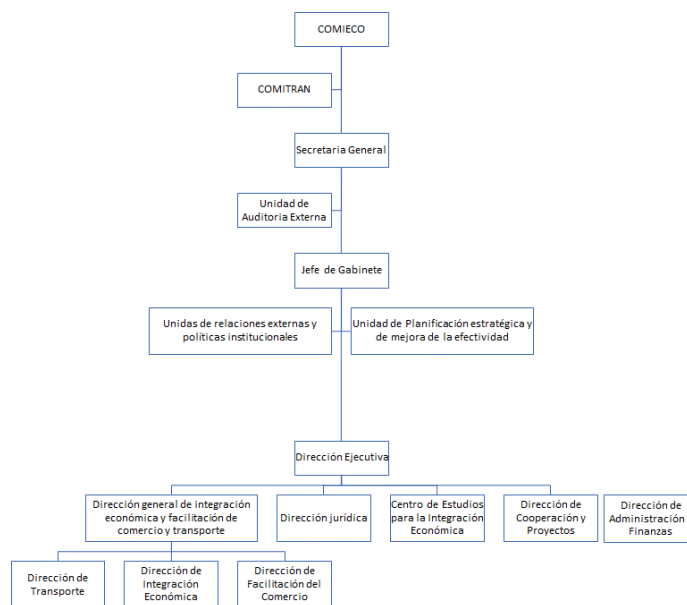
Fuente: Resolución n.º 136-2005 (Comieco-EX) y Anexo de la Resolución n.º 462-2022 (Comieco-C)

Reforma de Sieca

El diseño de los organismos funcionales dentro del SICA posee la lógica que combina un órgano de dirección con una secretaría técnica, para el caso del subsistema económico, como ya se ha expuesto el Comieco tiene como ente técnico a la Sieca. La estructura de la Sieca muestra los énfasis en sus objetivos, por un lado, apoya el trabajo del Comieco, del Comitran y del Comité de Política Arancelaria, posee una dirección de transporte, una dirección de temas asociados con la integración económica y otra dirección de facilitación del comercio también ha creado un centro de estudio y análisis especializado.

Asimismo, apoya técnicamente algunos procesos bilaterales como el avance de la llamada integración profunda, que se enfoca en las aduanas territoriales entre Guatemala y Honduras y recientemente El Salvador.

Figura 24 Organigrama de la Sieca 2022



Fuente: Sieca 2022.

B. Resumen del capítulo

El Protocolo al Tratado General de Integración Económica Centroamericano es un nuevo acuerdo político, que puede ser explicado según el Intergubernamentalismo Liberal.

El Protocolo es el resultado de la convergencia de las preferencias nacionales económicas de los estados en el contexto de la reforma de la integración regional. La Declaración de Esquipulas I, los Acuerdos de Esquipulas II y las Cumbres Presidenciales entre 1989 y 1993, en particular la aprobación del Paeca, el acuerdo multilateral transitorio de comercio y los mandatos de tipo económico de las cumbres presidenciales sirvieron de base para las negociaciones interestatales de la reforma del Tratado General.

De las cumbres presidenciales realizadas entre 1990 y 1993, los presidentes surgidos de condiciones democráticas, negociaron y pactaron acuerdos donde prevalecieron los intereses económicos apoyados en la burocracia económica de cada estado (banco central, ministros de finanzas o hacienda, ministros de economía, etc.), en la burocracia regional (Sieca, CMCA, BCIE, ICAP, etc.) y algunos grupos de interés empresariales (Fecaica) lo que tuvo como resultado la firma del Protocolo al Tratado General de Integración Económica Centroamericano en 1993.

Se reconfiguran las preferencias nacionales a partir, primero, de *intereses geopolíticos* como la pacificación, la desmilitarización, la democratización y los derechos humanos y luego por *intereses económicos* expresados inicialmente en nuevos paradigmas económicos que potencian el desarrollo hacia afuera, regionalismo abierto, apertura económica, privatización, liberalización económica y libre mercado.

Primero, los estados se comprometieron a alcanzar una Unión Económica, para lograr el objetivo del desarrollo económico-social y por ello se comprometieron con políticas macroeconómicas congruentes y convergentes, donde el avance de la unión depende de la voluntad de los estados. Para lograr la unión económica van a perfeccionar los estadios del proceso de integración regional, tales como la zona de libre comercio, la unión aduanera, la movilidad de los factores productivos las políticas sectoriales y la productividad.

Sin embargo, según los resultados del análisis, los acuerdos sustantivos que identifican los fines (unión económica) o metas (mercado común) con los objetivos (ZLC o UA) y los instrumentos (mercados protegidos por arancel, industrias regionales e incentivos fiscales) en un marco institucional (CCE, Consejo Económico, Sieca, Comité Aduanero) de dirección estratégica y toma de decisiones heredados del Tratado General se reforman en el Protocolo de Guatemala además, se deconstruyen los elementos del mercado común profundo, como se ha expuesto supra, a favor de un enfoque de mercado y mecanismos de mercado con mínima o ninguna intervención de burocracia supranacional. Además, en varios casos liquidan la acumulación y experiencia histórica por un conjunto de principios, potenciales compromisos o estadios ideales.

Segundo, las negociaciones fueron impulsadas por la convicción política de cada estado para lograr un acuerdo sustantivo, completo y cerrado, pero las complejas negociaciones multinivel entre las burocracias nacionales y supranacionales y los emprendedores supranacionales terminaron por formular un acuerdo intergubernamental de principios, trunco y abierto. Debido a la necesidad de lograr un acuerdo rápido y de consenso para la *reactivación y reestructuración* de la integración económica, sacrificaron el abordaje y negociación de temas como la industrialización regional y la política comercial conjunta frente a terceros, la gobernanza de los *organismos regionales de cooperación funcional* y el financiamiento estructural de SICA, entre otros.

El Protocolo de Guatemala, en cierto sentido, es un proceso de deconstrucción del mercado común profundo, en parte porque al no lograr acuerdos sustantivos se propone aplicar principios basados en teorías de mercado lo que lleva a un mandato ambiguo en los órganos de dirección, órganos técnicos administrativos e instituciones supranacionales dentro de la nueva organización institucional. Las posteriores reformas al Protocolo refuerzan el patrón de evitar crear organismos supranacionales fuera del control estatales, privilegiando mecanismos intergubernamentales como el Comieco

Tercero, el subsistema y sus componentes fue creado como un mecanismo cuya actuación debe tener aprobación de las reuniones presidenciales. El unificar toda la compleja y heterogénea institucionalidad en un solo *sistema* bajo el principio de *coordinación* y gozando de *autonomía funcional* fue problemático. No se modificó la definición de los papeles de los diferentes organismos; no existió claridad en la definición de *autonomía funcional* y se estableció la coordinación como una función de la voluntad colectiva de los presidentes en detrimento de los compromisos institucionalizados.

La nueva organización institucional, llamado subsistema de integración económica centroamericana tenía un problema de fondo, la interpretación y ejecución de los mandatos derivados del Protocolo ya que los estados y organismos regionales carecían de elementos que permitieran definir una agenda real y una institucionalidad capaz de cumplir con los objetivos formales, funcionales, de dirección y de método. De ahí que con la reforma de la composición y mandato del Comieco junto a los principios de mercado en la dirección ejecutiva de la burocracia supranacional como el BCIE, el CMCA y el ICAP, entre otros conllevó a la deconstrucción o liquidación de los componentes del mercado común profundo.

En el periodo de investigación, se ha explicado la formación y convergencia de las preferencias nacionales basada en intereses económicos, las negociaciones de mínimo para el consenso que se materializaron en el Protocolo de Guatemala y la elección institucional para cumplir sus acuerdos donde se han revelado problemas de diseño y de gestión de los mecanismos e instituciones del subsistema de integración económica centroamericana. Esto provocó periodos de impulsos, inercias, estancamiento y atonía de los mecanismos de integración regional y de las entidades supranacionales. Sin embargo, las preferencias nacionales luego del protocolo, se han modificado, como se estudiará en el próximo capítulo.

CAPÍTULO VIII: TRAYECTORIA DE GUATEMALA, HONDURAS Y EL SALVADOR

En este capítulo también se expone los principales resultados de la investigación.

Desde el enfoque intergubernamental, se ha demostrado que la historia de los Estados en Centroamérica identifica etapas de coordinación, cooperación, convergencia e integración profunda a partir de la convergencia de las preferencias nacionales de los Estados. De esta forma, la integración política regional es un medio para impulsar los intereses comunes en áreas o temas específicos que permitan el avance de los intereses permanentes o coyunturales de estas naciones.

A continuación, se explica la reconfiguración de las preferencias nacionales de Guatemala, Honduras y El Salvador entre 1995 y 2015, en concreto se expone los cambios en los intereses políticos de los estados a partir de la evolución de los regímenes políticos, gobierno y política exterior. También, se expone los cambios en la interdependencia económica de los estados a partir de los nuevos patrones comerciales y financieros, la apertura de la cuenta de capital y la globalización financiera.

Se presenta el actuar unilateral de estos tres estados mediante el análisis de su política migratoria y su política comercial, en particular la facilitación del comercio que influyo en la ejecución de los acuerdos regionales y el funcionamiento de los mecanismos, órganos e instituciones nacidas de la reforma de 1993. Finalmente se presenta la trayectoria que cada país recorrido de acuerdo con la priorización de sus preferencias nacionales.

A. La trayectoria de Guatemala, Honduras y El Salvador

En este apartado se exponen los hechos que reconfiguran las preferencias nacionales creadas a partir de los intereses geopolíticos como la pacificación, la desmilitarización, la democratización y los derechos humanos y por intereses económicos expresados inicialmente en paradigmas como *desarrollo hacia afuera, regionalismo abierto, apertura económica, privatización, liberalización económica y libre mercado*.

1. Los intereses políticos (la democratización)

Junto con los procesos de pacificación y desmilitarización en los países de Centroamérica se gestaban procesos de democratización al interior de cada país. Para abordar este aspecto, se recurre a Bowman *et al.* (2005a) quienes desarrollaron un índice de democracia política¹¹⁸ para los cinco países centroamericanos. Estos autores operacionalizan la democracia mediante dos dimensiones: i) libertades políticas y ii) derechos políticos¹¹⁹.

Lehoucq (2013) clasifica los sistemas políticos en cinco dimensiones:

i) la competitividad de sus elecciones; ii) la extensión del derecho al sufragio; iii) si los derechos civiles de sus ciudadanos son respetados; iv) si los gobiernos electos disfrutaban de soberanía nacional; y v) si las autoridades civiles ejercen control sobre las fuerzas armadas (p.8).

Lo anterior desde una concepción minimalista, la cual enfatiza normas procesales según el pensamiento político democrático liberal:

Para considerarse democracia, un régimen debe tener una alta puntuación en todas estas dimensiones; una baja puntuación en una dimensión conllevaría a clasificar tal régimen como autoritario. Una evaluación mediocre en una o más categorías clasificaría al régimen como semidemocrático (Lehoucq, 2013 p. 8).

Entre los años 1970 y 2010, los sistemas políticos de Costa Rica, El Salvador y Panamá se mantenían democráticos, siendo mucho más profunda la costarricense. En el caso de Honduras y Nicaragua eran semidemocráticos, uniéndose a Guatemala que desde 1990 tiene esa condición.

¹¹⁸ Ellos utilizan la definición de Bollen's (1990) que entiende la democracia política como: "La medida en que se minimiza el poder político de las élites y se maximiza el de las personas que no pertenecen a las élites. Por poder político me refiero a la capacidad de controlar el sistema de gobierno nacional. Las élites son aquellos miembros de la sociedad que ostentan una cantidad desproporcionada del poder político. Estos incluyen a los miembros de los poderes ejecutivo, judicial y legislativo del gobierno, así como a los líderes de partidos políticos, gobiernos locales, empresas, sindicatos, asociaciones profesionales u organismos religiosos. Es el equilibrio relativo entre las élites y las no élites lo que determina el grado de democracia política" (p. 9).

¹¹⁹ Las libertades políticas están compuestas por: "i) Organización Política y ii) Libertad de Expresión. La dimensión de los Derechos Políticos está compuesta por: i) Acceso a poder (competitividad electoral y participación inclusiva) y ii) Rendición de cuentas del gobierno (supremacía civil y soberanía) (Bowman et al, 2005). Estas dimensiones están diseñadas para medir el poder político relativo de las élites y no élites. Las libertades políticas se refieren específicamente a la medida en que los individuos tienen la libertad de expresar opiniones en cualquier medio y la libertad de formar y participar en cualquier grupo político. Los derechos políticos se refieren a la medida en que el gobierno nacional es responsable ante la población y cada individuo tiene derecho a participar en el gobierno, ya sea directamente o a través de representantes" (Bowman, 2005a p. 951).

Para Lehoucq (2013), la democratización se ha estancado e incluso se ha revertido en la región. Por ejemplo, el camino a la democracia de El Salvador pasó por la Asamblea constituyente de 1982 y la nueva Constitución de 1983, pero seguía siendo un régimen autoritario a pesar de las elecciones presidenciales en 1984 y 1989. Esto se debe a las continuas violaciones a los derechos humanos y la falta de la supremacía civil sobre la militar que limitaron las reformas políticas, fue hasta la firma del Tratado de Paz en 1992 que el sistema político salvadoreño llegó a ser semidemocrático. El sistema político El Salvador, solo después de las elecciones presidenciales de 1994, se consideró democrático.

En el caso de Honduras, este fue el primero en iniciar la transición democrática, en 1980:

“Votaron por una Asamblea constituyente que creó una nueva Constitución, la cual ha mantenido su vigencia desde 1982. A finales de 1981, los hondureños eligieron presidente a Roberto Suazo Córdoba del partido Liberal. El sistema político hondureño se tornó semidemocrático en 1982 y permaneció así hasta 1996” (Lehoucq, 2013, p. 10).

Lo anterior debido a los abusos de los derechos humanos, la independencia del ejército del control civil y la existencia de la *Contra* con el beneplácito del ejército hondureño.

“El sistema político hondureño permaneció formalmente democrático entre 1997 y el 2009, cuando se convirtió en una autocracia como resultado del derrocamiento del presidente Zelaya” (Lehoucq, 2013 p. 10).

En el caso de Guatemala, el sistema político experimentó en 1985 una transición desde un brutal gobierno autoritario, se llevaron a cabo elecciones para una Asamblea Constitutiva, la cual produjo una nueva Constitución en 1985. Posteriormente, ese mismo año, los guatemaltecos salieron a votar y dieron la victoria a Vinicio Cerezo, candidato presidencial del Partido Demócrata Cristiano, dándole a este partido una mayoría en el Congreso. El sistema político se mantuvo semidemocrático a través de los años 1980 y 1990. El fracaso, al no dar fin a las violaciones a los derechos civiles continuó hasta los años 1980 y 1990.

“El país ha sufrido deficiencias en sus leyes electorales, una ruptura del régimen a mediados de la década de los años 1990 y presidentes incapaces de poner las fuerzas armadas bajo el control civil” (Lehoucq, 2013 p. 12).

Para Lehoucq (2013), en Costa Rica y El Salvador, la gobernanza electoral¹²⁰:

¹²⁰ En lo relacionado a la gobernanza electoral, la mayor parte de los sistemas políticos han llevado a cabo la primera generación de reformas sobre gobernanza electoral, que incluye, por ejemplo, la inscripción de

“Está más consolidada al punto que cada uno han superado la dura prueba de enfrentar elecciones cerradas y polarizadas que pudieran haber activado nuevos conflictos armados entre las fuerzas políticas que ganan y pierden tales comicios. Con estas excepciones, la fortaleza de la gobernanza electoral en Centroamérica continúa sin afianzarse. En primer lugar, varios tribunales electorales de la región son más partidistas y menos profesionales de lo que podrían ser. En segundo lugar, la mayoría de los sistemas de gobernanza electoral no han sido puestos a prueba. Ellos no han tenido que arbitrar una elección cerrada o en la que un partido de izquierda haya obtenido los votos suficientes para ganar una elección” (p. 13).

En El Salvador, después de la firma de los acuerdos de paz, la guerrilla del Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) se convierte, mediante decreto legislativo, en partido político en el año 1992. En Guatemala, después de los acuerdos de Paz, la guerrilla denominada Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG) se convierte en partido político y participa en las elecciones en 1999. En Honduras, el Partido Liberal se fragmenta después del golpe de estado contra Manuel Zelaya. En 2011 se firma el *Acuerdo para la reconciliación nacional y la consolidación del sistema democrático*, suscrito por el presidente Porfirio Lobo y el expresidente Zelaya. En este año se crea el partido de izquierda, Libertad y Refundación.

Cabe señalar que los hechos en Honduras, en 2009, la clasificaron como régimen autoritario con el golpe de estado contra Manuel Zelaya, pero la medición de Lehoucq no toma en cuenta la elección de Juan Manuel Hernández (2014-2018 y su reelección (2019-2022). Tampoco consideraron la crisis política con la renuncia y después juicio penal contra Otto Pérez Molina y Roxana Baldetti, presidente y vicepresidenta en 2015, en Guatemala, acusados de corrupción; o el juicio por corrupción contra el expresidente Mauricio Funes y la condena judicial por corrupción al expresidente Antonio Saca en 2019 en El Salvador, respectivamente.

cada ciudadano, que las papeletas estén impresas oportunamente, que los centros de votación abran a tiempo y que los votos sean escrutados de manera exacta. En particular, El Salvador junto con Guatemala y Nicaragua, han tenido problemas para mantener un registro electoral actualizado y distribuir la identificación electoral a sus ciudadanos. En 2005, a raíz del cambio de usar listas abiertas en lugar de listas cerradas y bloqueadas de representación proporcional en Honduras, su Tribunal Nacional de Elecciones se demoró varios días para emitir un veredicto preliminar sobre el resultado de los comicios presidenciales. Únicamente en Guatemala los ciudadanos no son automáticamente inscritos para votar (Lehoucq, 2013 pp. 13-14).

Décadas después de que Huntington incluyó a varios países de la región en la tercera ola democratizadora, Costa Rica, Panamá y El Salvador se clasifican como democracias incompletas. Por otro lado, Guatemala, Honduras y Nicaragua son regímenes híbridos.

Según el ERCA (2016) el índice de democracia, en la medición de 2015, Costa Rica se ubicó en la posición 23, Panamá en la 45 y El Salvador en la 61. Las tres naciones fueron catalogadas como democracias imperfectas. Honduras, Guatemala y Nicaragua, que concentran la mayor proporción de la población regional, fueron incluidos en el grupo de regímenes híbridos, al ocupar los puestos 80, 84 y 95, respectivamente. Entre 2006 y 2015 solo El Salvador mejoró su valor en el índice, pero sin cambios en el régimen en que fue clasificado. En los demás casos los resultados empeoraron. Guatemala y Honduras se consideraban democracias imperfectas y pasaron a la categoría de regímenes híbridos y Costa Rica, que hasta 2014 se identificaba como democracia plena, en 2015 pasó a ser democracia imperfecta.

Los países registran descendentes apoyos a la democracia, indiferencia entre un régimen democrático y uno no democrático y latentes crisis de legitimidad democrática que junto a fenómenos como el narcotráfico, la delincuencia, la corrupción se combinan con emigración, desempleo y pobreza.

El Latinobarómetro (2018), muestra en 1996, para Guatemala el apoyo a la democracia fue de 50%, en 2018, fue de 28%. Para El Salvador, en 1996 tenía un apoyo de 56%, en 2018 fue del 28%. Para Honduras, en 1996 es apoyada en un 42%, en el año 2018 era 34%. En Nicaragua, en 1996 se apoyaba en un 59%, en 2018 fue de 51%. Para Costa Rica, en 1996, la democracia era apoyada en un 80%, en 2018 fue de 63%. En el caso de Panamá, en 1996 era de 75%, en 2018 registro 42%.

Según Latinobarómetro (2018), la indiferencia entre régimen democrático y no democrático registro un 54% para El Salvador, seguido de Honduras con 41%, luego viene Panamá y Guatemala con 34%. Nicaragua registra un 25% y Costa Rica registra ser menos indiferente un 18% (Estado de la Región, 2016 p. 255).

La agenda política regional de los países representados por los gobiernos nacidos de la democratización de sus sociedades ha reflejado los volubles intereses respecto de una diversidad de temas, hasta el punto de que las cumbres presidenciales reflejan estas trayectorias:

“En 1997, durante la XIX Reunión Ordinaria de Presidentes, se decidió que las principales decisiones políticas y estratégicas que orienten y dinamicen el proceso de integración serían tomadas por los Presidentes en sus reuniones, que fungen como órgano supremo del sistema. En dichas reuniones se hace un balance de los logros de la

integración, se acuerda la hoja de ruta a seguir y se entrega la Presidencia pro tempore al siguiente Estado Miembro”¹²¹ (Cepal, 2017 p.20).

El estudio de Cepal-BID (1996) sobre la institucionalidad del SICA develó los problemas entre la agenda y los organismos funcionales de coordinación. Posteriormente, otros estudios también señalaron debilidades, tanto en el diseño como en el funcionamiento de la institucionalidad regional. Por ejemplo, Solís (2012) aborda el estado de la integración centroamericana desde la perspectiva de la institucionalidad del SICA:

“Reafirma la necesidad de mejorar los mecanismos de coordinación intra sistémica y la mejora de los procedimientos de gestión de las instituciones regionales. Subraya el papel que le corresponde a los Estados miembros del SICA y la necesidad de aumentar el compromiso con las instituciones regionales a fin de que efectivamente puedan cumplir con sus mandatos” (p. 32).

Desde una perspectiva comparada, Caldentey (2010) presenta un análisis de la integración regional que coteja los desarrollos alcanzados en Europa con la Unión Europea y Centroamérica con el SICA:

“Identifican cinco retos para la integración regional dado los problemas de i) carencia de una clara agenda regional prioritaria, ii) débil o nulo seguimiento a los acuerdos presidenciales, iii) falta de coordinación institucional efectiva, iv) ausencia de liderazgo, toma de decisiones, cumplimiento, continuidad y seguimiento de acuerdos y v) finalmente falta de armonía entre las necesidades de la integración y la cooperación internacional” (p.17) ¹²².

Asimismo, Santos Carrillo (2014) señala con claridad:

“Los problemas en las instituciones supranacionales como la dispersión jurídica, el alto coste de la estructura del SICA, la profusión de órganos e instituciones débiles, pero

¹²¹ Quedó entonces instituido que estos celebrarían una reunión ordinaria anual y reuniones extraordinarias cuando fuera necesario. Se acordó que la Presidencia de estas reuniones sería rotativa, cada seis meses y que la Secretaría General del SICA asumiría las funciones administrativas y técnicas de la Presidencia pro tempore. Debido a esta rotación semestral, las reuniones ordinarias de jefes de Estado y de Gobierno se han llevado a cabo cada semestre (en lugar de cada año), por lo regular en junio y diciembre de cada año (CEPAL, 2017).

¹²². Los cinco retos son: 1) la necesidad de establecer las líneas generales de una Agenda regional prioritaria que delimite expectativas y explicité intereses específicos y urgentes; 2) impulsar procesos cercanos a los ciudadanos con mecanismos efectivos de seguimiento de los acuerdos presidenciales que integren las funciones de las instituciones de gestión y las jurídicas; 3) el establecimiento de una coordinación institucional efectiva para superar presiones nacionales y la falta de voluntad para ratificar acuerdos regionales alcanzados; 4) conformar el liderazgo de los órganos de decisión y de los máximos funcionarios de la institucionalidad regional para garantizar el cumplimiento, continuidad y seguimiento de los acuerdos; y 5) la armonización y alineamiento de la cooperación internacional para apoyar los requerimientos pertinentes de la integración y reducir ineficiencias (Caldentey, 2010 p. 11)

“autónomas” sin mandatos y competencia definidas, falta de un servicio civil, problemas de gestión, entre otros” (p.16)¹²³.

Para cerrar estos estudios, Caldentey (2014) realiza un análisis de los desafíos estratégicos de la integración centroamericana e indica tres: i) la reordenación del marco multilateral mundial, ii) el surgimiento de América Latina en el orden global y iii) la transformación de la agenda global de desarrollo. Además, señala el agotamiento de los acuerdos de Esquipulas II como eje de discurso de desarrollo y la necesidad de una redefinición de la agenda estratégica del SICA. Por otro lado, según registro de la Cepal (2017):

“Hasta junio de 2017 se han realizado 11 cumbres ordinarias (y una extraordinaria) del mecanismo de diálogo y concertación de Tuxtla; 49 reuniones ordinarias de Jefes de Estado y de Gobierno del Sistema de la Integración Centroamericana; 30 reuniones extraordinarias de los presidentes centroamericanos y de los Jefes de Estado y de Gobierno del Sistema de la Integración Centroamericana; 13 reuniones binacionales; siete reuniones trinacionales y del Grupo CA3 (Guatemala, El Salvador y Honduras); tres reuniones del Grupo CA4 (El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua), y diversas reuniones con los representantes de organismos y países como la Asociación de Estados del Caribe (AEC), con algunos países iberoamericanos como Argentina, el Brasil, Chile, Colombia, España, México, así como otros países, como los Estados Unidos, Japón, la República de Corea, Taiwán, y con los países de la Unión Europea” (p.20).

Sin embargo, como es expuesto, los estados han adoptado trayectorias autónomas.

En la Cumbre Extraordinaria de países del SICA, celebrada en El Salvador, en julio de 2010, El Salvador presentó un documento titulado *Manifiesto de Relanzamiento de la Integración Centroamericana*.

“En este documento se destacan los logros de la integración en materia comercial e institucional, pero también los desafíos que enfrenta la región como consecuencia de la globalización, las desigualdades económicas y sociales al interior y entre los países centroamericanos, el cambio climático, el aumento del crimen y el narcotráfico, así como

¹²³ Algunos de los rasgos reconocidos y criticados del SICA son: “Una notable dispersión jurídica o el alto coste de una estructura institucional más numerosa de lo necesario. La profusión de órganos e instituciones sufre las correspondientes dificultades de sostenibilidad y de una gestión eficaz, al no poder contar con los recursos humanos y financieros necesarios. Estos se rigen por criterios de autonomía orgánica, pero suelen carecer de competencias y normas escritas. Tampoco existe una normativa del servicio civil que permita regular la definición de un cuerpo de funcionarios encargados de administrarlo con garantías de solvencia, transparencia y rendición de cuentas. El reto de la gestión (definición de estrategias, programación, estructura, procedimientos, etc.) puede parecer menor, pero se convierte en un obstáculo a menudo insalvable” (Santos, 2014 p. 16).

por los efectos de la crisis financiera y económica internacional que se experimentaron de 2008 a 2009.

De igual manera, los gobiernos reconocieron el incumplimiento de los compromisos asumidos en el marco de la integración. Tras considerar estos desafíos se propuso una nueva agenda, basada en “*objetivos precisos, realistas y bien acotados*”, en cinco áreas estratégicas: i) la integración social; ii) la integración económica; iii) la seguridad regional; iv) la integración para enfrentar el cambio climático y los desastres, y v) la coordinación y el fortalecimiento de la institucionalidad regional y nacional de la integración.

En la declaración de dicha Cumbre Extraordinaria se reconoció el Manifiesto como eje fundamental para la redefinición de las prioridades de la agenda. Luego de reafirmar su compromiso con la integración regional, los gobiernos acordaron relanzar el proceso de integración regional a través del desarrollo de acciones en las cinco áreas estratégicas, ahora denominadas “*pilares de la integración*”.

La Reunión Ordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno del Sistema de la Integración Centroamericana se llevó a cabo en San José, Costa Rica, el 29 de junio de 2017. En ella, los países del SICA reafirmaron, a través de la Declaración de San José, la vigencia de los cinco pilares de la integración, adoptaron la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, resaltaron la importancia de continuar con el proceso de reflexión sobre el futuro del SICA y acordaron la agenda a seguir de acuerdo con los pilares de la integración” (Cepal, 2017 p.24).

Además, de acuerdo con la Cepal (2017):

“En el pilar de integración social se acordaron seis objetivos: i) implementar el Plan de Acción regional en Pobreza y Protección Social; ii) promover el cumplimiento de las metas y objetivos de educación en los países del SICA; iii) adoptar e implementar una política migratoria integral regional; iv) potenciar el sector cultural mediante el fortalecimiento de capacidades institucionales y humanas; v) abordar el tema de salud desde una perspectiva regional, y vi) desarrollar acciones intersectoriales de igualdad, equidad de género, empoderamiento de mujeres y erradicación de violencia.

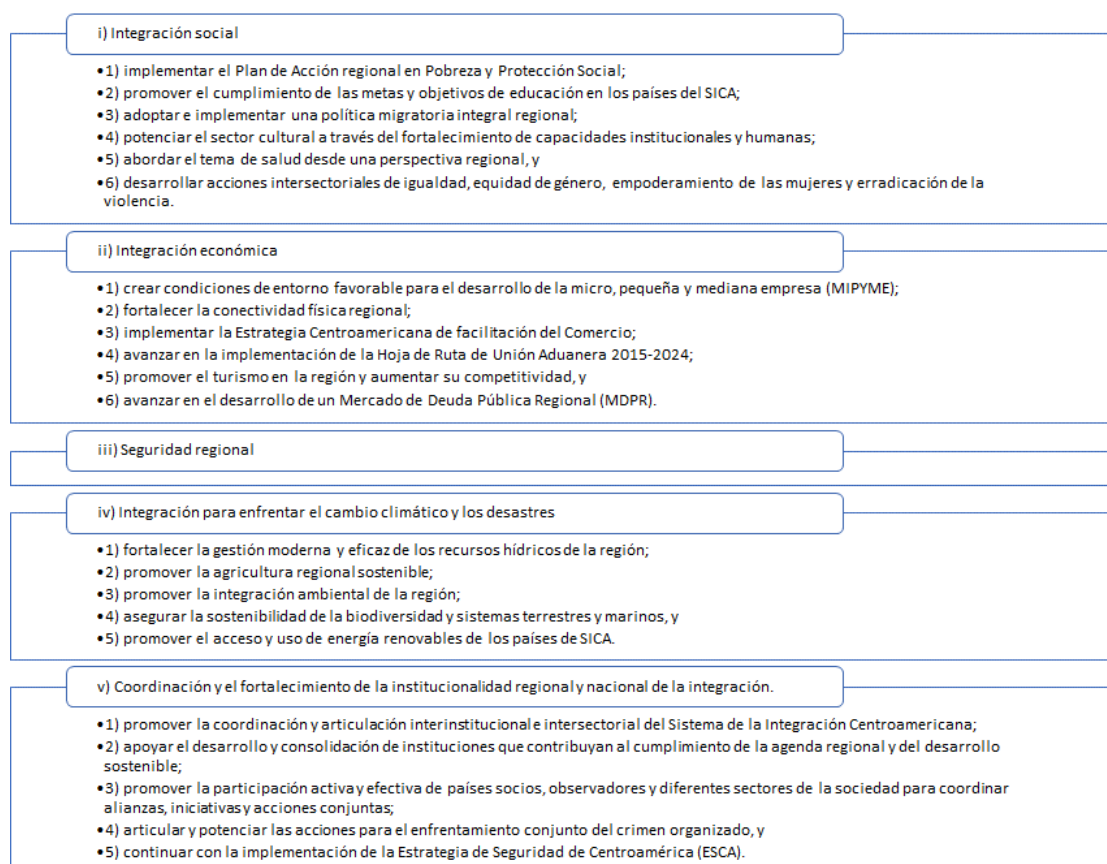
En el pilar de integración económica se acordó: i) crear condiciones de entorno favorable para el desarrollo de la micro, pequeña y media empresa (MIPYME); ii) fortalecer la conectividad física regional; iii) implementar la Estrategia Centroamericana de Facilitación del Comercio; iv) avanzar en la implementación de la Hoja de Ruta de Unión Aduanera 2015-2024; v) promover el turismo en la región y aumentar su competitividad, y vi) avanzar en el desarrollo de un Mercado de Deuda Pública Regional (MDPR).

En el pilar de seguridad y fortalecimiento institucional se acordaron cinco objetivos: i) promover la coordinación y articulación interinstitucional e intersectorial del Sistema de la Integración Centroamericana para aumentar las sinergias, evitar duplicidad de funciones e implementar los planes de acción de los cinco pilares; ii) apoyar el desarrollo y consolidación de instituciones que contribuyan al cumplimiento de la agenda regional y del desarrollo sostenible; iii) promover la participación activa y efectiva de países

socios, observadores y diferentes sectores de la sociedad para coordinar alianzas, iniciativas y acciones conjuntas; iv) articular y potenciar las acciones para el enfrentamiento conjunto del crimen organizado, y v) continuar con la implementación de la Estrategia de Seguridad de Centroamérica (ESCA).

Por último, en el pilar de gestión de riesgo y cambio climático se establecieron cinco objetivos: i) fortalecer la gestión moderna y eficaz de los recursos hídricos de la región; ii) promover la agricultura regional sostenible; iii) promover la integración ambiental de la región; iv) asegurar la sostenibilidad de la biodiversidad y sistemas terrestres y marinos, y v) promover el acceso y uso de energías renovables de los países pertenecientes al SICA” (p.25).

Figura 25 La XLIX reunión ordinaria de jefes de Estado y de gobierno del SICA, 2017



Fuente: Cepal (2017).

2. Los intereses económicos (la apertura económica)

Las características territoriales, de población, tamaño de la economía, pobreza, desigualdad, crecimiento económico, emigración, situación fiscal, posición comercial, inversiones, crédito y sistema bancario regional señalan la diversidad de posiciones entre los Estados (ver Tabla 9 en Anexo 2).

En Guatemala y Honduras la pobreza sobrepasaba el 50 % de la población, seguido de El Salvador y Nicaragua con un 31.8 % y 29.6 % cada uno. Costa Rica posee un 22.4 % de personas en situación de pobreza. La desigualdad medida por el coeficiente de desigualdad es mayor en Honduras 53.7 % y Guatemala 52.4 %, seguido de Costa Rica 49.2 % y Nicaragua 45.7 %. El Salvador posee un 43.5 %.

En 1996, el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional lanzaron la iniciativa de países pobres altamente endeudados (*Heavily Indebted Poor Countries*), Honduras y Nicaragua fueron beneficiados con diversas formas de condonación de deuda (Deras, 2012)

El crecimiento económico de los países era similar entre el 3.0 % y el 4.7 %, exceptuando Panamá. Por otro lado, Honduras, Costa Rica y Nicaragua poseen una inflación entre 9 %-10.8 %, por el contrario, en Guatemala fue de 6.7 % y El Salvador de 3.5 %.

Según el buró de censo de EE. UU., desde 1980 hasta 2013, el tamaño de la población de centroamericanos en aquel país creció 9 veces, pasó de 354 000 a 3 200 000 de personas, de estos el 90 % provienen de El Salvador, Guatemala y Honduras.

Un beneficio del flujo migratorio son las remesas familiares que representaban para la economía de Honduras, El Salvador y Guatemala un 18.4 %, 16.6 % y 9.9 % del producto interno bruto (PIB), respectivamente. Aunque las remesas para Nicaragua representan un 9.4 % del PIB, el origen de las remesas se encuentra en Costa Rica, nación donde las remesas registra un 1.0 % del PIB.

La situación de las finanzas públicas de estos países era estable a excepción de Honduras y Costa Rica que rondaba el (-4.4 %) y (-5.8 %) de resultado financiero respecto de PIB. La deuda pública en Costa Rica y El Salvador sobrepasaban el 62 % del PIB y la deuda externa de Nicaragua y El Salvador era mayor del 35 % del PIB. El saldo de cuenta corriente fue

deficitario, Nicaragua y Honduras eran los más elevados, seguidos de Costa Rica y El Salvador. El menor déficit fue de Guatemala, todos los países tenían una cobertura de sus importaciones menor de 6 meses.

La apertura comercial de la región es significativa sobrepasando más del 50 % del PIB. Las exportaciones intrarregionales de Guatemala, El Salvador y Costa Rica son muy significativas, ya que representan al menos un cuarto del total. Por otro lado, Honduras y Nicaragua tienen un menor comercio intrarregional. Asimismo, las importaciones intrarregionales para Guatemala, Honduras y El Salvador representan al menos un quinto del total. Nicaragua tiene un 14.3 % y Costa Rica un 11.8 %.

En el caso del mercado de capital, la inversión extranjera directa era baja en El Salvador y Guatemala, con un ritmo constante en Costa Rica y Honduras y Nicaragua, países más dinámicos y con mayor atracción. La inversión de portafolio no era significativa, lo que señala poca profundidad en este tipo de mercado.

El crédito es importante en la economía de cada país. El ritmo de crecimiento del crédito fue alto en la región, excepto en El Salvador, sin embargo, ningún país supera el 6 % del PIB. Por lo anterior, se destacan las diferencias en cuanto a territorio, producto interno bruto (PIB), población, PIB per cápita, los vínculos de comercio exterior, la emigración y las remesas.

Excluyendo a Panamá, por ejemplo, Nicaragua, Honduras y Guatemala son los países con mayor territorio, colocando en el otro extremo a El Salvador. Por otro lado, Guatemala posee el mayor PIB y población, pero Costa Rica tiene el PIB per cápita más alto debido a que posee la menor población y el segundo PIB más elevado de la región seguido de El Salvador. En contraste Honduras y Nicaragua tienen poblaciones mayores que Costa Rica, pero un PIB per cápita menor. Panamá destaca en crecimiento económico, PIB per cápita, comercio y banca.

Deras (2012) realizó una evaluación de la integración regional mediante un modelo de gravedad ¹²⁴ que estudio la influencia de diversos factores en las exportaciones

¹²⁴ Deras (2012) creó un modelo de gravedad que buscó determinar la incidencia en las exportaciones intrarregionales de variables como el PIB, similitudes de ingresos, población, relaciones comerciales históricas, la distancia entre países, fronteras comunes, idioma, entre otras. Para ello dividió el periodo en dos tramos, uno entre 1980 y 1990 y otro entre 1991 y 2003, donde una variable ficticia permitió medir la incidencia en el mercado común desde la firma del Protocolo de Tegucigalpa.

intrarregionales en el periodo 1980-2003. Encontró que el PIB es estadísticamente significativo, el modelo sugiere que el PIB del país de origen y también del país de destino afectan positivamente el comercio entre los países del mercado común. También, la distancia relativa, como indicador proxy del transporte y los costos de transacción, es relevante, indica que el comercio intrarregional del mercado común disminuye cuanto más distantes están los países entre sí, tal resistencia comercial afecta la capacidad de realizar transacciones de un mercado a otro y podría reflejar el hecho de que es necesario mejorar la infraestructura. Además, sus resultados corroboraron la “hipótesis de similitud de ingresos de Linder”, la cual sugiere que “países con ingresos similares comerciarían más entre sí debido a patrones de demanda similares”. es decir, para el caso de los países del mercado común, cuanto mayor sea la diferencia absoluta de ingresos entre los miembros, menor será su comercio.

Entre otros hallazgos, es importante destacar que el modelo muestra que el acuerdo intergubernamental es estadísticamente significativo y tiene un impacto positivo en el comercio, el impulso dado por el Protocolo de Tegucigalpa ayudo a la liberalización del comercio, la reducción de los costos de transacción e incentivo el intercambio entre ellos. En resumen, el comercio intrarregional es explicado por cuatro fuerzas, dos fuerzas positivas o de atracción como lo son el crecimiento del PIB y por movimientos políticos hacia la integración o en su defecto a la liberalización del comercio; en contraste las dos fuerzas negativas o de resistencia, una la distancia entre los miembros como representación de los costos de transporte y de transacción incluso en la falta de infraestructura. Y la segunda es la diferencia en los ingresos de los países, que se vuelve una barrera para el comercio intrarregional ya que sugiere que las variaciones en los patrones de demanda entre los países pobres y menos pobres inhiben el crecimiento del comercio potencial (Deras, 2012).

Un matiz importante que debe ser contemplado son los diversos acuerdos de tipo económico abordados en las cumbres presidenciales donde, en 1990, se aprobó el programa de acción económica Paeca, el acuerdo multilateral transitorio de libre comercio en 1991, incluso la adhesión de Honduras al convenio arancelario y aduanero regional en 1992 junto a diversos mandatos y directrices económicas de los presidentes a sus propios gobiernos previos a la negociación y firma del Protocolo de Guatemala en 1993, véase la figura 20.

Por otro lado, Duran (2019)¹²⁵ cuantifica las barreras administrativas mediante el cálculo de equivalentes *ad valorem* asociados a las barreras administrativas que se interponen al comercio en Centroamérica y las iniciativas emprendidas para profundizar la unión aduanera. Además, entre otros, evalúa el efecto de programas de facilitación del comercio entre Guatemala y Honduras, y El Salvador, en lo que sería la unión aduanera entre los tres integrantes del Triángulo del Norte de Centroamérica.

Concluye que la unificación de los territorios aduaneros de Honduras y Guatemala impulsaría la producción y el comercio además incluiría una mayor recaudación tributaria por el aumento de las importaciones¹²⁶. Los efectos esperados sobre el empleo, la pobreza y la indigencia también serían favorables, al aumentar la ocupación y reducirse el número de hogares en situación de pobreza e indigencia en ambos países. Estos resultados se amplían cada vez que los territorios aduaneros se expanden. De modo que una unión aduanera entre los tres países del Triángulo del Norte de Centroamérica¹²⁷ resultaría de mayor beneficio en

¹²⁵ Duran (2019) en la línea de estudiar las barreras administrativas, como barrera no arancelaria al comercio intrarregional y en el contexto de una hoja de ruta para crear una unión aduanera y una estrategia para facilitar el comercio en la región. evaluó dichos costos administrativos. La propuesta para minimizar dichos costos fue un plan de facilitación del comercio basado no solo en el uso de aduanas exclusivas entre países llamadas aduanas binacionales, es decir, ambos territorios aduaneros se integraron en un único territorio (p.193). A partir de las estimaciones de equivalentes *ad valorem* sectoriales en el comercio bilateral, creo un modelo de equilibrio general computable, utilizando la base de datos del Proyecto de Análisis del Comercio Global (GTAP). Sobre esa base se realizaron simulaciones que recogen los posibles cambios en la política comercial en materia de facilitación del comercio sobre las relaciones comerciales entre países seleccionados (p.224).

¹²⁶ A nivel macroeconómico, se determinó que un programa de facilitación del comercio con un nivel de ambición alto, estimado como cortes del 60% en los equivalentes *ad valorem* de las barreras administrativas, permitiría aumentos en el PIB de Honduras y Guatemala del 0,4% y el 0,7%, respectivamente. Esto conduciría al aumento de las importaciones de bienes del 2,2% y el 1,4% en Honduras y Guatemala, respectivamente. Se producirían aumentos de las exportaciones de bienes del 2,2% y el 1,5% para los mismos países. Un menor nivel de ambición del programa de facilitación, con una reducción de los equivalentes *ad valorem* de un 30%, todavía traería aumentos del PIB de un 0,3% y un 0,2% en Honduras y Guatemala, respectivamente, con alzas de los flujos de comercio más acotadas, del 0,6% y el 0,8% en el caso de las exportaciones de Guatemala y Honduras, y del 0,4% y el 0,8% en el caso de las importaciones. Las estimaciones de bienestar para un escenario ambicioso, muestran que se obtendrían mejoras equivalentes al 0,9% y el 0,4% del PIB en Honduras y Guatemala, respectivamente. El mayor beneficio de bienestar se verifica en una mejora de la eficiencia distributiva, así como en los términos del intercambio y el aumento del empleo de mano de obra no calificada (Duran, 2019 p.225).

¹²⁷ La incorporación de El Salvador a la unión aduanera entre Guatemala y Honduras mostró variaciones positivas en las estimaciones para los tres países, con una variación del PIB combinado de entre un 0,3% y un 0,8% según se tratase un escenario menos o más ambicioso. De igual forma, el modelo reportó cambios positivos para el comercio, el empleo y el bienestar, incluso un tanto mayores en Guatemala y Honduras. En todos los casos las variaciones fueron mayores que en los escenarios de una unión aduanera sin El Salvador. Los sectores que reciben las mayores variaciones fueron los manufactureros, principalmente la agroindustria,

términos de producción y bienestar para todos los países miembros. De la misma forma, una expansión de dicha unión aduanera hacia todos los países centroamericanos tendría impactos positivos más amplios en beneficio de todos los miembros de dicha Unión en términos macroeconómicos, sociales y tributarios (Duran, 2019 p.226).

Martínez (2014), para el caso de El Salvador, encontró que practica un comercio intraindustrial¹²⁸ con Guatemala, Honduras y Costa Rica. Por el contrario, tenía un comercio interindustrial con Nicaragua y Panamá.

Espinoza (2020), en cuanto a exportaciones intrarregionales, muestra a Costa Rica como el país con mayor equilibrio de sus exportaciones hacia sus vecinos. Honduras está más vinculado con El Salvador y Guatemala, aunque Nicaragua tomó relevancia. El Salvador está más vinculado con Guatemala y Honduras. Guatemala, de igual manera, está vinculado con El Salvador y Honduras. Nicaragua exporta a El Salvador, seguido de Costa Rica y después a Guatemala. Finalmente, Panamá exporta a Costa Rica Nicaragua y Guatemala (véase la Tabla 7).

Tabla 7: Exportaciones intrarregionales en Centroamérica (porcentajes)

Países		GT	HN	SV	NI	CR	PA
Guatemala	GT		23.6	33.9	18.6	24.7	17.3
Honduras	HN	29.7		34.5	12.4	17.1	7.7
El Salvador	SV	36.9	36.0		41.7	12.9	11.5
Nicaragua	NI	14.0	24.1	16.3		20.2	18.5
Costa Rica	CR	12.8	11.5	10.4	21.7		45.0
Panamá	PA	6.6	4.8	4.9	5.6	25.1	

Fuente: Espinoza (2020).

la química y la petroquímica, los metales y productos derivados, las maquinarias y equipos, y otras manufacturas. Se destaca que gran parte de estos sectores son los que poseen mayor incidencia en el comercio intracentroamericano. En el escenario ambicioso, Guatemala aumenta la variación positiva en el PIB del 0,4% al 0,6% y Honduras, del 0,7% al 0,9%. Por su parte, El Salvador aumenta su PIB entre un 0,5% y un 1,2%, según se trate de un programa de facilitación del comercio menos o más ambicioso.

¹²⁸ Comercio interindustrial entre países: exportación/importación de productos entre distintas ramas industriales (café por automóviles;). Comercio intra-industrial entre países: exportación/importación de productos que pertenecen a la misma rama de actividad económica (café por café; automóviles por automóviles).

Dos hechos influyeron en el cambio de los patrones comerciales y financieros de los países de la región. Primero, las preferencias nacionales por la apertura económica, la privatización y la liberalización comercial en cada Estado. Segundo, la reactivación y reestructuración del proceso de integración económica de los países de Centroamérica.

La interdependencia económica se sustenta en el comercio exterior de bienes, el mercado de activos financieros, la apertura a capital foráneo y la globalización financiera.

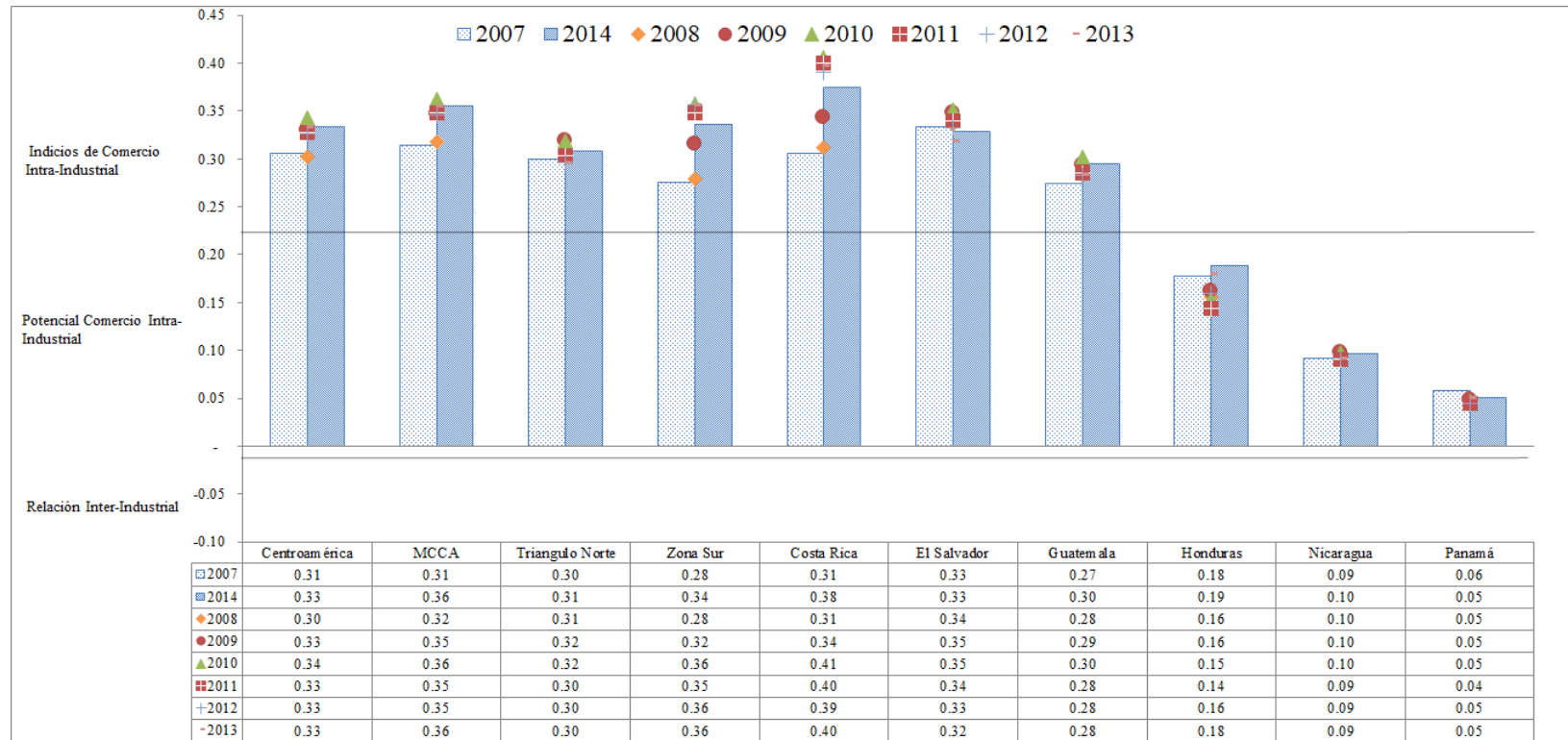
Esta interdependencia se mide con cuatro índices, estos son: i) índice de apertura de la cuenta de capital (Kaopen), ii) índice de globalización financiera (IGF), iii) índice de diversificación financiera (IGLL NR FIN) y iv) índice de comercio (IGLL COM)¹²⁹.

Según los cálculos realizados en esta investigación, en el caso del comercio de bienes, según el IGLL COM existen diferentes tipos de comercio. Costa Rica, El Salvador y Guatemala poseen un comercio intraindustrial a diferencia de Honduras, Nicaragua y Panamá con un comercio más tradicional.

Los países de la región practican un comercio de bienes con indicios de intraindustrial que lo explica el fuerte comercio entre ellos de bienes similares en contrario de su relación con el resto del mundo donde su comercio es más cercano al clásico comercio interindustrial.

¹²⁹ Se calculan cuatro índices, el primero es llamado Índice Grubel-Lloyd IGLL del comercio de bienes que busca identificar el tipo de comercio según sus dotaciones factoriales, se analiza el comercio bilateral entre dos países, para identificar si practica un comercio intra industrial o interindustrial. La información proviene de la base de datos de comercio exterior de Sieca. El segundo, mediante una analogía al comercio de bienes, es un índice del comercio de activos externos, llamado índice de Grubel-Lloyd del comercio de activos. La información proviene de la base de datos de Lane y Ferreti (2007) "The External Wealth of Nations Mark II: Revised and Extended Estimates of Foreign Assets and Liabilities, 1970 2011". y de la Posición de Inversión Internacional que publica Secmca según recomendaciones del manual de balanza de pagos. El tercero es el Índice de apertura de la cuenta de capital, llamado índice de Chinn-Ito (Kaopen), este índice que mide el grado de apertura de la cuenta de capital de un país. KAOPEN se basa en las variables ficticias binarias que codifican la tabulación de las restricciones a las transacciones financieras transfronterizas informadas en el Informe anual sobre acuerdos cambiarios y restricciones cambiarias (AREAER) del FMI. Su cálculo y publicación está a cargo de los autores y alojados en el sitio web de la universidad estatal de portland, EE.UU (https://web.pdx.edu/~ito/Chinn-Ito_website.htm). El cuarto es el Índice de globalización financiera, llamado Índice Lane y Milesi-Ferretti (L_MF): El indicador calcula la acumulación de activos y pasivos extranjeros como porcentaje del producto interno bruto (PIB). La información proviene de la base de datos de Lane y M. Ferreti (2007) —The External Wealth of Nations Mark II: Revised and Extended Estimates of Foreign Assets and Liabilities, 1970 2011. La metodología de estos cuatro índices se explica en el anexo 3. Véase anexo metodológico.

Figura 26 Centroamérica: Comparación de índice de Grubel-Lloyd comercial 2007-2014



Notas: Centroamérica: GT, ES, HN, NI, CR, PA. MCCA: GT, ES, HN, NI, CR.

Triángulo norte: GT, ES, HN.

Zona Sur: CR, NI

Fuente: Cálculos propios. Véase anexo 3.

A nivel de país, existen diferencias y matices del tipo de comercio que practica según el destino de las exportaciones, ya sea al MCCA o al resto del mundo. En particular, dentro del comercio de bienes, Costa Rica y El Salvador tienen fuertes indicios de comercio intraindustrial, tanto para el mercado común centroamericano como al resto del mundo. Guatemala y Honduras también practican un comercio intraindustrial dentro del MCCA, pero interindustrial al resto del mundo. Nicaragua y Panamá practican un comercio interindustrial, tanto con el MCCA como al resto del mundo.

Por otra parte, en el mercado de activos financieros, la apertura de la cuenta de capital y mayor grado de globalización financiera no implica mayor comercio bilateral de activos, los flujos financieros son poco diversificados.¹³⁰

Los flujos *diversificados* son menos importantes que los flujos de *No diversificados* a excepción de Panamá debido a su condición de centro financiero internacional. Los flujos bidireccionales son menos importantes que los flujos unidireccionales a excepción de Panamá y Nicaragua.

Guatemala, Panamá y Costa Rica desde la década de los años noventa han tenido un comercio bilateral de activos con tendencia a la diversificación. En particular, Guatemala es la economía con el PIB más grande de la región con cierto desarrollo de su mercado de valores. Panamá es un centro financiero global consolidado y una ruta marino-comercial internacional. En cuanto a Costa Rica, sus reformas al mercado de valores, el desarrollo de instituciones y más y mejor oferta de títulos en bolsa la colocan como la economía de mayor volumen de transacciones de la región sobre Panamá y El Salvador. Este último país también ha desarrollado sus normas e instituciones, sin embargo, la oferta de valores todavía es pequeña. En contraposición, en Nicaragua y Honduras su comercio bilateral de activos es más tradicional, aunque creciente con la ampliación de sus mercados de capitales.

En respaldo de esta interpretación, diversos estudios sobre Centroamérica enfatizan: 1) la apertura, crecimiento, consolidación e internacionalización del sector bancario, la creación de conglomerados financieros, regionalización bancaria, el uso de *offshore* sin restricciones,

¹³⁰ Por analogía el comercio interindustrial es entendido como el flujo unidireccional del comercio de activos o *flujos de Desarrollo*. Por otro lado, el comercio intraindustrial es similar al comercio bilateral de activos, entendido como el intercambio mutuo de las demandas diferenciadas para la producción futura.

el crédito al sector privado y la profundización financiera; 2) la estabilidad macroeconómica e incipiente supervisión financiera, las reformas promercado (privatizaciones, acuerdos comerciales, leyes de beneficios fiscales), la apertura de la cuenta de capital, la globalización financiera, la inversión extranjera directa y el binomio emigración-remesas; como fuerzas que empujan hacia una mayor integración financiera e inciden en los ciclos económicos de la región. Además, destaca el comercio regional y con socios como la Unión Europea UE y EE. UU. como un canal con efectos positivos en los ciclos económicos (véase Rodlauer y Schipke [2005], Morales y Schipke [2005], Fiess [2007], Roache y Gradzka [2007], Desruelle y Schipke [2008], Roache [2008] y Galindo *et al.* [2010]).

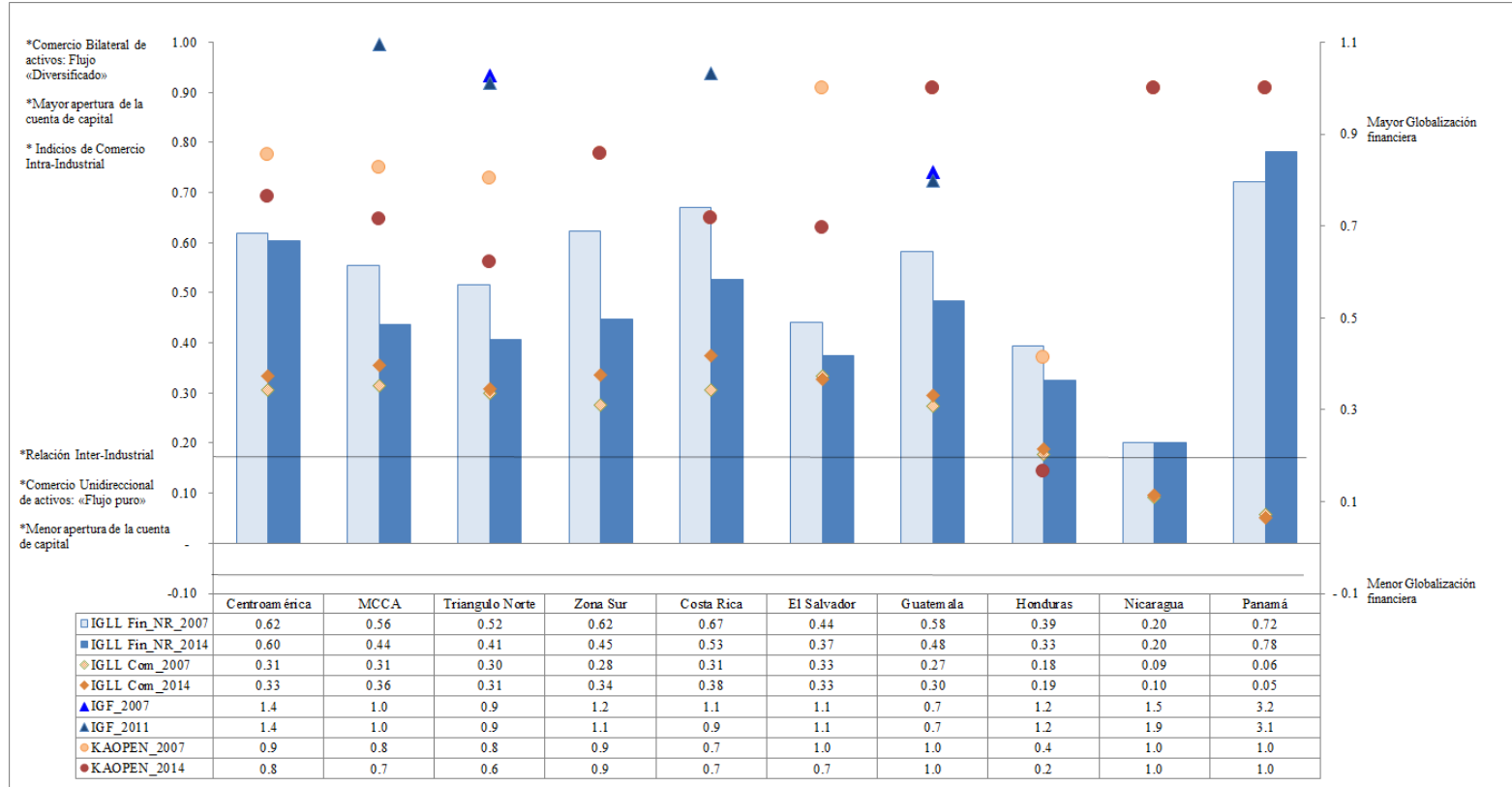
Algunos factores domésticos y externos que explican en parte el estado actual de la integración económica y financiera de Centroamérica son:

1. Domésticos (*Pull*): Regular crecimiento económico; aumento del crédito al sector privado en la economía; mayor inversión, tanto privada como pública; acuerdos comerciales con socios estratégicos o buscando nuevos mercados; regular estabilidad macroeconómica; política económica promercado: privatización, desregulación, eliminación de control de precios; regulación y supervisión de riesgos nacionales.
2. Externos (*Push*): Apertura de la cuenta de capital y la globalización financiera; simetría de choques externos con EE. UU.; correlación de ciclos económicos intrarregional; fuerte comercio extrarregional; auge de comercio intrarregional; emigración regional y extrarregional; importante flujo de remesas a la región; regionalización bancaria; entrada de flujo de capital; entrada de banca internacional.

Los sistemas bancarios constituyen los principales componentes de los sistemas financieros en los países de Centroamérica. Estos han atravesado desde 1990 al menos cuatro fases: a) apertura, b) expansión, c) estabilización y d) consolidación.

Figura 27 Centroamérica: interdependencia económica 2007-2014

Índice de globalización financiera, índice de apertura de cuenta de capital, índice de diversificación financiera e índice de tipo de comercio intraindustrial/interindustrial 2007-2014.



Notas: Centroamérica: GT, ES, HN, NI, CR, PA. MCCA: GT, ES, HN, NI, CR.

Triángulo norte: GT, ES, HN.

Zona Sur: CR, NI

Fuente: Cálculos propios. Véase anexo 3.

Figura 28 Centroamérica: interdependencia económica 2014

Índice de globalización financiera, índice de apertura de cuenta de capital, índice de diversificación financiera e índice de tipo de comercio intraindustrial/interindustrial 2014.



Notas: Centroamérica: GT, ES, HN, NI, CR, PA. MCCA: GT, ES, HN, NI, CR.

Triángulo norte: GT, ES, HN.

Zona Sur: CR, NI

Fuente: Cálculos propios. Véase anexo 3.

La primera fase reformuló la arquitectura de los mercados financieros que fue influenciada por la nueva ola de políticas económica que favoreció la globalización financiera y la apertura de la cuenta de capital. Además, se promulgaron o reformaron al menos 61 leyes y reglamentos relativos a la banca, seguros y valores del sistema financiero, lo que incluye la ley orgánica de los cinco bancos centrales del MCCA (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua). De todas las nuevas regulaciones, 41 de estas se dieron entre 1900-2000 y 21 entre 2001-2004.

La expansión de las casas bancarias fue fomentada por la fuerte desregulación (por ejemplo, la privatización de los bancos en Nicaragua y El Salvador), rápida liberalización de los mercados y la apertura de los servicios bancarios. Posteriormente, se fortaleció a las entidades responsables de supervisión bancaria, se establecieron los primeros esquemas de seguro de depósitos bancarios y se regularon áreas nuevas como el mercado de seguros, pensiones, fondos de inversión, valores y la actividad bursátil.

Los sistemas bancarios experimentaron un aumento, los bancos pasaron de 47 en 1990 a 111 en 1997. Después se inició un proceso de consolidación (quiebras, fusiones y adquisiciones) en el ámbito local y regional entre 1998- 2007.

“A principios de 2003 existían en la región 442 entidades financieras, 4 sistemas o mecanismo de seguro de depósitos, 9 bolsas de valores y 156 puestos de bolsa, 115 sociedades de seguros, 21 fondos de pensiones, 130 casas de cambio y 13 entes supervisores” (Secmca, 2003 p.11).

Además, se produce la entrada de bancos internacionales entre 2004-2007. Finalmente, la consolidación bancaria se acentúa entre 2008-2014 operando 69 bancos al final de este periodo¹³¹.

¹³¹ Dubón (2008) señala que la región consolidó activos entre 1998- 2007 por un total de US\$29,068.8 millones, de los cuales, el 46% correspondió a la consolidación de activos en el sector bancario salvadoreño, y casi el 20% en cada uno de los casos de Guatemala y Honduras. Reflejan al menos 63 procesos de fusión/adquisición o cambio de denominación bancaria y 19 quiebras/liquidaciones bancarias ejecutadas por las autoridades. Las adquisiciones que hiciera la banca internacional de grupos bancarios locales operando regionalmente ocurridas entre 2005- 2007 totalizaron una venta de bancos por aproximadamente US\$6,500 millones, lo que significó una movilización de activos en ese periodo por un valor de US\$22,000 millones.

En cierta medida incidió la salida de los bancos internacionales que fueron afectados en la crisis financiera global, pero balanceada con la expansión de la banca regional que reemplazó a los bancos salientes¹³².

Existe una concentración de la propiedad de los bancos, aunque existen diferencias en la profundidad y concentración de los activos que están en manos de capital nacional y regional *versus* los que están en manos de extranjeros. La penetración de la banca extraterritorial en la región es alta y heterogénea por país. Además, como resultado de fusiones y adquisiciones la actividad bancaria está concentrada en pocos bancos a excepción de Panamá. La banca regional es importante, según el CMCA, representa entre los activos totales del sistema bancario regional un 51 % en el año 2014.

Para los países centroamericanos, el crédito total como proporción del PIB creció. En la última década el crédito total a la economía aumentó en promedio 1.5 % del PIB en todos los países a excepción de El Salvador. La profundidad del crédito es mayor en Costa Rica y Honduras. La dinámica de crecimiento es mayor en Nicaragua y menor en El Salvador (ver Tabla 10 en Anexo 4).

El crecimiento de los flujos de inversión a Centroamérica es notable. En 1990 representaban un 7.9 % y en 2014 fue de 20.7 % del PIB. La IED (Inversión Extranjera Directa) tiene como mayor destino a Nicaragua, Costa Rica y Honduras, cerca del 4 % y es menor en Guatemala y El Salvador con un 2 % del PIB. En cuanto a la inversión de portafolio, el mercado de valores está limitado por su tamaño, la baja profundidad y la poca diversidad de títulos valores para inversiones de portafolio, lo que incluye los mercados de divisa y deuda pública (ver Tabla 11 en Anexo 5 y Tabla 12 en Anexo 6).

Las remesas son uno de los canales de transmisión de los ciclos económicos investigados por Roache (2007) debido a la importancia relativa de estos ingresos en la economía de los países centroamericanos. Honduras, El Salvador y Guatemala tienen un 18.4 %, 16.6 % y 9.9 % de peso respecto del PIB siendo EE. UU. la principal fuente. En el caso de Nicaragua, es Costa Rica el principal emisor cuyos ingresos representan un 9.4 % del PIB. En el caso de

¹³² En el sistema bancario de Centroamérica en 2014 operaron en la región 18 bancos regionales, 10 de capital internacional y 8 de capital regional (Secmca, 2014).

Costa Rica y Panamá las remesas no representan un ingreso importante (ver Tabla 13 en Anexo 7 y Tabla 14 en Anexo 8).

Estos flujos de dinero tienen como base la emigración de importantes segmentos de la población del triángulo norte con destino EE. UU. y partes de la población de Nicaragua cuyo destino es Costa Rica. La migración es un fenómeno muy importante para Centroamérica. El Salvador con una población de 6 400 000 de personas en 2015, residen solo en EE. UU. alrededor de 1 300 000, Guatemala registra con 0 900 000 y de Honduras con 0 600 000 de personas aproximadamente. Nicaragua reporta 0 300 000 y Costa Rica 0 080 000 (ver Tabla 15 en Anexo 9).

En cuanto a la apertura comercial de los países, con la adopción de políticas económicas que permitieron reducir los aranceles, incluso en el caso de El Salvador de reducirlos unilateralmente, sumado a la promoción de exportaciones llevó a los países a estar vinculados no solo al comercio regional de antaño, sino a los flujos comerciales derivados de la globalización económica (ver Tabla 16 en Anexo 10).

Los países de Centroamérica son economías pequeñas y abiertas, los tamaños de sus mercados son similares y tiene a EE. UU. como principal socio comercial. Existe un flujo de emigración y remesas que puede considerarse como una movilidad laboral trunca. Los choques externos tienen cierta simetría vía exportaciones, catástrofes naturales y cambios en los términos de intercambio. El sistema bancario es el componente más desarrollado de sus sistemas financieros, poseen cierto grado de dolarización financiera y ha avanzado en la regulación y supervisión local.

En resumen, se identifica que la apertura de las economías, la orientación exportadora, la emigración y las remesas de Guatemala, Honduras y El Salvador, entre otros factores alientan una mayor convergencia de intereses económicos entre ellos. Costa Rica y Nicaragua convergen en comercio exterior con ellos, pero difieren en la orientación exportadora, emigración y remesas.

3. Las nuevas preferencias nacionales de Guatemala, Honduras y El Salvador

La nueva agenda común con los cinco pilares (social, económica, la seguridad regional, el cambio climático y los desastres y el fortalecimiento de la institucionalidad) mantiene una característica clave, la cual en su época original fue una fortaleza y a través del tiempo, de forma gradual, se ha convertido en una debilidad: el mecanismo de la alta política (soberanía, intereses nacionales y militar) para una agenda compleja y una institucionalidad fragmentada.

Según el Protocolo de Tegucigalpa, formalmente la reunión de presidentes es el órgano supremo para definir y dirigir la política centroamericana, establecer las directrices sobre la integración regional y disposiciones necesarias para que cumplan sus propósitos los organismos regionales de cooperación funcional del SICA. Otra característica clave de la reunión de presidentes es la de armonizar la política exterior de sus Estados, para lograr tal propósito delega en el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores la coordinación principal. En este órgano de coordinación, todos los Estados poseen un voto y las decisiones sobre cuestiones de fondo deben adoptarse por consenso y en caso de existir duda sobre si una decisión es de fondo o de procedimiento, esta se resuelve por mayoría de votos. Esto confiere a todos los miembros poder de veto en todos los temas.

Por otro lado, el Protocolo de Guatemala crea el Comieco como órgano competente para tratar los asuntos de la integración económica, por lo que es el encargado de la coordinación, armonización, convergencia o unificación de las políticas económicas de los países. El Comieco formula una propuesta de política y directrices para el Subsistema de Integración Económica Centroamericana que debe someterse a aprobación de la reunión de presidentes. Las decisiones del Comieco y la del resto de los órganos del subsistema económico se adoptan mediante el consenso de sus miembros. En caso de que no exista consenso, esto no impide la adopción de decisiones por algunos de los países, pero solo tienen carácter vinculante para estos. En la práctica, los países buscan sortear el posible poder de veto de algunos de sus miembros.

A esta situación dual se agrega lo que el informe del Cepal-BID llamó la contradicción entre el sistema institucional y el presidencialismo colectivo (mayores poderes y poco control legislativo o judicial). Si se asume que el SICA debe dar seguimiento y coordinar la ejecución de todas las decisiones adoptadas en las reuniones de presidentes, además, si se considera

que los presidentes de cada país poseen mayores prerrogativas para definir las preferencias nacionales reflejadas en su política exterior y su política económica internacional. Asimismo, si a esta situación se suma un mecanismo de negociaciones interestatales poco eficiente con resultados parciales y acuerdos incompletos que provoca una distribución difusa de los costos y beneficios de estos acuerdos.

Al tener un acuerdo intergubernamental incompleto, combinado con un sistema institucional multidimensional, disperso o fragmentado y organismos con autonomía funcional, esto provoca al menos cuatro formas institucionales para cumplir los acuerdos pactados.

La primera aborda un tema regional que se basa en un punto de vista ideológico (nacionalismo-federalismo-colonialismo-imperialismo). En la segunda, la elección institucional se presenta en una gestión tecnocrática de los acuerdos. La tercera opta por crear mecanismos comunes para evitar obstrucción o favoritismo por alguno de los miembros. La cuarta opción, aquí denominada *acción unilateral*, se crea debido a que existe un acuerdo poco eficiente, los Estados eligen actuar de forma unilateral, ya que según su consideración le provoca mayor retribución según sus preferencias nacionales.

A continuación, se presentan dos casos ejemplares de dos tipos de preferencias nacionales, uno acerca de la divergencia en política migratoria y otro acerca de la convergencia en la política de facilitación del comercio.

Facilitación del comercio y unión aduanera

La OMC en 2013 logró el acuerdo de facilitación del comercio cuyo objetivo es agilizar el movimiento, el levante y el despacho de las mercancías, incluidas las mercancías en tránsito. La interdependencia económica de los Estados centroamericanos se sustenta en el comercio regional de bienes. Estos intereses económicos son compatibles con los compromisos de la OMC y el comercio internacional. Entre 2015 y 2017, los países miembros del SICA se comprometieron por cumplir ante la OMC.

En 2015 aprueban la Estrategia Centroamericana de Facilitación del Comercio y Competitividad con Énfasis en la Gestión Coordinada de Fronteras. En 2017 se aprueba la

nueva agenda común, ahí en el pilar de la integración económica se comprometen con la estrategia de facilitación del comercio.

La facilitación comercial supone: “Una opción para acelerar parte de la agenda del establecimiento de la Unión Aduanera por el punto de menor resistencia y el que se puede abordar con más consenso y pragmatismo” (Secmca, 2021 p. 46). Esto se debe a que en el año 2007 se firmó el Convenio Marco para el Establecimiento de la Unión Aduanera Centroamericana, modificado en 2009 por El Salvador y Guatemala.

Por otro lado, Guatemala y Honduras crean un marco para la integración profunda entre 2014 y 2017 y en 2018 se une El Salvador. Aún no entran Nicaragua, Costa Rica y Panamá. Está en ejecución la implementación de una factura y declaración única llamada Factura y Declaración Única Centroamericana (Fyduca).

Asimismo, reviven el proyecto de unión aduanera, matizado con la facilitación comercial, impulsando una hoja de ruta, aunque existe una programación, la fecha para armonizar y crear un arancel externo común puede prorrogarse hasta 10 años.

“El marco general y el protocolo habilitante para el proceso de integración profunda definen: a) el objeto, que es establecer una unión aduanera entre sus territorios congruente con la integración económica centroamericana; b) la gobernanza del proceso y las instancias implicadas en su desarrollo; c) el rol de la SIECA; d) el fondo estructural y de inversiones para la Unión Aduanera; e) el marco de relaciones con los demás estados miembros del subsistema de la integración económica centroamericana; y f) el desarrollo de las medidas y acciones necesarias para alcanzar el libre tránsito de personas” (Sieca-Secmca-BCIE, 2021 p. 47).

Debido a que es una decisión entre países del SICA, se privilegia la negociación intergubernamental con apoyo administrativo de la Sieca, pero basada en ronda de negociación entre los representantes de los países en el formato de mesas técnicas (aduanas, migración, tributos, medidas sanitarias y fitosanitarias, seguridad, origen y aranceles). Asimismo, se crea una instancia ministerial de la unión aduanera entre Guatemala y Honduras, se incorpora después El Salvador. La elección institucional no es supranacional, sino intergubernamental.

La política migratoria regional

El protocolo habilitante para el proceso de integración profunda tiene como objetivo el libre tránsito de mercancías y personas naturales entre los territorios de los Estados parte. Estos

acuerdos son compatibles con la unión económica y con la unión aduanera que se plantearon en el protocolo de Guatemala.

Aunque la reunión de presidentes define la política exterior de la región, las divergentes preferencias nacionales en temas como la emigración han llevado a cada Estado según sus intereses a actuar, de forma unilateral, en su relación con EE. UU., potencia hegemónica externa.

En particular, como se estableció, la emigración de población de Guatemala, Honduras y, principalmente, El Salvador hacia los EE. UU., es un fenómeno complejo. Por diversos factores económicos, de seguridad u otros, flujos de personas cada año llegan a territorio estadounidense de forma irregular y se quedan en este país de manera ilegal.

En la política doméstica de EE. UU. este es un tema sensible tanto por motivos económicos, debido a que necesitan mano de obra para su economía, como por motivos electorales, debido al rechazo de ciertos sectores de la sociedad a estas poblaciones que viven de forma irregular en este país. El aumento de estos flujos de personas en las fronteras se vuelve crisis migratorias para las autoridades de ese país.

La región centroamericana también ha tenido crisis migratorias, tanto de emigrantes de origen regional como extrarregional. Estas últimas derivadas de flujos de población no centroamericana que utilizan el territorio de algunos de los países de la región como lugar de tránsito hacia los EE. UU.

Ejemplo de crisis migratoria en la frontera de EE. UU. fue la crisis humanitaria del 2014 con el aumento de infantes emigrantes no acompañados¹³³. Por otra parte, en el caso de la región entre 2015-2016 se generó una crisis con el flujo de emigrantes cubanos entre las fronteras de Panamá, Costa Rica y Nicaragua. Esto derivó en la suspensión unilateral y temporal de Costa Rica en el SICA por la negativa de Nicaragua a discutir la crisis migratoria¹³⁴.

¹³³ Véase CRS (2016) y CRS (2019).

¹³⁴ Véase Murillo (2016); EFE (2015); CB24 (2015). Otro tema emergente es el inicio de relaciones diplomáticas con la República Popular de China por parte de Panamá, El Salvador y República Dominicana que se unen a Costa Rica, que estableció relaciones en 2007, ha provocado reacciones de EE. UU. que aún no

En la coyuntura 2018-2019 se generó una nueva crisis con la aparición de masivas caravanas de emigrantes hacia EE. UU. En este caso, Guatemala, Honduras y El Salvador fueron presionados para firmar acuerdos migratorios *ad hoc* con EE. UU., con el fin de detener el flujo migratorio *so pena* de retención de ayuda oficial e imposición de penalidades como aumento de aranceles o restricción de remesas¹³⁵.

Al contrario de sus socios, coyunturas nacionales prevalecieron en Nicaragua¹³⁶, Costa Rica¹³⁷ y Panamá¹³⁸. A pesar del diálogo o consultas entre pares de países, no existió una directriz regional de la reunión de presidentes en este caso.

Tampoco una coordinación entre Guatemala, Honduras y El Salvador que se basa en sus marcos jurídicos, migratorios y aduanales. Los Estados eligieron actuar de forma unilateral, ya que consideraron que tenía mayores ventajas negociar con EE. UU. de manera bilateral, que desde una posición regional o grupal.

La acción unilateral de los estados

La conformación histórica de las preferencias nacionales de cada país está influenciada por los grupos de presión, los regímenes políticos y los clivajes económicos y políticos locales. Además, poseen cierta influencia los choques económicos externos y la política exterior de Estados extranjeros. Como se ha expuesto, la trayectoria histórica no es lineal ni por etapas, sino un vector multicausal de diversas variables que convergen en un patrón similar.

se traducen en restricciones comerciales o políticas. La Unión Europea o alguno de sus países miembros aporta ayuda técnica y financiera a ciertos temas estratégicos, tanto a los países como a entidades supranacionales de la región.

¹³⁵ Guatemala firmó un “acuerdo de tercer país seguro” con EE. UU. el 26 de julio de 2019; El Salvador firmó uno con EUA el 20 de septiembre de 2019; y Honduras firmó otro con EE. UU. el 26 de septiembre de 2019 (véase; Silva [2020]; Riaño [2020]; AFP [2019]; Ximénez [2019]).

¹³⁶ Desde las protestas de abril del 2018, en contra de una reforma a la seguridad social, el gobierno de Daniel Ortega ha sido acusado, por diversos informes, de conculcación de los derechos políticos de opositores a su gobierno. Se agrega la posterior recesión económica en 2018, 2019 y los efectos del COVID-19 en 2020 (ver Gutiérrez [2019]; Forbes Staff [2020]; Calero [2020] y Calle [2020]).

¹³⁷ En el caso de Costa Rica, Carlos Alvarado gestiona un gobierno de *unidad nacional* ante una crisis fiscal, mediante alianzas impulsa una reforma impositiva, que ha llevado a gestionar diversos intereses corporativos y relaciones de poder entre órgano (ejecutivo-legislativo), donde los conflictos se amplifican en el contexto del COVID-19 (véase OPNA, 2019, 2020).

¹³⁸ En el caso de Panamá, se está investigando judicialmente a dos expresidentes por corrupción (similar a los casos de Guatemala y El Salvador) (véase BBC [2018]; BBC [2019]; El País [2020] y Hernández [2019]).

Con una nueva configuración de las preferencias nacionales y dado un acuerdo intergubernamental ambiguo, trunco y abierto, combinado con un sistema institucional multidimensional, disperso o fragmentado y organismos con autonomía funcional, esto provoca al menos cuatro formas institucionales para cumplir los acuerdos pactados.

La primera aborda un tema regional que se basa en un punto de vista ideológico. En la segunda, la elección institucional se presenta en una gestión tecnocrática de los acuerdos.

La tercera opta por crear mecanismos comunes para evitar obstrucción o favoritismo por alguno de los miembros. La cuarta opción, aquí denominada *acción unilateral*, se crea debido a que existe un acuerdo poco eficiente, los Estados eligen actuar de forma unilateral, ya que según su consideración le provoca mayor retribución según sus preferencias nacionales.

La acción unilateral estaba implícita en el Protocolo de Guatemala, pero ante los resultados de la integración regional y cambios en las preferencias nacionales conllevó a cada estado a crear su propia trayectoria según sus nuevos intereses económicos derivados de nuevas formas de interdependencia económica regional y global. Además, influyó la nueva configuración de su régimen político y sistema de partidos políticos en la era democrática y algunos rasgos de sus elites empresariales.

4. Las trayectorias de Guatemala, Honduras y El Salvador

Aquí se presentan las trayectorias que cada país tomó, enfatizando la nueva configuración de su régimen político y sistema de partidos políticos en la era democrática y algunos rasgos de sus elites empresariales, factores que inciden en las preferencias nacionales.

Decisión doméstica de Guatemala

Guatemala tiene un rol muy importante en la integración regional por su apoyo a la creación de la Odeca como mecanismo de cooperación política entre iguales. Además, a pesar de sus periodos de crisis política interna, mantuvo la iniciativa de reformar la Odeca y adaptarla al nuevo proyecto de integración económica.

El apoyo a la firma del Tratado Multilateral y después la inclusión a última hora de Guatemala en el Tratado de Asociación Económica con El Salvador y Honduras presionaron a Nicaragua y Costa Rica, lo que derivó en la negociación para formular el Tratado General

de Integración. Posteriormente, con la implementación del tratado General es la sede de la secretaría técnica que apoya la integración económica centroamericana.

Con la liberalización del comercio intrarregional y el régimen de industrias, Guatemala se vio beneficiada junto con El Salvador y Costa Rica. Además, el Banco Central de Guatemala fue el agente financiero del Fondo Centroamericano de Estabilización Monetaria (Focem).

En la crisis derivada de la gestión de los costos y beneficios del comercio y la industrialización regional fue aliada de El Salvador. En las negociaciones del *modus operandi* apoyó ocasionalmente la posición de El Salvador, sin embargo, ante la salida de Honduras del mercado común, con la reestructuración del comercio regional y franqueando las limitaciones de vías de conexión y transporte, le favoreció un trato bilateral con Honduras y un trato regional con el resto de los países centroamericanos.

En la década de los años 1970 y 1980 fue impactada por la crisis del aumento de los precios del petróleo, la crisis derivada de la ruptura del patrón dólar oro que llevó a los países a acumular déficit en su cuenta corriente que después fueron financiadas con deuda, generalmente externa, también fue influenciada por la caída de los precios del café. Su guerra civil, el régimen autocrático y los golpes de estado militar en la década de los años 1980 fue el marco nacional donde se gestó el llamado a una Asamblea Constituyente y las elecciones presidenciales que llevaron al poder a civiles.

Frente a esta dinámica interna, las preferencias nacionales están influenciadas no solo por los caudillos militares, los partidos y los gobernantes electos, sino por grupos empresariales como el Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras (Cacif).

El golpe de estado de Efraín Ríos Montt tenía el apoyo de las elites económicas, apoyaron una reforma tributaria y medidas de ajuste fiscal, la ambición de permanecer en el poder llevó a otro grupo de militares a dar un golpe de estado y abrir el camino a una Asamblea Constituyente. El presidente Vinicio Cerezo fue electo en 1985, distante de las elites económicas, sufrió dos intentos de golpe de estado en 1988, con alguna evidencia de apoyo logístico y financiero de la facción agrícola de la élite económica. El siguiente presidente electo fue Jorge Serrano Elías, que tenía poca influencia en la Asamblea Legislativa. En mayo

de 1993 ejecuta un golpe de estado a los poderes judicial y legislativo, lo que provoca la pérdida de apoyos en las elites económicas, partes del ejército y todos los partidos políticos. Con la renuncia de Serrano se elige al procurador de derechos humanos, Ramiro de León Carpio como presidente para el periodo.

La crisis política apalancó una reforma política, el Congreso aprobó y después el electorado ratificó una reforma constitucional que fue apoyada por Cacif¹³⁹. Finalmente, en 1995, Álvaro Arzú, líder del Partido de Avanzada Nacional (PAN) y miembro de algunas de las familias oligárquicas más prominentes de Guatemala fue elegido presidente y asumió el cargo en 1996, con una mayoría en la Asamblea Legislativa. Para diciembre de 1996, su gobierno había negociado el fin de la guerra civil guatemalteca.

El giro hacia la democracia iniciado en 1985, que no representó un quiebre profundo, fue suficiente para llevar al país a un nuevo momento político. Font (1994) señala que, dependiendo de la perspectiva adoptada, la situación política guatemalteca puede ser caracterizada como de rígido inmovilismo o de incomprensible fluidez. La primera posición define la historia reciente de Guatemala como un conflicto que se mantiene en sus rasgos más esenciales, aunque sufra múltiples oscilaciones en el tiempo. La segunda, desde una perspectiva más coyuntural apuntaría a una notable fluidez en la construcción y desmembramiento de dinámicas coalicionales¹⁴⁰.

Mack y Erazo (2006) señalan que sistema de partidos políticos en Guatemala es endeble, existe una tendencia al multipartidismo basado en partidos inexistentes o desestructurados

¹³⁹ Las enmiendas incluyeron una reducción en los términos presidenciales y del Congreso, una reducción en el tamaño del Congreso, una limitación en el poder de la legislatura sobre la selección judicial, una reforma electoral que hizo menos probable que el presidente tuviera una mayoría o pluralidad en la legislatura, un aumento en el tamaño del poder judicial y, una disposición que prohíbe al banco central prestar a cualquier institución estatal (Novales, 2002 pp. 25-26).

¹⁴⁰ Entre los actores identificado por Font en 1994 se destacan: Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras (Cacif), los dos sectores del Ejército (*constitucionalista*, *ortodoxo*), la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG) y el gobierno. En un segundo nivel se menciona la iglesia católica, los movimientos populares-mayas, los partidos del centro-reformista y los de la nueva derecha. Los partidos políticos identificaban tres grandes bloques: centro-reformista, la nueva derecha y la derecha tradicional. En las elecciones presidenciales de 2015, algunos de estos actores habían pasado a un segundo plano o desaparecidos, por ejemplo, la URNG se ha vuelto minoría en el congreso, en 2015 obtuvo 2/158 diputados. Ha emergido actores de segundo nivel como la Alianza Evangélica (se estima que existen veintisiete mil iglesias evangélicas en el país), donde el 41% de la población se declaró evangélica. También han emergido grupos de presión con poder económico y político como Guatemala Inmortal, la Liga Pro-Patria, grupos que hacen *lobby* en EE. UU.

que padecen de una alta volatilidad electoral. Se agrega además un número alto de instituciones partidarias que se combina con un bajo índice de pluralismo político. En 2005, existían 71 agrupaciones políticas pero que representan a muy pocos sectores de la población.

Fortín (2016), plantea que la combinación de instituciones del sistema político y electoral de Guatemala ha exhibido cuatro características importantes desde su entrada en vigor en 1985: i) un sistema de partidos endeblemente institucionalizado; ii) un alto multipartidismo; iii) desproporcionalidad; y iv) una baja identificación del electorado con sus representantes¹⁴¹.

González (2018) da cuenta de la *normalidad* del sistema político de Guatemala: i) el partido gobernante pierde las elecciones presidenciales siguientes; ii) el candidato presidencial que obtiene el segundo lugar gana la elección siguiente (casi siempre en segunda vuelta); ii) existe un reacomodo de los congresistas que buscan reelección (tasa de transfuguismo más alta del mundo, entorno al 57%). Además, expone que los clivajes políticos de Guatemala pueden entenderse por el déficit crónico en la calidad de la representación democrática, baja adhesión a la democracia, las insuficientes reglas electorales para afrontar las características de su sistema de partidos y el resultado no esperado de la fórmula de segunda vuelta (p.234).

En un recuento de diversos estudios Novales (2002) señala una coincidencia al analizar las élites económicas de Guatemala. Existen dos fracciones, una facción modernizadora, más proclive a apoyar la democracia, liderada por empresarios industriales y una facción más conservadora, dominada por el sector agrícola y más proclive a preservar el régimen autoritario.

Durante la transición, las élites vieron la democracia como un medio para avanzar en un programa económico neoliberal (Dosal, 1994, citado en Novales, 2022). Además,

¹⁴¹ Para Fortín (2016): “El sistema electoral de Guatemala se puede describir como un sistema presidencial con elecciones concurrentes que se celebran cada cuatro años. La fórmula para la elección presidencial es mayoritaria con segunda vuelta o balotaje en caso de que uno de los candidatos no obtenga una mayoría absoluta (cincuenta por ciento más uno de los votos válidos). En la elección de diputados al congreso unicameral se emplea la fórmula d’Hondt de representación proporcional de minorías a las listas cerradas y bloqueadas, propuestas por los partidos políticos. Cada elector cuenta con dos votos para el legislativo, uno para escoger diputados por circunscripción distrital y el otro para escoger diputados por circunscripción nacional” (p.5).

aprovecharon incluir tanto en la Constitución Política en 1985 como en su reforma de 1993 medidas económicas para evitar reformas tributarias o financiamiento del Banco Central de Guatemala al Estado. Esto asegura barreras legales para su aprobación, ya que debían aprobarse por parte del Congreso y después por la Corte Constitucional, lugar donde las élites económicas podían ejercer su poder de veto dentro del régimen democrático (Fuentes-Knight 2022, citado en Novales, 2022).

La influencia política de Cacif después de la transición democrática se muestra en el hecho de que sus miembros han ocupado regularmente cargos en el gabinete de gobierno guatemalteco. Un estudio encontró que la cámara de industrias nombraba el ministro de Economía, la cámara de agricultura al ministro de Agricultura y la asociación de banqueros nominaba al presidente del Banco Central (Krznicaric 2022, citado en Novales, 2022).

En términos de las preferencias nacionales frente a terceros Estados, la iniciativa de Contadora, la Declaración de Esquipulas y los Acuerdos de Esquipulas II fueron el marco político para reformular su relación con el resto de los países de la región, en especial Honduras y El Salvador.

Guatemala adopta una agenda centroamericana (Protocolo de Tegucigalpa, el Protocolo de Guatemala, la Alianza para el Desarrollo Sostenible, el Tratado de Integración Social y el Tratado de Seguridad Democrática, entre otras) que después se ajusta en 2017 con la adopción de los cinco pilares estratégicos (compuestos por: i) la integración social; ii) la integración económica; iii) la seguridad regional; iv) la integración para enfrentar el cambio climático y los desastres y v) la coordinación y el fortalecimiento de la institucionalidad regional y nacional de la integración).

De estos acuerdos y compromisos, como ya se ha presentado, predominan aquellos donde los intereses económicos se vuelvan comunes y beneficiosos, ya sea para todos o para subgrupos de los Estados miembros del SICA.

Decisión doméstica de Honduras

Honduras firmó un tratado comercial con El Salvador en 1918 (también firmó un tratado migratorio en 1965). También fue miembro del grupo de ministros de Economía de la región, en Honduras se celebró la primera reunión del CCE.

Además, firmó tratados comerciales con el resto de los países centroamericanos y en 1958 firmó el tratado multilateral y después el convenio de regímenes de industrias. Se alineó con El Salvador, debido al apoyo de los EE. UU. para dar un giro en el proceso de integración firmando el Tratado de Asociación Económica. Con la negociación y firma del Tratado General, logra que el Banco de la Integración establezca su sede en Tegucigalpa.

Con la aplicación de la liberalización comercial y la aplicación del convenio sobre regímenes de industrias quedó en desventaja junto con Nicaragua. En un contexto de crisis por favores externos, ambos países tuvieron que afrontar los costos de la integración con más limitaciones, lo que dio lugar primero a la petición de Honduras de trato diferenciado, el cual fue aceptado por todos, pero cuando Nicaragua presentó una petición similar no fue atendido. Ante una nueva crisis de balanza de pagos Honduras pidió reformas al mercado común¹⁴².

Este acto conllevó a una crisis del mercado común por más de un año y una parálisis del comercio primero regional y después bilateral entre Honduras y el resto de los países. La convocatoria de los ministros de Economía en Costa Rica y el establecimiento del *modus operandi* llevó a unas negociaciones con un final sin salida, debido a que el tema de la rehabilitación del mercado común tenía el veto *de facto* de Honduras que pedía una reforma junto con su petición de trato preferencial. Esta posición era apoyada inicialmente por Nicaragua y Costa Rica incluso Guatemala no objetó, pero después de varias rondas de negociación y de *lobby* tanto de las élites empresariales, los gobiernos y personeros de diversos organismos regionales, al llegar el momento decisivo, no hubo acuerdo. Honduras decide salir unilateralmente del Tratado General, después negocia acuerdos bilaterales con Guatemala, Nicaragua y Costa Rica.

Honduras, entre 1963 y 1982 fue gobernando por militares. Un punto de inflexión fue su alianza con EE. UU. Y al respecto Rodríguez (2018) señala:

“Estaba fundamentada en la necesidad de lucha contra la amenaza comunista que suponían los heterogéneos movimientos revolucionarios de Guatemala, El Salvador y Nicaragua. Por lo tanto, Honduras se transformó en una frontera geográfica e ideológica

¹⁴² Esta disputa se agudizó a nivel bilateral con El Salvador debido a las fricciones políticas entre ambos, acusaciones de emigración ilegal de salvadoreños y apropiación de tierras hondureñas en detrimento de sus ciudadanos. También se dieron disputas comerciales, campañas de propaganda y escaramuzas militares en la frontera. El gobierno de Honduras decidió expulsar a los salvadoreños, el éxodo provocado derivó en un ataque militar inicial de El Salvador a territorio hondureño provocando la llamada *guerra de las cien horas*.

organizada por la convicción y adhesión de las élites políticas y militares a la Doctrina de Seguridad Nacional” (p.257).

En 1980 Honduras y El Salvador firman un Tratado General de Paz, en el que restablecen las reglas de libre tránsito de personas, bienes y vehículos. Además, restablecen las relaciones diplomáticas y consulares y, finalmente, acuerdan delimitar las fronteras y en los casos de disputa, si no hay resolución en un plazo establecido someten la controversia a la Corte Internacional de Justicia. En cuanto al Tratado General (1980), plantearon:

Su firme propósito de contribuir a la reestructuración y fortalecimiento del Mercado Común Centroamericano, propiciando la suscripción del correspondiente Tratado de Integración Económica Centroamericana, sobre bases más justas y equitativas, a efecto de lograr la creación de una verdadera comunidad económica y social con los otros países de Centro América (Artículo 1).

Asimismo, se comprometieron a firmar un tratado bilateral de comercio en el corto plazo. El gobierno militar de Honduras apoyó la presencia de campos de entrenamiento de la *contra* nicaragüense, financiados por Estados Unidos, minas terrestres en territorio hondureño, principalmente a lo largo de la frontera nicaragüense, hasta la llegada de una ola de refugiados al país. Además, apoyó como retaguardia operaciones militares del ejército salvadoreño. Fue impactada por la crisis del petróleo y la crisis de deuda externa igual que el resto de los países de la región, se clasifica como un país altamente pobre endeudados.

La transición a la democracia fue tutelada por los militares quienes decidieron quiénes debían participar (Partido Nacional, Partido Liberal y el Partido de Innovación y Unidad). El sistema de partidos políticos ha sido hegemonizado por nacionales y liberales, ambos de escala nacional, que crean un bipartidismo con escasa polarización ideológica, ya que están en la derecha del espectro político. Posteriormente, se incorporaron el Partido Demócrata Cristiano de Honduras y el Partido Unión Democrática.

Un cambio importante en la dinámica de los partidos se dio con el cambio en el voto único, tradicionalmente se utilizaba una papeleta para todos los niveles (presidencial, legislativo y municipal). Sin embargo, en 1997 se implementó el voto en papeletas separadas, lo que dividió el voto y aumentó la fragmentación del sistema de partidos políticos (Rodríguez, 2018).

Por otra parte, se adoptó una nueva: “Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas (LEOP) en 2004 y estableció nuevas normas para la elección de autoridades partidarias y la selección de candidatos para todos los cargos de elección popular” (Rodríguez, 2018 p.261).

El bipartidismo fue hegemónico, entre 1982 y 2005 el partido liberal ganó 5 elecciones presidenciales y 2 elecciones el partido nacional. En el periodo de Manuel Zelaya se rompe la trayectoria democrática cuando se crea una crisis política debido a una consulta pública que se propuso a la ciudadanía y que el ejército se negó a apoyar con la logística. Esto derivó en una crisis institucional (Corte Suprema, Congreso y ejército) y ante esta situación se confabulan sectores de la élite conservadores y militares, lo que provoca un golpe de estado.

La crisis institucional se solventa con las elecciones de 2009, donde es electo Porfirio Lobo del partido Nacional. La reconciliación política llega en 2011 con el *Acuerdo para la reconciliación nacional y la consolidación del sistema democrático*. En 2013 se fue a elecciones generales, participaron nueve partidos donde Juan Orlando Hernández fue elegido presidente. Esta elección, entre otros hechos, mostró la ruptura del bipartidismo, el ascenso de Libre, la caída del partido liberal y el inicio del multipartidismo.

A los partidos ya establecidos se sumaron cuatro nuevas fuerzas políticas, dos de ellas situadas a la izquierda de la escala ideológica, procedentes del Frente Nacional de Resistencia Popular: por un lado, el Partido Libertad y Refundación (Libre), que aglutinó a los liberales partidarios de Zelaya que decidieron abandonar el partido y la segunda, el Frente Amplio Político Electoral en Resistencia. Las otras dos fuerzas conservadoras: por un lado, la Alianza Patriótica Hondureña, con una visible presencia de exmilitares, encabezada por el exgeneral Romeo Vásquez, uno de los actores de la crisis de 2009 en calidad de comandante de las fuerzas armadas y, por otro lado, el Partido Anticorrupción.

En este caso aumentó la volatilidad electoral, el número efectivo de partidos parlamentarios, disminuyó la concentración electoral de los partidos tradicionales y, aunque la tendencia ha sido la caída de la participación electoral, la elección de 2013 dio un incremento. Se rompe el bipartidismo, la composición del congreso pasó de mayoría a minorías, se quiebra el partido liberal y surge Libre. El debate por la reelección presidencial tanto en 1985 como en 2009 y la crisis económica y el deterioro social son las continuidades de Honduras (Rodríguez, 2018).

Las élites tradicionales han estado ligadas a los enclaves bananeros de empresas estadounidenses, los terratenientes vinculados a la producción minera y agrícola y colonias judías, árabes y palestinas vinculadas con las industrias y comercio se insertaron a los mercados externos mediante el banano, la plata y las industrias, principalmente en la costa norte. Flores (1999) plantea que existían 25 grupos empresariales que pueden considerarse la burguesía nacional, un subgrupo de estos junto con un grupo transnacional formaba la facción financiera llamada oligarquía financiera (Waxenecker, 2019).

Al principio de 1990 se inicia una reconfiguración del poder económico junto con la transición al neoliberalismo. Con esto se favoreció a la empresa exportadora basada en una estructura familiar.

En el caso particular, la Iniciativa de la Cuenca del Caribe incentivó la manufactura y las maquilas, con la apertura económica, algunas medidas económicas facilitaron su expansión. Entre estas se encuentran: i) El régimen de importación temporal (RIT); ii) las zonas industriales de procesamiento (ZIP) y las iii) las zonas libres (ZOLI). Una iniciativa polémica fue la propuesta por el gobierno de Juan Orlando Hernández llamada zona de empleo y desarrollo económico (ZEDE) o ciudad modelo.

Waxenecker (2019) analiza las redes y vínculos empresariales de los grupos económicos y encontró 27 fragmentos de una red céntrica de la élite hondureña al analizar “Empresas insignias, Bróker y Parentesco”. En este análisis encuentra un elemento de política económica clave, la apropiación de la naturaleza para la producción eléctrica, la minería y el cultivo de palmas de aceite.

Finalmente, el Consejo Hondureño de la Empresa Privada (COHEP), gremial de los empresarios hondureños, tenía una posición favorable para el retorno de Honduras al mercado común. Ellos apoyan el Protocolo de Tegucigalpa, el Protocolo de Guatemala y la agenda común. Con la apertura y liberalización económica, sus preferencias nacionales han estado asociadas preferentemente a los intereses económicos, pero con un fuerte legado autoritario.

Decisión doméstica de El Salvador

Según Sánchez (2009), este país fue el motor de la integración económica junto con Guatemala y Honduras. Estos países gestionaron ante la Cepal crear una comisión especial y convencieron a sus gobiernos firmar acuerdos económicos clave para la cooperación económica regional. Además, fue sede política de la Odeca y después del SICA.

También fue gestor del Tratado Multilateral, el Tratado de Asociación Económico y del Tratado General, se benefició del impulso industrializador junto con Guatemala y Costa Rica.

En cuanto a la crisis de 1969, las negociaciones del *modus operandi* no lograron un acuerdo de mutua satisfacción para todas las partes. Fue apoyado por Guatemala en las votaciones decisivas y la no objeción de Nicaragua y Costa Rica. Con la salida de Honduras del Tratado General sufrió barreras al tránsito de personas, bienes y vehículos, por lo que aplicó reciprocidad al país vecino, lo que provocó una desviación del comercio que favoreció el fortalecimiento de sus lazos con Guatemala y Costa Rica.

En la década de 1970 afronta la crisis del petróleo y el déficit en la cuenta corriente. Sin embargo, sus problemas sociopolíticos, la privación de derechos políticos y la represión tomaron preponderancia y fueron elementos para desencadenar la guerra civil. En el contexto de la Declaración y los Acuerdos de Esquipulas, la pacificación, la desmilitarización y el respeto a los derechos humanos fueron importantes para los acuerdos de paz y la democratización en el país.

En 1977 se llevan a cabo elecciones presidenciales y en medio de protestas por fraude electoral se elige al general Carlos Humberto Romero, quien impone un estado de sitio y reprime a las organizaciones sindicales y sociales que exigían un cambio político. El terrorismo de estado bajo la lógica anticomunista y el enemigo interno provocó graves violaciones a los derechos humanos. Ante esta crisis social, estamentos del ejército apoyados por grupos civiles reformistas dan un golpe de estado al régimen militar de Humberto Romero (1979), se crea una junta cívico-militar que propició profundas reformas económicas al modelo agroexportador (1979-1982), inicia la reforma agraria, la nacionalización del comercio exterior y la nacionalización del sistema bancario. Esta situación polariza a la élite

económica y la oligarquía cafetalera y no logra apaciguar las fuerzas opositoras que se han vuelto armadas e inicia la guerra civil (1980).

Con la intervención de EE. UU., se establece un gobierno provisional y se llama a elección y formación de una Asamblea Constituyente (1982) que definió una nueva Constitución Política (1983), pero sin la representación de la izquierda que se encontraba alzada en armas. En medio de la guerra civil se convoca a dos elecciones presidenciales (1984, 1989), tres elecciones legislativas (1985, 1988, 1991); se entablan diálogos y después negociaciones de paz, con mediación de la ONU. Las negociaciones establecen la reforma de la constitución (1991) y la firma de los acuerdos de paz (1992).

Estos clivajes políticos marcaron el inicio de un proceso de transición democrática con la incorporación de todas las fuerzas políticas legítimas en El Salvador en las elecciones de 1994. La historia reciente ha estado influenciada por dos reformas: a) una económica (1989) b) y otra política (1991-1994). La reforma económica inició con el triunfo y ascenso a la dirección del gobierno del partido de derecha Arena apoyado por la Asociación Nacional de la Empresa Privada (ANEP) y el centro de pensamiento neoliberal denominado Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (Fusades), que aplicaron un programa inspirado en el Consenso de Washington¹⁴³.

La reforma política inició con la firma de los acuerdos de paz, estos acuerdos entre el gobierno de El Salvador y el FMLN-FDR incluían cese al fuego, la participación legal de la izquierda en el proceso político, la reinserción a la sociedad de las fuerzas beligerantes, disolución de cuerpos represivos, la reforma del Poder Judicial y Electoral, entre otros. En 1992 se reformó la Constitución Política, el Poder Judicial, la autoridad electoral e incorporó a las izquierdas al sistema político reformado culminando con su inclusión en la elección presidencial de 1994.

¹⁴³ Apertura unilateral de las aduanas, desgravación arancelaria, apertura del régimen cambiario de fijo a flotación sucia, privatización de empresas estatales, reforma del Banco Central (1991), privatización del sector financiero, venta de propiedades y activos del Estado, reforma del aparato de gobierno, reforma fiscal e introducción de impuestos al valor agregado (1996-1998) privatización de la distribución de energía eléctrica, telecomunicaciones y reforma del sistemas de pensiones, al final aplicó una medida del ideario libertario al adoptar el dólar como moneda de curso legal, eliminando de la política monetaria del país.

Entre 1994 y 2021 se realizaron 5 elecciones de presidente, 9 de diputados a la Asamblea Legislativa y 9 de concejos municipales. En estas elecciones fueron electos cuatro presidentes por Arena: Alfredo Cristiani (1989-1994); Armando Calderón Sol (1994-1999); Francisco Flores (1999–2004) y Elías Antonio Saca (2004-2009). Es hasta 2009 cuando el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN), sustituto de la guerrilla, en una segunda vuelta electoral, logra el triunfo y da la alternancia política¹⁴⁴.

En el marco de la Constitución Política de 1983 las reglas electorales se han actualizado en el Código Electoral de 2013, que deroga el Código de 1992, producto de las negociaciones para los Acuerdos de Paz y una ley de Partidos Políticos de 2013. Otros cambios relevantes son las candidaturas independientes, el voto en el exterior para elecciones presidenciales, cobertura nacional del voto residencial, se transita de un voto preferencial con listas cerradas a un voto cruzado con listas abiertas, se implementan los consejos municipales pluripartidistas, el establecimiento de una cuota de género y la votación directa por los candidatos al parlamento centroamericano (Rubio, 2018).

El número efectivo de partidos electorales en las elecciones presidenciales señala un bipartidismo y en el caso de elecciones parlamentarias el número efectivo de partidos parlamentarios muestra un multipartidismo. El patrón de comportamiento de las elecciones presidenciales indica un formato bipartidista, en tanto que en las elecciones de diputados el formato corresponde al de un multipartidismo, lo que se conoce como patrón de comportamiento interpartidista distinto (Artiga, 2015).

Hasta 2019 el sistema salvadoreño era altamente competitivo y estable. En las elecciones presidenciales de 2013 se observó un sistema de partidos bipartidista, dominado por las mismas dos fuerzas políticas, las únicas con posibilidades reales de alcanzar la Presidencia (concentran en promedio el 89.40 % de los votos) y cuyos márgenes de victoria eran cada vez más estrechos y la participación electoral es baja y decreciente (Rubio, 2018).

¹⁴⁴ El bipartidismo se acompañaba de dos partidos otrora hegemónicos, el Partido de Conciliación Nacional (PCN) de origen militar, el Partido Demócrata Cristiano (PDC). Después se agregan otros partidos como Convergencia Democrática y Gran Alianza por la Unidad Nacional (GANU), nacido de una escisión de Arena.

Las élites tradicionales perdieron su fuente de poder con las reformas estructurales al modelo agroexportador. Después fueron afectadas por la guerra civil, pasando luego a una reconfiguración donde los sectores no tradicionales como la industria, el comercio, los servicios y, principalmente, la banca, tomaron el rol de liderazgo de las élites.

El apoyo financiero, técnico y político de EE. UU. para recomponer la élite dio como resultado una triada compuesta por ANEP, Fusades y Arena que gobernaron al país por 20 años. El énfasis en la apertura económica, la liberalización comercial y las privatizaciones sentaron las bases de un nuevo modelo económico con una base exportadora, aunque no predominante, dejando a la economía dependiente del comercio y los servicios para el consumo interno financiado principalmente de remesas de emigrantes. Los relativos avances educativos y de salud fueron sobrepasados por la demanda social y la seguridad pública fue desbordada por la violencia social, en especial de las pandillas y el crimen.

Además, miembros de Fusades fueron parte de los gabinetes en los gobiernos de Arena, miembros de la élite empresarial tenían puestos de dirección en el partido Arena y diversos exministros formaban parte de la estructura de Arena o de la Junta Directiva de Fusades. La paralización de la reforma agraria, la privatización del comercio de café y azúcar y privatización de los bancos y la aplicación del abanico de medidas neoliberales junto con el control del gobierno renovó la élite empresarial.

Paniagua (2002) identificó un bloque hegemónico empresarial (BHE) conformado por 23 núcleos familiares empresariales (NFE) que controlaban mediante sus empresas e inversiones, ramas clave de la economía nacional. La forma jurídica-empresarial-económica que tomaron fue el *holding* financiero¹⁴⁵.

En cuanto al proceso de integración regional, El Salvador fue promotor del Protocolo de Tegucigalpa y del Protocolo de Guatemala. Ante la inercia propuso un relanzamiento del proceso que derivó en una nueva agenda común. En las negociaciones intergubernamentales

¹⁴⁵ El BHE está unido con poderosas alianzas financieras: Domina el mercado financiero, importador y comercializador de mercancías, seguido del control de industrias claves, como la producción de cemento, de fertilizantes e insumos agrícolas, el sector eléctrico, el mercado aéreo, producción de hierro, manufactura textil, así como de servicios de transporte y telecomunicación (Martínez, 2006 p.135).

cedió su postura frente a las reclamaciones tradicionales de Honduras, ya que la reforma del tratado general liquidaba los acuerdos sobre industrias centroamericanas y renegociaba otros temas comerciales mediante el Comieco.

B. Resumen del capítulo

Entre 1987 y 1993, las preferencias nacionales de los estados se balancearon entre los intereses geopolíticos como la pacificación, la desmilitarización, la democratización y los derechos humanos y los intereses económicos expresados en apertura económica, privatización, liberalización económica y libre mercado.

Junto con los procesos de pacificación y desmilitarización en los países de Centroamérica se gestaban procesos de democratización al interior de cada país. Entre los años 1970 y 2010, el sistema político de El Salvador se mantenía democrático, en el caso de Honduras y Guatemala eran semidemocrático, sin embargo, se han degradado con una tendencia hacia el autoritarismo.

Las cumbres presidenciales, son el órgano supremo del sistema, instancia donde se toman las principales decisiones políticas y estratégicas de la integración regional, no obstante, la agenda política regional de los países representados por los gobiernos ha reflejado los volubles intereses respecto de una diversidad de temas. Esta situación se replicó también en la nueva estructura organizacional, generando múltiples problemas de dirección, gobernanza y financiamiento, situación que llevo al estancamiento o atonía en ciertos temas políticos o económicos.

Los estados, real y efectivamente, gestionaron sus intereses dentro de los mecanismos y organismos regionales, en el contexto de la reforma del mercado común profundo, la creación del Subsistema de Integración Económica, el Comieco y la reforma de los organismos funcionales como el Banco de integración económica, la Secretaria del Consejo Monetario, entre otros.

Con una nueva configuración de las preferencias nacionales, el Protocolo de Guatemala se revelo como acuerdo incompleto, ambiguo, trunco y abierto combinado con un sistema institucional multidimensional disperso, esto indujo a un comportamiento no cooperativo

denominada *acción unilateral*, donde los estados, según su consideración, le provocaba mayor retribución según sus preferencias nacionales.

La acción unilateral prevaleció en ciertos temas económicos, como la política comercial, esto a pesar de que, en el año 2017, los gobiernos reconocieron el incumplimiento de los compromisos asumidos en el marco de la integración y pactaron una nueva agenda, basada en “objetivos precisos, realistas y bien acotados” con cinco pilares estratégicas.

La interdependencia económica entre los países se ha modificado según sus nuevos patrones comerciales y financieros, la apertura de la cuenta de capital y la globalización financiera. En otras palabras, la interdependencia económica se sustenta en el comercio exterior de bienes, el mercado de activos financieros, la apertura a capital foráneo y la globalización financiera. Además, la apertura de las economías, la orientación exportadora, la emigración y las remesas de Guatemala, Honduras y El Salvador, entre otros factores alientan una mayor convergencia de ciertos intereses entre ellos.

Dos hechos clave influyeron en el cambio de los patrones comerciales y financieros de los países de la región. Primero, las preferencias nacionales por la apertura económica, la privatización y la liberalización comercial en cada Estado. Segundo, la reactivación y reestructuración del proceso de integración económica de los países de Centroamérica.

En un análisis comparado de la política exterior y la política comercial de los estados en la región muestra la divergencia en las preferencias políticas nacionales para el primer caso y la convergencia de las preferencias económicas nacionales en el segundo caso, aunque no de forma total sino parcial, revelando una agenda económica complementaria a la acción unilateral de los estados.

Finalmente, la acción unilateral de Guatemala, Honduras y El Salvador estaba determinada por cambios en las preferencias nacionales según sus nuevos intereses económicos derivados de nuevas formas de interdependencia económica regional y global. Además, influyó la nueva configuración de su régimen político y sistema de partidos políticos en la era democrática y algunos rasgos de sus elites empresariales.

CAPÍTULO IX: CONCLUSIONES

En este capítulo se presentan las conclusiones generales de la investigación, según el mecanismo causal y la evidencia que se recopiló, primero para cada uno de los Estados investigados, después se expone el mecanismo para los tres países.

Se exponen las conclusiones sobre los mecanismos causales de Guatemala, Honduras y El Salvador que definen los conductores e impulsores de la integración económica regional mediante sus propias preferencias económicas nacionales que los llevo a establecer acuerdos interestatales parciales y un sistema organizacional *ad hoc* que a pesar de sus avances posee diversas contradicciones en su dirección, gestión y financiamiento según los mecanismos, órganos e instituciones creados. Se agrega una reflexión final sobre los retos regionales que poseen los estados, los emprendedores supranacionales y la burocracia del SICA.

A. Trayectoria histórica de la integración regional

Pregunta específica: ¿Cuál ha sido la evolución histórica de la integración regional de Guatemala, Honduras y El Salvador en el contexto de Centroamérica hasta los Protocolos de Tegucigalpa y Guatemala?

El Pacto de Corinto de 1902, el Tratado de San José de 1906, la Conferencia Centroamericana de Paz de 1907, los Pactos de Washington de 1923 y el Tratado de Confraternidad de 1934 no solo incidieron en el fin de la era de los caudillos, principalmente crearon un marco jurídico político que dio un punto de inicio a una comunidad política de Estados independientes y soberanos, pero bajo la tutela e intervención ocasional de EE. UU. y la influencia de México.

Los Estados de Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua y Costa Rica optan por la cooperación política y económica para resolver problemas comunes y obtener beneficios mutuos. El acuerdo intergubernamental que creó la integración regional fue cooperativo, pero entre estados con gobiernos autoritarios o dictatoriales, lo que se entiende ahora como democracias iliberales (véase la Tabla 5 de acuerdos políticos en Anexo 1).

Los estudios de Facio (1960), Torres (1968), Castillo (1966), Castellanos (1966), Bodenheimer (1974), Lizano (1975), Wortman (1982), Mariscal (1983), Dunkerley (1989),

Hernández (1994), Caldentey (1999), Pérez (1999), Sánchez (2010), Mahoney (2011) y Deras (2012), Acuña (2014), entre otros, permiten construir una nueva visión general de la integración regional en el lapso histórico de 1951-2019, al identificar diez etapas:

- i) Surgimiento de una comunidad política de Estados independientes, soberanos y con reconocimiento internacional. Trato basado en el respeto a los principios del derecho internacional: no intervención, autodeterminación, igualdad soberana de los estados, cooperación para el desarrollo económico y social, y solución pacífica de las controversias, 1902-1934.
- ii) Etapa de nuevos acuerdos políticos con la creación de la Organización de Estados Centroamericanos (Odeca) y acuerdos de cooperación económica bilateral entre los Estados con la creación del Comité de Cooperación Económica del Istmo Centroamericano (CCE) y la gestación del proyecto de industrialización con influencia de Raúl Prébisch y la Cepal, 1951-1957.
- iii) Etapa de transición hacia la coordinación regional y disputa de paradigmas entre el regionalismo cerrado con procesos de industrialización regional *versus* la promoción activa del libre comercio de parte de los EE. UU. dentro del orden liberal del Breton Woods 1958-1960, se sientan las bases del mercado común centroamericano.
- iv) Etapa de integración económica regional, con la firma del Tratado General de Integración Económica Centroamericana y otros acuerdos y convenios complementarios que crearon el mercado común profundo, 1961-1969.
- v) Etapa de quiebre del mercado común profundo y la fractura de la coordinación política junto con el intento fallido de reestructuración y síntomas de crisis domésticas en los Estados. Guerra entre Honduras y El Salvador, fracaso de las negociaciones del *modus operandi* y decadencia del proceso de integración, 1970-1978.
- vi) Etapa de fragmentación y dispersión regional, debido en parte a la crisis política dentro de cada Estado e intentos de reconexión diplomática internacional. Además, Centroamérica como región se convierte en un nuevo escenario de conflicto geopolítico entre los EE. UU. y la Unión Soviética en el marco de la Guerra Fría, 1979-1986.
- vii) Etapa de giro hacia una auténtica agenda política centroamericana con la Declaración de Esquipulas I, Esquipulas II y las cumbres presidenciales en el contexto de la pacificación y la transición democrática junto con el inicio de una reforma económica en cada uno de

los Estados y declive de disputas geopolíticas derivadas de la Guerra Fría 1987-1990. La visión política era: “democracia y libertad para la paz y el desarrollo”, para una Centroamérica nueva.

- viii) Etapa de reconstrucción económica, política y social de las naciones. Estados rehabilitan y reforman la integración política con el Protocolo de Tegucigalpa que incluyó a Panamá en el nuevo Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) y reforman la integración económica con el Protocolo de Guatemala. Se inicia la implantación de un nuevo paradigma económico basado en la doctrina neoliberal, economía de mercado o el regionalismo abierto, se firma la Alianza para el Desarrollo Sostenible (Alides), el Tratado de Integración Social y el Tratado de Seguridad Democrática, 1991-1999.
- ix) Etapa de apertura económica, privatización y liberalización comercial de los Estados con el resto del mundo e inclusión de Belice al SICA en el contexto de la globalización económica, 2000-2009.
- x) Etapa de trayectorias autónomas de los Estados, tendencias autoritarias en los sistemas políticos locales. Inercia regional y relanzamiento del SICA creando una nueva agenda común de cinco pilares estratégicos. Inclusión de Panamá en el Protocolo de Guatemala en el contexto de la gran recesión económica global, se incorpora al SICA a República Dominicana, 2010-2015
- xi) Etapa de deriva del SICA. Cuestionamientos a la democracia, derivas autoritarias de algunos países. Predominan los intereses económicos nacionales, se vuelven complementarios y segundos en prioridad los intereses económicos regionales, son terciarios los intereses políticos regionales que no se encuentren en la agenda mínima. La convergencia de preferencias nacionales muestra las similitudes y diferencias entre los países y grupos de países y no entre la región. La divergencia en las preferencias no económicas causa fragmentación, unilateralismo, estancamiento o inercia temática de la integración regional, 2016-2020.

B. Conductores e impulsores históricos de la integración económica

Pregunta específica ¿Cuáles son los conductores históricos y los impulsores actuales de Guatemala, Honduras y El Salvador para la integración regional en el contexto centroamericano para el periodo 1991 2015?

En la presente investigación se analizaron los conductores históricos de la integración regional, lo que demuestra que después de la liquidación de la federación se inició un largo trayecto para la creación de estados unitarios y centralizados, para ello se buscó ejercer la soberanía en todo el territorio, definieron un presupuesto nacional, crearon cierta burocracia local y fundaron diversos tipos de fuerzas armadas. Estas naciones dependían de caudillos quienes determinaban en última instancia el tipo de relaciones políticas y de interdependencia económica con sus vecinos. Sin embargo, la evolución propia de las sociedades, sus Estados y sus economías permitió en cada país una forma de inserción en la economía internacional.

Los esfuerzos caudillistas para conformar una unidad política o retomar el ideal de unidad centroamericana, ya sea por la vía armada, la jurídica o la política siempre fracasaron. Las campañas militares crearon disputas entre los Estados y al interior de cada uno lo que provocó inestabilidad política. Los acuerdos intergubernamentales como el Pacto de Corinto de 1902, el Tratado de San José de 1906, la Conferencia Centroamericana de Paz de 1907, los Pactos de Washington de 1923 y el Tratado de Confraternidad Centroamericana de 1934 fueron los que moldearon un marco jurídico-político que dio un punto de inicio a una comunidad política de estados independientes y soberanos.

Paulatinamente, decidieron cooperar para unificar intereses comunes sin detrimento de su soberanía o su derecho a la autodeterminación, con una política exterior soberana, asumiendo neutralidad frente a conflictos internos y arbitraje ante conflictos entre países vecinos, aunque bajo la tutela e intervención ocasional de EE. UU. y la influencia de México. Esta trayectoria histórica llevó a los Estados a crear, por analogía con la OEA, la Odeca. Los Estados poseían una ideología nacionalista y anticomunista, con regímenes autoritarios, con matices sobre lo que cada país entendía por cooperación política. En 1951, la cooperación política se entendía como *la igualdad jurídica de los Estados, en el respeto mutuo y en el*

principio de no intervención y en 1962 se comprendió como *comunidad económico-política que aspira a la integración de Centroamérica*.

La segunda fuente de convergencia para la cooperación de los países de la región fueron los intereses económicos comunes, configurados después de la segunda guerra mundial junto al nuevo orden monetario financiero internacional según los acuerdos del Bretton Woods. La búsqueda de alternativas económicas comunes definió como conductores históricos de la integración económica de los estados a la integración económica mediante el comercio regional preferencial, la competencia de mercado, la inversión extranjera directa sin control y la compensación a los perdedores por los desequilibrios económicos en sus países incluyendo esquemas de industrialización por sustitución de importaciones y el financiamiento de inversiones regionales.

Existieron dos momentos que delimitaron el proyecto de integración económica de la región, uno donde predominó la propuesta de la Cepal entre 1952 y 1959 y otro donde predominó la propuesta de EE. UU., mediante la Rocap, entre 1960 y 1969.

La creación de un grupo de ministros de economía junto a la conformación del Comité de Cooperación Económica del Istmo Centroamericano (CCE) respaldado por la Cepal fue el factor desencadenante de la llamada integración económica centroamericana. La Cepal planteó que esta integración económica se debía formular tomando de base una *comunidad de aspiraciones* y principios de *cooperación mutua y de reciprocidad*. También recomendaron que se construyera, de forma progresiva y gradual, planificados, que requieran acción conjunta y fuesen prácticos de realizar.

Lo anterior se tradujo en acuerdos intergubernamentales que dieron forma al mercado común, como los tratados bilaterales de libre comercio e integración económica suscritos entre los gobiernos centroamericanos; el Tratado Multilateral de Libre Comercio e Integración Económica Centroamericana; el Convenio sobre Régimen de Industrias Centroamericanas de Integración; el Convenio Centroamericano sobre Equiparación de Gravámenes a la Importación y su Protocolo sobre Preferencia Arancelaria Centroamericana.

Posteriormente, a solicitud de El Salvador y de Nicaragua, EE. UU. mediante la Rocap asume un rol de emprendimiento supranacional, que provocó una disputa de paradigmas económicos entre los países en torno al contenido y ruta práctica que debía tener la integración económica. La propuesta de Guatemala, Honduras y El Salvador fue la firma del Tratado de Asociación Económica suscrito entre ellos. La divergencia se solventó con la negociación y firma del Tratado General de Integración Económica Centroamericana en 1960.

En este tratado se configura un acuerdo intergubernamental íntegro, donde las preferencias nacionales estaban definidas, las negociaciones desembocaron en un acuerdo común y se crearon instituciones supranacionales con mandatos específicos dirigidas por mecanismos interestatales. Se crea la Sieca, el Icaiti, el BCIE, el CMCA, la Cámara de Compensación, el peso centroamericano, el Focem, entre otros, que conformaron el mercado común profundo.

Los logros en la protección arancelaria, la expansión del comercio regional de bienes, la incipiente industrialización de diversos sectores económicos, el apoyo de instituciones supranacionales, la mejora de la comunicación, el transporte y los flujos de crédito e inversión fueron asimétricos, favoreciendo a Guatemala, El Salvador y Costa Rica en mayor medida que a Honduras y Nicaragua. Estas nuevas tendencias influyeron en el crecimiento económico, la inversión pública y privada y la generación de empleo. Además, aumentaron la formación de capital, de infraestructura vial y logística favoreciendo el surgimiento de una clase media urbana y nuevos mercados de consumo, es decir una modernización económica liberal.

Los costos y beneficios de la integración económica estaban desequilibrados y las medidas de compensación entre los Estados eran pocas y lentas. Las negociaciones comunitarias se alargaban y los juegos cooperativos estaban segados hacia juegos de suma cero, incluso al adoptar medidas comunes para contrarrestar choques externos.

A pesar de los logros de la política comercial que creó la zona de libre comercio regional, se contrastaba con el fracaso de la política industrial basada en libre competencia, arancel externo común proteccionista, amplios incentivos fiscales, subsidios y financiamiento

selectivo y libre inversión extranjera directa, esta doble situación creó desequilibrios económicos dentro de cada Estado que generó ganadores y perdedores en la región. Esto llevó a conflictos comerciales que enfrentó a Nicaragua y Honduras con el resto de los países, un caso particular entre Honduras y El Salvador derivó en un conflicto militar, lo que provocó el quiebre del mercado común profundo.

Posterior al conflicto bélico entre El Salvador y Honduras, la salida de este último en 1970 del Tratado General, la recomposición de las relaciones regionales, las crisis sociopolíticas internas de los países y los conflictos regionales por motivos geopolíticos llevó a una década de inestabilidad, tanto nacional como regional. Fueron al menos cuatro intentos de reencausar el funcionamiento del mercado común, el Plan de Acción Inmediata (marzo de 1969), las negociaciones del *modus operandi* (diciembre de 1970); la Comisión Normalizadora del Mercado Común (1970) y el Comité de Alto Nivel (1973) que dio lugar al proyecto de Tratado de la Comunidad Económica y Social (1976), sin embargo, todos estos esfuerzos naufragaron.

Esta situación representó la agudización de las contradicciones económicas y sociales junto con los conflictos políticos nacionales y su escalada en conflictos bélicos regionales. La guerra civil prolongada en Guatemala, la revolución sandinista en Nicaragua y la guerra civil en El Salvador demostró que los regímenes autoritarios tienen límites, no pueden brindar democracia, respeto o vigencia de los derechos humanos. Además, que la cooperación económica regional, con sus beneficios y costos, no puede sustituir las soluciones nacionales a problemas estructurales en cada país. Por lo tanto, se reconoce que los avances de la integración tenían en su base gobiernos autoritarios y militares, excepto en Costa Rica.

La crisis regional desencadenó una intervención directa de EE. UU. (militar, económica y política) al interpretarlo como parte de la Guerra Fría. Al verla como una región en crisis también incentivó a distintos actores como la ONU, países de la UE, países de América y grupos de países para intervenir por la vía diplomática en favor de una solución pacífica y democrática a la crisis regional de los Estados en Centroamérica.

Esta fue la trayectoria histórica de los Estados antes de la reactivación y reestructuración de la llamada integración económica centroamericana.

A continuación, se expone el mecanismo causal de cada país y después la combinación de los tres países.

La hipótesis inicial señalaba que en la configuración de las preferencias nacionales predominan los intereses económicos y se vuelven secundarias las ideas e intereses geopolíticos. El mecanismo causal proponía una convergencia de preferencias definidas por los intereses económicos, donde en las negociaciones prevalecía una interdependencia asimétrica y al final los acuerdos eran compromisos creíbles.

C. El mecanismo causal de Guatemala

Pregunta específica ¿Cómo Guatemala, configura sus preferencias nacionales, negocia acuerdos intergubernamentales y elige el tipo de institucionalidad regional en el caso del Protocolo de Guatemala?

La combinación de un escenario nacional de crisis (la guerra civil prolongada, la crisis económica interna y un régimen político dominado por los militares) y la decisión de EE. UU. de intervenir en los países de la región provocó una escalada militarista, donde el estamento militar, con una fuerte ideología anticomunista actuó para preservar el poder político mediante golpes de estado, tomando en cuenta los hechos políticos en sus países vecinos. Sin embargo, las élites económicas y grupos políticos guatemaltecos vieron la oportunidad de transitar a un régimen político democrático.

Las preferencias nacionales de Guatemala incluían la pacificación de su país en guerra y la desmilitarización de su sociedad y del Estado como condiciones necesarias para la élite política, incluso ante el lapso dubitativo de la elite económica. Con la Declaración de Esquipulas y los acuerdos de Esquipulas II se abre una ruta para reformar la integración centroamericana, siendo un punto clave la firma del Protocolo de Tegucigalpa. En ese punto, el mecanismo causal de Guatemala señala una bifurcación a una trayectoria nacional y otra regional.

En cuanto a la trayectoria local, se ejecuta una reforma económica con base en un nuevo paradigma económico (apertura de la economía, privatización y liberalización comercial parcial). Se inicia entonces un cambio estructural de la economía, se transforma el aparato

productivo, se reactiva el comercio regional, además de una reinserción en los flujos comerciales y financieros externos. Luego de un periodo comienzan a surgir nuevos patrones comerciales, industriales y financieros con vínculos regionales y globales.

Esta trayectoria autónoma configuró un tipo de preferencias nacionales no alineadas con los acuerdos regionales, ya que su prioridad fueron objetivos económicos nacionales. Asimismo, incidió en una gradual divergencia de específicas preferencias nacionales en temas como la migración, las reglas de la democracia y las relaciones exteriores con potencias extranjeras. Finalmente, esta senda de Guatemala provocó periodos o actos unilaterales con base en comportamiento no cooperativos con otros Estados de la región (véase Figura 30).

D. El mecanismo causal de Honduras

Pregunta específica ¿Cómo Honduras configura sus preferencias nacionales, negocia acuerdos intergubernamentales y elige el tipo de institucionalidad regional en el caso del Protocolo de Guatemala?

Entre 1962 y 1981 Honduras fue gobernada por militares, quienes ejercieron el control político y fueron los interlocutores con EE. UU. en su estrategia contrainsurgente o guerra de baja intensidad contra las guerrillas en Guatemala, El Salvador y contra el ejército Sandinista, ellas tutelaron el camino a la democracia del país. Al estar condicionados por los conflictos internos de sus vecinos y su *efecto demostración*, inician una apertura democrática que permite desmilitarizar lentamente la sociedad, pero sin afectar el *status* del ejército.

Las élites políticas y económicas, aunque conservadoras, apoyaron la transición democrática y participaron en reconfigurar la integración centroamericana. Las preferencias de Honduras incluían la democratización y la desmilitarización, además, apoyaron la pacificación de los conflictos de sus vecinos. La firma de un tratado de paz con El Salvador, el tratamiento especial de las zonas fronterizas con Nicaragua ocupadas por la Contra según la Declaración de Esquipulas y los acuerdos de Esquipulas II, ensancharon el camino a la negociación y firman el Protocolo de Tegucigalpa.

De forma soberana, Honduras también traza dos trayectorias, una local y otra regional, respecto de su rumbo económico. En cuanto a su trayectoria nacional, a principios de 1990 iniciaron la llamada reforma estructural de la economía con base en el paradigma neoliberal que contenía medidas como la privatización, la apertura económica y la liberalización comercial parcial. Esto propició una reestructuración del aparato productivo, principalmente la industria textil de la maquila, reactivación de comercio regional con el tratado transitorio de libre comercio y su re inserción en los flujos comerciales y financieros externos.

El aprovechamiento de su reincorporación al mercado centroamericano y los regímenes de la ICC y la SGP incidió en los nuevos patrones comerciales, industriales y financieros. El reposicionamiento económico de Honduras en los mercados externos gestó preferencias nacionales no alineadas con los acuerdos regionales y estas preferencias tenían como prioridad objetivos económicos nacionales. Esta dinámica gradualmente crea una divergencia de preferencias nacionales específicas (migración, democracia, relaciones exteriores), lo que propició periodos o actos unilaterales de Honduras con los Estados, es decir, posiciones no cooperativas con los demás Estados de la región (véase Figura 31).

E. El mecanismo causal de El Salvador

Pregunta específica ¿Cómo El Salvador configura sus preferencias nacionales, negocia acuerdos intergubernamentales y elige el tipo de institucionalidad regional en el caso del Protocolo de Guatemala?

Entre 1979 y 1983 en El Salvador se presenta el último golpe de estado, se emite una reforma agraria, se nacionaliza el comercio exterior y el sistema bancario con el apoyo de EE. UU. Esto no detiene la polarización política y se inicia la guerra civil con una ofensiva guerrillera que fracasa, pero se reforma el ejército con la ayuda financiera y militar estadounidense. Posteriormente, se crea un gobierno de transición que hace un llamado a una Asamblea Constituyente y después a una elección presidencial. De esta forma, se inicia la transición democrática en el país.

En el contexto de una crisis general, guerra civil e intervención extranjera, la élite política y la económica tradicional fueron desplazadas. El estamento militar deja su rol de control y

se vuelve un operador de la estrategia contrainsurgente de EE. UU. La izquierda es excluida y se reconfiguran las élites empresariales con la creación del partido Arena, Fusades como centro de pensamiento económico liberal y se reforma la gremial de empresarios, ANEP.

Una nueva Constitución Política, la elección de un presidente civil y la presión internacional por una ruta alterna a la guerra moldean las preferencias hacia la pacificación, desmilitarización, democratización del país. Igual que Guatemala y Honduras tenían una trayectoria autónoma y otra regional. En el ámbito centroamericano existe una convergencia de preferencias por la cooperación política para asegurar la democracia y libertad para la paz y el desarrollo.

En el ámbito local, la economía de guerra y la recomposición de las élites empresariales se superó en 1989, con la victoria electoral de Arena que aplicó un programa económico que se basa en desmontar las reformas estructurales de 1980 junto con la apertura de la economía, la privatización y la liberalización comercial total. Esto provocó una reestructuración del aparato productivo, se alentó la industria textil de la maquila y apoyó las empresas exportadoras ayudando a la reactivación de comercio regional y re inserción en los flujos comerciales y financieros externo.

Asimismo, se articularon nuevos patrones comerciales con la apertura unilateral de las importaciones, la expansión de la maquila, la privatización de compañías públicas y la privatización del sistema bancario. Las preferencias no estaban alineadas con los acuerdos regionales, se priorizaban los objetivos económicos nacionales. Esto provocó una gradual divergencia de preferencias específicas (migración, democracia, relaciones exteriores), lo que devino en periodos o actos unilaterales de los Estados que no practicaban actos cooperativos con otros Estados de la región (véase Figura 32).

F. El mecanismo causal de Guatemala, Honduras y El Salvador

¿Cómo explican las teorías tradicionales y, sobre todo, el intergubernamental liberal, propuesto por A. Moravcsik, la integración política regional de los Estados?

Guatemala, Honduras y El Salvador son impulsores de la integración económica desde sus orígenes, fueron miembros activos del grupo de ministros de Economía que impulsaron la formación del CCE, la comisión de comercio, la comisión de industrias y el consejo económico. Sus regímenes políticos autoritarios donde predominaban gobiernos militares dieron un respaldo directo al llamado proceso de integración económica. Las élites agroexportadoras no tuvieron conflictos críticos con los grupos empresariales integracionistas y en varios casos se fusionaban para diversificar sus intereses económicos. Por esto, el avance de la integración centroamericana entre 1951 y 1969, tanto en la época de *emprendimiento supranacional* de la Cepal como en la época de la Rocap obtuvo una celeridad única. Esta fue una época dorada del intergubernamentalismo, pero sin las características políticas liberales, sino con claro signos autoritarios e iliberales.

Los diversos acuerdos interestatales permitieron establecer una integración formal con base en una ZLC, un arancel a la importación común, su propio sistema de liquidación de pagos en la región con la Cámara de Compensación, la creación y uso del peso centroamericano como moneda común, el régimen de industrias y los incentivos fiscales a la industrialización regional. Además, se complementaron con los acuerdos sobre los granos básicos, las telecomunicaciones, las medidas de defensa de la balanza de pagos y la protección de la propiedad industrial.

Los compromisos creíbles derivaron en la creación de entidades supranacionales y la delegación de soberanía combinado con mecanismos intergubernamentales. El CCE y el Consejo Económico de la Odeca junto con la secretaría permanente Sieca, el BCIE, el Consejo Monetario, la gestión de la Cámara de Compensación, el Focem, el Icaiti y el ICAP fueron parte de estas instituciones regionales, aquí denominadas el mercado común profundo (ver la Tabla 8 de acuerdos políticos en Anexo 1).

La crisis de 1969 no solo fue el quiebre del mercado común profundo, sino la paralización, estancamiento y posterior decadencia de la Odeca junto con sus mecanismos intergubernamentales. No fue sino hasta que otra crisis regional con raíces nacionales, clasificada por EE. UU. como una guerra de baja intensidad, desbocaría en la necesidad de un diálogo entre los Estados para afrontar los problemas de la guerra y sus demandas nacionales de paz, libertad y democracia.

La intervención diplomática de diversos Estados ayudó a la formación de una agenda para la desmilitarización y pacificación, pero fue la acción coordinada de los presidentes de Guatemala y Costa Rica lo que abrió un diálogo entre jefes de Estado de los cinco países de Centroamérica. En las reuniones presidenciales, como mecanismo de la alta política, convergen las preferencias nacionales de los cinco presidentes para la cooperación regional que apoyaron la construcción de las condiciones democráticas y la garantía de las libertades civiles para lograr la paz y el desarrollo, tanto al interior de los países como de la región.

Sin embargo, el camino que cada país transitó para crear las condiciones democráticas fue distinto, aunque existen algunas similitudes, por ejemplo, la creación de nuevas constituciones políticas en Guatemala, Honduras y El Salvador. En el caso de los países que tenían guerras civiles, además del diálogo y negociación con las fuerzas insurgentes, se firmaron acuerdos de paz que incluyeron un ente electoral independiente para convocar a elecciones, desmilitarización, diversas reformas políticas para favorecer un sistema de partidos políticos plural y reformas en la judicatura, entre otras.

Los conductores de los nuevos periodos de integración regional estaban basados en las preferencias nacionales por la cooperación, la pacificación, la desmilitarización y la democratización de los países. Esta convergencia de preferencias superó las presiones geopolíticas de EE. UU. y dio espacio para llevar a cabo reformas económicas en el ámbito local, pero dejó pendientes los intereses económicos regionales. Con la firma del Protocolo de Tegucigalpa, se crea el SICA, se define la línea de mando y la articulación de los organismos regionales de cooperación funcional.

La reunión de presidentes y la presidencia pro tempore es el ápice organizacional, seguido de la reunión de los ministros de relaciones exteriores y su comité ejecutivo que después lo complementa la secretaria general del SICA.

Nicaragua, como foco de conflicto, comenzó su transición democrática, después le siguió El Salvador y, finalmente, Guatemala. Honduras continuó su proceso de democratización apoyado en el bipartidismo; Costa Rica inició un cambio de simpatías y lealtades desde sus partidos tradicionales hacia nuevos partidos.

Cada país realizó avances en el proceso de pacificación y desmilitarización surgido de la declaración y los acuerdos de Esquipulas y las cumbres presidenciales. Además, con el recambio de presidentes electos en condiciones democráticas, en la octava cumbre se aprueba el Paeca, cuyo contenido es un avance del nuevo paradigma económico.

No obstante, como se ha demostrado, según su propio mecanismo causal, cada país creó una trayectoria económica autónoma, basada en un nuevo paradigma económico, matizado de acuerdo con el signo ideológico de cada gobierno, pero resumido en tres ideas fuerza: *desarrollo hacia afuera, regionalismo abierto y libre mercado* llamado *neoliberal*. Junto con la reforma económica, en cada país se dio una reestructuración del aparato productivo, la reactivación del comercio regional y una reinserción en los flujos comerciales y financieros externos.

Entre las características de los nuevos patrones comerciales, industriales y financieros se puede mencionar la apertura parcial o total a las importaciones mediante la desgravación arancelaria, la apertura de la cuenta de capitales que debido a la privatización de empresas públicas atrajo inversión extranjera directa, el aumento de las exportaciones, tanto de bienes agrícolas como de productos no tradicionales, principalmente productos de la maquila textil. Además, con la apertura de la economía se estimula la expansión del sector bancario.

En suma, dos hechos incidieron en el cambio de los patrones comerciales y financieros de los países de la región. Primero, las preferencias nacionales por la apertura económica, la privatización y la liberalización comercial en cada Estado. Segundo, la reactivación y reestructuración del proceso de integración económica de los países de Centroamérica.

A los nuevos patrones se agregaron otros fenómenos como la emigración irregular de personas a terceros países, principalmente a EE. UU., la inversión extranjera directa en sectores claves como la banca, energía, telecomunicación, minas, entre otros. Junto con la mayor exposición a los flujos comerciales crece en importancia económica el fenómeno de las remesas que envían personas en terceros países hacia familias en los países de origen.

Esto implicó la formación de tres tipos de preferencias nacionales: i) preferencias no vinculadas con intereses económicos; ii) preferencias económicas no alineadas con los acuerdos regionales donde los objetivos económicos nacionales son prioridad; iii) preferencias nacionales alineadas con los acuerdos económicos regionales.

El primer tipo de preferencia son específicas, estas no son económicas como política exterior, emigración, libertades y derechos políticos, régimen político y democracia nacional, derechos humanos, etc. Estas preferencias provocan acciones unilaterales de cada Estado, lo que lleva a periodos o actos unilaterales que no son cooperativos con otros estados de la región (véase la Figura 29).

El segundo tipo de preferencias son económicas y la prioridad fueron los objetivos nacionales y, por ende, no están alineadas con los acuerdos regionales, consecuentemente esto lleva a acciones unilaterales de cada Estado. Además, provocó periodos o actos unilaterales de los Estados en dinámicas no cooperativas con otros Estados de la región. Por ejemplo, asegurar preferencias comerciales, acceder a nuevos mercados, privatizar empresas y activos estatales, desregulación de la economía, abrir los mercados de capital, atracción de inversión extranjera directa, turismo, flujos de capital e inserción en las cadenas de valor global. Algunas medidas se materializan en acuerdos comerciales unilaterales con terceros países, establecimiento de incentivos fiscales independientes del resto de Estados de la región o desarrollo de políticas sectoriales o fiscales para favorecer compañías nacionales o transnacionales con inversiones en el país anfitrión.

Finalmente, el tercer tipo de preferencias se encuentran alineadas con ciertos temas dentro del Protocolo de Guatemala y su característica principal es el vincular los objetivos regionales a los objetivos económicos nacionales. Esta ruta se abre en el ámbito regional,

ante el avance de la pacificación, la desmilitarización y las reglas democráticas en cada país. Esto dio espacio para definir una nueva agenda económica regional que superara la atonía.

En el caso del Protocolo de Guatemala, se presentan todas las etapas del intergubernamentalismo liberal (convergencia de preferencias, negociaciones intergubernamentales y elección institucional). Es un acuerdo intergubernamental económico de amplio alcance, negociado por cada Estado apoyado en su burocracia nacional, con un rol de apoyo técnico de la burocracia regional (Sieca, Secmca, BCIE, ICAP) y un rol de consejero de gremiales empresariales y centros de pensamiento económico liberales.

Primero, el debate entre los Estados fue la reactivación y después la reestructuración de la integración económica centroamericana. En primera instancia se acordó reincorporar a Honduras mediante un acuerdo transitorio. Después de negociaciones multilaterales se pactó una reforma del mercado común profundo, llegando a puntos de consenso mínimos, lo que da énfasis a la reactivación y expansión de la zona de libre comercio de la región. Además, se redefinió el rol de las entidades públicas de cada país (Ministerio de Relaciones Exteriores y Secretaría o Ministerio de Economía) asociadas con la nueva institucionalidad regional. Como ya se expuso, existen contradicciones entre la agenda común y la nueva institucionalidad, a esto se sumó la actitud renuente de algunos países para asistir a las cumbres presidenciales y/o la desidia diplomática de sus ministros o delegados.

Luego, gradualmente, se mejora la coordinación, pero con poco compromiso de algunos países, lo que lleva a El Salvador a proponer una cumbre de relanzamiento de la integración económica que contenía una renegociación de los compromisos básicos de los Estados para cumplir con una agenda regional mínima (cinco pilares de la integración). Sin embargo, como ya se ha indicado, algunos objetivos regionales están supeditados a objetivos económicos nacionales. A pesar de esto, existe una gradual convergencia de preferencias nacionales específicas en temas como aranceles, aduanas, transporte y facilitación del comercio regional. Esta configuración regional permite periodos de coordinación de políticas según la agenda mínima para la integración regional acordada por los Estados mediante actos y periodos cooperativos.

De esta forma, se puede concluir que el mecanismo causal propuesto explica parcialmente el caso. La convergencia de las preferencias nacionales determina la cooperación económica entre Guatemala, Honduras y El Salvador en temas como aranceles, comercio regional, facilitación del comercio y simplificación aduanal.

Con base en la evidencia, el mecanismo causal de la integración regional existe y explica parcialmente los periodos de cooperación de los Estados. En la configuración de las preferencias nacionales predominan los intereses económicos que convergen para realizar negociaciones entre los representantes de los Estados y, por lo general, son instituciones con mecanismos intergubernamentales como el Comieco quienes materializan los acuerdos.

La interdependencia económica es más intensa en el comercio regional intraindustrial, la apertura económica, la emigración, las remesas y, en menor medida, por la apertura financiera. Esta condición estabiliza y promueve en mayor medida la cooperación entre Guatemala, Honduras y El Salvador en temas como comercio de bienes, facilitación del comercio, simplificación aduanal y recientemente gestión de aduanas periféricas.

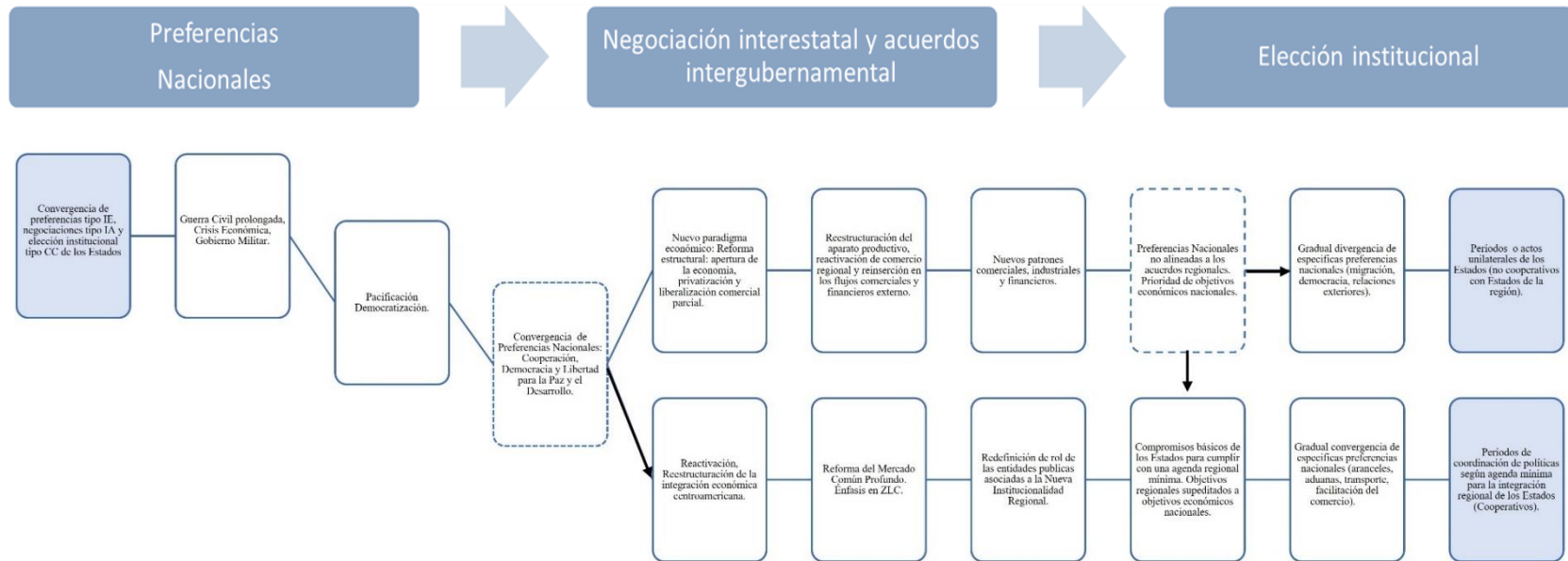
Las divergencias de las preferencias nacionales causan fragmentación, unilateralismo, estancamiento o inercia temática de la integración regional. Por ejemplo, las preferencias nacionales económicas demuestran que los Estados en la política comercial, ante socios extrarregionales, actúan de forma unilateral, incluso en los casos que se anuncian con la etiqueta de regional; en el caso de las preferencias no económicas, por ejemplo, la política migratoria, los estados frente a temas comunes como las caravanas de emigrantes prefieren una adaptación dispar ante una potencia extranjera (véase Figura 33).

Figura 29 Conclusión general



Fuente: Elaboración propia.

Figura 30 Mecanismo causal de Guatemala según el rastreo de procesos



Simbología:

- IE: intereses económicos
 - IA: interdependencia asimétrica
 - CC: compromisos creíbles
- Fuente: Elaboración propia.

Figura 31 Mecanismo causal de Honduras según el rastreo de procesos



Simbología:

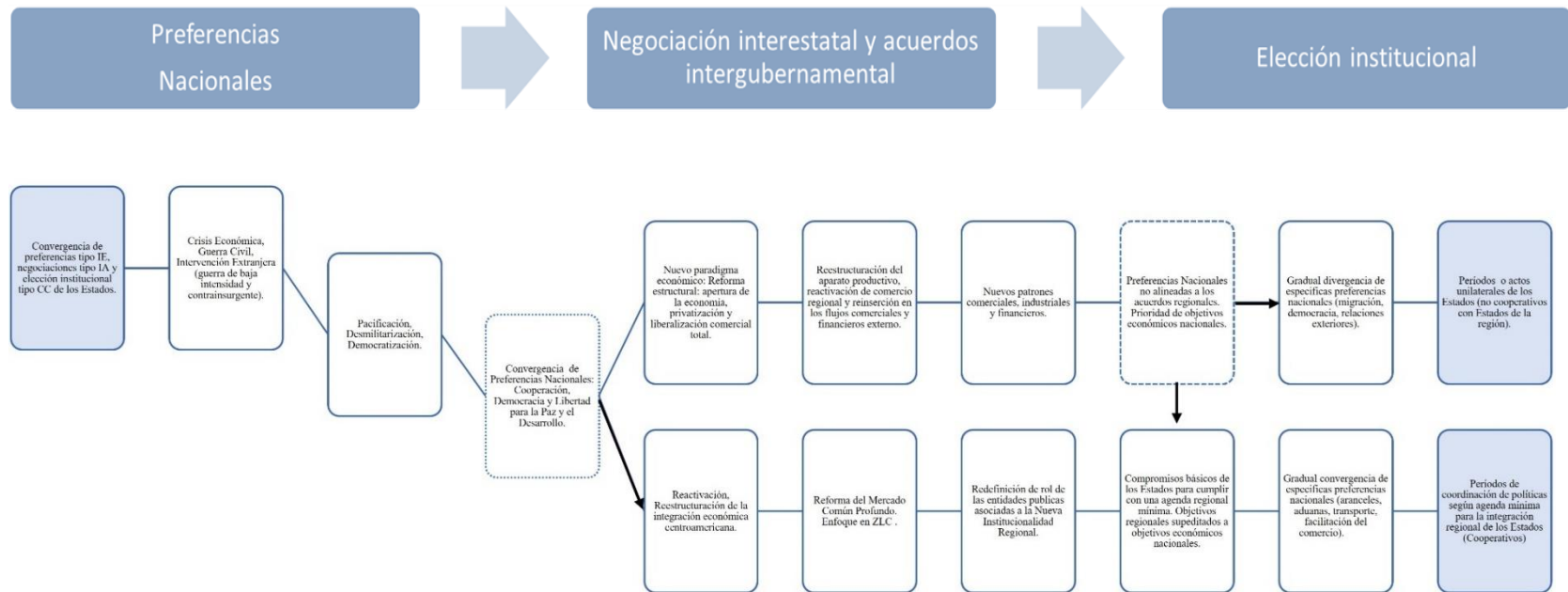
IE: intereses económicos

IA: interdependencia asimétrica

CC: compromisos creíbles

Fuente: Elaboración propia.

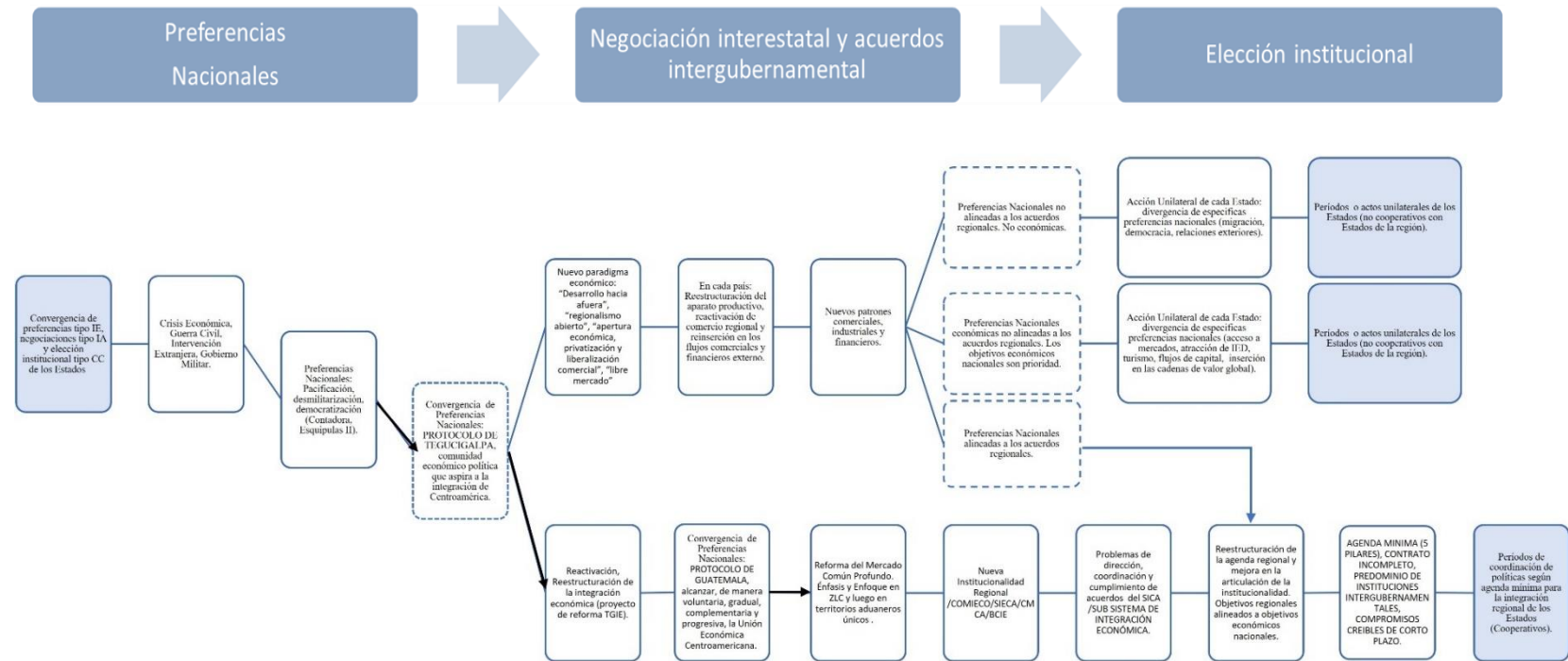
Figura 32 Mecanismo causal de El Salvador según el rastreo de procesos



Simbología:

- IE: intereses económicos
 - IA: interdependencia asimétrica
 - CC: compromisos creíbles
- Fuente: Elaboración propia.

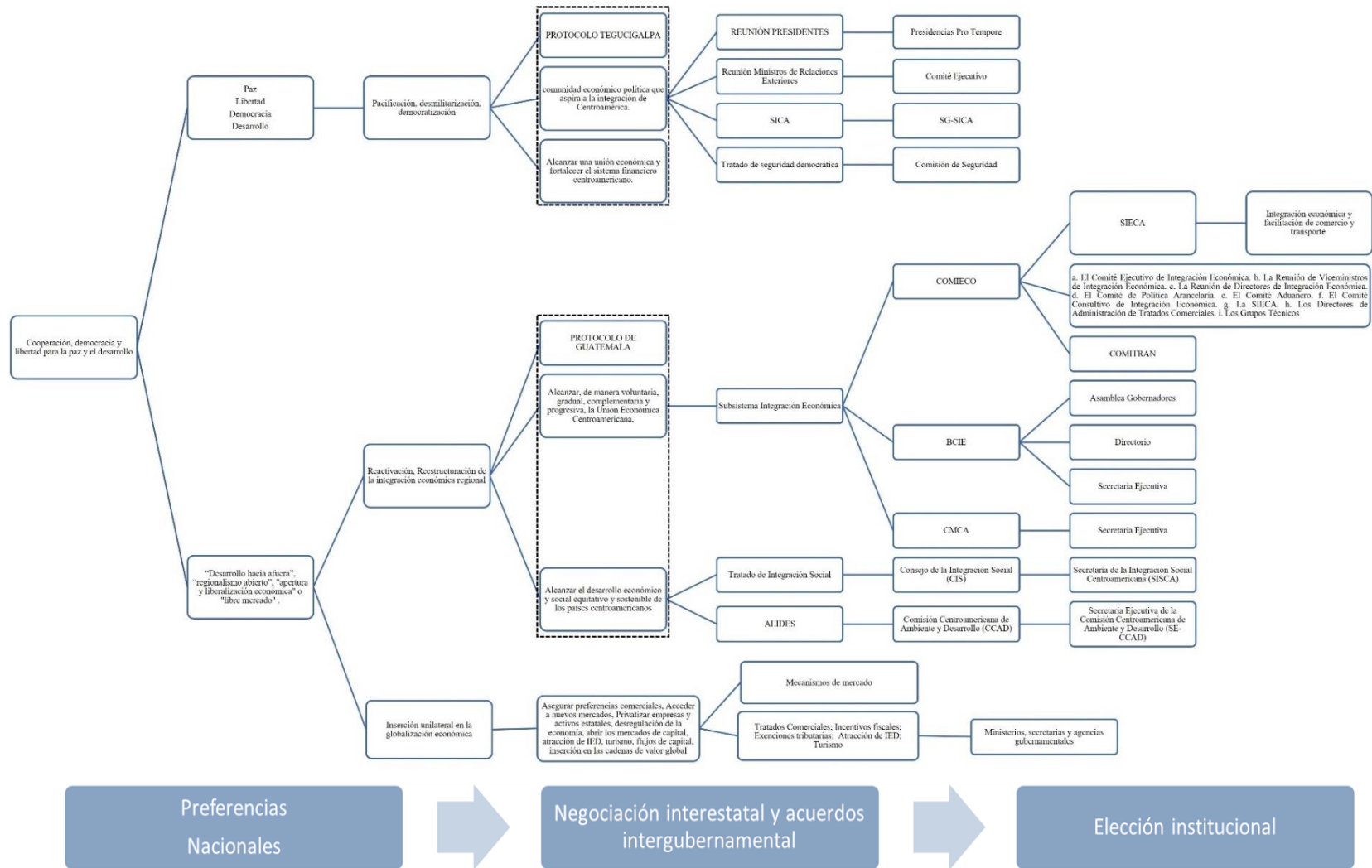
Figura 33 Mecanismo causal de Guatemala, Honduras y El Salvador



Simbología:

- IE: intereses económicos
 - IA: interdependencia asimétrica
 - CC: compromisos creíbles
- Fuente: Elaboración propia.

Figura 34 Secuencia de la negociación según el intergubernamentalismo liberal 1986-2015



Fuente: Elaboración propia.

G. La secuencia de negociaciones para el Protocolo de Guatemala

Pregunta general ¿Cuáles son los conductores históricos y los impulsores actuales que explican cómo y por qué funciona la integración política regional de Guatemala, Honduras y El Salvador en el contexto de Centroamérica desde el marco racionalista tripartito, multicausal del intergubernamentalismo liberal, teniendo en cuenta el caso único del Protocolo de Guatemala de 1993, enmarcado en el periodo 1991-2015?

Según el marco racionalista, tripartito y multicausal del intergubernamentalismo liberal, la integración regional de los Estados se explica por el resultado de las preferencias nacionales, las negociaciones interestatales y los acuerdos institucionales (ver Figura 4).

El caso único del Protocolo de Guatemala al Tratado General de Integración Centroamericana presenta diversa, suficiente y robusta evidencia para no rechazar el mecanismo causal y sostener que, para Guatemala, Honduras y El Salvador, la convergencia de cierta combinación de preferencias nacionales como la primacía de los intereses económicos, las negociaciones interestatales basadas en interdependencias asimétricas y la configuración de instituciones intergubernamentales sobre las instituciones supranacionales explican periodos de coordinación política que permiten el avance de la integración económica regional de estos Estados en Centroamérica.

Sin embargo, presenta matices por la configuración de estas preferencias nacionales en cada Estado y por la acción de Estados extranjeros con poder de veto e influencia directa en los regímenes políticos de cada Estado centroamericano.

1. Las nuevas preferencias nacionales

Las preferencias nacionales de Guatemala, Honduras y El Salvador son acotadas y jerárquicas con base en los intereses económicos nacionales sobre intereses regionales, exceptuando aquella agenda regional pactada previamente que no esté en oposición a estos intereses económicos nacionales (véase la Figura 34).

En el caso del Protocolo de Guatemala, en la configuración de las preferencias nacionales de los tres países predominan los intereses económicos nacionales (asegurar preferencias comerciales, acceder a nuevos mercados, privatizar empresas y activos estatales,

desregulación de la economía, abrir los mercados de capital, atracción de inversión extranjera, turismo, flujos de capital, inserción en las cadenas de valor global). En este caso se vuelven complementarios y segundos en prioridad los intereses económicos regionales (zona de libre comercio, aranceles, facilitación del comercio, simplificación aduanal y gestión de aduanas periféricas.). Por lo tanto, se vuelven terciarios los intereses políticos regionales que no se encuentren en la agenda mínima (lo que vuelve ineficientes algunos acuerdos en temas como política exterior, seguridad democrática o derechos humanos).

Las preferencias para la integración deben intensificarse lentamente con el tiempo a medida que aumentan los flujos comerciales, la movilidad del capital y la convergencia de políticas, pero en el caso estudiado esto sucede de forma parcial y centrada a ciertos intereses económicos considerados complementarios a los intereses económicos nacionales. Incluso cuando la interdependencia económica es intensa en el comercio regional intraindustrial, la apertura económica, la emigración, las remesas y en cierta medida por la apertura financiera.

Las principales demandas de negociación son económicas, mientras que las concesiones pueden ser políticas, pero limitadas, ya que los acuerdos son incompletos al no considerar todas las preferencias nacionales. Los actores influyentes son los grupos de interés sectorial y factorial (miembros empresariales del Consejo Consultivo) y los funcionarios económicos (Sieca, CMCA, BCIE) tienen un rol limitado, donde la opinión de la élite, los partidos gobernantes y los jefes ejecutivos se presentan en las actuaciones de los representantes en los mecanismos intergubernamentales bajo la autoridad del Comieco. La jerarquía de las preferencias lleva a las personas funcionarias a otorgar prioridad al logro de los objetivos económicos en las áreas especificadas sin comprometer otras temáticas.

2. Las negociaciones interestatales

Las negociaciones son juegos de coordinación con consecuencias en la distribución de los costos y beneficios. Sin embargo, debido a que las preferencias nacionales están acotadas, el espacio de negociación es limitado, lo que deriva, en ciertas condiciones, a que estas negociaciones no existan, ya que los Estados optan por alternativas unilaterales o de coalición. Es decir, los Estados no convergen en negociaciones y actúan de forma unilateral, no se crean juegos de negociación, pues los Estados no identifican juegos de suma positiva, sino juegos de suma cero (véase la Figura 34).

El Protocolo de Guatemala fue una negociación para la reactivación y después la reestructuración del antiguo modelo, aquí denominado mercado común profundo. Además, fue una negociación de mínimos que reformó la visión del proyecto de integración económica centroamericana, ya que la integración formal compuesta por elementos de una zona de libre comercio, una unión aduanera y una unión monetaria creados entre 1958 y 1992 se modificaron o liquidaron. La negociación se centró en la reactivación de una zona de libre comercio, lo que incluye a Honduras y después a Panamá, sustituyendo los compromisos específicos de unión aduanera y unión monetaria por declaraciones de principios generales o metas genéricas, ambiguas y abiertas a interpretación.

Con una nueva configuración de las preferencias nacionales, el Protocolo de Guatemala se muestra como acuerdo intergubernamental incompleto, ambiguo, trunco y abierto, esto provocó un comportamiento no cooperativo o acción unilateral entre los Estados.

En los casos que convergen las preferencias nacionales, los intereses regionales están alineados con los intereses nacionales, las negociaciones interestatales se llevan a cabo según los mecanismos intergubernamentales creados, en particular el Comieco, sus dependencias y su secretaría técnica con énfasis en la gestión administrativa de la ZLC. En los casos particulares como la facilitación del comercio o la ruta de la unión aduanera, las negociaciones son interestatales sobre la negociación supranacional.

3. La elección institucional

En la elección del tipo de instituciones predomina gobernar en común mediante entes intergubernamentales sobre entes supranacionales (véase la Figura 34). La reforma que supuso el Protocolo de Guatemala a las instituciones supranacionales como la Sieca, el BCIE y el CMCA, la Cámara de Compensación, el Focem, el Icaiti y el ICAP, entre otros, permitió la reestructuración y liquidación del mercado común profundo (zona de libre comercio, arancel común, cámara de compensación, fondo de estabilización, régimen de industrias, incentivos fiscales a la industrialización, etc.).

La creación de un subsistema de integración económica compuesto de *organismos regionales de cooperación funcional con autonomía funcional* adolecía de una contradicción entre agenda e instituciones del SICA. Todo este subsistema estaba coordinado por el Comieco, una especie de super consejo que trata temas de política arancelaria, aplicación de

código aduanero, administración de tratados, temas de transporte regional y una variedad de asuntos que se relacionan con la integración económica, incluso la facilitación del comercio y la hoja de ruta de unión aduanera, entre otros.

El mandato y las funciones del Comieco responden a la preocupación por la obstrucción o intercambio de favores que ponga en duda los acuerdos intertemporales, por lo que los gobiernos decidieron colocar o poner en común cierto grado de soberanía en lugar de cederla a entes supranacionales. El reingreso de Honduras o el ingreso de Panamá a la ZLC pueden considerarse como un tipo de gobierno con preferencias extremas, con mayor riesgo de ser superados o rechazados, por lo que tienden a ser cautelosos. Además, predomina el establecimiento de actores y procedimiento para asegurar el cumplimiento o implementación predecible de los compromisos. Los gobiernos de cada país limitan cuidadosamente el alcance de los mandatos, lo que genera una relación inversa entre el alcance y la extensión de los mandatos. Para reforzar la credibilidad, la participación democrática es limitada.

Los periodos de coordinación de políticas, aquí llamados integración regional, se revelan cuando existe una convergencia de preferencias nacionales acotadas que estén alineadas con los intereses económicos nacionales. Esto permite un espacio de negociación y juegos cooperativos de suma positiva dentro de una agenda regional mínima y con la articulación de una fragmentada institucionalidad regional. Estos son acuerdos incompletos porque los juegos cooperativos son restringidos y los compromisos creíbles son de corto plazo. A esto se debe que las acciones unilaterales y las coaliciones sean un reflejo de las divergencias de las preferencias nacionales de los Estados (véase la Figura 34).

H. El Intergubernamentalismo Liberal para los países pequeños

El enfoque del Intergubernamentalismo Liberal contribuye a la comprensión de los países pequeños, un aporte, no menor, es la comprensión de la acción de los estados desde un marco racional, donde, dada ciertas preferencias nacionales, los estados se batan en negociaciones que suponen un juego cooperativo de suma positiva, que buscan avanzar mediante acuerdos de consenso o de mayorías, sin veto de minorías, distribuyendo y calibrando los costos y beneficios entre los miembros.

Como se ha demostrado, las negociaciones sino diplomáticas son de mutua desconfianza donde predominan acuerdos con un agenda secundaria o complementaria a sus preferencias económicas nacionales y en diversos casos, como la política exterior, en temas emigratorios, son juegos no cooperativos que terminan en soluciones unilaterales. Por ello en la elección de los tipos de institución se privilegia los mecanismos intergubernamentales, por ejemplo, las Comisiones Nacionales apoyados por organismos regionales como el Comieco o respaldados por instituciones supranacionales como la Sieca o el BCIE. Y al contrario cuando no se cumplen algún mandato o agenda del SICA es porque de hecho los estados actúan unilateralmente.

Ante los resultados de esta investigación, el SICA y la burocracia regional pueden mejorar su rol de emprendedores supranacionales tanto para comprender las preferencias nacionales, como para apoyar la convergencia de estas dentro de un marco cooperativo que permita, según sea posible, la gestión, reforma o innovación de los acuerdos intergubernamentales y la agenda vigente, la búsqueda de normas, reglas, mecanismos, organismos o instituciones supranacionales que permitan una mejor convergencia política y económica, sociales y culturales, más y mejor cooperación, mayores beneficios, menores costos, reduciendo las acciones unilaterales, privilegiando la acción comunitaria y sentando las bases políticas para acuerdos intergubernamentales profundos en favor de la cooperación y la integración regional más allá de la situación actual.

De cara a futuros estudios sobre la integración regional de los estados en Centroamérica desde el enfoque del Intergubernamentalismo Liberal se presenta diversos retos, tales como:

Primero, el Intergubernamentalismo Liberal debe incluir en su marco de análisis la condición de países pequeños, dependientes o sensibles a la influencia de potencias extranjeras tanto en el caso del poder real de EE. UU., como del actuar de otras naciones en la región como México, España, Taiwán, China y Corea, entre otras, que utilizan una mezcla de poder real y poder blando ya sea como financiamiento alternativo, diplomacia del dólar, medios culturales e ideológicos junto a los tradicionales medios diplomáticos.

Segundo, en esta investigación se han identificado y documentado tres condicionantes: i) los grupos de presión en los estados su relación con los gobierno nacional; ii) a pesar de los avances en una agenda común y cierto grado de coordinación funcional, persiste una frágil

gobernanza de las instituciones intergubernamentales y supranacionales y iii) el grado de influencia geopolítica de EE.UU en Guatemala, Honduras y El Salvador, considerados países pequeños pero relevantes en temas de seguridad migratoria en la política doméstica estadounidense.

Tercero, se debe agregar la relativa calidad, fortaleza y acumulación institucional, generalmente representados en los ministerios de relaciones exteriores y ministerios de economía o comercio exterior de cada estado en la gestión de su política exterior.

Cuarto, un elemento que debe indagarse es el tipo de liderazgo político en cada país y su influencia en la configuración de las negociaciones y los acuerdos interestatales además del importante rol que adquiere cada presidente en la reunión de jefes de estado y de gobierno en las cumbres presidenciales.

Quinto, también debe estudiarse el grado de influencia tanto de los grupos empresariales de cada nación como de las alianzas empresariales regionales en las tres etapas configuración y operación de la integración regional según el Intergubernamentalismo Liberal.

Sexto, un rasgo que aparece no estar estructurado con claridad pero que tiene su propia dinámica es la participación de las diversas organizaciones de sociedad o la esfera civil que posee intereses diversos, distintos a los empresariales dentro del SICA.

Finalmente, pero no menos importante es el tema de la democracia, libertades políticas, derechos políticos y los derechos humanos, como principio o como eje transversal en las negociaciones interestatales y las agendas regionales, además, como condición necesaria pero insuficiente para pactar acuerdos o para cumplir mandatos en los mecanismos, organizaciones e instituciones intergubernamentales o supranacionales. El tratado marco de seguridad democrática en Centroamérica firmado el 15 de diciembre de 1995 debe ser evaluado junto al resto de tratados y repensado en contraste con el socavamiento del Estado de Derecho, los nuevos peligros a las libertades fundamentales, la pérdida de los valores democráticos, la pérdida de confianza de los ciudadanos en las democracias procedimentales y el retorno de las tendencias autoritarias y populista en cada Estado de la región centroamericana.

REFERENCIAS

- Acharya, A. (2016). Regionalism Beyond eu-Centrism. En T. A. Börzel y T. Risse, *The Oxford Handbook of Comparative Regionalism*. Oxford: Oxford University Press.
- Acta de Independencia de Guatemala. (1821, 15 de septiembre).
- Acta de unión de las provincias de Centroamérica al Imperio mexicano (Guatemala). (1822, 5 de enero).
- Acuerdo Multilateral Transitorio de Libre Comercio entre el Gobierno de la República de Honduras y los Gobiernos de las Repúblicas de Guatemala, El Salvador, Nicaragua y Costa Rica. (1991).
- Acuña Ortega, H. (2014). *Formación de los Estados Centroamericanos*. https://repositorio.conare.ac.cr/bitstream/handle/20.500.12337/8194/Acu%C3%B1a_V_Formacion_de_los_estados_centroamericanos_2015.pdf?isAllowed=y&sequence=1
- AFP. (2019, 23 de septiembre). *Trump amenaza a Guatemala con aranceles por desacuerdo migratorio*. DW. <https://www.dw.com/es/trump-amenaza-a-guatemala-con-aranceles-por-desacuerdo-migratorio/a-49722748>
- Agenda de Guatemala XIV Cumbre Ordinaria. (1993, 29 de octubre). https://www.sica.int/documentos/agenda-de-guatemala-xiv-reunion-ordinaria-de-presidentes-guatemala-29-10-93_1_82710.html
- Agenda de Managua XII Cumbre Ordinaria. (Nicaragua, 5 de Junio de 1992). https://www.sica.int/documentos/agenda-de-managua-xii-cuembre-ord-nicaragua-5-de-junio-de-1992_1_82683.html
- Agenda de Panamá (1992, 11 de diciembre). https://www.sica.int/documentos/agenda-de-panama_1_116834.html
- Aguilera, G. (2015). Centroamérica. Cómo integrarse en un mundo globalizado. *Revista Pensamiento Propio*, 42. www.revistasnicaragua.net/ni/in-dex.php/pensamientopropio/issue/view/399
- Artiga-González, Á. (2015). *El sistema político salvadoreño*. Programa de las Naciones Unidas para el desarrollo PNUD.
- Ayala Espino, J. (2000). *Instituciones y Economía: una introducción al neoinstitucionalismo económico*. Fondo de Cultura Económica. Reimpresión 2000.
- Balassa, B. (1963). *Teoría de la integración económica*. Ed. Uteha.
- Baldwin, R. (2016). *The Great Convergence*. Information Technology and the New Globalization. The Belknap Press of Harvard University Press.
- Barbé, E. (1989). Cooperación y conflicto en las relaciones internacionales (La teoría del régimen internacional). *CIDOB d'Afers internacionals*, 17, 57-70.
- Barbé, E. (2008). *Relaciones internacionales*. Editorial Tecnos. Grupo Anaya. España 2008.
- Barboza, J. (2011). *Hacia un convenio centroamericano de integración financiera*. Notas económicas regionales n.º 45 julio de 2011. SECMCA.

- Barboza, J. (2015). *Es necesario un tratado para la estabilidad e integración financiera de Centroamérica*. Notas económicas regionales n.º 82 septiembre de 2015. SECMCA.
- BBC Mundo (2019, 10 de agosto). *Ricardo Martinelli: un tribunal declara no culpable a expresidente de Panamá por caso de escuchas telefónicas y ordena su liberación*. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-49301623>
- BBC Mundo. (2015, 28 de agosto). *Guatemala: cárcel para la exvicepresidenta Roxana Baldetti implicada en escándalo de corrupción*. https://www.bbc.com/mundo/noticias/2015/08/150827_guatemala_corrupcion_vicepresidenta_carcel_wbm
- BBC Mundo. (2015, 3 de septiembre). *Guatemala: emiten orden de captura en contra del presidente Otto Pérez Molina*. https://www.bbc.com/mundo/noticias/2015/09/150902_auto_detencion_otto_perez_molina
- BBC Mundo. (2015, 3 de septiembre). *Renuncia el presidente de Guatemala, Otto Pérez Molina*. https://www.bbc.com/mundo/noticias/2015/09/150903_renuncia_perez_molina_guatemala_corrupcion_aw
- BBC. (2018, 13 de septiembre). *El Salvador: condenan al expresidente Elías Antonio Saca a 10 años de cárcel por corrupción*. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-45504991>
- BCIE. (2020). *Estrategia institucional BCIE 2020-2024*. https://www.bcie.org/fileadmin/bcie/espanol/archivos/novedades/publicaciones/estrategias/BCIE_Estrategia_Institucional_2020_2024_.pdf
- BCIE. (2020). *Memoria de labores anuales*.
- Beach, D. y Pedersen, R. (2013). *Process-Tracing Methods*. Foundations and guidelines. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Beach, D. y Pedersen, R. (2014). *Let the evidence speak: a two-stage evidence assessment framework for making transparent the process of translating empirical material into evidence*. American political science association annual meeting, Washington, D.C.
- Beach, D. y Pedersen, R. (2016). *Causal Case Studies*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Beach, D. y Pedersen, R. (2019). *Process-Tracing Methods*. Foundations and guidelines. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Bennet, A. y Checkel, J. (eds.). (2014). *Process Tracing in the social Sciences: From Metaphor to Analytic Tool*. Cambridge University Press.
- Bennett, A. (2008). *Process tracing: a bayesian perspective*. En *The oxford handbook of political methodology*, editado por Janet Box-steffensmeier, Henry Brady y David Collier, 702-721. Oxford University Press.
- Bennett, A. (2010). *Process Tracing and Causal Inference*. Cap 8 on Rethinking social inquiry: diverse tools, shared standards/ed. by Henry, E. Brady and David Collier. 2nd ed.
- Bhagwati, J. 1999. "The 'Miracle' that Did Happen: Understanding East Asia in Comparative Perspective". *Taiwan's Development Experience: Lessons on Roles of Government and Market*. Erik Thorbecke y Henry Wan, Jr., eds. Boston: Kluwer Academic Publishers
- BID. (2019). *El futuro de Centroamérica: retos para un desarrollo sostenible*/coordinadores, Osmel Manzano, Luis Rivera, Marta Ruiz-Arranz, Alberto Trejos.

- Blaikie, N. (2007). *Approaches to social Enquiry*. Advancing Knowledge I. 2nd Edition. Cambridge, UK: Polity Press.
- Bodenheimer, S. (1974). *El Mercomun y la ayuda norteamericana*. En Menjivar, R. comp. (1974). *La inversión extranjera directa en Centroamérica*. EDUCA, Centroamérica, Colección Integración. 23-166.
- Bowman, K.; Lehoucq, F. y Mahoney, J. (2005b). Measuring political democracy: case pericia, data adequacy and central America. *Comparative political studies*, 38(8), 939-970. <http://www.blmdemocracy.gatech.edu/>
- Brady, H. E. y Collier, D. (ed.). (2010). *Rethinking social inquiry: diverse tools, shared standards*. Edited by Henry, E. Brady and David Collier. —2nd ed.
- Briceño Ruiz, J. (2003). *El liberalismo intergubernamental y el nuevo regionalismo caribeño*. Estudios internacionales, 34(3), 357–379. <https://doi.org/10.7202/038661ar>
- Briceño Ruiz, J. (2018). *Las teorías de la integración regional: más allá del eurocentrismo*. Universidad Cooperativa de Colombia. Centro de Pensamiento Global, 2018.
- Bull, B.; Castelacci, F. y Kasahara, Y. (2014). *Business Groups and Transnational Capitalism in Central America*. Economic and Political Strategies. Tim Shaw (ed.), International Political Economy. London: Palgrave Macmillan.
- Bulmer-Thomas, V. (1993). *La crisis de la Economía de Agroexportación (1930 1945)*. En Edelberto torres Rivas (Ed.) Historia General de Centroamérica Tomo IV. Flacso, 325-397.
- Bulmer-Thomas, V. (2012). *Centroamérica desde 1920: Desarrollo económico en el largo plazo*. Anuario De Estudios Centroamericanos, 11(1), 5–21. Recuperado a partir de <https://revistas.ucr.ac.cr/index.php/anuario/article/view/3009>
- Caballero, R. (1992). Reorientación de la integración centroamericana. *Revista de la Cepal*, 46, 133-146.
- Caldentey del Pozo, P. (1999). *El desarrollo económico de Centroamérica en el marco de la integración regional*. Publicación de El Banco Centroamericano de Integración Económica.
- Caldentey del Pozo, P. (2012). La integración regional, ámbito emergente de políticas de desarrollo en Centroamérica. *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, 30.
- Caldentey del Pozo, P. (2014). *Los desafíos de la Integración Centroamericana*. Serie estudios y perspectiva 156. Cepal.
- Caldentey del Pozo, P. (2015). Desarrollo económico en Centroamérica: vigencia y revisión de los Acuerdos de Esquipulas. *En Revista Icade*, 96.
- Caldentey del Pozo, P. (2019). *El Kairós del regionalismo latinoamericano y la integración centroamericana*. Instituto de Desarrollo (Fundación ETEA). Seminario Cerrando brechas en los procesos de integración regional, Buenos Aires el 17 de julio de 2019 organizado por SELA y el BID-INTAL.
- Caldentey del Pozo, P. y Romero Rodríguez, J. J. (2010). *El SICA y la UE: la integración regional en una perspectiva comparada*. 1.ª ed. ETEA.
- Calero, M. (2020, 30 de mayo). *Ministro de seguridad de Costa Rica informó que los nicaragüenses no aceptaron el acuerdo para liberar transporte de carga*. *La Prensa*.

- <https://www.laprensa.com.ni/2020/05/30/economia/2679854-se-libera-la-frontera-entre-costa-rica-y-nicaragua-mas-de-1200-camiones-estaban-varados>
- Calle, A. M. (2020, 29 de mayo). *La pandemia del coronavirus hace chocar a Costa Rica y Nicaragua*. France24. <https://www.france24.com/es/20200529-choque-comercial-diplomatico-costa-rica-nicaragua-covid19>
- Canal Fundación ETEA Fuentes Knight. (2022, 30 de mayo). *Conferencia Guatemala: La economía atrapada, con Juan Alberto Fuentes Knight - 19052022*. [Archivo de Vídeo]. <https://www.youtube.com/watch?v=LW7GRvzo6rg&t=685s>
- Capacitación SICA. (2011). *Documental Centroamérica, una historia común: 60 años de integración*. [Archivo de Vídeo]. <https://www.youtube.com/watch?v=YmLZjyT8pgo&t=1067s>
- Capacitación SICA. (2011, 1 de marzo). *Centroamérica, una historia común: 60 años de integración*. Entrevista a Héctor Dada Hirezi, San Salvador, El Salvador. [Archivo de Vídeo]. <https://www.youtube.com/watch?v=V9hXvCh8SsA&t=3s>
- Capacitación SICA. (2011, 11 de enero). *Centroamérica, una historia común: 60 años de integración*. Entrevista a Agenor Herrera Ubeda, Managua, Nicaragua. [Archivo de Vídeo]. <https://www.youtube.com/watch?v=KLM5G-KKFmA&t=4s>
- Capacitación SICA. (2011, 11 de marzo). *Centroamérica, una historia común: 60 años de integración*. Entrevista a Eduardo Bolaños, Ciudad de Guatemala, Guatemala. [Archivo de Vídeo]. <https://www.youtube.com/watch?v=OhEayf9k6u0>
- Capacitación SICA. (2011, 11 de marzo). *Centroamérica, una historia común: 60 años de integración*. Entrevista a Gilberto Rodríguez, Ciudad de Guatemala, Guatemala. [Archivo de Vídeo]. https://www.youtube.com/watch?v=l_ni2rjbFng
- Capacitación SICA. (2011, 13 de enero). *Centroamérica, una historia común: 60 años de integración*. Entrevista a Laura Rodríguez Vargas, San José, Costa Rica. [Archivo de Vídeo]. https://www.youtube.com/watch?v=3_hZzCGWV_8&t=9s
- Capacitación SICA. (2011, 13 de junio). *Centroamérica, una historia común: 60 años de integración*. Entrevista a José Jorge Simán, San Salvador, El Salvador. [Archivo de Vídeo]. https://www.youtube.com/watch?v=5t6YSqdMh_8&t=24s
- Capacitación SICA. (2011, 14 de enero). *Centroamérica, una historia común: 60 años de integración*. Entrevista a Doris Osterlof, San José, Costa Rica. [Archivo de Vídeo]. <https://www.youtube.com/watch?v=iBxrgJNnD6w&t=18s>
- Capacitación SICA. (2011, 15 de enero). *Centroamérica, una historia común: 60 años de integración*. Entrevista a José Miguel Alfaro, San José, Costa Rica. [Archivo de Vídeo]. <https://www.youtube.com/watch?v=iR6GelE8dDk>
- Capacitación SICA. (2011, 17 de enero). *Centroamérica, una historia común: 60 años de integración*. Entrevista a Luis Guillermo Solís, San José, Costa Rica. [Archivo de Vídeo]. https://www.youtube.com/watch?v=e4q-j56Lz_E
- Capacitación SICA. (2011, 18 de enero). *Centroamérica, una historia común: 60 años de integración*. Entrevista a Eduardo Lizano, San José, Costa Rica. [Archivo de Vídeo]. <https://www.youtube.com/watch?v=J2mBfXBQfxg>

- Capacitación SICA. (2011, 19 de enero). *Centroamérica, una historia común: 60 años de integración*. Entrevista a Óscar Arias, San José, Costa Rica. [Archivo de Vídeo]. <https://www.youtube.com/watch?v=SG-ctgR0DmM>
- Capacitación SICA. (2011, 20 de enero). *Centroamérica, una historia común: 60 años de integración*. Entrevista a Bernal Jiménez, San José, Costa Rica. [Archivo de Vídeo]. <https://www.youtube.com/watch?v=43dEftLpV3U&t=1s>
- Capacitación SICA. (2011, 20 de enero). *Centroamérica, una historia común: 60 años de integración*. Entrevista a Fernando Naranjo Villalobos, San José, Costa Rica. [Archivo de Vídeo]. <https://www.youtube.com/watch?v=drbc190KMG0&t=203s>
- Capacitación SICA. (2011, 24 de enero). *Centroamérica, una historia común: 60 años de integración*. Entrevista a Alfonso Pimentel, Ciudad de Guatemala, Guatemala. [Archivo de Vídeo]. <https://www.youtube.com/watch?v=uRbOL5umOUM>
- Capacitación SICA. (2011, 24 de enero). *Centroamérica, una historia común: 60 años de integración*. Entrevista a Vinicio Cerezo, Ciudad de Guatemala, Guatemala. [Archivo de Vídeo]. <https://www.youtube.com/watch?v=wFGmNy0wuF4>
- Capacitación SICA. (2011, 24 de febrero). *Centroamérica, una historia común: 60 años de integración*. Entrevista a Norma Caldera, Managua, Nicaragua. [Archivo de Vídeo]. <https://www.youtube.com/watch?v=7Rn3VM4qcpQ&t=43s>
- Capacitación SICA. (2011, 25 de enero). *Centroamérica, una historia común: 60 años de integración*. Entrevista a Harod Rodas Melgar, Ciudad de Guatemala, Guatemala. [Archivo de Vídeo]. <https://www.youtube.com/watch?v=5y1IDkDoRRI&t=251s>
- Capacitación SICA. (2011, 25 de enero). *Centroamérica, una historia común: 60 años de integración*. Entrevista a Edelberto Torres Rivas, Ciudad de Guatemala, Guatemala. [Archivo de Vídeo]. <https://www.youtube.com/watch?v=3XtXjTEYF8E&t=4s>
- Capacitación SICA. (2011, 26 de enero). *Centroamérica, una historia común: 60 años de integración*. Entrevista a Alfredo Guerra Borges, Ciudad de Guatemala, Guatemala. [Archivo de Vídeo]. <https://www.youtube.com/watch?v=K1QtAUNnq3o>
- Capacitación SICA. (2011, 26 de enero). *Centroamérica, una historia común: 60 años de integración*. Entrevista a Carlos Enrique Rivera Ortiz, Ciudad de Guatemala, Guatemala. [Archivo de Vídeo]. <https://www.youtube.com/watch?v=4wcvFHeC-Y8&t=7s>
- Capacitación SICA. (2011, 27 de enero). *Centroamérica, una historia común: 60 años de integración*. Entrevista a Héctor Villagrán, Ciudad de Guatemala, Guatemala. [Archivo de Vídeo]. <https://www.youtube.com/watch?v=zTxlbT42pbk>
- Capacitación SICA. (2011, 3 de marzo). *Centroamérica, una historia común: 60 años de integración*. Entrevista a Juan Daniel Alemán, San Salvador, El Salvador. [Archivo de Vídeo]. <https://www.youtube.com/watch?v=dUBk1f4MOXM&t=250s>
- Capacitación SICA. (2011, 7 de febrero). *Centroamérica, una historia común: 60 años de integración*. Entrevista a Roberto Herrera Cáceres, Tegucigalpa, Honduras. [Archivo de Vídeo]. <https://www.youtube.com/watch?v=7Rn3VM4qcpQ&t=43s>
- Capacitación SICA. (2011, 7 de febrero). *Centroamérica, una historia común: 60 años de integración*. Entrevista a Jorge Arturo Bueso Arias, Tegucigalpa, Honduras. [Archivo de Vídeo]. <https://www.youtube.com/watch?v=7Rn3VM4qcpQ&t=43s>

- Capacitación SICA. (2011, 7 de marzo). *Centroamérica, una historia común: 60 años de integración*. Entrevista a Edgar Chamorro, San Salvador, El Salvador. [Archivo de Vídeo]. <https://www.youtube.com/watch?v=ux9ErAW1XiM>
- Capacitación SICA. (2011, 8 de febrero). *Centroamérica, una historia común: 60 años de integración*. Entrevista a Fernando García Rodríguez, Tegucigalpa, Honduras. [Archivo de Vídeo]. <https://www.youtube.com/watch?v=ERoBoCVpF1E>
- Carta de la Organización de Estados Americanos. (1951, 14 de octubre). *Carta de San Salvador*.
- Castellanos Sol, J. (1975). El proceso de la integración económica. En Lizano Fait, Eduardo Ed. (1975). *La Integración económica centroamericana*. Ed. FCE, *Lecturas-Fondo de cultura Económica*, 13, 51-81.
- Castillo Amaya, L. P. (2012). *La Historia Constitucional de la Integración Centroamericana*. Un estudio desde el derecho Comparado. *Revista Realidad y Reflexión*, 12(36), Sept. -Dic., 70-95.
- Castillo, M. C. (1975). *El porqué de la integración económica de Centroamérica*. En Lizano Fait, Eduardo Ed. (1975). *La Integración económica centroamericana*. Ed. FCE, *Lecturas-Fondo de cultura Económica*, 13, 40-50.
- CB24. (2015, 19 de diciembre). *Conferencia presidente Costa Rica, Luis Guillermo Solís tras reunión del SICA* [Archivo de video]. https://www.youtube.com/watch?v=6_3agFRoBKc
- CEC. (1990). *One market, one money*. An evaluation of the potential benefits and costs of forming an economic and monetary union. *Economic European*, 44.
- Cepal. (1952). *Informe de la primera reunión del comité de cooperación económica de los ministros de economía del istmo centroamericano*. General E./Cn.º 12/AC.17/24
- Cepal. (1968). *Informe de la secretaria sobre el programa de integración Económica centroamericana*. Cepal/MEX/68/4.
- Cepal. (1983). *Industrialización en Centroamérica 1960 1980*. E/Cepal/G.1257. Naciones Unidas.
- Cepal. (1989). *Evolución de la integración centroamericana, 1985 1987*. LC/MEX/R.166. Naciones Unidas.
- Cepal. (1990a). *Reflexiones preliminares en torno a la reestructura estructuración del mercado común centroamericano*. LC/MEX/L.135. Cepal.
- Cepal. (1990b). *Centroamérica: algunos problemas de la integración económica*. Opiniones de empresarios. LC/MEX/L. 134 Cepal.
- Cepal. (1992). *Perfil de la integración Centroamericana*. LC/MEX/R.341. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/26960/LCMEXR341_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Cepal. (1993). *La integración Centroamericana frente a múltiples compromisos de negociación comercial*. LC/MEX/L.233.
- Cepal. (1994). *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe. La integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad* (LC/L.808 (CEG.19/3)).
- Cepal. (2014). *Cambio estructural y crecimiento en Centroamérica y la República Dominicana. Un balance de dos décadas, 1990-2011*. UN. CEPAL. LC/G.2600-P.

- Cepal. (2014a). *Integración regional: hacia una estrategia de cadenas de valor inclusivas*. LC/G.2594(SES.35/11).
- Cepal. (2017). *Integración Económica Centroamericana*. Base de datos 2016. LC/MEX/TS.2017/24.
- Cepal. (2019). J. M. Martínez Piva (ed.), *Logros y desafíos de la integración centroamericana: aportes de la Cepal, Libros de la Cepal, n.º 156 (LC/PUB.2019/7-P)*. Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal).
- Cepal. (2022). Bielschowsky, Ricardo - Castro, María C. - Beteta, Hugo E. (Coord.). *Patrones de desarrollo económico en los seis países de Centroamérica (1950-2018)*. LC/MEX/TS.2022/7/CEPAL.
- Cepal-BID. (1998). *La integración centroamericana y la institucionalidad regional*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe-Cepal: Banco Interamericano de Desarrollo-BID.
- Cepal-SICA. (2004). *La integración centroamericana: beneficios y costos*. Documento de síntesis.
- Chinn, M. D. (2014). *Central Banking: Perspectives from Emerging Economies*. University of Wisconsin and NBER. May 29, 2014.
- Chinn, M. D. e Hiro, I. (2006). What Matters for Financial Development? Capital Controls, Institutions, and Interactions. *Journal of Development Economics*, 81(1), 163-192.
- Collier, D. (2011). Understanding Process Tracing. University of California, Berkeley. *Political Science and Politics*, 44(4), 823-830.
- Colomer, J. (2014). *El gobierno mundial de los expertos*. Ed. Anagrama.
- Colomer, J. M. (2001). *Political Institutions: Democracy and Social Choice*, Oxford University Press.
- Colomer, J. M. (Ed). (2002). *Political Institutions in Europe 2nd Edition*. Routledge.
- Comieco. (1997). Resolución No 1-97. (COMIECO-I)
- Comieco. (2005). Resolución n.º 140-2005 (Comieco-EX).
- Comieco. (2015). *Hoja de ruta para avanzar en la Unión Aduanera 2015 2024*. Centroamérica.
- Commission of the European Communities. (1990). *One market, one money. An evaluation of the potential benefits and costs of forming an economic and monetary union*. Economic European N° 44 October 1990.
- Conferencia de la Paz Centroamericana. (1907). *Conferencia de la Paz Centroamericana*.
- Conferencia de Paz Centroamericana. (1907a). *Tratado General de Paz y Amistad*.
- Constitución de la República Federal de Centroamérica, dada por la Asamblea Nacional Constituyente. (1824, 22 de noviembre).
- Constitución Política de la República de Centroamérica. (1921, 9 de septiembre).
- Constitución Política de la República Federal de Centroamérica. (1824).
- Cordero, M. (2017). *Integración económica centroamericana*. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/42231/1/S1700981_es.pdf
- CRS. (2016). *Unaccompanied Alien Children: An Overview*. Congressional Research Service. http://defenseassistance.org/primarydocs/160411_crs_uac.pdf

- CRS. (2019). *Unaccompanied Children from Central América: Foreign Policy Considerations*. Congressional Research Service. <https://fas.org/sgp/crs/homesecc/R43599.pdf>
- Csucs (2006). *El sistema de educación superior centroamericano y el programa tuning*. Proyecto Tuning-América Latina 2004 – 2006. Consejo Superior Universitario Centroamericano.
- Dalton, R. (2004). *Las historias prohibidas del pulgarcito*. La Libertad, UCA Editores.
- Dávila Pérez, M. y Pérez Rodríguez, T. (2017). *Enfoques y herramientas analíticas para Relaciones Internacionales en el siglo XXI*. http://ciid.politicas.unam.mx/www/wp-content/uploads/2018/09/Interiores_Enfoques_y_herramientas_VoBo-1.pdf-1.pdf
- De Lombaerde, P. (1999). *Robert, A Mundell y la teoría de las áreas monetarias óptimas*. *Cuadernos de economía*, 18(31), 39-64.
- De Lombaerde, P. (2006). *Assessment and measurement of regional integration*/edited by Philippe De Lombaerde. Routledge/Warwick studies in globalisation.
- Declaración de Esquipulas I. (1986, 25 de mayo). https://www.sica.int/documentos/declaracion-de-esquipulas-i_1_82644.html
- Declaración de Esquipulas II. (1987, 7 de agosto). https://www.sica.int/documentos/declaracion-de-esquipulas-ii_1_82646.html
- Decreto de independencia absoluta de las provincias del Centro de América (Guatemala). (1823, 10 de julio).
- Decreto del presidente del Estado de Honduras convocando a un Congreso Centroamericano. (1850, 14 de septiembre).
- Decreto Ejecutivo 32545. (2005). *Artículo 1*. Resolución N° 140-2005 (COMIECO-EX). El Consejo de Ministros de Integración Económica. <https://tinyurl.com/2lca98p>
- Decreto unionista de Costa Rica. (1842, 20 de julio).
- Della Porta, D. y Keating, M. (Eds.). (2013). *Enfoques y metodologías de las Ciencias Sociales*. Una perspectiva pluralista. Akal.
- Deras, J. (2010). *The Central American Common Market (CACM): an analysis of economic integration and competitiveness*. Student thesis: Doctoral Thesis. University of Portsmouth.
- Deras, J. (2012). *The Central American Common Market (CACM): an evaluation of economic integration and competitiveness*. Ed. Spacio Grafico. BCIE, Honduras.
- Desruelle, D. y Schipke, A. (2008). *Avances hacia la integración económica en América Central: Progreso económico y reformas*. Dominique Desruelle y Alfred Schipke, a cargo de la edición.
- Díaz Arias, D. y Viales Hurtado, R. (2016). *El impacto económico de la independencia en Centroamérica, 1760 1840*. Una interpretación desde la historia global. Cuadernos de historia centroamericana. Ed. UCR.
- Dieta de Chinandega (Convenio y pacto de 11 de abril y 17 de julio de 1842).
- Dougherty y Pfaltzgraff. (1993). *Teorías en pugnas en las relaciones internacionales* (trad. Cristina Piña). GEL. 1.ª ed.
- Dubón, E. (2008). *Consolidación bancaria en Centroamérica ¿puede contribuir a la mayor bancarización regional?* Notas Económicas No. 11 – Junio 2008.

<https://www.secmca.org/nota/consolidacion-bancaria-en-centroamerica-puede-contribuir-a-la-mayor-bancarizacion-regional/>

- Dunkerley, J. (1989). *Power in the Isthmus A Political History of Modern Central America*. Routledge, Chapman y Hall.
- Duran, J. (2019). La Unión Aduanera Centroamericana: probables impactos económicos y sociales. Capítulo IV en J. M. Martínez Piva (ed.), *Logros y desafíos de la integración centroamericana: aportes de la Cepal, Libros de la Cepal, n.º 156 (LC/PUB.2019/7-P)*. Santiago, Cepal.
- Duran, J. y Álvarez, M. (2008). *Indicadores de comercio exterior y política comercial: mediciones de posición y dinamismo comercial*. Cepal, Santiago de Chile. LC/W.217.
- EFE. (2015, 16 diciembre). Cronología de la crisis migratoria de los cubanos en Centroamérica. *El País CR*. <https://www.elpais.cr/2015/12/16/cronologia-de-la-crisis-migratoria-de-los-cubanos-en-centroamerica/>
- EFE. (2020, 22 mayo). Centroamérica trabaja norma para camioneros que desactive crisis fronteriza. *El economista*. <https://www.economista.net/actualidad/Centroamerica-trabaja-norma-para-camioneros-que-desactive-crisis-fronteriza-20200522-0040.html>
- El País. (2020, 2 julio) *La Fiscalía de Panamá presenta cargos contra el expresidente Juan Carlos Varela por el 'caso Odebrecht'*. <https://elpais.com/internacional/2020-07-03/la-fiscalia-de-panama-presenta-cargos-contra-el-expresidente-juan-carlos-varela-por-el-caso-odebrecht.html>
- EPC-Guatemala. (2001). *Examen de política comerciales*. Informe de gobierno. WT/TPR/G./94.
- ERCA. (2011). *Cuarto Informe Estado de la Región Centroamericana en Desarrollo Humano Sostenible*. PEN.
- ERCA. (2016). *Quinto Informe Estado de la Región Centroamericana en Desarrollo Humano Sostenible*. PEN.
- Espinoza Valverde, E. (2020). *Caracterización del mercado intrarregional en el siglo XXI*. Ponencia de director del Centro de Estudios para la Integración Económica. 26 de mayo de 2020. Seminario virtual: Caracterización del mercado intrarregional en el siglo XXI.
- Estay Reyno, J. (2014). *La integración latinoamericana y caribeña, desde los años cincuenta a la actualidad*. Controversias y Concurrencias Latinoamericanas, vol. 11, núm. 19, 2019. <https://www.redalyc.org/journal/5886/588661549003/588661549003.pdf>
- Estrada, Y. S. (2014). *Regionalización Bancaria Centroamericana*. Notas económicas regionales n.º 75 mayo de 2014. SECMCA.
- ETEA, Fundación. (s. f.). *Estado del arte de la Integración centroamericana*. Manual de Introducción a la Integración Centroamericana. Versión digital.
- Facio, R. (1960). *Trayectoria y crisis de la federación centroamericana*. núm. 1-2. La Universidad, n.º 1-2 enero-junio.
- Falleti, T. y Mahoney, J. (20105). *The comparative sequential method*. Cap 8. On Mahoney, J y Thelen, K. (2015). *Advances in Comparative-Historical Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Fernández, B. (2008). *¿Cómo funciona la dolarización de Panamá?* Fondo Latinoamericano de Reservas. Manuscrito.

- Fernández, M. y Abarca, E. (1995). *El protocolo al tratado general de integración económica centroamericana: ¿base de desarrollo o tumba del proceso integracionista?* Anuario de Estudios Centroamericanos, Universidad de Costa Rica, 21(1-2), 9-37.
- Fiess, N. (2007). Business Cycle Synchronization and Regional. Integration: A Case Study for Central América. *The World Bank Economic Review*, 21(1), 49-72 Publication 24.
- Flores Macal, M. (1983). *Origen, desarrollo y crisis de las formas de dominación en El Salvador*. Ed. Secasa.
- Fonseca Corrales, E. (1985). *Gobierno y sociedad en Centroamérica. 1680 1840, de Miles Wortman. Anuario De Estudios Centroamericanos*, 11(2), 131-146. <https://revistas.ucr.ac.cr/index.php/anuario/article/view/3287>
- Fonseca, E. y Gudmundson, L. (1985). Discusión: gobierno y sociedad en Centroamérica. 1680 1840 de Miles Wortman. *Anuario de Estudios Centroamericanos*, 11(2), 131-148.
- Font Fábregas, J. (1994). Clivajes y actores políticos en Guatemala: inmovilismo o fluidez. *Revista Espacio y Desarrollo*, 6.
- Forbes Staff. (2020, 3 enero). 2020, año preelectoral e incertidumbre política en Nicaragua. *Forbes Centroamérica*. <https://forbescentroamerica.com/2020/01/03/2020-ano-preelectoral-e-incertidumbre-politica-en-nicaragua/>
- Fortín, J. (2016). *Armando el rompecabezas: Distritos electorales en Guatemala*. Guatemala: ASIES, 2016. <https://s3.amazonaws.com/asies-books/books/2016,armandorompecabezas.pdf>
- Frankel, J. (2011). *Monetary Policy in Emerging Markets: A Survey, Handbook of Monetary Economics*. Edited by Benjamin Friedman and Michael Woodford (Elsevier: Amsterdam, 2011).
- Frankel, J. y A. K. Rose (1997). *The Endogeneity of the Optimum Currency Area Criteria*. NBER WP #5700. August 1997.
- Frankel, J. y A. K. Rose. (1998) *The Endogeneity of the Optimum Currency Area Criteria*. The Economic Journal, Vol. 108, No. 449 (Jul., 1998), pp. 1009-1025.
- Funes, O. (2011). Retos de la Unión Aduanera en Centroamérica (LC/L.3401). *Serie Estudios y Perspectivas*, 131, Cepal México.
- Galindo, A.; Izquierdo, A. y Rojas-Suárez, L. (2010). *Integración financiera en Centroamérica: Nuevos desafíos en el contexto de la crisis internacional*. BID Documento de trabajo del BID. IDB-WP-153.
- GAO. (1986). *Foreign AID Questions on the Central American Regional Program Need to Be Resolved*. United States General Accounting Office.
- Garita, L. (1984). El informe Kissinger: una visión del partido Republicano sobre Centroamérica. *Anuario de Estudios Centroamericanos, Univ. Costa Rica*, 10, 5-21.
- Gerring, J. (2014). *Metodología de las Ciencias Sociales*. Alianza Editorial.
- Gerstein, J. A. (1971). El conflicto entre Honduras y El Salvador: Análisis de sus causas. *Foro Internacional*, 11(4) (44) (Apr.-Jun., 1971), 552-568.
- Gómez, J. G. (2006). *La Política Monetaria en Colombia*. Borradores de economía. n.º 394. abril de 2006. Banco de la República.

- González, S. (2018). *Guatemala: cambios de reglas, ¿resultados distintos?* En Alcántara, Manuel, Daniel Buquet y María Laura Tagina 2018, *Elecciones y partidos en América Latina en el cambio de ciclo*. CIS.
- Goulet, C. A. (2010). *La medición y la evolución de la democracia en América Central*. Cahiers des Amériques latines URL. <http://cal.revues.org/1491>
- Grubel, H. G. y Lloyd, P. J. (1975). *Intraindustry Trade: the Theory and Measurement of International Trade in Differentiated Products*. SF.
- Gutiérrez, N. (2019, 12 diciembre). La justicia de Ortega: centenares de detenciones ilegales, juicios amañados y jueces parcializados. *El País*. https://elpais.com/internacional/2019/11/28/america/1574971663_030891.html
- Haas, E. B. (1958). *The Uniting of Europe: Political, Social, and Economic Forces, 1950-1957*. ed.: 1958. - Notre Dame, IN: University of Notre Dame Press.
- Haas, E. B. (1966). *Partidos políticos y grupos de presión en la integración europea*. Ed. Instituto para la integración de América Latina. INTAL BID.
- Haas, E. B. (1971). *The Study of Regional Integration: Reflections on the Joy and Anguish of Pretheorizing*, en Leon N. Lindberg y Stuart A. Scheingold, eds., *Regional Integration: Theory and Research*, Cambridge, Mass., Harvard University Press, pp. 3-44.
- Hernández, A. (1994). *Integración de Centroamérica*. DEI, UNA.
- Hernández, F. (2019, 5 de enero). Acusan a Funes y otros exfuncionarios por corrupción en El Chaparral. *La Prensa Gráfica*. <https://www.laprensagrafica.com/elsalvador/Acusan-a-Funes-y-otros-exfuncionarios-por-corrupcion-en-El-Chaparral-20190104-0319.html>
- Herrera, B. (1999). *La integración centroamericana en perspectiva*. OIT.
- Hirschman, A. (1958). *The Strategy of Economic Development*. New Haven, Conn.: Yale University Press.
- I cumbre de presidentes centroamericanos. (1986). Declaración de Esquipulas I. https://www.sica.int/documentos/declaracion-de-esquipulas-i_1_82644.html
- Iglesias, E. (1992). Reflexiones sobre el desarrollo económico. Hacia un nuevo consenso latinoamericano. Banco Interamericano de Desarrollo.
- II cumbre de presidentes centroamericanos. (1987). Declaración de Esquipulas II. https://www.sica.int/documentos/declaracion-de-esquipulas-ii_1_82646.html
- III cumbre de presidentes centroamericanos. (1988). Declaración de Alajuela. https://www.sica.int/documentos/declaracion-de-alajuela_1_82648.html
- Imbs, J. (2004). Trade, Specialization and Synchronization. *Review of Economics and Statistics*, 86, 723-734.
- Imbs, J. (2006). "The Real Effects of Financial Integration," *Journal of International Economics*, Vol. 68, pp. 296-324.
- Informe de la Primera Reunión del Comité de Cooperación Económica de los Ministros de Economía del Istmo Centroamericano (Comisión Económica para América Latina, Tegucigalpa, D. C. Honduras, Agosto 23-29, 1952). (1952). <http://hdl.handle.net/11362/22760>

- Instituto Matías Romero. (2022). Trigésimo quinto aniversario de Contadora. *Revista Mexicana De Política Exterior*, (114), 199.
- IV cumbre de presidentes centroamericanos. (1989). Declaración de Costa del Sol. https://www.sica.int/documentos/declaracion-de-costa-del-sol_1_82650.html
- IX cumbre de presidentes centroamericanos. (1990). Declaración de Puntarenas. https://www.sica.int/documentos/declaracion-de-puntarenas_1_82663.html
- Jerez, M. (1997). *Los grupos de presión, en Del Águila, R.* Manual de la Ciencia Política. Editorial Trotta.
- Jessop, B. (2017). *El Estado*. Pasado, presente y futuro.
- Keohane, R. y Nye. S. (1988). *Poder e Interdependencia*. La política mundial en transición. Grupo Editorial Latinoamericano. Colección de Estudios internacionales.
- Kenen, P. (1969). *The Theory of Optimum Currency Areas: An Eclectic View*. En R Mundell and A. Swoboda, eds., *Monetary Problems in the International Economy*, Chicago: University of Chicago Press.
- Keohane R. O. y Hoffmann S. (1991). *The new european community: decisionmaking and institutional change*. Westview Press. Boulder, Colo. y 1991.
- Kleine, M. y Pollack, M. (2018). Liberal intergovernmentalism and its critics. *Journal of Common Market Studies*, 56(7), 1493-509.
- Kose, M.A. y Eswar Prasad, Kenneth Rogoff, Shang-Jin Wei (2006). Financial globalization: a reappraisal. *Working Paper* 12484 NBER. August 2006. <http://www.nber.org/papers/w12484>
- Krueger, A. O. (1998). "Why Trade Liberalization Is Good for Growth". *Economic Journal* 108 (septiembre): 1513-22
- Kundera, J. (2012). *The theory of an 'optimum currency area' Wroclaw*. Review of Law, Administration y Economics [Vol 2:2 2012].
- Lane, P. R. y Milesi-Ferretti, G. M. (2006). *The External Wealth of Nations Mark II: Revised and Extended Estimates of Foreign Assets and Liabilities, 1970 2004*. IMF Working Papers 06/69. Washington, DC, United States: International Monetary Fund. <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2006/wp0669.pdf>
- Lane, P. R. y Milesi-Ferretti, G. M. (2007). The external wealth of nations mark II: Revised and extended estimates of foreign assets and liabilities, 1970-2004. *Journal of International Economics*, 73, 223-250.
- Latinobarometro. (2018). *Informe 2018*. Corporación Latinobarómetro.
- Lehoucq, F. (2013). La democratización en Centroamérica desde sus guerras civiles: fortalezas y debilidades. *Revista Derecho Electoral*, 16, julio-diciembre de 2013. <https://tse.go.cr/revista/imprensa/revista16.pdf>
- León, E. (1998). *EL libro de Centroamérica (Un Instrumento Cívico de los Pueblos)*. <http://www.sice.oas.org/SICA/Studies/librocacompleto.pdf>
- Levi y Weingast. (2016). *Analytic Narratives, Case Studies, and Development*. Prepared for presentation at World Bank-Princeton Workshop on Case Studies and Development Practice.

- Lewis, J. (1998). Is the 'Hard Bargaining' Image of the Council Misleading? The Committee of Permanent Representatives and the Local Elections Directive. *Journal of Common Market Studies*, 36(4), 479-504.
- Ley 3150. (1963). *Tratado General de Integración Económica Centroamericana*. http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_articulo.aspx?param1=NRA&nValor1=1&nValor2=59747&nValor3=97142&nValor5=11
- Lindberg, L. M (1964). *The Political Dynamics of European Economic Integration*. Stanford University Press. 1963. Pp. xiv, 367.
- Lizano Fait, E. (1975). La Integración económica centroamericana. Ed. México: FCE, *Lecturas-Fondo de Cultura Económica*, 13, 51-81.
- Ludo Cuyvers, Lurong Chen & Philippe De Lombaerde (2019) 50 years of regional integration in ASEAN. *Asia Pacific Business Review*, 25:5, 609-618, DOI: 10.1080/13602381.2019.1652975
- Mack, L. F. y Erazo, M. A. (2006). *El desempeño institucional de los partidos políticos en Guatemala*. Flacso.
- Mahoney, J. (2011). Liberalismo radical, reformista y frustrado: orígenes de los regímenes nacionales en América central. *América Latina En la actualidad*, 57, 79-115. Ediciones Universidad de Salamanca.
- Mahoney, J. y Thelen, K. (ed.). (2015). *Advances in Comparative-Historical Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Malamud, A. (2010). Latin American Regionalism and EU Studies. *Journal of European Integration*, 32: 6, 637 — 657.
- Malamud, A. (2011). Conceptos, teorías y debates sobre la integración regional Norteamérica. *Revista del CISAN-UNAM*, 6(2), 219-249. Centro de Investigaciones sobre América del Norte México.
- Malamud, A. (2011). Conceptos, teorías y debates sobre la integración regional. *Norteamérica*, 6(2), 219-249. Recuperado en 29 de enero de 2023, de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-35502011000200008&lng=es&tlng=es.
- Malamud, A. (2013). *Overlapping Regionalism, No Integration: Conceptual Issues and the Latin American Experiences*. EUI Working Paper RSCAS 2013/20.
- Malamud, A. (2022). Regionalism in the Americas: Segmented, Overlapping, and Sovereignty-boosting. *Handbook on Global Governance and Regionalism*, 230–247.
- Malamud, A. y Schmitter, P. C. (2006). La experiencia de integración europea y el potencial de integración del Mercosur. Desarrollo Económico - *Revista de Ciencias Sociales (Buenos Aires)*, 46(181), 3-31.
- Mariscal, N. (1983). *Integración económica y poder político en Centroamérica (Intento de reestructuración de 1969 1981)*. Colección Estructura y procesos. UCA Editores San Salvador, El Salvador.
- Mariscal, N. (2000). *Intergubernamentalismo y federalismo: dos aproximaciones teóricas a la integración europea*. http://repositori.uji.es/xmlui/bitstream/handle/10234/177666/Mariscal_Intergubernamentalismo_2000.pdf?isAllowed=y&sequence=1

- Mariscal, N. (2003). *Teorías políticas de la integración europea*. Ed. Tecnos (Grupo Anaya, S. A.).
- Martínez Peláez, S. (1981). *La Patria del Criollo Ensayo de interpretación de la Realidad Colonial Guatemalteca*. Editorial EDUCA octava edición 1981 Centroamérica.
- Martínez, W. A. (2006). *El modo de producción capitalista en El Salvador 1978 2003*. Bachelor thesis, Universidad de El Salvador.
- Martínez, W. A. (2015). La política comercial en El Salvador (1990 2012). Un análisis neoestructural. *La Universidad. Nueva época*, 25, 91-103. Ed. Universitaria. <https://revistas.ues.edu.sv/index.php/launiversidad/article/view/798>
- Martínez, W. A. (2019). *Análisis del discurso político de Jimmy Morales sobre la corrupción en Guatemala*. <https://apuntessobreeconomia.blogspot.com/2019/04/?m=0>
- Mc Kinnon (2002). *Áreas monetarias óptimas y monedas clave*. CEMLA. *BOLETÍN*. Volumen XLVIII. Número 1, Enero-Marzo de 2012.
- McKinnon, R. (1963). *Optimum Currency Areas*. *American Economic Review*, 53, 717-724.
- Mendoza López, L. A. (1970). *Bases teórico-legales de la Unión Monetaria Centroamericana*. Tesis para optar al grado de Dr. En jurisprudencia y Ciencias Sociales, Universidad de El Salvador.
- Menjívar, R. (1980). *Acumulación Originaria y Desarrollo del Capitalismo en El Salvador*. Colección debate. Ed. EDUCA 1980.
- Menjívar, R. (comp). (1974). *La inversión extranjera directa en Centroamérica*. EDUCA, Centroamérica, 1974. Colección Integración.
- Milei, J. G. (2005). Real Exchange Rate Targeting: ¿Trilema Monetario o control de Capitales? La Política Fiscal. *Revista de Economía y Estadística*, 43. Instituto de Economía y Finanzas-Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Córdoba-Argentina.
- Mined (2009). *Historia 2 El Salvador*. Ministerio de Educación. 1er. Ed. San Salvador, El Salvador.
- Mintzberg, H. (1998). *La estructuración de las organizaciones*. Ariel, S. A.; Ed.1
- Morales, A. y Schipke, A. (2005). *La integración regional y el sistema financiero*. IMF.
- Moravcsik, A. (1992). *Liberalism and International Relations Theory*. Harvard University, CFIA Working Paper n.º 92-6.
- Moravcsik, A. (1993). Preferences and Power in the European Community: A Liberal Governmentalist Approach. *JCMS*, 31(4), 473-524.
- Moravcsik, A. (1997). Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics. *International Organization*, 51(4), 513-53.
- Moravcsik, A. (1998). *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Rome to Maastricht* (Ithaca: Cornell University Press).
- Moravcsik, A. (1999). A New Statecraft? Supranational Entrepreneurship and Interstate Cooperation. *International Organization*, 53(2), 267-306.
- Moravcsik, A. (2001). *Liberal International Relations Theory: A Social Scientific Assessment*. Paper n.º 01-02. Weatherhead Center for International Affairs, Harvard University.

- Moravcsik, A. (2018). Preferences, Power and Institutions in 21st-century Europe. *Journal of Common Market Studies*, 1-27. DOI: 10.1111/jcms.12804.
- Moravcsik, A. y Schimmelfennig, F. (2018). *Liberal Intergovernmentalism*. In Wiener, A.; Börzel, T. and Risse, T. (eds) *European Integration Theory* (3rd edition) (Oxford University Press).
- Morgenfeld, L. A. (2010). El inicio de la Guerra Fría y el sistema interamericano. Argentina frente a Estados Unidos en la Conferencia de Caracas. (1954). *Revista Contemporánea*. Historia y problemas del siglo XX | volumen 1, Año 1.
- Mundell, R. (1961). *A Theory of Optimum Currency Areas*. *American Economic Review*, 29, 509-517.
- Munguía Valverde, K. y Ojeda Ríos, K. (2013). *Estudio comparativo del mecanismo de solución de controversias comerciales en la organización mundial de comercio y el sistema de integración centroamericana*. <http://riul.unanleon.edu.ni:8080/jspui/retrieve/5829>
- Munro, D. G. (2003). *Las cinco repúblicas de Centroamérica* (1.ª ed.) EUCR.
- Murillo, A. (2016, 8 marzo). Costa Rica afronta el final de la crisis migratoria cubana. *El País*. https://elpais.com/internacional/2016/03/08/america/1457476289_749183.html
- Murillo, C. (2002). *Regímenes de Integración Regional. Una aproximación teórica*. Tesis de grado de Maestría en Relaciones Internacionales y Diplomacia. Universidad Nacional de Costa Rica.
- Nash, J. F. (1950). The Bargaining Problem. *Econometrica*, 18(2), 155-162. <https://doi.org/10.2307/1907266>
- Norbert, F. (2007). Business Cycle Synchronization and Regional. Integration: A Case Study for Central America. *The World Bank Economic Review*, 21(1), 49-72.
- Novales Contreras, H. C. (2022). *Democratic backsliding as a function of transition mode: The cases of Guatemala and El Salvador*. MA Thesis Archive. University of Chicago.
- Obstfeld, M. (2004). *External adjustment*. National Bureau of Economic Research. Working Paper 10843.
- Obstfeld, M. (2009). *International Finance and Growth in Developing Countries: ¿What Have We Learned? IMF Staff Papers, Palgrave Macmillan Journals*, 56(1), 63-111.
- Obstfeld, M. (2012). Financial flows, financial crises, and global imbalances. *Journal of International Money and Finance*, 31, 469-480.
- Ocampo, J. A. (2005). Más allá del Consenso de Washington: una agenda de desarrollo para América Latina. *Cepal Series Estudios y Perspectivas*, 26.
- Odeca. (1956). *Documentos de la Historia de la Unión Centroamericana*.
- OMC. (2001). *Examen de las políticas comerciales-Guatemala-Informe de la Secretaría*. Órgano de Examen de las Políticas Comerciales-WT/TPR/S./348
- OMC. (2003). *Examen de las políticas comerciales-Honduras-Informe de la Secretaría*. Órgano de Examen de las Políticas Comerciales-WT/TPR/S./120
- OMC. (2006). *Examen de las políticas comerciales - Nicaragua-Informe de la Secretaría*. Órgano de Examen de las Políticas Comerciales-WT/TPR/S./167/Rev.1

- OMC. (2009). *Examen de las políticas comerciales - Guatemala-Informe de la Secretaría*. Órgano de Examen de las Políticas Comerciales-WT/TPR/S./210/Rev.1
- OMC. (2010). *Examen de las políticas comerciales - El Salvador-Informe de la Secretaría*. Órgano de Examen de las Políticas Comerciales-WT/TPR/S./226/Rev.1
- OMC. (2016a). *Examen de las políticas comerciales-Guatemala-Informe de la Secretaría*. Órgano de Examen de las Políticas Comerciales-WT/TPR/G./94
- OMC. (2016b). *Examen de las políticas comerciales - El Salvador-Informe de la Secretaría*. Órgano de Examen de las Políticas Comerciales-WT/TPR/S./344/Rev.1.
- OMC. (2016c). *Examen de las políticas comerciales - Honduras-Informe de la Secretaría*. Órgano de Examen de las Políticas Comerciales-WT/TPR/S./336/Rev.1.
- OPNA. (2019). *Análisis de coyuntura*. Observatorio de política nacional. UCR. n.º 5 año 3.
- OPNA. (2020). *Análisis de coyuntura*. Observatorio de política nacional. UCR. n.º 2 año 4.
- Pacto de Unión de Centroamérica. (1921, 19 de enero). Celebrado en San José de Costa Rica.
- Pactos de Washington. (1923). *Tratado general de Paz y Amistad*.
- Páez Montalbán, R. (2022). *El proceso de negociación del Grupo de Contadora*. Revista Mexicana de Política Exterior (Especial, 2013), 63-74.
- Paniagua, C. (202). *El Bloque Hegemónico Empresarial*. ECA. UCA número monográfico julio-agosto de 2002.
- Pérez Brignoli, H. (1999). *Breve historia de Centroamérica*. Alianza editorial. 1.ª reimpresión 2010.
- Pérez Brignoli, H. (2017). *El laberinto centroamericano: los hilos de la historia*. H. Pérez, B.1. ed. - San José, Costa Rica- Vicerrectoría de investigación: Centro de Investigaciones Históricas de América Central.
- Pettiná, V. (2017). *Historia mínima de la Guerra Fría en América Latina*. Ed. Colegio de México.
- Philip, R. y Milesi-Ferretti, G. (2007). The external wealth of nations mark II: Revised and extended estimates of foreign assets and liabilities, 1970-2004. *Journal of International Economics* 73, 223-250.
- Pincus, J. (1962). *The Central America Comun Market*. Regional Office for Central America and Panama Affairs ROCAP. Mexico, AID/ Regional Technical Aids Centers.
- Pindyck, R. S. y Rubinfeld, D. L. (2009). *Microeconomía*. Séptima edición. Traducción y revisión técnica: Esther Rabasco y Luis Toharia. Universidad de Alcalá de Henares. Pearson Educación, S. A.
- Poitevin, R. (1977). *El Proceso de industrialización en Guatemala*. Ed.: Educa.
- Pollack, M. A. (2000). *International Relations Theory and European Integration*. EUI Working Papers. RSC N.º 2000/55. European University Institute. Badia Fiesolana I. - 50016 San Doménico (FI).
- Prasad, E.S. y Kenneth Rogoff, Shang-Jin Wei, M. Ayhan Kose (2003). *Financial Globalization, Growth and Volatility in Developing Countries*. NBER Working Paper No. 10942. Issued in December 2004

- Primer Congreso Jurídico Centroamericano- Guatemala. (1897, 15 de junio). *Tratado de Unión Centroamericana*.
- Primera Conferencia Centroamericana. (1934). *Tratado de Confraternidad Centroamericana*.
- Primera reunión del comité de cooperación económica de los ministros de economía del istmo centroamericano (Comisión Económica para América Latina, Tegucigalpa, D. C. Honduras, Agosto 23-29, 1952). (1952). *El Trimestre Económico*, 19(76(4)), 735–750. <http://www.jstor.org/stable/20855317>
- Programa Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. (2016). *Quinto Informe Estado de la región centroamericana en desarrollo humano Sostenible*.
- Programa Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. (2011). *Cuarto Informe Estado de la región centroamericana en desarrollo humano Sostenible*.
- Riaño, J. (31 de enero de 2020). *Caravana migrante, la primera movilización en masa de centroamericanos en 2020*. France 24. <https://www.france24.com/es/20200130-migrantes-caravana-centroamerica-mexico-eeuu>
- Roache, S. K. (2008). *Central America's Regional Trends and U.S. Cycles*. WP/08/50. IMF.
- Roache, S. K. y Gradzka, E. (2007). *Do Remittances to Latin America Depend on the, U.S. Business Cycle?* IMF working paper WP/07/273.
- Rodlauer, M. y Schipke, A. (2005). *Central America: global integration and regional cooperation*. International Monetary Fund.
- Rodríguez, C. (2015). *Honduras: hacia una reconfiguración del sistema partidario tras las elecciones generales de 2013*. http://www.scielo.org.co/scielo.php?pid=S0121-56122015000300008&script=sci_arttext
- Rodríguez, C. (2018). *Aires de cambio. Honduras tras las elecciones generales de 2013*. En Elecciones y partidos en América Latina en el cambio de ciclo/coord. Por Manuel Alcántara Sáez, Daniel Buquet Corleto, María Laura Tagina, 257-280.
- Rodrik, D. (2006). Goodbye Washington Consensus, Hello Washington Confusion? A Review of the World Bank Economic Growth in the 1990s: Learning from a Decade of Reform. *Journal of Economic Literature*, XLIV, 973-987.
- Rodrik, D. (2011). *Una economía, muchas recetas*. FCE.
- Rosamond, B. (2000). *Theories of European integration*. London; New York: Macmillan: St. Martin's Press.
- Rose, A.K. (1999). One Market: The Effect of Common Currencies on Trade. *NBER*. Working Paper 7432 <http://www.nber.org/papers/w7432>
- Rose, A.K. (2000). One money, one market: the effect of common currencies on trade, *Economic Policy*, Volume 15, Issue 30, 1 April 2000, Pages 08–45, <https://doi.org/10.1111/1468-0327.00056>
- Rosenthal, G. (1991). *Centroamérica: la crisis política y sus efectos en el proceso de integración económica*. En Unas y otras integraciones (comp. Urquidi, V. L. y Gustavo Vega Canóvas. trimestre Económico. Colegio de México.

- Rubio, S. (2018). *Las paradojas democráticas del Pulgarcito: una lectura de las elecciones salvadoreñas de 2014 y 2015*. En Elecciones y partidos en América Latina en el cambio de ciclo/coord. Por Manuel Alcántara Sáez, Daniel Buquet Corleto, María Laura Tagina, 203-232.
- Salazar Grande, C. E. (2014). *El Protocolo de Tegucigalpa: Tratado Marco del Sistema de la Integración Centroamericana*. 2.^a ed. Editorial orbi.iure.
- Sanahuja, J. A. (1996). *La ayuda norteamericana en Centroamérica, 1980- 1992*. Tesis doctoral Universidad Complutense de Madrid.
- Sánchez, R. A. (2003). *Rebuilding the Central America Bloc in the 1990s: an intergovernmentalist Approach to Integration*, en Finn Laursen, ed., *Comparative Regional Integration: Theoretical Perspectives*, Londres, Ashgate.
- Sánchez, R. A. (2010). *The Politics of Central American Integration*. En Latin América studies. social sciences and law. Editor Routledge.
- Santos Carrillo, F. (2014). Dilemas de la integración centroamericana: Las propuestas de reforma institucional del SICA en perspectiva. *ICAP-Revista Centroamericana de Administración Pública*, (66-67), 9-42.
- Schmitter, P. C. (2010). *La experiencia de la integración europea y el potencial para la integración en otra región (trad. de Gonzalo Celorio Morayta)*. Foro Internacional, 50(3/4), (201-202), 724-751. Colegio de México.
- Schneider, C. J. (2017). *The Political Economy of Regional Integration*. Annual Review of Political Science. Annu. Rev. Polit. Sci. 2017. 20:229-48.
- SECMCA. (1999). *Acuerdo Monetario Centroamericano*.
- SECMCA. (2003). *Características básicas y evolución reciente de los Sistemas bancarios de Centroamérica, Panamá y República Dominicana*. Documento de trabajo n.º 5.
- SECMCA. (2004). *Contribución del Sistema financiero al Crecimiento Económico en Centroamérica y R. Dominicana*. CMCA, Secretaría Ejecutiva.
- SECMCA. (2004). *Memoria del 40 aniversario del Consejo Monetario Centroamericano*.
- SECMCA. (2014). *Memoria y Estadística 50 Aniversario CMCA*. Tomo I.
- SECMCA. (2021). *Sesenta años de integración económica en Centroamérica: avances y retos*. <https://www.secmca.org/wp-content/uploads/2021/06/60-A%C3%91OS-DE-INTEGRACI%C3%93N-ECON%C3%93MICA-CA.pdf>
- Sepúlveda Amor, B. (2022). Contadora y la paz en Centroamérica: vigencia de una gestión diplomática a 35 años de distancia. *Revista Mexicana de Política Exterior*, (114), 201-209.
- SICA. (1990). *Declaración de Antigua*. https://www.sica.int/documentos/declaracion-de-antigua_1_82660.html
- SICA. (1990). *Declaración de Puntarenas*. <https://www.sica.int/busqueda/Reuniones%20Grupo%20de%20Autoridades.aspx?IDItem=82662&IDCat=9&IdEnt=401&Idm=1&IdmStyle=1>
- SICA. (1991). *Protocolo de Tegucigalpa*. <http://www.sice.oas.org/trade/sica/sg121391.asp>
- SICA. (1993). *Protocolo de Guatemala*. <http://www.sice.oas.org/trade/sica/s102993a.asp>

- SICA. (1998). *El libro de Centroamérica*. Un instrumento cívico de los pueblos.
- SICA. (2020). *Plan de Contingencia Regional*. Centroamérica unida contra el coronavirus. Sistema de la Integración Centroamericana (SICA).
- SICA. (2020, 24 de marzo). Comercio intrarregional NO se detiene en países del SICA. https://www.sica.int/noticias/comercio-intrarregional-no-se-detiene-en-paises-del-sica_1_121475.html
- SICA. (s. f.). *Instrumentos jurídicos del SICA*. <https://tinyurl.com/2a42qkjl>
- Sieca. (1972). *El Desarrollo Integrado de Centroamérica en la presente década: Bases y Propuestas para el Perfeccionamiento y Reestructuración del Mercado Común Centroamericano*. Anexo Número 2. SIECA/72-VII-6/36.
- Sieca. (2010). *Libro de referencia sobre la Integración Económica Centroamericana: de la Década de 1951 al Presente*. Manual de acompañamiento de la integración económica centroamericana.
- Sieca. (2020). *Caracterización del mercado intrarregional en el siglo XXI*. Ponencia de director del Centro de Estudios para la Integración Económica. Eduardo Espinoza Valverde. 26 de mayo de 2020. Seminario virtual: Caracterización del mercado intrarregional en el siglo XXI.
- Sieca-SECMCA-BCIE. (2021). *Sesenta años de integración económica en Centroamérica: avances y retos*. SIECA-SECMCA-BCIE. Centroamérica, junio de 2021.
- Sierra Franco, R. (1991). *Características de la integración económica centroamericana*. En Unas y otras integraciones (comp. Urquidi, V. L. y Gustavo Vega Canóvas. Trimestre Económico. Colegio de México. FCE.
- Silva, H. (2020, 5 de agosto). *¿Qué le espera a Centroamérica si Biden derrota a Trump?* Nómada. <https://nomada.gt/pais/entender-la-politica/que-le-espera-a-centroamerica-si-biden-derrota-a-trump/>
- Solano Muñoz, E. (2011). La integración regional y la génesis de la comunidad Política en Centroamérica. 1902 1906. *Rev. Ciencias Sociales*, 120, 113-128/2008 (II).
- Solano Muñoz, E. (2020). *La Organización de Estados Centroamericanos*. Un capítulo en la historia de la integración centroamericana. 1950 1991. Anuario de Estudios Centroamericanos, vol. 46, 2020. Universidad de Costa Rica, Costa Rica. <https://DOI.org/10.15517/aeca.v46i0.43824>
- Solís Rivera, G. (2012). *Estado actual de la Integración Centroamericana: Una mirada desde la institucionalidad del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA)*. Cuadernos Centroamericanos del ICAP; n. 1.
- SRE. (2011). *Historia de las relaciones internacionales de México, 1821 2010*. Mercedes de Vega Armijo y coord. Manuel Ángel Castillo, Mónica Toussaint y Mario Vázquez Olivera. volumen 2 Centroamérica -- México: Secretaría de Relaciones Exteriores, Dirección General del Acervo Histórico Diplomático.
- Stiglitz, J. (1996). "Some Lessons of the East Asian Miracle". *World Bank Research Observer* 11 (2, agosto): 151-77.
- Stiglitz, J. (2002). *El malestar de la globalización*. Ed. Taurus.
- Stiglitz, J. (2016). *El Euro*. Editorial Taurus.

- Taracena, A. (1993). *Liberalismo y Poder Político en Centroamérica (1870 1929)*. En Edelberto torres Rivas (Ed.) *Historia General de Centroamérica Tomo IV*. Flacso.
- Tilly, C. y Goodin, R. E. (2006). *It depends*. Capítulo 1 en Goodin, Robert; Tilly, Charles (eds.). (2006). *The Oxford Handbook of Contextual Political Analysis*. Oxford: Oxford University Press.
- Tinbergen, J. (1954). *International Economic Integration*. Books (Jan Tinbergen). Elsevier. Retrieved from <http://hdl.handle.net/1765/15343>
- Tinbergen, J. (1965). *International Economic Integration*. 2d rev. ed Elsevier, Amsterdam.
- Torres Rivas, E. (1968). *Interpretación del desarrollo social centroamericano*. Flacso, 12.^a ed.
- Toussaint, M. (2007). Centroamérica: entre la guerra y la paz. Del Pacto de Corinto a los Acuerdos de Esquipulas. *Latinoamérica. Revista de estudios Latinoamericanos*, (45), 157-192.
- Tratado de Paz, Amistad y Comercio de 1906 (San José, Costa Rica). (1906).
- Tratado de Unión celebrado entre las Repúblicas de El Salvador, Honduras y Nicaragua (República mayor de Centroamérica). (1895, 20 de junio).
- Tratados Internacionales 3152. (1963). *Convenio Constitutivo del Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE)*. <https://tinyurl.com/226ox4gz>
- Tratados Internacionales 8319. (2002). *Artículo 1*. <https://tinyurl.com/2d2lzvyg>
- Urcuyo, F. C. (2018). *China y EE. UU, geopolítica y estratégica en el siglo XXI*. ECP. CIEP. Universidad de Costa Rica. 1.^a ed.
- Urquidi, V. y Vega Canóvas, G. (1991). *Resumen general y conclusiones*. En Unas y otras integraciones (comp. Urquidi, V. L. y Gustavo Vega Canóvas. trimestre Económico. Colegio de México. FCE.
- V cumbre de presidentes centroamericanos. (1989). Declaración de Tela. <https://www.sica.int/busqueda/Reuniones%20Grupo%20de%20Autoridades.aspx?IDItem=82651&IDCat=9&IdEnt=401&Idm=1&IdmStyle=1>
- Valdez, J. F. (2015). *El gobierno de las élites globales: cómo se organiza el consentimiento, la experiencia del Triángulo norte*. Editorial Cara Parens.
- Van Evera, S. (1997). *Guide to Methods for Students of Political Science*. Cornell University Press.
- VI cumbre de presidentes centroamericanos. (1989). Declaración de San Isidro Coronado. https://www.sica.int/documentos/declaracion-de-san-isidro-coronado_1_82655.html
- VII cumbre de presidentes centroamericanos. (1990). Declaración de Montelimar. https://www.sica.int/documentos/declaracion-de-montelimar_1_82658.html
- VIII cumbre de presidentes centroamericanos. (1990). Declaración de Antigua. https://www.sica.int/documentos/declaracion-de-antigua_1_82660.html
- Viner, J. (1950). *The customs union issue*. Carnegie Endowment for Internacional Peace.
- Wallace, H. (1999). *Review section symposium: The choice for Europe: social purpose and state power from Messina to Maastricht, 155-179*.
- Wallace, W. (comps.). (1990). *The Dinamics of European Integration*. Pinter.

- Waxenecker, H. (2019). *Redes de poder político-económico en Honduras: un análisis post-golpe*. Heinrich Böll Stiftung Impresión en El Salvador por: Equipo Maíz 1.^a ed.
- Williamson, J. (1990). *What Washington Means by Policy Reform*. Peterson Institute for International Economics.
- Williamson, J. (2002). *What Washington Means by Policy Reform*. Peterson Institute for International Economics. Chapter 2 from *Latin American Adjustment: ¿How Much Has Happened?* Edited by John Williamson.
- Wincott, D. (1995). Institutional Interaction and European Integration: Towards an Everyday Critique of Liberal Intergovernmentalism. *Journal of Common Market Studies*, Wiley Blackwell, 33(4), 597-609.
- Wortman, M. (1982). *Gobierno y sociedad en América Central, 1680 1840*. Columbia University Press.
- X cumbre de presidentes centroamericanos. (1991). Acuerdo multilateral transitorio de libre comercio entre el gobierno de la República de Honduras y los gobiernos de las Repúblicas de Guatemala, El Salvador, Nicaragua y Costa Rica.
- X cumbre de presidentes centroamericanos. (1991). Declaración de San Salvador. https://www.sica.int/documentos/declaracion-de-san-salvador_1_82666.html
- XI cumbre de presidentes centroamericanos. (1991). Declaración de Tegucigalpa. <http://docplayer.es/62122206-Xi-cumbre-de-presidentes-centroamericanos.html>
- XI cumbre de presidentes centroamericanos. (1991). Declaración de Tegucigalpa. https://www.sica.int/documentos/declaracion-de-tegucigalpa_1_101962.html
- XI cumbre de presidentes centroamericanos. (1992). Declaración de Managua. <http://repositorio.uca.edu.ni/644/1/UCANI3704.pdf>
- XII cumbre de presidentes centroamericanos. (1992). Declaración de Managua. https://www.sica.int/documentos/declaracion-de-managua_1_82684.html
- XIII cumbre de presidentes centroamericanos. (1992). Declaración de Panamá. https://www.sica.int/documentos/declaracion-de-panama_1_116836.html
- Xímenez, P. (2019, 31 de marzo). Trump ordena cortar la ayuda exterior a Centroamérica como protesta por la migración de familias. *El País*. https://elpais.com/internacional/2019/03/30/actualidad/1553984969_671236.html
- XIV cumbre de presidentes centroamericanos. (1993). Declaración de Guatemala. https://www.sica.int/documentos/declaracion-de-guatemala_1_82711.html
- Yin, R. K. (2003). *Case Study Research. Design and Methods* —3rd ed. Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- Zapata Martí, R. (2003). *Perspectivas de la unión aduanera centroamericana en Conferencia Integración Regional Centroamericana y la Reforma Institucional, Bruselas el 3 de marzo de 2003*.

ANEXOS

Anexo 1

Tabla 8: Centroamérica: selección de acuerdos regionales y centroamericanos

Año	Nombre
1902	Pacto de Corinto (Guatemala, enero de 1902) *
1904	Theodore Roosevelt emite, el 6 de diciembre de 1904, su corolario a la doctrina Monroe.
1906	Conversaciones de paz auspiciadas por EE. UU. y México * (Buque Marblehead, 1906)
1906	Conferencia de San José (Costa Rica, septiembre de 1906)
1907	Conferencia de la Paz Centroamericana (Washington, diciembre de 1907)
1909	Primera Conferencia Centroamericana (Tegucigalpa, enero de 1909)
1910	Segunda Conferencia Centroamericana (San Salvador, enero de 1910) **
1911	Tercera Conferencia Centroamericana (Guatemala, enero de 1911)
1912	Cuarta Conferencia Centroamericana (Managua, enero de 1912)
1913	Quinta Conferencia Centroamericana (San José, enero de 1913)
1914	Sexta Conferencia Centroamericana (Tegucigalpa, enero de 1914)
1914	Tratado Bryan-Chamorro (Washington, agosto de 1914) ***
1921	Pacto de Unión de Centroamérica (Costa Rica, enero de 1921)
1921	Constitución Política de la República de Centroamérica (Costa Rica, septiembre de 1921)
1922	Conferencia para la Paz Regional (USS Tacoma, 1922)
1923	Tratado General de Paz y Amistad (Washington, febrero de 1923)
1934	Tratado de Confraternidad Centroamericana (Guatemala, mayo de 1934)
1948	Organización de Estados Americanos
1951	Organización de Estados Centroamericanos (Carta de San Salvador)
1951	Comité de Cooperación Económica del Istmo Centroamericano
1952	Creación del Comité de Cooperación Económica de los Ministros de Economía del Istmo Centroamericano
1956	Acuerdo Regional para la Importación Temporal de Vehículos por Carretera
1958	Tratado Multilateral de Libre Comercio e Integración Económica Centroamericana
1958	Convenio sobre el Régimen de Industrias Centroamericanas de Integración
1958	Acuerdo Centroamericano sobre Circulación por Carretera
1958	Acuerdo Centroamericano sobre Señales Viales Uniformes
1959	Convenio Centroamericano sobre Equiparación de Gravámenes a la Importación
1960	Febrero: Tratado de Asociación Económica (Tripartito norte: Guatemala-Honduras-El Salvador)
1960	Diciembre: Tratado General de Integración Económica Centroamericana /_1
1960	Protocolo al Convenio Centroamericano sobre Equiparación de Gravámenes a la Importación (Protocolo de Managua)

- 1960 Convenio Constitutivo del Banco Centroamericano de Integración Económica
- 1961 Tratado de Intercambio Preferencial y de Libre Comercio (tripartito sur: Nicaragua-Costa Rica-Panamá)
- 1961 Carta de Punta del Este: Alianza para el progreso (Alliance for Progress)
- 1961 Acuerdo de la Cámara de Compensación Centroamericana
- 1962 Convenio Centroamericano de Incentivos Fiscales al Desarrollo Industrial
- 1962 Organización de Estados Centroamericanos (Carta de Panamá)
- 1962 Protocolo de Adhesión de Costa Rica al Protocolo sobre el Convenio Centroamericano sobre Equiparación de Gravámenes a la Importación
- 1962 Protocolo al Convenio Centroamericano sobre Equiparación de Gravámenes a la Importación (Protocolo de San José)
- 1962 Protocolo al Tratado General de Integración Económica Centroamericana (Inclusión de Costa Rica)
- 1962 Organización de Estados Centroamericanos (Carta de Panamá)
- 1963 Protocolo al Convenio Centroamericano sobre Equiparación de Gravámenes a la Importación (Primer Protocolo de San Salvador)
- 1963 Protocolo al Convenio sobre el Régimen de Industrias Centroamericanas de Integración
- 1963 Código Aduanero Uniforme Centroamericano (Cauca)
- 1963 Convenio de creación y funcionamiento del Consejo de Defensa Centroamericano (Condeca)
- 1963 Declaración de Centroamérica
- 1964 Acuerdo para el Establecimiento de la Unión Monetaria Centroamericana
- 1964 Protocolo al Convenio Centroamericano sobre Equiparación de Gravámenes a la Importación (Protocolo de Guatemala)
- 1965 Acuerdo Especial sobre Equiparación de Gravámenes a la Importación de Tejidos de Rayón y otras Fibras artificiales o sintéticas
- 1965 Protocolo Especial de Granos (Protocolo de Limón)
- 1965 Protocolo al Convenio Centroamericano sobre Equiparación de Gravámenes a la Importación (Segundo Protocolo de San Salvador)
- 1965 Protocolo al Convenio sobre el Régimen de Industrias Centroamericanas de Integración (Segundo Protocolo al Régimen)
- 1966 Tratado sobre Telecomunicaciones entre las Repúblicas de Nicaragua, El Salvador, Guatemala y Honduras
- 1966 Protocolo al Convenio Centroamericano de Incentivos Fiscales al Desarrollo Industrial (Trato Preferencial Honduras)
- 1966 Protocolo al Tratado General de Integración Económica Centroamericana (Tercer Protocolo, incorpora al Libre Comercio del Papel y los envases de vidrio entre Nicaragua y los demás países)
- 1967 Protocolo al Convenio Centroamericano sobre Equiparación de Gravámenes a la Importación y al Convenio sobre el Régimen de Industrias Centroamericanas de Integración (Segundo Protocolo de Managua)
- 1968 Protocolo al Tratado General de Integración Económica Centroamericana (Medidas de emergencia en defensa de la balanza de pagos)
- 1968 Convenio Centroamericano para la Protección de la Propiedad Industrial
- 1969 Acuerdo del Fondo Centroamericano de Estabilización Monetaria

1970	Negociaciones del Modus Operandi
1971	Comisión Normalizadora del MCCA
1974	Acuerdo Monetario Centroamericano (unión de tres acuerdos de 1961, 1964 y 1969)
1975	Comisión Interinstitucional
1980	Establecimiento de ministros responsables de la integración económica
1983	Iniciativa de la Cuenca del Caribe (Caribbean Basin Initiative)
1984	Convenio Arancelario y Aduanero Centroamericano
1984	Resolución de ministros responsables de la integración económica para reactivar el Consejo Económico y el Consejo Ejecutivo
1987	Acuerdo de Esquipulas II
1987	Aprobación de Plan para Reactivación de Proceso de Integración
1987	Tratado Constitutivo del Parlamento Centroamericano y otras Instancias Políticas
1988	Plan de Acción Inmediata PAI
1989	Convenio Centroamericano para la Protección de Ambiente (Convenio Constitutivo Comisión Centroamericana Ambiente y Desarrollo)
1990	Plan de Acción Económica Centroamericana PAECA
1991	Acuerdo Multilateral Transitorio de Libre Comercio entre Honduras y Guatemala, El Salvador, Nicaragua y Costa Rica.
1991	Protocolo de Tegucigalpa a la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos (Protocolo de Tegucigalpa)
1991	Protocolo al Convenio Constitutivo de la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo
1991	El Acuerdo de cooperación regional para la erradicación del tráfico ilícito de drogas
1992	Adhesión de Honduras al Convenio Arancelario y Aduanero Centroamericano
1992	Estatuto de la Corte Centroamericana de Justicia
1993	Protocolo al Tratado General de Integración Económica Centroamericana (Protocolo de Guatemala)
1994	Alianza para el desarrollo sostenible (Alides)
1995	Miembros de OMC (Guatemala-Honduras-El Salvador-Nicaragua-Costa Rica) 3/
1995	Tratado de la Integración Social Centroamericana
1995	Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica
1997	Acuerdo de Complementación Económica entre las Repúblicas de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua con la República de China 4/
1997	El Convenio Centroamericano para la prevención y represión de los delitos de lavado de dinero y de activos relacionados con el tráfico ilícito de drogas y delitos conexos
1999	Acuerdo Monetario Centroamericano (reforma)
2000	Adhesión de Belice como miembro del SICA
2002	Enmienda al Protocolo de Tegucigalpa
2002	Tratado sobre Inversión y Comercio de Servicios entre las Repúblicas de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua
2004	Tratado de libre comercio República Dominicana-Centroamérica ((Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua) -Estados Unidos (CAFTADR)

2005	Tratado sobre Inversión y Comercio de servicios entre las repúblicas de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua
2005	Tratado de libre comercio Guatemala-Taiwán
2006	Tratado de libre comercio Nicaragua-Taiwán
2007	Tratado de libre comercio El Salvador-Honduras-Taiwán
2007	Convenio marco para el establecimiento de una unión aduanera centroamericana
2007	Tratado de libre comercio entre Colombia, El Salvador, Guatemala y Honduras
2007	Protocolo al Tratado sobre Inversión y Comercio de Servicios entre las Repúblicas de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua
2010	Tratado del libre comercio entre Costa Rica y China 5/
2011	Tratado de libre comercio (TLC) Único entre Centroamérica (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua) y México
2012	Protocolo de Adhesión de Panamá
2012	Acuerdo de Asociación entre la Unión Europea y Centroamérica (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá)
2013	Adhesión de Dominicana como miembro del SICA
2014	Estrategia Centroamericana de Facilitación de Comercio y Competitividad con énfasis en la gestión Coordinada de Fronteras
2014	Alianza para la prosperidad del triángulo norte
2015	Hoja de ruta para avanzar en la unión aduanera 2015-2024 2/
2015	Marco General y Protocolo Habilitante Integración Profunda Guatemala-Honduras
2018	Protocolo de Adhesión de El Salvador al Protocolo Habilitante de Integración Profunda entre Guatemala y Honduras
2019	América Crece (Growth in the Americas)
2021	Plan de Desarrollo Integral para El Salvador Guatemala, Honduras y el sur sureste de México (Cepal)

/ 1 Guatemala-Honduras-El Salvador-Nicaragua. Costa Rica se adhirió al tratado en 1962.

/ 2 Derivado de cumbre de presidentes 2014 en Belice.

/ 3 Panamá ingresa en 1997.

/ 4 Posteriormente, se realizaron los tratados: Guatemala-Taiwán (2005), Nicaragua-Taiwán (2006) y El Salvador-Honduras-Taiwán (2007).

/ 5 Panamá (2017), República Dominicana (2018) y El Salvador (2019) han entablado relaciones con la República Popular China bajo el principio de una sola China.

* Firmaron el Tratado de Paz y Arbitraje Obligatorio entre Costa Rica, El Salvador, Honduras y Nicaragua.

**Revolución Mexicana 1910, desconexión diplomática con Países de Centroamérica, excepto Guatemala.

*** Consagraba el estatus de esta República como protectorado estadounidense y le otorgaba a la potencia del norte derechos a perpetuidad para la construcción de una vía interoceánica a través de su territorio.

Fuente: Elaborado a partir de Castrillo (1970), Caldentey (1999), FMI (2008), Secmca (2014) y otros.

Anexo 2

Tabla 9: Indicadores económicos de los Estados en Centroamérica

Indicador/País		Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
Territorio (km cuadrado)		51 100	21 041	108 889	112 492	129 494	75 517
PIB corriente (Millones de USD\$)	2015	52 898.5	25 850.3	63 794.2	20 289.6	12 691.2	52 132.3
Población (Millones de Personas)	2015	4.84	6.38	16.27	8.43	6.27	4.01
PIB per cápita							
GDP based on PPP per capita	2014	14978.4	8059.8	7550.4	4746.4	4789.5	20779.2
Pobreza (% de la población) /1	2014	22.4%	31.8%	53.7%	62.8%	29.6%	25.8%
Inequidad en el Ingreso							
GINI index (World Bank estimate) / 2	2013	49.2%	43.5%	52.4%	53.7%	45.7%	51.7%
Crecimiento Económico							
1991-2014	Prom.	4.7%	3.0%	3.6%	3.7%	3.5%	7.1%
Tasa de Crecimiento PIB	2015	2.8%	2.5%	4.1%	3.6%	4.9%	5.8%
Inflación (Porcentaje)							
Tasa de variación	Prom 1994-2014	10.5%	3.5%	6.7%	10.8%	9.0%	2.5%
Tasa de variación a Diciembre	2015	-0.8%	1.0%	3.1%	2.4%	3.1%	0.3%
Emigración a Estados Unidos	1990	44	465	226	109	169	86
Miles de personas	2000	72	817	481	283	220	105
	2010	82	1 214	831	523	248	99
	2013	83	1 315	916	588	255	107
Remesas							
Porcentaje del PIB	% PIB 2015	1.0%	16.6%	9.9%	18.4%	9.4%	0.9%
Saldo Fiscal							
Resultado Financiero del GC	% PIB 2014	-5.8%	-1.6%	-1.9%	-4.4%	-0.3%	0.0%
Deuda Publica							
Deuda Pública Total	% PIB 2014	62.15%	62.38%	24.73%	44.06%	45.33%	37.08%
Deuda Externa Total	% PIB 2014	19.58%	35.63%	11.74%	29.24%	37.86%	29.19%
Saldo Cuenta Corriente							
Saldo Cuenta Corriente	2014	-4.7%	-4.7%	-2.1%	-7.4%	-7.1%	-9.8%
Reservas Internacionales							
RIN del Banco Central	Millones USD\$	8 014.71	2 728.70	7 630.92	3 658.74	2 278.51	4 117.23
En meses de importaciones	2015	6.38	3.17	5.33	4.63	3.80	1.44
Apertura Comercial							
Comercio total	% PIB, Prom. 1990-2014	85.1%	51.2%	51.7%	100.7%	66.0%	180.2%
Exportaciones intrarregionales 3/	2015	23.6%	24.0%	34.3%	10.5%	6.5%	1.1%
Importaciones intrarregionales 3/	2015	11.8%	20.5%	24.3%	20.6%	14.3%	8.6%
Entradas de IED							
Entradas de IED	% PIB 2014	4.2%	1.1%	2.4%	5.9%	7.1%	3.4%
Entrada de Portafolio							
Entrada de Portafolio	% PIB 2014	-1.1%	-3.1%	-1.4%	-0.2%	0.7%	-1.9%
Crédito al sector privado							
Tasa de crecimiento	Tasa	18.0%	6.9%	10.2%	13.0%	20.5%	9.8%
Crédito a privados	% PIB 2014	5.5%	4.8%	3.4%	5.7%	3.5%	9.1%
Numero de Bancos	2014						
Numero de Bancos		15	13	18	17	6	49
Bancos extranjeros		9	11	9	11	4	30
Capital Regionales	Presencia	4	3	4	4	3	7
Capital Internacionales	Presencia	4	7	4	4	2	9

Nota. 1/ Poverty headcount ratio at national poverty lines (% of population). Para Guatemala año, 2011; Panamá año 2013.2/ Para Guatemala año, 2011; El Salvador 2009. 3/ incluye a Panamá.

Fuente: Cálculos propios en base de información de BM, FMI, SECMCA, Sieca, Buró de Censos de EE. UU.

Anexo 3

Índice Grubel–Lloyd IGLL del comercio de bienes

Grubel–Lloyd crearon un índice para probar la hipótesis sobre el origen del comercio que se basa en la similitud de dotaciones factoriales, utilizando los intercambios bilaterales entre pares de países (Duran y Álvarez, 2008b). El comercio adopta dos formas, el tipo interindustrial realizado entre industrias de distintos sectores con un intercambio de productos primarios o básicos por manufacturas implica dotaciones factoriales distintas entre países. El tipo intraindustrial, se efectúa entre industrias con sectores similares con un intercambio de productos manufacturados implica dotaciones factoriales similares entre países.

La forma de cálculo a nivel producto es: $IGLL = 1 - \frac{X_{ij}^k - M_{ij}^k}{X_{ij}^k + M_{ij}^k}$

Donde X_{ij}^k y M_{ij}^k son las exportaciones e importaciones del producto o grupo k , del país i respecto del país j , en un año o periodo dado. Alternativamente, puede llegarse al IGLL para el comercio total mediante un método de ponderación simple que tome en cuenta las proporciones exportadas o intercambiadas en el ámbito de cada grupo k considerado.

Formalmente: $IGLL\ COM = \sum_{k=1}^n IGLL\ COM^k * S^k$

Donde: S^k es el peso de cada producto o grupo en las exportaciones totales del país.

Duran y Álvarez (2008b) plantean que Bowen, Hollandre y Viane, demostraron que el uso de este sistema es más efectivo y confiable que el mero cálculo de medidas no ponderadas del índice en el ámbito de productos. El índice muestra resultados que van entre 0 y 1. La escala del IGLL es la siguiente: $IGLL > 0,33$: Indicios de comercio Intra–Industrial; $0,10 < IGLL < 0,33$: Potencial comercio Intra–Industrial; $IGLL < 0,10$: Relaciones Inter–Industrial. Se calcula el IGLL agregado según CUCI Rev. 4 a tres dígitos para compararlo con el índice financiero. La información proviene de la base de datos de comercio exterior de Sieca.

Índice Grubel–Lloyd IGLL del comercio de activos financieros.

Obsteld (2004) en analogía al comercio de bienes propone un índice del comercio de activos externos. La forma de cálculo en el ámbito nacional es:

$$IGLL_FIN = 1 - \frac{\sum |A_i^k - L_i^k|}{\sum (A_i^k + L_i^k)}$$

Donde A_{ij}^k y L_{ij}^k son los activos y pasivos externos brutos agregados k , del país i , en un año o periodo dado.

La información proviene de la base de datos de Lane y Ferreti (2007) “*The External Wealth of Nations Mark II: Revised and Extended Estimates of Foreign Assets and Liabilities, 1970-2011*”. y de la Posición de Inversión Internacional que publica Secmca según recomendaciones del manual de balanza de pagos.

Una mejor aproximación al flujo financiero de cada país se muestra si a las reservas de divisas componente del IGLL financiero se extrae el oro de cada país. De ahí la notación de IGLL NR FIN. El índice es igual a 1 para un país sin activos externos netos o deuda, entendido como un país que, con el tiempo, se ha comprometido en el comercio intertemporal. Toma el valor de 0 cuando, por ejemplo, todos los pasivos son pasivos netos de financiación con flujos de «Desarrollo» (puro).

Por analogía al comercio interindustrial se entiende como el flujo unidireccional del comercio de activos o *flujos de desarrollo* es aquel donde las exportaciones de productos disponibles en la actualidad, a cambio de la promesa de los bienes futuros (o al revés), lo que da lugar a un desequilibrio en la cuenta corriente. Por otro lado, el comercio intraindustrial, es similar al comercio bilateral de activos, entendido como el intercambio mutuo de las demandas diferenciadas para la producción futura. Es decir, los derechos frente a la producción futura disponible en diferentes estados naturales. El índice de Grubel-Lloyd del comercio de activos no captura si un país es un deudor o acreedor internacional. El índice es limitado. Por ejemplo, si los activos externos netos son 0, no captura un aumento del apalancamiento, debido a la igualdad de los aumentos en A y L. La medida de Grubel-Lloyd también es no lineal, aminorando la importancia de un gran aumento en el apalancamiento cuando ya está cerca de 1.

Índice de apertura de la cuenta de capital

Índice Kaopen: El índice se introdujo inicialmente en Chinn e Ito (Journal of Development Economics, 2006). El índice de Chinn-Ito (Kaopen) es un índice que mide el grado de apertura de la cuenta de capital de un país. Kaopen se basa en variables Dummy o binaria que codifican la tabulación de las restricciones a las transacciones financieras transfronterizas reportadas en el informe anual del FMI sobre regímenes de cambio y restricciones de cambio (AREAER). El índice de Chinn-Ito mide cuatro categorías de restricciones a las transacciones externas: (i) la presencia de múltiples tipos de cambio; (ii) las restricciones sobre las transacciones en cuenta corriente; (iii) las restricciones a las transacciones de la cuenta de capital y (iv) requisitos relativos a la repatriación de los ingresos de exportación. El índice es una medida de jure sobre la apertura financiera. Se distinguen dos formas el índice Kaopen en su versión simple y el índice ka_open que es la versión normalizada del índice cuyo valor oscila entre 0 y 1. Se presenta el índice normalizado en este trabajo. Su cálculo y publicación está a cargo de los autores y alojados en el sitio web de la Universidad Estatal de Portland, EE.UU (https://web.pdx.edu/~ito/Chinn-Ito_website.htm).

Índice de globalización financiera

Índice Lane y Milesi-Ferretti (L_MF): El indicador construido por Lane y Milesi Ferretti (2007) en el cual se calcula la acumulación de activos y pasivos extranjeros como porcentaje del producto interno bruto (PIB).

$$IGF_{it} = \frac{AE_{it} + PE_{it}}{PIB_{it}}$$

La información proviene de la base de datos de Lane y M. Ferreti (2007) —*The External Wealth of Nations Mark II: Revised and Extended Estimates of Foreign Assets and Liabilities, 1970-2011*.

Anexo 4

Tabla 10 El crédito en los países de Centroamérica (2003-2015)

Indicador/País	Crédito total				PIB Per cápita US\$ 2015	Crecimiento del crédito			
	Porcentaje del PIB					Porcentaje			
	2003	2010	2014	2015	2003	2010	2014	2015	
Costa Rica	4.9 %	6.8 %	8.1 %	8.5 %	10 936.22	19.4 %	4.4 %	15.4 %	11.4 %
El Salvador	6.6 %	6.1 %	5.8 %	5.7 %	4053.68	5.2 %	-2.4 %	1.6 %	1.0 %
Guatemala	3.9 %	5.2 %	5.9 %	6.1 %	3921.94	13.2 %	4.8 %	10.1 %	11.4 %
Honduras	4.6 %	7.0 %	8.2 %	8.4 %	2405.98	11.9 %	8.5 %	11.9 %	11.3 %
Nicaragua	3.6 %	3.9 %	4.3 %	4.5 %	2024.11	15.4 %	10.3 %	17.2 %	18.3 %
Panamá	15.8 %	15.1 %	14.4 %	15.3 %	13 013.55	N.d.	3.9 %	8.1 %	12.7 %

Fuente: Cálculos propios con información del SECMCA y del FMI

Anexo 5

Tabla 11 La inversión extranjera directa en los países de Centroamérica (1990-2014)

Indicador/País	1990	2000	2010	2014	Promedio 1990-2014
Costa Rica	2.5 %	2.6 %	4.0 %	4.2 %	4.1 %
El Salvador	0.5 %	1.3 %	-1.1 %	1.1 %	1.8 %
Guatemala	1.0 %	1.3 %	1.9 %	2.4 %	1.6 %
Honduras	1.4 %	5.3 %	6.1 %	5.9 %	4.1 %
Nicaragua	2.5 %	5.2 %	5.6 %	7.1 %	4.6 %
Panamá	1.6 %	5.4 %	9.4 %	9.6 %	6.7 %

Fuente: Cálculos propios a partir de SECMCA y UNCTAD, FDI/TNC.

Anexo 6

Tabla 12 La Inversión de portafolio en Centroamérica (1990-2014)

millones de dólares USD\$

Indicador/País	1990	2000	2010	2014	Promedio 1990-2014	Porcentaje del PIB 2014
Costa Rica	28.2	68.8	- 373.1	- 557.5	- 211.8	-1.1 %
El Salvador	N.d	25.7	121.4	- 789.2	- 197.4	-3.1 %
Guatemala	16.6	- 42.6	11.9	- 794.4	- 103.4	-1.4 %
Honduras	- 0.1	59.0	41.0	- 40.5	- 44.3	-0.2 %
Nicaragua	N.d	N.d	86.2	- 64.1	4.4	0.7 %
Panamá	235.8	- 90.5	- 690.1	- 950.3	- 160.7	-2.2 %

Fuente: Cálculos propios a partir de SECMCA y UNCTAD, FDI/TNC.

Anexo 7

Tabla 13 Las remesas en los países de Centroamérica (2000-2015)

millones de dólares USD\$

Indicador/País	2000	2005	2010	2015	Promedio 2000-2015	Porcentaje del PIB 2015
Costa Rica	120.4	399.8	505.5	517.5	428.8	1.0 %
El Salvador	1750.7	3017.1	3455.4	4279.6	3180.0	16.6 %
Guatemala	563.4	2992.8	4126.8	6285.0	3535.8	9.9 %
Honduras	356.0	1718.9	2525.7	3726.7	2082.9	18.4 %
Nicaragua	320.0	615.7	822.8	1193.4	736.5	9.4 %
Panamá	n.d.	n.d.	400.0	472.7	432.2	0.9 %

Fuente: Cálculos propios a partir de datos del SECMCA

Anexo 8

Tabla 14 Las remesas bilaterales en los países de Centroamérica (1990-2014)

millones de dólares USD\$

Receptor/Emisor	CR	ES	GT	HN	NI	PA	Mundo
Costa Rica	-	21.65	15.23	15.63	442.90	29.39	788.7
El Salvador	3.44	-	39.52	41.53	11.03	2.17	128.0
Guatemala	4.39	37.40	-	28.43	11.51	1.39	161.2
Honduras	2.45	12.99	14.66	-	7.30	1.39	65.0
Nicaragua	43.82	5.13	8.02	42.19	-	2.02	125.2
Panamá	27.64	6.49	7.09	5.57	18.71	-	410.7
Estados Unidos	402.75	3985.29	5981.40	3258.59	620.72	616.93	133 552
Belice	-	23.07	95.65	16.71	-	-	161
Mundo	601	4363	6608	3729	1198	775	581 640

Fuente: Banco Mundial (2015).

Anexo 9

Tabla 15 La emigración desde los países de Centroamérica hacia EE. UU (1980-2014)

Indicador/País	1980	1990	2000	2010	2014
Costa Rica	29 639	43 530	71 870	81 933	83 337
El Salvador	94 447	465 433	817 336	1 214 049	1 315 474
Guatemala	63 073	225 739	480 665	830 824	915 595
Honduras	39 154	108 923	282 852	522 581	588 301
Nicaragua	44 166	168 659	220 335	247 593	255 233
Panamá	60 740	85 737	105 177	99 419	107 299

Fuente: Migration Policy Institute tabulation of *data* from the U.S. Census Bureau. Data for 1960 to 1990 were from Campbell J. Gibson and Emily Lennon, *Historical Census Statistics on the Foreign-born Population of the United States: 1850-1990*, U.S. Census Bureau, Population Division, Working Paper n.º 29, February 1999. This report is available at <http://www.census.gov/population/www/documentation/twps0029/twps0029.html>

Anexo 10

Tabla 16 Apertura comercial en los países de Centroamérica (1990-2014)
en porcentaje del PIB

Indicador/País	1990	2000	2010	2014	Promedio 1990-2014
Costa Rica	71.3 %	81.6 %	103.0 %	95.8 %	85 %
El Salvador	38.9 %	57.2 %	53.3 %	54.9 %	51 %
Guatemala	48.6 %	59.5 %	49.0 %	44.6 %	52 %
Honduras	51.9 %	120.6 %	97.1 %	100.5 %	101 %
Nicaragua	146.1 %	50.2 %	89.2 %	100.4 %	66 %

Fuente: Cálculos propios en base de datos del FMI, International Monetary Fund, World Economic Outlook Database, April 2016.