

EL PROCESO HISTÓRICO DE LA INTEGRACIÓN CENTROAMERICANA EN EL MARCO GENERAL LATINOAMERICANO: SINCRONÍAS, ASINCRONÍAS, CONVERGENCIAS, DIVERGENCIAS*

Martín Paez
Profesor en Letras
Licenciado en Comunicación Social

Introducción

Camino al bicentenario de la independencia de Centroamérica, que se cumple el 15 de septiembre de 2021, resulta más que oportuno volver el análisis a una subregión que en el proceso histórico de la integración de América Latina y el Caribe ha sabido conservar un sello identitario y un ritmo propio en la construcción de institucionalidad regional.

Seguramente son varias las razones que han llevado a Centroamérica a compartir por momentos los desafíos integracionistas con el conjunto de los Estados de la región, deslindarse en otros (“sistematizarse”, crear su propio sistema), y en tal caso a plantear reticencias y abstenciones. Razones de índole geográfica, histórica, idiosincrática y geopolítica pueden ser convincentes a la hora de explicar la singularidad centroamericana, si bien no suficientes para abarcarla en su complejidad.

El presente trabajo se propone analizar algunas características de la institucionalidad centroamericana a lo largo de diferentes hitos de la integración regional, pensándolas en el marco general de la experiencia latinoamericana y caribeña. Conviene aquí dejar aclaradas algunas cuestiones, una de tipo metodológico y otras de denominación. En primer lugar, no se trata de un trabajo comparativo o de cotejo conceptual *vis a vis* entre las instituciones regionales centroamericanas y del resto de América Latina. Nuestro cometido se limitará a subrayar algunos rasgos de la institucionalidad

* Trabajo realizado en el marco de la Maestría en Integración Latinoamericana en la materia “Integración Latinoamericana” a cargo de la Profesora Noemí B. Mellado y del Profesor Luis A. Toro Guerrero, del Instituto de Integración Latinoamericana, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales Universidad Nacional de la Plata

centroamericana, en diferentes contextos históricos, que juzgamos significativos a la luz del marco general latinoamericano-caribeño¹.

En segundo lugar, algunas precisiones semánticas. La primera de ellas: al hablar de “instituciones” regionales lo hacemos en un sentido amplio de la expresión, incluyendo órganos de decisión y de gestión (típicamente intergubernamentales), tanto como de derecho comunitario (supranacional), como de vinculación o integración en entidades o acuerdos extrarregionales (bilaterales, plurilaterales, multilaterales, latinoamericanos o no). Por otra parte, si bien el concepto “integración” tiene un alcance que siempre conviene describir y delimitar, en el caso centroamericano tal imperativo es mayor aún, vista la larga e intrincada tradición integracionista de los países de América Central, desde el unionismo decimonónico hasta el sistema actual. En tal sentido, dejamos sentado que utilizaremos el término “integración” en un sentido tridimensional, abarcando la integración “formal”, “real” e “integración como método”, tal como se distingue en el estudio de CEPAL-BID sobre la integración centroamericana (1998, p. 20). Una última precisión tiene que ver con la referencia de “Centroamérica”, denominación que, desde luego, no presupone un todo geográfico homogéneo y cerrado. La idea de “Centroamérica”, si bien parte de la referencialidad inequívoca de los países que se asientan en el istmo centroamericano, ha tenido con el tiempo su problematicidad, tanto en lo que concierne a límites geográficos como políticos y geopolíticos (hacia el norte, en la frontera con México; hacia el sur, con Sudamérica; y más allá del continente, en lo que hace a territorio insular y marítimo, donde aún hoy persisten reivindicaciones encontradas de soberanía y jurisdicción entre distintos países). De resultas, toda referencia a “Centroamérica” no pretende simplificar ni reducir tamaño asunto, que excede el propósito de nuestra indagación. En cambio, no hay ambigüedad posible en la referencia al Sistema de Integración Centroamericana (SICA), institución que en la actualidad comprende a ocho países de la subregión, a saber: Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua, Costa Rica, Panamá, Belice y República Dominicana.

El trabajo se desarrolla en tres secciones: una primera introductoria, que se remonta a los tiempos independentistas y la frustrada federación de Estados centroamericanos

¹ Para un estudio comparativo desde un ángulo institucional entre diferentes esquemas de integración latinoamericana, y éstos a su vez comparados a la luz de la experiencia de la Unión Europea, véase, por ejemplo, SELA, 2005, donde se ponen bajo análisis las aportaciones y diferenciales del Mercosur, la Comunidad Andina, el SICA y la Comunidad del Caribe (CARICOM).

(hablo allí de una etapa que llamaré “romántica”); una segunda que comprende la primera etapa de la CEPAL, en la posguerra (“sustitutiva”), que arranca en 1951 con la Carta de San Salvador y la creación de la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA); y una tercera que abarca los años ochenta y noventa, donde las instituciones de integración se rediseñan frente al reto de la globalización (“aperturista”) y que tiene su mojón de referencia en el Protocolo de Tegucigalpa, de 1991, que crea el SICA. En breves conclusiones, apuntaré algunas hipótesis provisionales sobre encrucijadas de la integración centroamericana en relación con la región latinoamericano-caribeña.

I. Centroamérica, “capital de la tierra”

De algún modo, el planteo de una singularidad centroamericana nos lleva inevitablemente a la pregunta de ¿cuántas Américas?

Esto incluye la cuestión, no exenta de controversia, sobre qué se entiende por “América Latina”, desde que esta expresión fuera formulada por primera vez por el intelectual chileno Francisco Balboa, allá por 1856, en una conferencia dictada en París². Y, sobre todo, qué se incluye y qué se excluye al optar por tal denominación.

La posición estratégica de Centroamérica en el mapa hemisférico (la “centralidad de Centroamérica”, valdría decir, en una involuntaria tautología) no pasó desapercibida por Simón Bolívar en su famosa *Carta de Jamaica* de 1815, considerado el primer texto que contiene programáticamente lo que con posterioridad se formulará en términos de “integración latinoamericana”. Allí, el libertador pide al destinatario de la carta -un comerciante jamaquino de origen británico- imaginar al istmo de Panamá como “punto céntrico para todos los extremos de este vasto continente”³ (Bolívar, 2015, pp. 23-24).

² De todos modos, no hay consenso definitivo entre los académicos respecto a quién atribuir la acuñación del término “América Latina”, si bien sí hay acuerdo en que, por esos años, al promediar el siglo XIX, comenzó a emplearse tal denominación, en tiempos de fuertes disputas de hegemonía imperial en territorio americano y caribeño, para diferenciar de la América “anglófila”, pero saliendo de la idea más estrecha de “Hispanoamérica”, “Iberoamérica”, o incluso “Indoamérica”. Sobre la figura de Balboa, véase la reciente publicación del Fondo de Cultura Económica *Los exiliados románticos. Socialistas y masones en la formación de la Argentina moderna (1853-1880)*, en dos tomos, del investigador argentino Horacio Tarcus.

³ La edición de la *Carta de Jamaica* publicada en 2015 por el gobierno venezolano en ocasión de los 200 años del texto, de donde tomo la cita, respeta la ortografía original utilizada por Bolívar en el manuscrito de 1815. Yo decidí transcribir las citas modernizando la ortografía. Mantengo este criterio en las siguientes citas de la misma publicación.

Tras destacar la posición del istmo como mediadora de extremos en el concierto americano, a Bolívar no se le pasa por alto el interés estratégico que la subregión despierta para el conjunto de las potencias imperiales y mercantiles del momento:

Los Estados del istmo de Panamá hasta Guatemala formarán quizá una asociación. Esta magnífica posición, entre los dos grandes mares, podrá ser con el tiempo el emporio del universo. Sus canales acortarán las distancias del mundo: estrecharán los lazos comerciales de Europa, América y Asia, traerán a tan feliz región los tributos de las cuatro partes del globo; ¡acaso solo allí podrá fijarse algún día la capital de la tierra! (p. 26).

Una última cita de la *Carta*, donde el autor sienta el imaginario de una futura asociación, nos dejará en condiciones de deducir algunas líneas pertinentes para nuestro análisis de la integración centroamericana en el marco más amplio de América Latina y el Caribe (el “nuevo mundo”, según se colige de las palabras de Bolívar):

Es una idea grandiosa pretender formar de todo el nuevo mundo, una sola nación con un solo vínculo que ligue sus partes entre sí y con el todo. Ya que tiene un origen, una lengua, unas costumbres y una religión, debería por consiguiente tener un solo gobierno, que confederase los diferentes estados que hayan de formarse; mas no es posible, porque climas remotos, situaciones diversas, intereses opuestos, caracteres desemejantes dividen a la América: ¡qué bello sería que el istmo de Panamá fuese para nosotros lo que el de Corinto para los griegos! (p. 28).

Tres líneas interpretativas podemos extraer de estas citas de la *Carta de Jamaica*. Una se vincula con la propia subregión centroamericana (“de Panamá hasta Guatemala”); otra pone en relación Centroamérica con el resto de América Latina y el Caribe (el istmo como porción de tierra que une territorios, metáfora de unidad política); otra, sitúa a la región, el *nuevo mundo*, en el marco de la pugna de intereses global. De modo que tenemos tres niveles de análisis que, a lo largo de la presente argumentación, se irán tramando unas veces de manera armónica, otras divergente:

N1: CA-CA

N2: CA-LA

N3: CA-GL

Veamos a dónde puede conducirnos cada una de estas tres sendas (analíticamente inseparables, una de otra), en vista de la eficacia histórica de las palabras de Bolívar, no atribuible solo a su talante visionario, sino también a la decisión política de quienes recogieron su legado.

La “asociación” de la que habla Bolívar -el antecedente más remoto de la integración centroamericana como la tenemos hoy- hundía raíces en la vieja Capitanía General de Guatemala, creada por el imperio español a comienzos del siglo XVII, y cuyas provincias estampan la independencia en septiembre de 1821, pocos años después de la *Carta de Jamaica*. Dos años después, el Congreso de representantes reunido en la ciudad de Guatemala dispone la conformación de una Federación. Transcurría 1823, irónica pero no casualmente, como lo señala Delgado Rojas (2009), el mismo año de la Doctrina Monroe

No faltó, en todo esto, la participación interesada de las potencias foráneas: en el año mismo en que nació la Federación había sido proclamada en el Norte del hemisferio la Doctrina Monroe; pero también, desde el siglo XVIII, los intereses europeos de diversa bandera se confrontaban por la dominación de la zona, como ruta y área propicia para el tránsito interoceánico (p. 35).

Tras el nacimiento de la Federación, sobreviene en Centroamérica un largo y turbulento período de uniones y desuniones, encuentros y desencuentros (incluso guerras fratricidas) entre aquellas provincias de la vieja Capitanía, al cabo repúblicas que, con todo, nunca renunciaron a aquella matriz histórica común⁴. Tal persistencia, pese a los tropiezos (o incluso precisamente *en virtud* de la resiliencia ante tales tropiezos) distingue a Centroamérica de otras regiones de América Latina, donde aún acuerdos y decisiones estratégicas compartidas entre los países no han sido suficientes para recrear antiguas remembranzas de confederación (y menos para conmemorar la independencia en una misma fecha). Como si algo de tipo providencial pesara a la hora del llamado a la unidad centroamericana. En 1889, en ocasión de la Tercera Dieta o Tercer Congreso Centroamericano, en San Salvador, el entonces joven poeta nicaragüense, Rubén Darío, cantó en dodecasílabos a la “Unión

⁴ Para un *racconto* histórico, con las vicisitudes de la integración centroamericana desde la Independencia hasta la creación de ODECA, véase el artículo citado de Delgado Rojas, en particular el apartado “Una añoranza federal”.

Centroamericana”, un poema de factura neoclásica, de seis estrofas, al final de las cuales se lee la advocación “*cuando baja y truena la voluntad de Dios*”⁵.

Durante el primer siglo que separa la declaración de Independencia y la Constitución Política de la República de Centroamérica (Tegucigalpa, 1921) se suceden, alternativamente, intentos de reunificación, exitosos algunos, frustrados los más, con desavenencias que retrotraían la situación al punto inicial, y donde podían adivinarse injerencias *balcanizadoras* (Ramírez, 1985) de potencias rivales, en alianza con burguesías locales ligadas a las economías de exportación. “El *divide y reinarás*”⁶ fue aplicado muchas veces con suma habilidad, tal el caso de América Central que propuso varios proyectos integracionistas que culminaron en la fragmentación territorial” (Crisorio et al., 2000, p. 117).

Y si el largo proceso que se inicia bajo los auspicios unionistas y románticos de Bolívar no acierta en una fórmula institucional duradera de *Panamá a Guatemala*, tampoco logra que el istmo, esa lengua de tierra que, estrecha y todo, conecta dos bloques territoriales sin cuyo concurso quedarían aislados entre sí, pueda simbolizar la consecución de “la más grande nación del mundo” (Bolívar, 2015, p. 23). Más bien ocurrió lo contrario. La secesión de Panamá de Colombia, a comienzos del siglo XX, y la introyección de *panamericanismo* en el lenguaje político y diplomático regional tumbaron toda aspiración de integración latinoamericana de cierta autonomía y confirmaron la supremacía hegemónica estadounidense, indisputada tras la Primera Guerra Mundial. Centroamérica, junto con el Caribe, son las subregiones que padecen con mayor virulencia el nuevo despliegue, explícito e inamistoso, de la Doctrina Monroe⁷.

Pese a todo, la pulsión integracionista centroamericana se manifiesta pionera, en la región y en el mundo, con la firma de un tratado de unidad política en 1887, de impronta liberal, donde se formulan conceptos de fraternidad, paz, ciudadanía y

⁵ La posición de Rubén Darío sobre la integración centroamericana, si bien ambivalente en su larga trayectoria como intelectual (ambivalente como su posicionamiento hacia los Estados Unidos), puede leerse en su expresión más enfática y política en sus crónicas al diario *La Nación*, de Buenos Aires, entre agosto de 1908 y abril de 1909. Esas crónicas fueron recogidas posteriormente en el libro *El viaje a Nicaragua e Intermezzo tropical*, publicado por primera vez en 1909 y con sucesivas ediciones.

⁶ El subrayado pertenece al texto original

⁷ “Mientras que Estados Unidos considera al Caribe un mar interior cuyo control le es indispensable en aras de sus intereses nacionales, el istmo centroamericano es, desde una época anterior a la apertura de la puerta artificial del canal de Panamá, una línea de comunicación interna entre sus costas atlántica y pacífica” (Rouquié, 1984, p. 136)

desarrollo que “no tiene expresión similar en otra parte del continente” (Delgado Rojas, 2009, p. 38), mientras que, en 1907, crea la Corte de Justicia Centroamericana, con sede en Cartago, Costa Rica, “primer tribunal internacional permanente de la historia de la humanidad” (p. 39) que, con remozamientos, perdura en la actualidad como Corte Centroamericana de Justicia (CCJ), única institución supranacional del SICA, con decisiones vinculantes para el derecho interno de cada uno de los países. Órganos afines de la integración latinoamericana son el Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina (TJCA, creado en 1979, y puesto en marcha en 1984, con sede en Quito), y el Tribunal Permanente de Revisión del MERCOSUR (TPR, con sede en Asunción, creado en 2002 por el Protocolo de Olivos).

II. El laboratorio de la CEPAL

Convertida en la posguerra en institución emblema de América Latina y el Caribe, la CEPAL puso en la agenda de las naciones la necesidad de adoptar enfoques de desarrollo específicos para los países subdesarrollados. Es conocido el impacto que, en el ámbito académico y tecnocrático mundial, comenzaron a producir los documentos elaborados por audaces economistas latinoamericanos -entre quienes descolló el argentino Raúl Prebisch-, que enarbolan la refutación a toda idea de “receta universal” para salir del atraso y la urgencia por investigar los problemas y obstáculos al desarrollo,

Esa Comisión propiciará reuniones a nivel ministerial para asegurar la máxima rapidez en el proceso de integración latinoamericana, y oportunamente entrar en la negociación de un tratado general o los protocolos necesarios para crear el Mercado Común Latinoamericano. A estas reuniones, como a las de la Comisión de órganos ejecutivos de la ALALC y del MCCA, se invitará a los representantes de los países latinoamericanos no miembros (de ninguno de los dos sistemas) (Reunión de los Jefes de Estado de América y el Primer Ministro de Trinidad y Tobago, 1967, Punto II Capítulo I.4 Inciso g)

La biblioteca de la ALADI -depositaria del archivo histórico de la ALALC- conserva informes de las reuniones que pusieron en marcha la Comisión dispuesta por Punta del Este⁸. La primera convocatoria tuvo lugar del 14 al 18 de octubre de 1968, en la

⁸ Debo el hallazgo de estos documentos a la amabilidad de Silvana Asteggiante, bibliotecóloga en la sede de ALADI, en Montevideo, a quien agradezco la generosidad y el tiempo dedicado a la detección de material valiosísimo para este trabajo, más en tiempos de protocolos

sede de la Exposición Nacional de la Asociación de Fabricantes de Trinidad y Tobago, en Puerto España, con la presencia en la inauguración del primer ministro trinitense e historiador caribeño, Eric Williams. Los comisionados y representantes del MCCA y ALALC, como de países de la región no insertos en alguno de estos dos mecanismos (como el país anfitrión), trataron esa semana un temario que venía de consensuarse en dos reuniones previas, en San José de Costa Rica y Asunción. El temario incluyó tópicos entonces a la orden del día en los proyectos de integración latinoamericana:

- Esclarecimiento de la naturaleza, alcance y oportunidad de convergencia de la ALALC y el MCCA, teniendo en cuenta el interés de los países latinoamericanos no vinculados aún a tales sistemas;
- Elaboración del programa de las futuras actividades de la Comisión Coordinadora y consideración preliminar, a tal efecto, de los siguientes asuntos:
 - a) posibilidad de concertar acuerdos subregionales de integración entre países miembros de la ALALC, el MCCA y otros países latinoamericanos;
 - b) posibilidad de que los acuerdos de complementación industrial queden abiertos a la participación de todos los países latinoamericanos;
 - c) establecimiento de la preferencia arancelaria latinoamericana, atendiendo al grado de desarrollo relativo de los distintos países latinoamericanos;
 - d) congelación del *statu quo* en materia de restricciones a las importaciones (*standstill* latinoamericano).

Pero el laborioso camino de la convergencia encontraría en las décadas siguientes contextos menos favorables. La dinámica sustitutiva y el comercio intrarregional comenzaron a evidenciar más pronto que tarde límites materiales de expansión⁹. Y a medida que dejamos atrás los mejores años de crecimiento económico en los 60 (el quinquenio 1964-1969 fue el que registró la tasa más alta de crecimiento medio regional -5,6%- en sesenta años contados desde 1920 a 1979, solo superado por el excepcional ciclo inmediatamente posterior a la Segunda Guerra Mundial, 1944 a 1949, que registró 7,3%, Bulmer-Thomas, 1985, p. 7), los problemas sociales endémicos de Centroamérica comienzan a transfundirse con un clima de radicalización ideológica y tensiones geopolíticas crecientes. La reformulación que acometen los organismos regionales latinoamericanos, de la que los países

pandémicos que no favorecen el acceso a espacios públicos y la manipulación de viejos archivos físicos.

⁹ Sobre el comercio intrarregional, y el caso centroamericano como ejemplo virtuoso de creación de comercio en términos vinerianos, a nivel mundo en desarrollo, véase el estudio clásico de W. T. Wilford (1970).

centroamericanos darán muestras de innovación y creatividad institucional, será reflejo de las transformaciones que se avecinan.

III. Un mundo en transformación

Lo que a fines de los 60 parecía cerrarse en un clima de *élan* latinoamericanista debe ser, sin embargo, convenientemente matizado.

La declaración de presidentes de Punta del Este se hizo no solo con la participación de Estados Unidos, sino también bajo el paraguas ideológico de la Alianza del Progreso. El proyecto de integración regional y creación de un mercado común latinoamericano -a cuya concreción tributarían los esfuerzos de convergencia ALALC-MCCA- contó con la bendición del programa de desarrollo e inversiones estadounidense para la región, bajo el doble propósito de generar un cauce institucional más fluido de capitales en la etapa de internacionalización de la economía (agotada la etapa más desarrollista y sustitutiva, Cardoso y Faletto, 2007) y de abroquelar al continente frente al escenario geopolítico inédito instaurado por la Revolución Cubana a partir de 1959.

Los años 70 pueden verse, en el mejor de los casos, como un impasse en el proceso de integración centroamericana. Lo cierto es que el clima de convulsión ideológica, empeoramiento de indicadores económicos, violencia armada y recrudecimiento de tensiones de frontera derivadas de la Guerra Fría produjo importantes retrocesos y recreó viejas susceptibilidades y nuevas amenazas a la paz en el corazón de la región. Parte de la endeblez del entramado institucional centroamericano para afrontar este escenario puede ser atribuida a los problemas irresueltos de pobreza y exclusión. Otra parte, al tipo de integración permeada, *heterónoma* (Cardoso y Faletto, 2007, p. 147), puesta en evidencia en algunas concesiones al injerencismo norteamericano durante el proceso de institucionalización. Rouquié menciona el caso del Consejo de Defensa Centroamericana (CONDECA), un subproducto de la reforma a la ODECA implementada en 1962¹⁰.

¹⁰ Para el latinoamericanista francés, la creación del CONDECA, junto a la realización de conferencias con comandantes del ejército estadounidense y maniobras conjuntas en el istmo, con un ojo puesto en Cuba y otro en la zona del Canal de Panamá, “derivan directamente de la programación global de la defensa por las autoridades norteamericanas” (Rouquié, 1984, p. 151). Otra vez tenemos a Centroamérica como un territorio de anticipación, si se piensa lo que la llamada “Operación Cóndor” representó en los 80 para el Cono Sur, en cuanto a tipo de integración *adversa*.

La revolución nicaragüense de 1979, que puso fin a más de cuarenta años de régimen dinástico y dictatorial de la familia Somoza, produjo consecuencias contradictorias hacia el interior del istmo. Si, por un lado, el contenido transformador de la Revolución activó recelos intervencionistas de Estados Unidos y de gobiernos centroamericanos afines a Washington, por otro lado el sandinismo, al menos en sus primeros años en el poder, representó un aire fresco lo suficientemente liberador como para atraer el apoyo de países latinoamericanos de tradición más democrática, así como de socialdemocracias europeas, remisos a considerar al movimiento como epifenómeno de soviétismo o mera implantación continental de la experiencia cubana, como querían los manuales del Departamento de Estado. El efecto descompresivo que significó la Revolución se tradujo no solo en la recuperación, en pocos años, de capital social y cultural sofocado por décadas de dictadura, sino también en la obtención de índices de crecimiento económico notables si se los compara con la recesión imperante en la región y el mundo (Nicaragua fue el único país de Centroamérica que creció durante el período 1979-1982, a una tasa media del 4,9%, contra caídas pronunciadas o aplanamiento de países vecinos: Costa Rica -1,2; El Salvador -8,1; Guatemala 0,8; Honduras 0,5; media regional -0,6, Bulmer Thomas, 1985, p. 7).

Pero más importante, al menos para nuestro enfoque, fue la configuración de una esfera de autonomía a partir de la cual Centroamérica pudo atemperar y contrabalancear intereses disímiles, e iniciar un camino propio de pacificación, por cierto, no exento de obstáculos. El acercamiento de América Latina, a través de la conformación del Grupo de Contadora (México, Venezuela, Colombia y Panamá), y posteriormente el grupo de Apoyo a Contadora (con los países que reencauzaban su vida institucional: Argentina, Brasil, Uruguay y Perú), más el estratégico apoyo europeo a este agrupamiento, resultó un factor clave para el éxito de la empresa, materializado en los acuerdos de paz de Esquipulas I y II (1986 y 1987).

La paz en Centroamérica y la conversión del grupo ampliado de Contadora en el llamado Mecanismo Permanente de Consulta y Concertación Política (luego Grupo de Río) institucionalizó un espacio del más alto nivel que permitió a los países latinoamericanos sentarse en torno a una misma mesa y tratar asuntos urticantes de los años 80, como seguridad, democracia, desarrollo y deuda externa, entre otros. En ese marco institucional, los presidentes latinoamericanos retoman la agenda de convergencia de los años 60, interrumpida por el período de radicalización ideológica, ahora con el instrumento del Tratado de Montevideo 1980 que transformó la ALALC en

la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI). El documento político que comisiona esta tarea es el “Compromiso de Acapulco para la Paz, el Desarrollo y la Democracia”, emitido durante la reunión de presidentes en el balneario mexicano, el 29 de noviembre de 1987. La perspectiva de una profundización de la integración entre Centroamérica y el conjunto de la región era vista como una forma de fortalecer el proceso de paz en marcha y contribuir a soluciones duraderas que abran paso a la reconstrucción y el desarrollo económico. En su punto 23, el documento destaca que:

La acción de los grupos de Contadora y de Apoyo constituye una experiencia sin precedentes de concertación latinoamericana en materia de paz y seguridad regionales, que ha contribuido decididamente a la celebración del acuerdo alcanzado en Guatemala por los cinco presidentes centroamericanos. Esquipulas II es la expresión soberana de la voluntad política de los países centroamericanos para solucionar conflictos por medio del diálogo, fuera de la confrontación Este-Oeste (p. 75).

Acapulco también formula un llamado a la cooperación de la comunidad internacional con intereses y vínculos en Centroamérica, respetando “principios de no intervención y libre determinación” (punto 27) y exhorta al cumplimiento de los tratados que comprometen a Estados Unidos en la devolución del Canal de Panamá al país centroamericano, “de primordial importancia para la preservación de la paz y la seguridad en la región” (punto 31). En materia económica y social, el punto 28 establece un programa que dispone medidas que van del estímulo al comercio intrarregional, acceso a mercados latinoamericanos, cooperación financiera, asistencia humanitaria, apoyo técnico, capacitación de recursos humanos y esfuerzos por “revitalizar el esquema de integración centroamericano”, en lo que constituye la máxima conjunción de los dos primeros niveles de análisis con los que venimos trabajando (N1 y N2). Compárese, en tal sentido, los programas de Punta del Este 1967 y Acapulco 1987 en conexión con la autonomía.

Probablemente haya que rastrear y evaluar si hubo, antes de Acapulco, un episodio diplomático análogo que haya representado un punto tan alto y programático de concertación y compromiso de los máximos mandatarios de la región (firman los presidentes de los ocho países de Contadora + Apoyo) para la resolución de una crisis regional, en condiciones de relativo control de márgenes autonómicos. En años más recientes quizás podamos encontrar actuaciones homólogas de Unasur (crisis secesionista en Bolivia, en agosto de 2008; conflicto fronterizo entre Colombia y

Venezuela, en agosto de 2010; intento de golpe de Estado en Ecuador, en septiembre de 2010). Una circunstancia que, diferencialmente, tal vez realce el valor de la iniciativa de los 80 es que se hizo en un contexto internacional de gran incertidumbre, endeble institucionalidad democrática en buena parte de América Latina y graves penurias y condicionantes económicos.

Claro que no deja de ser una declaración¹¹ y, sabemos, en materia declarativa la integración regional siempre gozó de buena salud. Pero en este caso se trata de una declaración que instruye líneas de acción. Y esas líneas de acción son las que recogió la ALADI para un estudio a fondo de las posibilidades de ensanchar las relaciones con los países del (todavía llamado) MCCA. El estudio es encargado al consultor argentino Juan Mario Vacchino y publicado en abril de 1989. Consiste en un riguroso y detallado análisis, de 94 páginas, que aborda nueve puntos, a saber:

- marco general de las relaciones ALADI-MCCA;
- situación actual de las relaciones de países del MCCA y la ALADI;
- requisitos y perspectivas para la ampliación del comercio recíproco;
- condiciones para un mejor aprovechamiento de las posibilidades de exportación de los países del MCCA a la ALADI;
- mecanismos y modalidades de negociación y cooperación para promover el comercio recíproco;
- posibilidades de utilización del sistema de compensación y pagos para estimular el comercio recíproco;
- formas de cooperación distintas del comercio; y
- lineamientos para un programa de mediano plazo entre la ALADI y el MCCA.

Pero el trabajo de Vacchino, aun con todo su rigor y vocación integracionista, muy pronto se convierte en testimonio de una época que comenzaba a cambiar radicalmente. Pocos meses después de esta publicación, la caída del Muro de Berlín simbolizaría el derrumbe de un orden y el nacimiento de otro. La implosión soviética, junto a la desaparición del bipolarismo en el mapa geopolítico mundial y la distensión de las cortinas ideológicas, no tardaría en ceder paso a un vertiginoso despliegue de la globalización y apertura de mercados para el comercio, cuyas fuerzas expansivas y liberalizadoras ya venían acelerándose desde las reformas neoconservadoras de

¹¹ La declaración, empero, tiene su correlato técnico en el documento de la CEPAL divulgado un mes antes de Acapulco, en octubre de 1987, titulado *La integración centroamericana y las relaciones económicas con el resto de América Latina*, del cual seguramente se informó el texto de los presidentes.

inicios de los 80. La posibilidad de una mayor convergencia y cooperación ALADI-Centroamérica, en función de los diferentes instrumentos previstos por el Tratado de Montevideo 1980 (Preferencia Arancelaria Regional o suerte de “cláusula latinoamericana”, multilateralización de Acuerdos de Alcance Parcial ya pactados entre países ALADI con Panamá, colaboración financiera y acceso a mecanismos compensatorios entre bancos centrales, entre otros), seguirían siendo analizados hasta entrados los años 90. No obstante, la reformulación institucional que emprenden los órganos políticos de la integración centroamericana, en línea con la seguida también por los países andinos y con la orientación que se traza el naciente MERCOSUR, poco a poco empieza a reasignar prioridades y redefinir horizontes estratégicos. Centroamérica se sistematiza (el Protocolo de Tegucigalpa del 13 de diciembre de 1991 transforma la ODECA en el Sistema de Integración Centroamericana, SICA) y comienza un proceso de ampliación del número de miembros (con la inclusión de Panamá), a la vez que acomete una fase de integración compatible con la apertura económica y comercial, que incluirá la incorporación de todas las naciones centroamericanas al nuevo orden multilateral de comercio, resultante de la Ronda Uruguay del GATT y el nacimiento de la Organización Mundial del Comercio, en 1995 (CEPAL, 1999, p. 2).

La interacción de niveles ahora se establece entre Centroamérica misma, en un esfuerzo de productividad institucional e intento por mejorar la convergencia entre los propios países del istmo, y las potencialidades y desafíos que suponen la apertura y la globalización (N1 y N3). La ponderación del desempeño y eficacia del nuevo modelo institucional centroamericano, así como de los avances y limitaciones de su inserción internacional, excederían ampliamente el marco de este trabajo y agregaría un elemento sumamente complejizador a lo que ha sido nuestro recorrido analítico a partir de la interfaz Centroamérica-América Latina. Baste decir que las reformas que en 1991 dieron nacimiento al SICA, por su amplitud y multidimensionalidad, sentaron precedentes fundamentales para el regionalismo latinoamericano y aún para el mundo, o bien enriquecieron debates centrales a los que debieron enfrentarse los organismos de integración en el nuevo contexto global. De acuerdo con CEPAL (1999)

A diferencia de las fases anteriores, la integración aparece ahora como un proceso en cuya agenda se incluyen, además de los temas comerciales, otros directamente relacionados con los órdenes político, jurídico, social, territorial y medioambiental. Sus objetivos formales son más ambiciosos que en el pasado y

en torno de ellos se han establecido compromisos gubernamentales que anudan una serie de acciones de reforma y construcción institucional en la región, al tiempo que también convocan, de manera explícita e implícita, la participación de un mayor número de agentes y actores sociales (p.2).

Trascendiendo el economicismo, mencionemos de la nueva agenda centroamericana, por caso: la Alianza para el Desarrollo Sostenible (ALIDES), firmada en octubre de 1994, una concepción de desarrollo que tiene en cuenta la gestión y cuidado de los recursos naturales, medios de vida y respeto a pluralidades y diversidad cultural y étnica, verdaderamente innovador, que se adelanta a iniciativas similares de otros esquemas regionales latinoamericanos y a lo que será el enfoque de Naciones Unidas de Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Por otra parte, el Tratado de Integración Social, de mayo de 1995, apuntado a la coordinación, armonización y convergencia de políticas sociales nacionales, aparece como referencia y antecedente del Instituto Social del Mercosur, creado en 2007. Finalmente, apuntemos el Tratado de Seguridad Democrática, de diciembre de 1995, un concepto que combina elementos de seguridad regional y respeto del estado de derecho, que dialoga con una tradición regional, en este caso de origen andino, que podemos remontar a 1980 con la “Carta de Conducta”, firmada en Riobamba, Ecuador, por los presidentes del Grupo Andino (Bolivia, Perú, Colombia y Venezuela, además del país anfitrión), y que continuó con la “cláusula democrática” dispuesta por los países del MERCOSUR en 1992.

IV. Conclusiones

Posar el lente sobre la especificidad de la dinámica centroamericana puede aportar elementos enriquecedores al análisis del futuro de la integración, en tiempos donde en América Latina y el Caribe parecen prevalecer tendencias a la fragmentación y dispersión y donde, paradójicamente, el formidable impacto de la crisis social, económica y pandémica aconseja la rearticulación y el fortalecimiento de los mecanismos de integración y entendimiento estratégico entre nuestros países.

Sin dudas, se trata de un reto no menor en un mundo irrevocablemente globalizado. La pregunta que subyace en nuestra lectura de la *Carta de Jamaica*, de hace más de dos siglos, mantiene su actualidad: ¿cuántas Américas? En primer lugar: ¿cómo mensurar los avances de la propia integración centroamericana? Téngase en cuenta aquí que la incorporación de Belice y República Dominicana al SICA (2002 y 2003, respectivamente), si bien por cierto enriquece la identidad del agrupamiento, también

la complejiza: Belice tiene raigambre anglófila y, por las características del país, tiene un perfil más parecido a los microestados del Caribe; Dominicana, a su vez, comparte la herencia hispana pero su condición insular la corre del corazón territorial del sistema. A ello podríamos agregar diferentes estrategias comerciales (algunos países, como Costa Rica o Panamá, parecen más activos y “globales”; otros, como El Salvador, Honduras y Guatemala, que desde 2017 formalizan una unión aduanera, se apoyan más en el comercio intrarregional), diferentes opciones geopolíticas (algunos reconocen a la República Popular de China, otros a China Taiwán), diferentes estadios de modernización (Costa Rica es, desde este año, país OCDE) o pertenencia simultánea a distintos mecanismos de integración (Panamá en ALADI; Nicaragua en ALBA-TCP; Belice en CARICOM). Podríamos seguir apuntando interrogantes.

En segundo lugar, la cuestión del nexo entre Centroamérica y el conjunto de América Latina: ¿en qué medida la sistematización de la integración centroamericana, en paralelo con su estrategia de inserción internacional, no produjo un relajamiento de los vínculos con el conjunto de la región, al menos en los niveles con que éstos se manifestaban a fines de los 80? Esto más allá de la antigua y natural relación con México y de la integración formal en organismos latinoamericanos, como la CELAC.

No se advierte, de momento, una agenda activa de acercamiento de Centroamérica con América Latina y el Caribe, ni de interacción entre esquemas subregionales latinoamericanos, seguramente producto del estado de disgregación regional mencionado anteriormente. En cambio se nota, y yendo al orden global, un reposicionamiento de agrupaciones bajo la lógica de “megarregiones”, donde Centroamérica se integra productivamente más con el norte que con el sur, en el marco de los tratados de libre comercio que ligan a Centroamérica con Estados Unidos y con México, según los lineamientos comerciales e institucionales “última generación” del tratado de América del Norte (T-MEC, ex TLCAN). De acuerdo con CEPAL (2013)

El Tratado de Libre Comercio entre República Dominicana, Centroamérica y los Estados Unidos (CAFTA-RD), fuertemente basado en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), se aplica de manera plurilateral entre sus siete miembros. Ello implica que sus disciplinas se aplican no solo entre los Estados Unidos y los países centroamericanos, sino también entre estos últimos, complementando así los acuerdos derivados del propio proceso de integración centroamericana. Del mismo modo, el Tratado de Libre Comercio suscrito en

2011 entre México y los cinco países centroamericanos, pese a ser un acuerdo Sur-Sur, sigue de cerca el modelo del TLCAN y el CAFTA-RD (p. 43).

El istmo parece, entonces, más un factor de cesura territorial que de conexión. Aplicaría, así, un cuarto nivel de análisis a los abordados en el presente trabajo:

N4: CA – NA

Visto desde ese ángulo de megarregiones, y sin perjuicio que se pueda retomar un programa de profundización de integración comercial y productiva entre Centroamérica y otros esquemas latinoamericanos, asoma como más viable la exploración de otras dimensiones, como la social (por las deudas ostensibles en materia de pobreza y desigualdad que comparte la región en su conjunto) y cultural (por la herencia y lengua en común). En lo que hace a indicadores sociales, Centroamérica muestra números que siguen siendo alarmantes: Guatemala en 2015 tenía un índice de desnutrición y malnutrición infantil del 51% (UNICEF, 2019); Centroamérica era la subregión latinoamericana con mayor población en situación de pobreza y de extrema pobreza en 2018, con un 37,9% y 13%, respectivamente, comparado con 23,3% y 6,4% de América del Sur (CEPAL, 2019). Comenzar a recorrer una agenda común en políticas sociales, con una perspectiva de superación de desigualdades, puede convertirse en un terreno productivo para volver a acercar las partes y re-unir el todo latinoamericano-caribeño.

Bibliografía

BID y CEPAL. (1998). *La integración centroamericana y la institucionalidad regional*. Naciones Unidas; CEPAL Subsede de Mexico
<https://repositorio.cepal.org/handle/11362/25301>

Bolívar, S. (2015). *Carta de Jamaica 1815-2015*. Comisión Presidencial para la Conmemoración del Bicentenario de la Carta de Jamaica, Gobierno Bolivariano de Venezuela. <https://albaciudad.org/2015/09/texto-completo-carta-de-jamaica-hallada-en-ecuador-pdf/>

Briceño Ruiz, J. (2018). *Las teorías de la integración regional: más allá del eurocentrismo*. Universidad Cooperativa de Colombia.

Bulmer-Thomas, V. (1985). Centroamérica desde 1920: Desarrollo económico en el largo plazo. *Anuario de Estudios Centroamericanos*, 11(1), 5-21.
<https://revistas.ucr.ac.cr/index.php/anuario/article/view/3009>

Cardoso, F. H., y Faletto, E. (1969). *Dependencia y desarrollo en América Latina*. Siglo Veintiuno Editores.

CEPAL. (1952). *Cuarto informe anual*. Naciones Unidas; CEPAL.
https://repositorio.cepal.org/discover?filtertype_1=unsymbol&filter_relational_operator_1=equals&filter_1=E/2185&submit_apply_filter=Aplicar

CEPAL. (1958). *Situación del transporte en Centroamérica*. Naciones Unidas; CEPAL subsede de México. <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/23473>

CEPAL. (1959). *El mercado común latinoamericano*. Naciones Unidas; CEPAL.
<https://repositorio.cepal.org/handle/11362/29176?locale-attribute=es>

CEPAL. (1987). *La integración centroamericana y las relaciones económicas con el resto de América Latina*. Naciones Unidas; CEPAL subsede de México; Comité de Cooperación del Istmo Centroamericano
<https://repositorio.cepal.org/handle/11362/24432>

CEPAL. (1999). *Integración, convergencia y coordinación de la política macroeconómica en Centroamérica*. Naciones Unidas; CEPAL.
<https://repositorio.cepal.org/handle/11362/43387>

CEPAL. (2013). Las negociaciones megarregionales: hacia una nueva gobernanza del comercio mundial. *Series de la CEPAL*, (121), 1-56.
https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/35911/1/LCL3710_es.pdf

Crisorio, B. C., Aguirre, N. R., y Scher, O. B. (2000). Europa y los procesos de integración de América Latina y el Caribe. En B. C. Crisorio, (ed.) *Historia y perspectiva de la integración latinoamericana* (pp. 85-132). Asociación por la Unidad de Nuestra América; Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, México.

Darío, R (2003). *El viaje a Nicaragua e Intermezzo tropical* (prólogo, edición y notas de Tieffemberg, S y estudio preliminar de Guerrin M. A.) Ediciones Corregidor.

Delgado Rojas, J. (2009). La especificidad de la integración centroamericana y su aporte al pensamiento integracionista latinoamericano. *Aportes para la Integración Latinoamericana*, (20), 31-67. <https://revistas.unlp.edu.ar/aportes/issue/view/319>

Ramírez, S. (1985). *Balcanes y volcanes*. Nueva América.

Rosales, O., Herreros, S., Frohmann, A., y García Millán, T. (2017). *Las negociaciones megarregionales: hacia una nueva gobernanza del comercio mundial*. Naciones Unidas; CEPAL. <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/35911>

Rouquié, A. (1984). *El estado militar en América Latina*. Siglo Veintiuno Editores.

Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe. (2005,). *La institucionalidad de la integración en América Latina y el Caribe: posibilidades de articulación y convergencia*. <http://www.sela.org/es/centro-de-documentacion/base-de-datos-documental/bdd/34173/la-institucionalidad-de-la-integracion-en-america-latina-y-el-caribe-posibilidades-de-articulacion-y-convergencia>

Vacchino, J. M. (1989). *Análisis de las posibilidades de ampliación y profundización de las relaciones entre los países de la ALADI y del MCCA mediante los mecanismos del Tratado de Montevideo 1980*. Secretaria General de la Asociación Latinoamericana de Integración. <https://biblio.aladi.org/cgi-bin/koha/opac-detail.pl?biblionumber=29840>

Wilford, W. T. (1970). Trade creation in the Central American Common Market. *Economic Inquiry*, 8(1), 61-69. <https://doi.org/10.1111/j.1465-7295.1970.tb01076.x>

Documentos

Alfonsín, R., Barco, V., Delvalle, E., Sanguinetti, J., Sarney, J., de la Madrid, M., García, A., y Lusinchi, J. (1987). Compromiso de Acapulco para la Paz, el Desarrollo y la Democracia. *Revista mexicana de política exterior*, (18), 73-80. <https://revistadigital.sre.gob.mx/index.php/49-numeros-anteriores/194-rmpe-18>

Asociación Latinoamericana de Integración. (1980,). *Tratado de Montevideo 1980. Instrumento que instituye la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI)*. http://www2.aladi.org/biblioteca/Publicaciones/ALADI/Secretaria_General/Documentos_Sin_Codigos/Caja_062_001.pdf

Asociación Latinoamericana de Libre Comercio. (1960,). *Tratado de Montevideo 1960. Constitutivo de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio [ALALC]*. <https://www.dipublico.org/104814/tratado-de-montevideo-1960-constitutivo-de-la-asociacion-latinoamericana-de-libre-comercio-alalc/>

Comisión Coordinadora de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio y del Mercado Común Centroamericano. (1968,). *CEP/Acta 473 y 474. Informe de la primera reunión ALALC-MCCA.*

CEPAL. (2019). *Panorama social de América Latina, 2019.* Naciones Unidas; CEPAL
https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44969/5/S1901133_es.pdf

Reunión de los Jefes de Estado de América y el Primer Ministro de Trinidad y Tobago. (1967, 12 al 14 de Abril). *Declaración de los Presidentes de América. Punta del Este, Uruguay.* <http://www.summit-americas.org/declaracion%20presidentes-1967-span.htm>

Sistema de la Integración Centroamericana. (1987, 7 de Agosto). *II Cumbre de presidentes centroamericanos. Procedimiento para establecer la paz firme y duradera en Centroamérica. Declaración de Esquipulas II.*
https://www.sica.int/documentos/declaracion-de-esquipulas-ii_1_82646.html

Sistema de la Integración Centroamericana. (1960, 13 de Diciembre). *Tratado General de Integración Económica Centroamericano 1960.*
https://www.sica.int/documentos/tratado-general-de-integracion-economica-centroamericano_1_449.html

Sistema de la Integración Centroamericana. (1991, 13 de Diciembre). *XI Cumbre de presidentes centroamericanos. Protocolo de Tegucigalpa a la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA).* https://www.sica.int/documentos/protocolo-de-tegucigalpa-a-la-carta-de-la-organizacion-de-estados-centroamericanos-odeca_1_116823.html