

América Central: fin de ciclo, ¿nuevos consensos?

Pedro Caldentey del Pozo

La erosión del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) es parte de un debilitamiento más amplio de la integración regional y de una crisis multidimensional. Los Acuerdos de Esquipulas, que sirvieron para avanzar en la paz, ya no parecen funcionales en un entorno que ha cambiado drásticamente. Los países centroamericanos necesitan un nuevo paquete de consensos y principios sobre los que construir su respuesta a un nuevo escenario de desarrollo.

La conmemoración del bicentenario de la independencia de los países centroamericanos en 2021 coincidió con un momento crítico en casi todos ellos. Las celebraciones de septiembre en algunas de las capitales de la región se tiñeron de conflicto. Como en El Salvador, donde el discurso institucional del presidente Nayib Bukele tuvo como prólogo unas tensas palabras dirigidas a la cooperación internacional y especialmente a Estados Unidos con motivo de unas leves protestas de la oposición. O como en Managua, donde Daniel Ortega lanzó un discurso de apariencia conciliadora, pero reforzando su encastillamiento, prólogo

Pedro Caldentey: es investigador sénior del Instituto de Desarrollo de la Universidad Loyola Andalucía y director del Departamento de Economía. Su área de investigación es la integración regional comparada y su foco de trabajo es el desarrollo regional en América Central.

Palabras claves: crisis, integración, Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), América Central.

de las decisiones judiciales sobre los opositores presos y el cierre de numerosas organizaciones de la sociedad civil, más de 850 hasta julio de 2022. En ese ambiente, el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) rebajó sus planes de conmemoración pese a que había alterado el orden de sus presidencias *pro tempore* para que Guatemala las liderara.

2021 tenía un poderoso carácter simbólico, dada la coincidencia del bicentenario con otros aniversarios relacionados con la integración regional, como el de los 70 años de la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA), los 60 años de la integración económica y el mercado común centroamericano y los 30 años de la creación del SICA¹. La confluencia de aniversarios debía además coincidir con el final de la emergencia provocada por la secuencia de la gran recesión, la pandemia y el confinamiento, que habían animado en todo el mundo a tomar decisiones drásticas y a explorar instrumentos inéditos de respuesta a la emergencia. La secuencia de crisis sugería, además, un final de ciclo global sobre cuya renovación de paradigmas de relaciones económicas y políticas se podría construir una nueva etapa e incluso desafiar la manera tradicional de hacer las cosas y el *statu quo*. Pero el panorama cambió y los factores de agudización de la crisis predominan sobre los de cambio. Se desvaneció con ello la esperanza de que esta confluencia de factores incentivara el diálogo político para la construcción de nuevos consensos de desarrollo para la región.

Antes de la crisis, especialmente durante la primera década del siglo, Centroamérica había experimentado algunas mejoras sensibles en su desarrollo², tanto en términos de crecimiento económico y de exportaciones, como de moderación de algunos desequilibrios macroeconómicos, como el de la inflación o incluso de las finanzas públicas. Varios indicadores sociales permitieron presentar algunos avances positivos en materia de reducción de la pobreza, acceso a la educación o aumento de la esperanza de vida. La gestión ambiental o la promoción de energías renovables parecían apuntar novedades en el modelo productivo, y también en términos políticos se apreciaban algunos cambios en materia de lucha contra la corrupción y fortalecimiento de la justicia.

1. El Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) está formado desde 1991 por Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua, Costa Rica y Panamá, a los que luego se incorporaron Belice en 2000 y República Dominicana en 2013. Los tratados constitutivos del SICA son el Protocolo de Tegucigalpa de 1991 a la Carta de la ODECA de 1951 y el Protocolo de Guatemala de 1993 al Tratado General de Integración Económica de 1960 que había creado el Mercado Común Centroamericano (MCCA).

2. Programa Estado de la Nación (PEN) y Consejo Nacional de Rectores: *Sexto Estado de la Región 2021*, PEN, San José, 2021 y Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal): *Cambio estructural y crecimiento en Centroamérica y la República Dominicana. Un balance de dos décadas, 1990-2011*, ONU, Santiago de Chile, 2014.

La crisis multidimensional de Centroamérica

En los años previos a la pandemia fueron, sin embargo, aflorando las manifestaciones de una crisis de naturaleza multidimensional que no hizo más que acelerarse³. La pobreza y la desigualdad persisten en la región y han retrocedido las iniciativas que habían generado la esperanza de conseguir reducciones significativas. El modelo productivo persistió también en sus rasgos excluyentes y poco sostenibles⁴, lo que favorece un modelo de inserción internacional de bajo valor añadido, con escasos resultados en el despliegue de sus acuerdos comerciales⁵.

Por otra parte, crecieron las vulnerabilidades ante los efectos del cambio climático, y los huracanes Eta e Iota durante la pandemia recordaron la fragilidad de las sociedades centroamericanas frente a sus embates. La violencia y la inseguridad siguen siendo una realidad recurrente en sus múltiples manifestaciones en varios países de la región, sus conexiones con el crimen transnacional y las maras y sus implicaciones en la emigración masiva de centroamericanos hacia Estados Unidos y otros destinos. El funcionamiento del Estado, que ha sido un eje crítico en los objetivos de desarrollo en la región, es también una dimensión de primer orden de la crisis. Su eficiencia en la promoción y el acceso a servicios públicos para los más desfavorecidos es todavía insuficiente, no solo en términos de volumen de recursos, sino de calidad y eficacia de sus instrumentos. Y se ha visto gravemente amenazada por dos factores: en primer lugar, por la grave situación de crisis fiscal de los países centroamericanos, mayor aún tras la pandemia, profundizada por la necesidad de reaccionar a las intensas necesidades de sus sociedades con una presión fiscal de las más bajas del mundo en algunos de sus países. A ello se suman las dificultades de la región para conseguir financiación, como parece poner de nuevo en evidencia la azarosa experiencia del uso del bitcoin en El Salvador. En segundo lugar, la eficacia del Estado se ve comprometida por los problemas de captura por parte de las elites o de grupos específicos de poder. La corrupción y el clientelismo político

Los huracanes Eta e Iota durante la pandemia recordaron la fragilidad de las sociedades centroamericanas

3. Fundación ETEA: «Seminario ‘Determinantes del desarrollo de Centroamérica en el marco del proceso de integración regional y del Acuerdo de Asociación con la UE’. Informe de sistematización y conclusiones», 12/2020.

4. Ricardo Bielschowsky, María C. Castro y Hugo E. Beteta (coords.): *Patrones de desarrollo económico en los seis países de Centroamérica (1950-2018)*, LC/MEX/TS.2022/7, Cepal, Ciudad de México, 2022.

5. P. Caldentey del Pozo: «El Acuerdo de Asociación entre la Unión Europea y Centroamérica: un potencial por explotar», Documentos de Trabajo N^o especial FC/EU-LAC (6), Fundación Carolina / Fundación EU-LAC, Madrid, 2022.

hacen estragos en los presupuestos e instituciones de los Estados centroamericanos, con una dinámica difícil de revertir y en el marco de instituciones y poderes con escasa capacidad para enfrentarlos y de un sistema de partidos políticos que agudiza los problemas en vez de contrarrestarlos.

El último elemento de la crisis multidimensional centroamericana es la crisis democrática, el proceso de desdemocratización, una dimensión especialmente

El último elemento de la crisis multidimensional centroamericana es la crisis democrática, el proceso de desdemocratización

significativa e inesperada en el marco de los Acuerdos de Esquipulas⁶. Casi todos los países de la región experimentan graves retrocesos políticos. El caso más extremo es el régimen del gobierno de Daniel Ortega en Nicaragua y sus episodios de represión y violencia y el enjuiciamiento y encarcelamiento de los líderes de la oposición política y social amparándose en una legislación *ad hoc*, cuya última manifestación es la ofensiva contra centenares de organizaciones en un aparente intento de aplastar a la sociedad civil del país. El antecedente de la Revolución Sandinista en el caso nicaragüense pone en aprietos a parte de la izquierda latinoamericana y global, que se resiste a quitarle la etiqueta de movimiento de izquierdas a un régimen híbrido que combinaba instituciones democráticas con elecciones autoritarias y que, a partir de abril de 2018, ha mutado nuevamente en tiranía⁷.

Las tensiones democráticas se manifiestan en Guatemala en la dificultad de reducir la influencia de sus elites en el control de los poderes político, legislativo o judicial, en las limitaciones de un sistema de partidos políticos de naturaleza clientelar y en la debilidad de las organizaciones de la sociedad civil. El final de la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG) es probablemente la mejor ilustración de la complejidad del caso guatemalteco⁸.

Las tensiones democráticas se manifiestan en Guatemala en la dificultad de reducir la influencia de sus elites en el control de los poderes político, legislativo o judicial, en las limitaciones de un sistema de partidos políticos de naturaleza clientelar y en la debilidad de las organizaciones de la sociedad civil. El final de la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG) es probablemente la mejor ilustración de la complejidad del caso guatemalteco⁸.

6. Como es ampliamente conocido en la historia reciente de América Central, Guatemala, El Salvador y Nicaragua, pero también Panamá, Costa Rica y Honduras habían sido durante las décadas de 1970 y 1980 escenarios de la Guerra Fría y la intervención extranjera y de las dictaduras militares y los movimientos revolucionarios que marcaron esas décadas en toda América Latina. Los Acuerdos de Paz de la región se desarrollaron en el marco del proceso de Esquipulas, desde los Acuerdos de Sapoá de Nicaragua hasta los Acuerdos de Paz en Guatemala en 1996, y facilitaron una solución regional de los conflictos de los países centroamericanos. La firma de los Acuerdos de Paz pacificó la región y abrió un proceso hacia la transición democrática centroamericana, en un entorno de optimismo que hacía pensar en avances significativos en el desarrollo político y económico.

7. Salvador Martí i Puig: «Nicaragua: análisis de una crisis inesperada», Documentos de Trabajo N.º 10 (2.ª época), Fundación Carolina, Madrid, 2019.

8. Elisenda Calvet Martínez: «La Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG): dilemas tras 12 años de actuación» en Documentos de Trabajo N.º 6 (2.ª época), Fundación Carolina, Madrid, 2019.

En El Salvador también entró en crisis el sistema de partidos políticos, y los últimos procesos electorales llevaron a un lugar secundario a la conservadora Alianza Republicana Nacionalista (Arena) y al izquierdista Frente Farabundo Martí de Liberación Nacional (FMLN), ambos protagonistas de la democracia salvadoreña tras los Acuerdos de Paz e incapaces de romper las dinámicas excluyentes en términos de prosperidad y participación política. Su probable desaparición no es necesariamente una mala noticia para el país, pero el liderazgo renovador del presidente Bukele y su partido, Nuevas Ideas, se ha visto empañado por un creciente populismo autoritario. Pese a la popularidad de su gobierno, sus iniciativas están marcadas por la agresividad verbal y judicial frente a opositores y discrepantes, y por decisiones que comprometen la separación de poderes y, en casos como el reciente estado de excepción para enfrentar la violencia de las maras, los derechos humanos. La iniciativa de declarar el bitcoin como moneda de curso legal y las decisiones tomadas al respecto ilustran bien cómo las propuestas rupturistas del gobierno de Bukele, tan relevantes para quebrar un *statu quo* incapaz de responder a la ciudadanía, se ven comprometidas por una cierta desmesura que parecería innecesaria en un entorno de alta popularidad y mayoría legislativa holgada.

Honduras parece ser la esperanza de una región inasequible al desaliento político pese a las continuas y recurrentes decepciones provocadas por sus líderes y movimientos políticos. El gobierno de Xiomara Castro está marcado por la esperanza de terminar con la corrupción y la captura del Estado tras los dos mandatos del presidente Juan Orlando Hernández, extraditado a EEUU por su relación con el narcotráfico. El desafío es romper con el pasado, incluso con el del gobierno de Manuel Zelaya, sin volver a caer en sus errores. Ese es el reto de este nuevo gobierno que debe hacer frente a múltiples desafíos internos y de política exterior⁹.

Costa Rica y Panamá viven también sus propias crisis políticas. Las elecciones de Costa Rica parecen abonadas a las sorpresas desde hace muchos años. La elección del presidente Rodrigo Chaves abre ciertas incógnitas y es un episodio de renovación del sistema de partidos políticos. Como en otros casos, frente a la buena noticia de la renovación de liderazgos políticos, permanece la duda sobre los liderazgos de tipo personal y autoritario. Panamá se enfrenta a algo parecido, más centrado en el descontento ante la democracia y la desafección de la ciudadanía ante la política, pero eso no conduce a soluciones no democráticas ni a la desideologización¹⁰.

9. Leticia Salomón: «Los desafíos de Xiomara Castro en Honduras» en *Nueva Sociedad* N° 299, 5-6/2022, disponible en <www.nuso.org>.

10. Harry Brown Aráuz: «La batalla por el relato en Panamá» en *Agenda Pública*, 25/5/2020.

El desarrollo económico y la desdemocratización están, por tanto, en retroceso, y eso resume muy bien la crisis multidimensional, que tiene el efecto de convertir a Centroamérica en una región que expulsa a los suyos. El principal canal es el de la migración en busca de soluciones de supervivencia ante las crisis políticas y sociales, aun asumiendo las costosas y arriesgadas rutas hacia EEUU a través de México y la incertidumbre de una vida de esfuerzo en un entorno de inseguridad legal, ya sea en EEUU o en los países europeos donde hay también migrantes centroamericanos. El segundo canal es el del exilio, que vuelve a hacerse presente en Centroamérica como en la década de 1980. El exilio forzoso de nicaragüenses en Costa Rica o los exilios preventivos de líderes, políticos o intelectuales desde otros países son ejemplos de un fenómeno complejo y doloroso que es nuevamente un elemento principal de la coyuntura centroamericana.

Cuánto de la crisis centroamericana es global y cuánto es regional

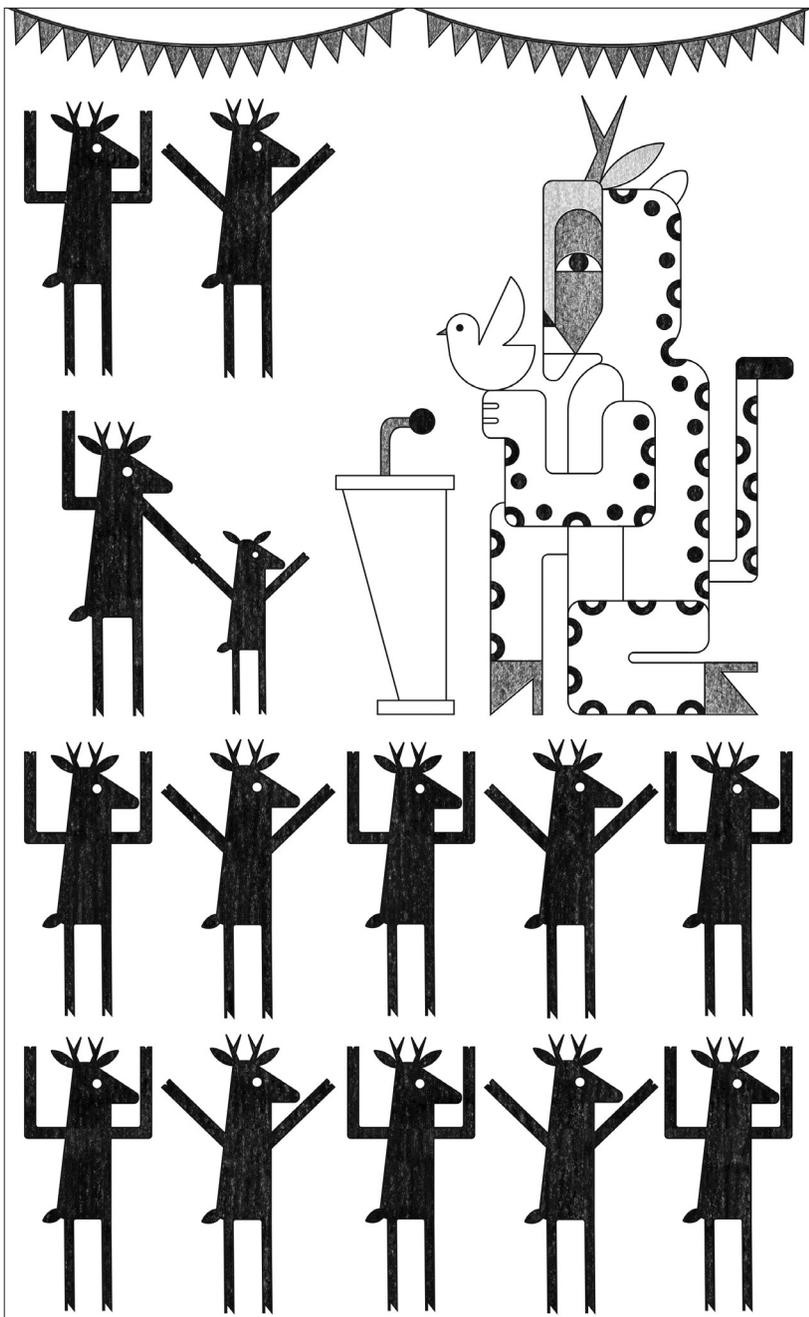
Todos los componentes de la crisis centroamericana tienen relación con o son reflejo de factores de impacto global. La desdemocratización no es un fenómeno exclusivamente centroamericano y forma ya parte del análisis teórico reciente¹¹. Los episodios del gobierno de Donald Trump o la ideologización del Tribunal Supremo en EEUU, o los gobiernos y movimientos de extrema derecha en Europa son buen ejemplo de ello. Los efectos de la Gran Recesión y, luego, de la pandemia y el confinamiento han sido profundos en las economías de todos los países, sin apenas excepción. Los cambios sociales y los movimientos migratorios tienen manifestación en todas las regiones del mundo.

Estos cambios se ven acompañados de modificaciones en las políticas económicas y de movimientos de transformación en el sistema de relaciones multilaterales. Son cambios algo difusos, porque forman probablemente parte de un fin de ciclo, el del neoliberalismo, como se ha analizado extensamente.

El ciclo en proceso de definición tendrá una nueva combinación de políticas económicas si no sucumbe de nuevo al relato de la inevitable austeridad, que compite con la necesidad de ampliar el alcance de la política social en Centroamérica y con las evidencias de que esto es posible pese a las limitaciones fiscales¹².

11. Steven Levitsky y Daniel Ziblatt: *Cómo mueren las democracias*, Ariel, Barcelona, 2018.

12. Juliana Martínez Franzoni y Diego Sánchez-Ancochea: «¿Puede la covid-19 avanzar la política social inclusiva? Las transferencias monetarias de emergencia en Centroamérica», Documentos de Trabajo N^o 60 (2^a época), Fundación Carolina, Madrid, 2022.



El nuevo ciclo también sugiere un renovado sistema de relaciones económicas y sociales de producción. El escenario global que enfrenta América Central está definido, como se apuntaba, por una gobernanza global en crisis y por una revisión de los paradigmas de la política económica. También por la tensión entre el nacionalismo y las pulsiones proteccionistas y por la recuperación del impulso multilateralista y un regionalismo en mudanza. Asimismo, se asiste a un proceso de reajuste de la hiperglobalización, la llamada *slowbalization* (globalización lenta), que recogería velas en los procesos de deslocalización industrial de los países más desarrollados¹³.

El cambio de ciclo, como revela el conflicto en Ucrania, trae consigo una renovación del marco de las relaciones internacionales y del tablero de la geopolítica. Un elemento ineludible para Centroamérica que, sometida a este escenario de incertidumbre, no tiene autonomía alguna y debe definir cómo moverse en él, ya que no tiene posibilidad de transformarlo a su favor. El rol de los socios tradicionales de la región será clave para ello. Las relaciones con EEUU y la Unión Europea son de baja intensidad con respecto a otros periodos, y su capacidad de influencia es limitada, más aún cuando sus tradicionales instrumentos de cooperación pierden fuerza por las limitaciones financieras y, especialmente, por cierta desidia en la intencionalidad política de ambos actores, más preocupados por otros problemas y regiones. La irrelevancia del Plan Harris y el fracaso de la reciente Cumbre de las Américas ejemplifican muy bien este fenómeno en el caso estadounidense.

**Las relaciones con
EEUU y la Unión
Europea son
de baja intensidad
con respecto a
otros periodos**

La emergencia de China no parece anticipar cambios a corto plazo, aunque la desaparición progresiva de Taiwán parece inevitable en virtud del giro de los países centroamericanos hacia el gigante chino. Más interesante podría ser el rol de México si consigue implementar su propuesta de política exterior hacia América Central mediante el Plan de Desarrollo Integral para El Salvador, Guatemala, Honduras y el sur-sureste de México que, firmado en 2018, no parece haber sido capaz hasta ahora de canalizar el apoyo de EEUU y de la cooperación internacional. Como sucedió con el Proyecto Mesoamérica o la Alianza para la Prosperidad del Triángulo Norte de Barack Obama y Joe Biden, no parece que las iniciativas de actuación regional promovidas por actores externos tengan más éxito que el siempre criticado SICA.

Pero la crisis centroamericana tiene un componente regional decisivo para entenderla. Todas las dimensiones con que se expresa la crisis centroamericana tienen que ver con la persistencia del predominio de los intereses

13. Fundación ETEA: ob. cit.

particulares sobre el interés general, con una sociedad y una economía de naturaleza excluyente que los Acuerdos de Esquipulas y sus propuestas no han conseguido transformar en estas tres décadas de vigencia, inspirando las políticas nacionales.

La producción bibliográfica sobre la región ha crecido en los últimos años, como es natural en momentos de cambio e incertidumbre. Hay dos trabajos indispensables para hacer balance de los 30 años de Esquipulas: *Revoluciones sin cambios revolucionarios*, una de las últimas obras de Edelberto Torres-Rivas¹⁴, y la contribución multidimensional y coral del *Handbook of Central American Governance*, editado por Diego Sánchez-Ancochea y Salvador Martí i Puig¹⁵. Según Torres-Rivas, los procesos revolucionarios que hicieron estallar los conflictos no trajeron cambios revolucionarios en las estructuras políticas y económicas de la región. Ambas obras sostienen que los procesos de paz en Centroamérica rompieron una dinámica que era muy negativa pero consolidaron el modelo económico predominante, y este ha tenido un éxito reducido en aminsonar las diferencias sociales y económicas en la región. Por su parte, Sánchez-Ancochea y Martí i Puig abordan las dificultades del modelo aplicado en estas décadas recientes para transformar un sistema económico y social basado en el dominio de las elites, y la incapacidad del Estado para asegurar un bienestar razonable y salvaguardar el Estado de derecho¹⁶.

Otros trabajos más recientes han analizado en profundidad el rol de las elites centroamericanas y su impacto en el desarrollo de la región¹⁷. Todos esos trabajos indagan en la naturaleza de los diferentes actores que las componen y contribuyen a una descripción que esquivas las simplificaciones ideológicas y puede ayudar a definir claves para trabajar con ellas.

Un nuevo momento Esquipulas

Los Acuerdos de Esquipulas I y II trajeron paz a la región y abrieron un proceso de transición democrática en Centroamérica, en un entorno que sugería

14. E. Torres-Rivas: *Revoluciones sin cambios revolucionarios*, F&G Editores, Ciudad de Guatemala, 2011.

15. D. Sánchez-Ancochea y S. Martí i Puig: «Central America's Triple Transition and the Persistent Power of the Elite» en D. Sánchez-Ancochea y S. Martí i Puig (eds.): *Handbook of Central American Governance*, Routledge, Londres, 2014.

16. D. Sánchez-Ancochea y S. Martí i Puig: ob. cit.

17. Benedict Bull y Francisco Robles Rivera: «El covid-19, las elites y el futuro de la economía política de la reducción de la desigualdad en América Latina» en *Revista Cepal* N° 132, 1/2020; Alexander Segovia: *El Gran Fracaso: 150 años de capitalismo ineficiente, concentrador y excluyente en Centroamérica*, F&G Editores, Ciudad de Guatemala, 2021; Juan Alberto Fuentes Knight: *La economía atrapada. Gestores de poder y Estado encadenado*, F&G Editores, Ciudad de Guatemala, 2022 y R. Bielchowsky, M.C. Castro y H.E. Beteta (eds.): ob. cit.

avances significativos en el desarrollo político y económico. Esquipulas fue también marco de inspiración para el diseño de estrategias nacionales¹⁸. América Central afrontó en los Acuerdos de Paz un escenario en el que se sumaban la violencia estructural asociada a los conflictos nacionales, a su regionalización y al efecto amplificador en ellos de las injerencias externas, con los efectos de la exclusión provocada por el modelo socioeconómico agroexportador al servicio de las elites.

La región se ha transformado, pero sus resultados son insuficientes en la reducción de la pobreza y la desigualdad

El balance de sus resultados es positivo y no hay dudas de que ha generado cambios significativos. La región se ha transformado de forma intensa, pero sus resultados son insuficientes en la reducción de la pobreza y la desigualdad, en la mitigación de la vulnerabilidad frente a los desastres naturales y el cambio climático, o en prevenir las condiciones que expulsan a su población o la hacen vivir en entornos de violencia cotidiana.

Se puede afirmar que el legado de Esquipulas ha sido valioso y positivo para América Central, pero parece evidente que se han agotado los consensos sobre los que se apoyaba. Los acuerdos no son ya funcionales en un entorno que ha cambiado drásticamente dentro y fuera de la región. Los países centroamericanos necesitan un nuevo paquete de consensos y principios sobre los que construir un nuevo escenario de desarrollo. Hace falta un nuevo Esquipulas, que quizás debe empezar sacrificando esta denominación para favorecer un cambio que necesariamente sea también generacional. Los trabajos recientes de análisis del escenario centroamericano de conflicto y cambio¹⁹ y de la naturaleza de los actores económicos²⁰ pueden ayudar a explorar la función que las elites podrían tener en el diálogo político sobre los nuevos consensos de desarrollo, pero también a encontrar nuevos actores para el diálogo, quizás en otros sectores económicos e incluso entre los migrantes en EEUU.

Una característica fundamental de América Central es su dimensión regional, tanto si hablamos de la naturaleza de la crisis como de los consensos sobre los que construir su prosperidad. Es algo lógico y especialmente relevante en países pequeños como los centroamericanos, que además comparten raíces históricas y problemas. La construcción de la democracia y el desarrollo a partir de los Acuerdos de Paz tuvo como elemento principal la reactivación del proceso de integración regional que ya había sido importante entre los años 50 y 70. En el marco de la nueva ola en la integración

18. D. Sánchez-Ancochea y S. Martí i Puig: ob. cit.

19. Fundación ETEA: ob. cit.

20. A. Segovia: ob. cit. y J.A. Fuentes Knight: ob. cit.

latinoamericana de la década de 1990, los países centroamericanos reestructuraron el antiguo MCCA transformándolo en el SICA, un esquema multidimensional que definió un nuevo marco político y estratégico y amplió el entramado jurídico e institucional, y que ha constituido una dimensión complementaria de los esfuerzos nacionales de desarrollo.

La dimensión regional fue igualmente importante tras el desastre provocado por el huracán Mitch en 1998. El SICA y sus mecanismos de interlocución con la cooperación internacional fueron la plataforma para el desarrollo de la llamada Agenda para la Modernización y Transformación de Centroamérica, que ha sido la fuente de muchas estrategias y programas nacionales y regionales de desarrollo hasta ahora, como los corredores ambientales y logísticos que han sido el foco de la inversión pública desde inicios de siglo. También deberían serlo en este momento de crisis regional con las expresiones nacionales de crisis política antes mencionadas. Aunque los niveles de diálogo entre los gobiernos centroamericanos son en la actualidad muy bajos, no cabe duda de que los mecanismos institucionales que la región ha desarrollado en el SICA y fuera de él serán de máxima utilidad para el diálogo cuando existan condiciones para ello. Vinicio Cerezo, último secretario general del SICA (2017-2020), ex-presidente de Guatemala y uno de los protagonistas de los Acuerdos de Paz, intentaba promover un nuevo consenso, llamado Esquipulas III, antes de la pandemia, a partir de nuevos ejes de desarrollo y de una transformación funcional del funcionamiento del SICA²¹. Pero los mecanismos de diálogo político no bastaron y la propuesta no prosperó por la irrupción de la pandemia y por el insuficiente protagonismo de los gobiernos de los países miembros en su elaboración. Como en tantos episodios de la integración y del desarrollo de América Central, el cómo es mucho más importante que el qué. En la elaboración de los nuevos consensos será igual, y por ello es necesario invertir en condiciones para un diálogo político abierto y eficaz.

La crisis del SICA

La variable regional es clave, pero el SICA está en crisis. La principal manifestación es el atasco en la elección del secretario general para reemplazar a Cerezo. Los países centroamericanos se dotaron en 2021 de un «reglamento relativo a la elección de los titulares de la Institucionalidad del Sistema de la Integración Centroamericana», para facilitar la negociación del nombramiento de Hugo Martínez, ex-canciller en los gobiernos del FMLN. Sus

21. V. Cerezo: «Carta por el futuro de la integración centroamericana», El Salvador, 2020.

efectos han sido desastrosos para el SICA. Ante la natural preocupación de los países miembros por contar con un reparto razonable de autoridades en el complejo sistema institucional de la integración, se instauró un sistema rotatorio para repartir cargos por nacionalidades, algo que, visto *a posteriori*, se debió resolver con un acuerdo no escrito, implícito. El efecto ha sido negativo porque ha dejado en manos de los gobiernos nacionales la asignación de candidatos para su turno rotatorio, eliminando así cualquier competencia y rebajando la idoneidad de las candidaturas. Nos ha llevado además a la circunstancia actual, cuando el candidato debe ser propuesto, porque le toca en la rotación, por el gobierno de Nicaragua.

Tras una primera terna marcada por la falta de experiencia de candidatos inelegibles por su fidelidad política al régimen, Nicaragua propone ahora un buen candidato en la figura de Werner Vargas, de amplia y reconocida experiencia en el SICA. Tras la aprobación de los cancilleres de esta candidatura el 23 de junio de 2022, gracias al cambio de posición del nuevo gobierno costarricense, el proceso parecía desbloquearse, pero la decisión enfrenta intensa resistencia política en la región, no ante la figura del candidato, sino ante las dudas de la legitimidad y los riesgos de aprobar una propuesta de Ortega, que los presidentes tendrán que resolver. Hay también tensiones coyunturales en torno del rol del Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), principal fuente de financiación del gobierno nicaragüense y foco, quizás en términos inusualmente altos, de los préstamos del banco. Se trata de problemas importantes, que provocan cierto rechazo ciudadano en algunos países y sectores, pero que se enfrentan a la ausencia de mecanismos para resolver cuestiones democráticas en el SICA. No existen cláusulas democráticas que se puedan aplicar a estos casos, y la respuesta regional depende exclusivamente del diálogo político y la decisión de los gobiernos, en un marco jurídico basado en la unanimidad. Sin embargo, por muy graves que sean estos asuntos, la crisis del SICA está asociada más bien a su eficacia, un problema que comparte con todas las iniciativas del regionalismo latinoamericano. Pese a la crisis y a sus debilidades, el SICA es el proceso latinoamericano de integración más dinámico, el que más importancia tiene

El SICA es un proceso que se mantiene vivo pese a sus achaques

para sus países y el que más lejos ha llegado. Frente a otros procesos en decadencia —como la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur), el Foro para el Progreso de América del Sur (Prosur) y la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA)— o que sobreviven con baja intensidad a este periodo en

el que el regionalismo tiene menos espacio político —la Comunidad Andina (CAN), el Mercado Común del Sur (Mercosur)—, el SICA es un proceso que se mantiene vivo pese a sus achaques.

Desde inicios de siglo, el SICA ha generado una cartera de políticas regionales de mucho valor, quizás más importante que la de cualquier otro proceso latinoamericano, seguramente porque, como en la Comunidad del Caribe (CARICOM), la dimensión regional es obligatoria para alcanzar las economías de escala necesarias. Estas políticas ofrecen una selección de prioridades cuya formulación cuenta con respaldo (pasivo con frecuencia) de varios actores de la región, como por ejemplo en el caso de la integración económica²².

Pero el resultado ha sido un conjunto excesivamente amplio e irregular de políticas difícil de abarcar y de financiar. Ello refuerza algunas percepciones negativas sobre el funcionamiento del sistema. Para conseguir que la integración sea eficaz, cumpla sus objetivos y sea tangible para sus ciudadanos, habría que corregir tres elementos que fallan drásticamente en la definición y formulación de las políticas: la articulación con las políticas nacionales, los instrumentos de ejecución y los instrumentos de financiación.

Y más allá del debate de la eficacia, el SICA está condicionado por algo que va mucho más allá del repetido –y probablemente errado– diagnóstico de la falta de voluntad integradora. Depende de la definición explícita, y consensuada en la medida de lo posible, de los intereses de los países miembros en torno de ella y de la definición de los recursos necesarios para garantizar su eficacia. Un marco de intereses claros sobre el alcance del proceso y de racionalidad en los recursos disponibles para impulsarlo mejoraría la capacidad del SICA para ser marco de diálogo político y volver a ofrecer a la región un consenso eficaz para su desarrollo en las próximas décadas.

Es importante, no obstante, que el diálogo y el diseño de nuevos consensos permitan construir un proyecto transformador alrededor de la integración regional, evitando que, como ha señalado Alex Segovia²³, la integración sea un factor de consolidación del *statu quo*, de la forma tradicional de hacer las cosas, y no un factor de cambio; que cumpla la función clásica de los procesos de integración regional de ser un marco que evite obstáculos que en el nivel nacional frenan los cambios.

Los retos para entender el nuevo ciclo centroamericano

En estas difíciles circunstancias que América Central comparte con el resto de la sociedad global, parece importante definir los focos de análisis y

22. P. Caldenty: «Sesenta años de integración económica en Centroamérica: avances y retos», BCIE / SIECA / CMCA, 2021; Jorge Mario Martínez Piva (ed.): *Logros y desafíos de la integración centroamericana. Los aportes de la Cepal*, Cepal, Santiago de Chile, 2019.

23. A. Segovia: ob. cit.

debate. Tras 30 años de paradigma neoliberal y regionalismo abierto, la región debería superar esta fase de crisis y cambio construyendo una nueva narrativa sobre su desarrollo. Necesita lo que aquel clásico trabajo de Torres-Rivas planteaba en su llamado a la «interpretación del desarrollo social centroamericano». Pensando en las próximas décadas, conviene abordar los vínculos entre Estado, mercado y democracia en las desiguales sociedades de la región y analizar la crisis de los proyectos políticos de cambio social que ha vivido América Central.

Asuntos como la transformación y capacidad de interlocución para el cambio de los actores sociales centroamericanos (elites económicas, mujeres, jóvenes, movimientos sociales o partidos políticos) o la economía política de las migraciones y las remesas familiares deben formar parte del diálogo político para construir consensos. También el rol de los actores externos en el desarrollo de la región y los nuevos ejes de inserción internacional ante la reconfiguración de las relaciones internacionales en el siglo XXI. Los nuevos consensos tendrán que dar respuesta asimismo a la necesidad de movilizar recursos internos para financiar la democracia y el desarrollo en sociedades tan desiguales como las centroamericanas.

El reto es amplio y complejo y se manifiesta en el entorno más complicado de las últimas décadas, pero lo mismo ocurrió a finales de los años 80 y la región pudo liberarse de la presión de asuntos y actores externos para encontrar un marco de soluciones a sus desafíos. Los próximos años podrían dar lugar a un proceso similar y es preciso estar preparados para ello. ☐



REVISTA DE CULTURA Y CIENCIAS SOCIALES

2021

Gijón

Nº 110

PAISAJES PORTUARIOS Y RELACIONES PUERTO CIUDAD
EN EL ÁMBITO ATLÁNTICO

SUSCRIPCIONES

Suscripción personal: 39 euros

Suscripción bibliotecas e instituciones: 50 euros

Suscripción internacional: Europa - 66 euros (incluye gastos de envío)

América y otros países - 90 euros (incluye gastos de envío)

Suscripción digital: 22 euros

Ábaco es una publicación trimestral de CICEES, C/ La Muralla Nº 3, entlo. 33202 Gijón, España. Apartado de correos 202. Tel./Fax: (34 985) 31.9385. Correo electrónico: <revabaco@arrakis.es>, <revabaco@telecable.es>. Página web: <www.revista-abaco.es>.