

PRÓLOGO

La integración centroamericana es un inusual caso de supervivencia en el panorama del regionalismo latinoamericano. Es la más antigua de las organizaciones de integración del «viejo regionalismo» de los años sesenta, la que ha sufrido crisis más severas, y probablemente la que, a pesar de sus carencias, ha presentado mejor desempeño económico atendiendo a los coeficientes de comercio intrarregional. Se trata, además, de una integración pionera en un buen número de políticas sectoriales que otros grupos han abordado de manera más tardía, y no puede obviarse el factor histórico: Centroamérica no necesita invocar el *bolivarianismo* como ideología o relato histórico que liga el pasado con las políticas del presente y los proyectos de futuro de la región, pues cuenta con la singular experiencia común de la República Federal posterior a la independencia, y el referente del *morazanismo*.

Esa capacidad de resistencia y acomodación se observa en la evolución histórica del Mercado Común Centroamericano (MCCA) desde su creación con el Tratado de Managua en 1960. En pocos años, este grupo logró establecer la primera experiencia contemporánea de unión aduanera de la región. Es sabido que era muy imperfecta y estaba plagada de excepciones, y se descartaron las políticas industriales que contemplaban sus diseños iniciales, pero alentó un rápido proceso de industrialización y pronto alcanzó elevados niveles de comercio intrarregional, que contribuyeron a diversificar economías que hasta entonces se caracterizaban por un patrón primario-exportador muy arcaico. La «guerra del fútbol» de 1969 entre El Salvador y Honduras fue quizás la expresión más dramática de que el grave problema de las asimetrías intrarre-

gionales no había sido abordado adecuadamente, pero ello no impidió que los intercambios siguieran creciendo a buen ritmo hasta que la crisis de los ochenta situara el proceso al borde del colapso.

En su historial como superviviente, la integración centroamericana es también la única que ha logrado sobreponerse al que quizás haya sido el escenario más adverso que haya podido verse en la región, en el que se cruzaron guerras devastadoras, el intervencionismo extranjero, la crisis de la deuda y las políticas de ajuste. Al colapso del comercio y los pagos interregionales se sumaron políticas que de forma deliberada intentaron minar el proceso, como la exigencia de reducciones arancelarias unilaterales del Banco Mundial en los programas de ajuste acordados con Costa Rica en 1986, que, al romper el arancel externo común centroamericano, quebraron la unión aduanera, que no se logró restaurar hasta 25 años después.

Las negociaciones de paz, sin embargo, generaron un impulso de concertación política sin precedentes, que permite afirmar que en gran medida el actual proceso de integración es heredero del proceso de paz de Esquipulas. Las estrategias del «regionalismo abierto» proporcionaron la racionalidad económica sobre la que se sustentó un rápido proceso de recuperación económica y reforma institucional, que dio lugar al Sistema de la Integración Centroamericana (SICA).

Dos décadas más tarde, el SICA es un fiel reflejo de los logros e insuficiencias del ciclo de «regionalismo abierto» que se inicia en América Latina en los años noventa. El rápido restablecimiento del libre comercio permitió recuperar los niveles de comercio intrarregional anteriores a la crisis, y en la actualidad Centroamérica es el esquema de integración donde ese coeficiente es más alto, siendo incluso superior al que alcanzó Mercosur en sus mejores momentos. Se trata, además, de un comercio intensivo en manufacturas con mayor valor agregado y cierto nivel de contenido tecnológico, con una mayor participación de empresas medianas y pequeñas, y por lo tanto con un peso importante en el empleo de la región, mientras que las exportaciones al resto del mundo siguen estando dominadas por la tradicional «cesta» exportadora de productos primarios, o bien maquila o industrias de ensamblaje con menor valor agregado. Pero el énfasis casi exclusivo en la liberalización del comercio de bienes no se ha visto acompañado de niveles similares de comercio de servicios, y persisten barreras no arancelarias en muchos ámbitos. Centroamérica es ahora la subregión con la unión aduanera más avanzada de América Latina —la Comunidad Andina de Naciones abandonó ese objetivo a favor de los acuerdos de libre comercio bilateral firmados por algunos de sus miembros, y el Mercosur sigue siendo una unión aduanera «imperfecta» con multitud de «perforaciones» en el arancel externo común—, pero no ha resuelto aún las

exigencias de un esquema de este tipo respecto a la distribución de los ingresos arancelarios y la financiación de las instituciones y políticas comunes. En materia de inserción internacional, la región continúa siendo muy dependiente del mercado estadounidense, y se ha profundizado su vinculación a una gran área económica y geopolítica norteamericana que se aleja cada vez más de Suramérica. En el marco del SICA se ha desarrollado un entramado institucional muy amplio, pero poco eficaz y necesitado de reformas, con un parlamento que no legisla, una corte de justicia sin un derecho supranacional sobre el que juzgar, consejos de ministros y secretarías sectoriales que no cuentan con las competencias ni los recursos para ejecutar los mandatos presidenciales, y una amplia gama de organismos técnicos desconectados entre sí.

Este rápido balance de la integración centroamericana, en tanto expresión del «regionalismo abierto», no debería dejar de lado algunos aspectos en los que la región ha tenido un papel pionero, anticipándose a las políticas del llamado «regionalismo post-liberal» de mediados de los 2000. Pueden mencionarse, en primer lugar, la cooperación regional en materia de seguridad y defensa que inaugura el «Tratado Marco de Seguridad Democrática Regional» de 2005, que frente a las doctrinas de seguridad nacional del período de la Guerra Fría planteó una visión más amplia, multidimensional y desmilitarizada de la seguridad, de carácter netamente democrático. En segundo lugar, la región inició desde finales de los ochenta la cooperación en materia de integración de la infraestructura de energía, con el ambicioso proyecto del Sistema de Interconexión Eléctrica para América Central (SIEPAC), a partir de un conjunto de normas comunes y de la «espina dorsal» física que supone la línea de alta tensión que enlaza los seis países de la región, con 1.800 kilómetros de extensión.

Para analizar esta realidad, el libro de Guillermo Vázquez Vicente constituye una aportación de extraordinaria calidad y relevancia. Con esta obra, el profesor Vázquez se suma al reducido pero cualificado grupo de académicos españoles que han estudiado la integración regional en Centroamérica, como Pedro Caldentey, Fernando Rueda, o el que suscribe, desde el ángulo de las ciencias sociales. Son muchos los aportes singulares y los méritos de este trabajo. En primer lugar, Vázquez nos recuerda los referentes históricos de un proceso de integración que ya conoció una etapa federal, única en el contexto latinoamericano, y que por ello no se debe sólo ni principalmente a los tradicionales argumentos funcionales de la teoría económica de la integración. El libro nos recuerda, oportunamente, que esa experiencia federal que unió a los cinco principales países del istmo fracasó a causa de las pugnas entre centro y periferia del istmo, así como entre liberales y conservadores, por el poder político y las reformas que amenazaron a la oligarquía terrateniente y la iglesia, sin

olvidar los conflictos por las rentas aduaneras, como precedentes relevantes para explicar conflictos que todavía hoy atraviesa la región.

En segundo lugar, este libro supone una oportuna y necesaria puesta al día de la teoría de la integración regional y en particular de las uniones aduaneras, desde el ángulo de la economía política, que además aporta la correspondiente reflexión crítica. Se trata de un asunto de gran trascendencia, y no sólo para el caso centroamericano, cuando están en discusión los méritos relativos de modelos de integración y las ganancias de eficiencia y competitividad que pueden obtenerse a partir de estrategias radiales o de *hub and spoke*, basadas en acuerdos de libre comercio, respecto de un territorio aduanero común y el apoyo de determinadas políticas comunes, en un contexto de globalización más exigente. En ese contexto, el libro examina los dilemas y contradicciones que han lastrado esta etapa de integración, en la que la región se ha debatido entre el compromiso con su propio proceso, y las exigencias de los acuerdos de libre comercio «Sur-Norte» firmados con Estados Unidos, en el Acuerdo de Libre Comercio de Centroamérica y República Dominicana con Estados Unidos (CAFTA-DR) de 2004, al que en 2010 se sumó el Acuerdo de Asociación entre la Unión Europea y Centroamérica. En cualquier caso, se nos recuerda que, a pesar de sus avances, la región aún dista de haber constituido una verdadera unión aduanera entre sus miembros.

En tercer lugar, este libro incorpora al análisis el importante papel de las instituciones, las normas y las políticas regionales. Esto es, lo que Jan Tinbergen llamó la integración «positiva», centrada en la construcción de políticas e instituciones comunes, frente a la dimensión «negativa» de supresión de barreras a la libre circulación. El autor analiza la compleja arquitectura institucional que ha ido estableciendo la región en distintas etapas, con unas instituciones que se han ido superponiendo a las anteriores, sin que se hayan abordado sus principales problemas: la tendencia a primar la forma sobre la función, y a crear instituciones sin recursos ni competencias para adoptar normas vinculantes y diseñar y aplicar políticas de alcance regional. Aunque se han adoptado decisiones para racionalizar ese entramado, aún distan de ser aplicadas, y si llegaran a serlo, la institucionalidad regional aún seguiría dominada por un marcado intergubernamentalismo y la ausencia de normas vinculantes.

No son menos relevantes las secciones que analizan el actual modelo de integración siguiendo el modelo del «regionalismo abierto». Como analiza el profesor Vázquez, este enfoque, procedente en gran medida de la experiencia de integración *de facto* del área Asia-Pacífico, fue adoptado por CEPAL a mediados de los noventa para dar respuesta a las exigencias de transformación productiva y equidad social propias del desarrollo latinoamericano. Destaca el

rigor metodológico con el que este libro examina en qué medida esa estrategia de integración y de inserción internacional no ha logrado que se superen los tradicionales problemas de baja competitividad, baja densidad de los encadenamientos productivos de alcance regional, las constricciones derivadas del limitado acceso al financiamiento externo, así como las asimetrías que, medio siglo después de ser firmado el Tratado de Managua de la integración económica regional, siguen lastrando la posición de Nicaragua y Honduras, tradicionalmente los dos países perdedores en la ecuación del comercio intrarregional. Como señala el autor, a pesar del relativo éxito de la integración regional, aún se mantiene en el istmo un modelo productivo y de inserción en la economía mundial que no ha logrado mejoras significativas de los niveles de competitividad, ni corregir los problemas seculares de la dependencia exportadora de la región. A partir de ahí, la obra desvela las insuficiencias tanto del enfoque del regionalismo abierto, como de la manera, parcial y selectiva, en la que éste se aplicó. La relevancia de esta obra radica también en sus conclusiones, alejadas de la complacencia con la que a menudo se contempla la integración centroamericana: la reactivación del proceso a partir de 1990 no habría supuesto un cambio fundamental respecto al modelo ya adoptado, se encontraría básicamente agotado, y por lo tanto podría hablarse de una «crisis orgánica» en ciernes.

La cooperación sectorial, la adopción de mecanismos fiscales apropiados, y las políticas de cohesión que permitan afrontar el siempre soslayado problema de las asimetrías son algunas de las propuestas que se hacen en este trabajo para que la integración regional centroamericana pueda dar respuesta a las expectativas de desarrollo que giran en torno a esa estrategia. Guillermo Vázquez, por consiguiente, no obvia la propuesta política, dentro del carácter crítico que, en conjunto, se ha querido dar a esta obra.

Se trata, en suma, de una obra fundamental para la comprensión, análisis y tal vez redefinición de uno de los esquemas más relevantes de integración en América Latina para que pueda ser un verdadero instrumento de desarrollo a través de la transformación productiva, la equidad social y la sostenibilidad ambiental que demandan los pueblos de Centroamérica.

JOSÉ ANTONIO SANAHUJA
Universidad Complutense de Madrid
Madrid, marzo de 2012