

El proceso de integración centroamericana en la actualidad en el marco de las relaciones Unión Europea - Centroamérica

The Central American integration process today within the framework of EU-Central American relations

VICENTE ROMERO CABALLERO*

Revista Electrónica Iberoamericana (REIB), Vol. 18, No. 2, (septiembre de 2024), pp. 123-151.
ISSN: 1988 – 0618. doi: 10.20318/reib.2024.8823. ORCID: <https://orcid.org/0009-0003-1907-7278>
Fecha de recepción: 17 de marzo de 2024. Fecha de aceptación: 14 de mayo de 2024.

Resumen

Este artículo pretende hacer un análisis de la situación actual del proceso de integración centroamericana, iniciado a mediados del siglo pasado, en el marco de las relaciones Unión Europea – Centroamérica, que han sido claves en el apoyo de los procesos de paz de los años 80 (Esquipulas), y en el propio apoyo del proceso de integración hasta nuestros días, a través de diversas iniciativas. Así, el artículo analiza de manera somera el Diálogo Político desarrollado por ambas regiones: nos centraremos en la evolución desde los años 80 (Diálogos de San José), y que promovió el nuevo proceso integracionista que había quedado bloqueado por la Guerra entre El Salvador y Honduras en 1.969; los conflictos regionales de los años 80, y finalmente, la evolución del mismo en el marco del Protocolo de Tegucigalpa y las relaciones entorno al diálogo político, la cooperación y el comercio en los 90 y principios de siglo hasta la firma del Acuerdo de Asociación entre ambas regiones. Finalmente, el artículo analiza la

* Investigador, Experto en Relaciones Internacionales e Procesos de Integración en Latinoamérica y Centroamérica, y con experiencia docente en Universidades latinoamericanas en la materia. Alumno del Programa de Doctorado de Ciencias Sociales y Jurídicas. Línea Derecho de la Escuela Internacional de Doctorado de la Universidad Rey Juan Carlos de Madrid. Correo electrónico: vicentromero@hotmail.com.

situación actual, en el contexto de inestabilidad permanente en la región centroamericana, y posibles acciones que, desde la Unión Europea, podrían favorecer el proceso de integración centroamericana que, en la práctica, ha sido un elemento positivo para el desarrollo de una región periférica y poco desarrollada como Centroamérica.

Palabras clave: Centroamérica, Integración, Unión Europea, Acuerdo de Asociación, Diálogo Político, Comercio, Cooperación.

Abstract

This article aims to analyse the current situation of the Central American integration process, which began in the middle of the last century, within the framework of EU-Central American relations, which have played a key role in supporting the peace processes of the 1980s (Esquipulas), and in supporting the integration process up to the present day, through various initiatives. Thus, the article briefly analyses the Political Dialogue developed by both regions: we will focus on the evolution since the 1980s (San José Dialogues), which promoted the new integration process that had been blocked by the war between El Salvador and Central America in 1969; the regional conflicts of the 1980s; and finally, the evolution of the same in the framework of the Tegucigalpa Protocol and relations around political dialogue, cooperation and trade in the 1990s and the beginning of the century up to the signing of the Association Agreement between the two regions. Finally, the article analyses the current situation, in the context of permanent instability in the Central American region, and possible actions that, from the European Union, could favour the Central American integration process, which, in practice, has been a positive element for the development of a peripheral and underdeveloped region such as Central America.

Keywords: Central America, Integration, European Union, Association Agreement, Political Dialogue, Trade, Cooperation.

Sumario

I. El proceso de integración: una historia irresuelta. II. Relación Unión Europea – Centroamérica: Desde los Diálogos de San José hasta la firma del Acuerdo de Asociación UE – Centroamérica (2012) en el marco del proceso de integración centroamericano. III. El Acuerdo de Asociación y su apoyo al proceso de integración (2013-2019). IV. La situación del proceso integracionista en la actualidad (2019-2024). V. Desafíos futuros en la relación en la UE y Centroamérica con relación al proceso de integración centroamericano. Conclusiones. VI. Anexo.

I. El proceso de integración: una historia irresuelta.

El proceso de integración centroamericana, siempre *en proceso*¹, se inicia desde el mismo momento de la independencia del istmo centroamericano del Reino de España en 1.821, y que, a grandes rasgos, era parte de la Capitanía General de Guatemala². Tras la independencia, en 1.824 se promueve una Federación Centroamericana, con una Constitución propia, y que incluía a todos los países de la región excepto Panamá.

Un elemento previo antes de continuar: ¿por qué existía ese sentimiento de *centro americanidad*, de ser parte de algo común? Aunque es algo difícil de precisar en los diferentes momentos históricos, el desarrollo socio-cultural durante la colonia del territorio que compone el istmo centroamericano³, fue bastante homogéneo, con un nivel de desarrollo menor y menos importante para la Corona Española que el Virreinato de la Nueva España (México) y de la Nueva Granada (Colombia). Panamá, paradójicamente, siempre estuvo fuera de ese concepto histórico-cultural, pero por motivos geográficos y estratégicos, se unió poco a poco al proceso integracionista.

El siglo XIX estuvo caracterizado por varias tentativas integracionistas que no tuvieron éxito, mientras que, al mismo tiempo, se iban reforzando los nuevos estados-nación de la región. Una vez disuelta la Federación Centroamericana en 1.839, se impulsan varias iniciativas pro-integración (Pacto de Chinandega en 1842, Dieta de naciones en 1845, el intento de una Confederación Centroamericana de El Salvador, Honduras y Nicaragua, etc.). Paradójicamente, un elemento que promueve la percepción de ser un ente común son las intervenciones en la región de carácter exógeno: así, la invasión de Walker a Nicaragua (1855-1858), hace que los países se unan ante un enemigo común; y el inicio de la intervención norteamericana en la región con la Doctrina Monroe, en la que se concibe a la región como un todo, y que concierne a Centroamérica que, también para el exterior, son una misma realidad.

El final del siglo XIX y principios del siglo XX coinciden con un impulso de la integración a nivel político. Se funda el Partido Unionista en Guatemala en 1899 (paradójicamente, no por un guatemalteco, sino por un ciudadano nicaragüense, D. Salvador Mendieta), que tuvo una trayectoria breve pero que promovió la integración política en todos los países de la región⁴. Debido a conflictos territoriales entre El Salvador y Guatemala, se promueven el *Acuerdo de Marblehead* y la *Conferencia*

1 Como veremos más adelante, los resultados tangibles y concretos que se han desarrollado, se pueden considerar como mínimo, limitados.

2 Las cinco provincias de la capitanía eran Chiapas (en lo que hoy es México), Guatemala, San Salvador, Comayagua (Honduras), Nicaragua y Costa Rica. Panamá siempre estuvo en la órbita de América del Sur, siendo jurisdicción de diferentes Audiencias en el período colonial. En el momento de la independencia, dependía del Virreinato de Nueva Granada.

3 Y que incluye como límites imaginarios el territorio que va desde el istmo de Tehuantepec en México hasta el istmo de Panamá.

4 Cfr., Solano Muñoz, E., (2009). *La República Centroamericana en la visión de Salvador Mendieta y el Partido Unionista*. Cit. pág. 44. Revista de Historia de América, Número 141.

de Paz Centroamericana en San José (1906), y *Washington* (1.907), que establecen la creación de una Oficina Internacional Centroamericana, que promovía el ideal de la integración. Todos estos pasos quedaron truncados por la inestabilidad política en la región⁵, los intereses de los oligopolios norteamericanos en la región y la propia política norteamericana que produjeron que, de nuevo, el proceso integracionista quedara bloqueado. Nos volvemos a encontrar con un elemento que siempre ha caracterizado el proceso de integración: los conflictos internos y la inestabilidad política, unido a las intervenciones foráneas en la región (especialmente, de los EE.UU.), han producido que la integración haya tenido múltiples interrupciones a lo largo de su historia. La corrupción, los altos niveles de pobreza e inequidad, fueron por supuesto elementos coadyuvantes.

El proceso de integración, tal como lo conocemos, se inicia en 1951 con la firma de la *Carta de El Salvador* que creó la *Organización de Estados Centroamericanos* (ODECA). La ODECA fue apoyada por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en base a la visión de Raúl Prebisch⁶, que impulsó un modelo de industrialización endógeno en la región para sustituir las importaciones. Se crea una zona de libre comercio regional, que se origina a través del *Tratado Multilateral de Libre Comercio e Integración Regional* (1958), y que constituye una proto-Unión Aduanera, que sería desarrollada progresivamente. Es interesante reseñar que ese nuevo mercado común centroamericano (MCCA), fue uno de los primeros procesos integracionistas a nivel mundial⁷, incluso más avanzado conceptualmente que la Comunidad Económica del Carbón y el Acero que se desarrollaba en Europa. El modelo incluía la creación de un aparato institucional (Segunda Carta de la ODECA, 1.962), que, en la práctica, tenía muchas similitudes al existente en la actualidad (por ejemplo, la principal institución económica, la SIECA⁸, fue creada el 13 de Diciembre de 1960 por el Tratado General de Integración Económica Centroamericana).

Un elemento importante a destacar es que la implementación de un MCCA y una política industrial común para sustituir importaciones requería una planificación económica. Todos los países de Centroamérica tuvieron oficinas de planificación económica que, en el contexto de la Guerra fría ya instalada en la región, sufrió ataques ideológicos de corte anti-comunista.

Pese a que muchos de los documentos y elementos jurídicos desarrollados en este proceso integracionista fueron muy generalistas y tuvieron una falta de

5 En concreto, la llegada de gobiernos autoritarios a la región (el General Jorge Ubico en Guatemala, la dinastía Meléndez-Quiñonez en El Salvador, Carías en Honduras), como los movimientos revolucionarios en la región (el más relevante fue el movimiento revolucionario de Sandino en Nicaragua).

6 Cfr., López, J. (Julio-septiembre 2.020). Raúl Prebisch y el pensamiento estructuralista latinoamericano. *Problemas de Desarrollo. Revista Latinoamericana de Economía*, Vol. 51, núm. 202.

7 Cfr., Hernández, J. G. (2020). Los procesos de integración regional en Europa y América Latina (1951-2007). *Revista de estudios europeos*, (75), 350-364.

8 Secretaría de Integración Económica Centroamericana.

plasmación técnica en muchas áreas (objetivos con planes, plazos, sistemas de monitoreo, y financiación de los mismos por parte de los países), o de dificultades en su implementación por el modelo de consenso entre todos los países para la toma de decisiones (incluido el que los países decidieran cuándo y cómo adoptar decisiones comunes), el modelo era bastante ambicioso teniendo en cuenta la realidad de países en desarrollo como Centroamérica.

Sin embargo, todo volvió a truncarse por las inestabilidades permanentes en la región: se inicia una guerra entre El Salvador y Honduras, conocida como la *Guerra del fútbol*⁹ (1969), que duró pocos días. Producto de las tensiones sociales y económicas en ambos países, los gobiernos ambas naciones entraron en conflicto, resultando en la salida de Honduras del MCCA, y un nuevo bloqueo de la integración económica.

En los años 70 se vivieron tímidos intentos de restablecimiento de la institucionalidad previa a la guerra (creación de la Comisión Normalizador del Mercado Común Centroamericano, reanudación del Comité de Cooperación del Istmo Centroamericano en 1.973; o el *Tratado de la Comunidad Económica y Social* en 1.976, que como punto novedoso incluía el enfoque social en la integración). A la postre, el inicio de los conflictos de finales de los años 70 y 80 (conflicto entre los sandinistas y la Contra en Nicaragua, Guerra civil en El Salvador entre el FMLN y el gobierno, Guerra civil en Guatemala o inestabilidad continua en Honduras por la intromisión de los EEUU), hicieron que la integración continuara, en la práctica, sin progreso alguno.

La región tocó fondo en todo nivel en los años 1981 y 1982. Unido a los conflictos sociales y militares internos, y con el agravante exógeno de la crisis internacional por el incremento de los precios del petróleo (1.979), la economía centroamericana colapsó: así, el déficit comercial de la región se incrementó de 432 millones de dólares norteamericanos en 1.977 a 1.400 millones en 1.981¹⁰.

Todo ello, unido al agravamiento de los conflictos militares en la región, hizo que se conformara el *Grupo de Contadora* (1983) formado por un grupo de países amigos (México, Colombia, Venezuela, Panamá), fomentando la pacificación en la región. Como elemento importante, el Grupo solicitó expresamente la no intromisión de potencias extranjeras (en concreto, Estados Unidos, la URSS y Cuba) como elemento perturbador para la región.

Al Grupo de Contadora se unieron otras iniciativas como el *Grupo de Lima* (compuesto por Perú, Argentina, Brasil y Uruguay), y todo ello desembocó en el Acta de Contadora (*Acta de Contadora para la Paz y la Cooperación en Centroamérica*) de 1.986, estableciendo la base para una paz duradera en la región. Como dato destacable, los EEUU de Reagan no apoyaron el Acta.

9 Cfr., García, O. (2019). La Memoria de la Mal llamada 'Guerra del Fútbol'. Iberoamericana – Nordic Journal of Latin American and Caribbean Studies. 48(1), pp. 67–76. DOI: <https://doi.org/10.16993/iberoamericana.420>.

10 Cfr., Cepal. (1.984). Revista de la CEPAL. Número 22, Santiago de Chile. Abril de 1.984.

La llegada a la región de gobiernos democráticos en 1.986 en Costa Rica, Honduras, y Guatemala, impulsó el conocido como *Proceso de Esquipulas*¹¹, iniciado con una serie de reuniones en mayo de 1.986. Tras un proceso posterior en el que se reúnen todos los presidentes centroamericanos, y con el apoyo del Grupo de Contadora como de los principales organismos multilaterales¹², se firma el Acuerdo de Esquipulas (1.987) que fue el punto culminante que forjó los acuerdos de paz en cada uno de los países de la región (entre otros, Acuerdo de paz en El Salvador entre el FMLN y el gobierno salvadoreño en 1992, el Tratado de Paz entre Honduras y El Salvador en 1983 o el Acuerdo entre el gobierno y la guerrilla en Guatemala en 1.986).

En este contexto de pacificación de la región en décadas, los países decidieron promover un nuevo proceso integracionista como apoyo al proceso de paz: así se firma el 13 de diciembre de 1.991 el *Protocolo de Tegucigalpa*. El Protocolo, que luego fue desarrollado en su pilar de comercio por el *Protocolo de Guatemala* (1.993), tiene como objetivo el desarrollo de un nuevo marco institucional para la integración sobre la base del perfeccionado por la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA), y buscando el desarrollo de un verdadera Integración de *Comercio* en la región¹³.

Pese a los buenos deseos, y el crecimiento de los intercambios comerciales entre los países firmantes del Protocolo (es relevante que fuera firmado por todos los países centroamericanos, incluido Panamá), la realidad es que el proceso ha tenido múltiples retos. Por un lado, la institucionalidad estaba basada en la preexistente que creó la ODECA sin un análisis correcto sobre su futuro desarrollo (la institucionalidad centroamericana es muy amplia, claramente excesiva, en un contexto de países en vías de desarrollo).

Además, no se dio una claridad en las aportaciones financieras de los países, y se primó buscar fuentes de financiación externas para mantener la institucionalidad centroamericana (especialmente la *cooperación internacional*¹⁴, incluida la de la UE), lo cual limitó las iniciativas a desarrollar y la capacidad para poder llevar a cabo su mandato¹⁵. En las reuniones de presidentes, principal órgano gestor de la integración,

11 Cfr., Aravena, F. R. (1989). El proceso de Esquipulas: el desarrollo conceptual y los mecanismos operativos. *Estudios Internacionales*, 22(86), 224–247. <http://www.jstor.org/stable/41391303En>

12 Principalmente la ONU (Naciones Unidas) y la OEA (Organización de los Estados Americanos).

13 Es importante recalcar este punto: la integración que promovía el Protocolo de Tegucigalpa, fuera de referencias generales sin contenido, se refería, específicamente, a “alcanzar una unión económica y fortalecer el sistema financiero centroamericano”. Para más información: <http://www.sice.oas.org/trade/sica/sg121391.asp>

14 https://www.sica.int/documentos/informe-de-auditoria-financiera-sg-sica-2021_1_133065.html. Sólo un pequeño detalle de los gastos operativos del principal órgano de la integración, el SG-SIC a 31 de diciembre de 2.021 (4.752.454 millones dólares), 1.094.317 millones de dólares provenían del Fondo España SICA Fase IV, 2.492.973 millones del Programa de Estrategia de Seguridad Regional (ESCA, varios donantes), Taiwán (400.561 dólares en varios programas), etc. Es decir, el principal organismo de la integración está financiado por la Cooperación Internacional.

15 Cfr., Comisión europea (2007). *Documento de Estrategia Regional para América Central 2007-2013*. Extraído de: https://publications.europa.eu/resource/ellar/b31dc869-062d-4b42-9fd2-90f32fadce90.0004.02/DOC_2

se realizaron continuas declaraciones que querían impulsar la mejora del sistema en todos sus ámbitos sin acciones reales (tanto por la falta de capacidad técnica de las instituciones como por sus problemas financieros), y finalmente, la nueva integración no logró resultados sustantivos por la falta de apoyo real de los países. De hecho, el modelo establecido fue el de decisiones por consenso de todos los países y en las que se decidiría de manera autónoma cuándo y cómo unirse a un Acuerdo a nivel regional. Eso hizo que, en la práctica se desarrollara una integración en varios niveles y sin una verdadera acción común¹⁶. Algunos autores consideran que este modelo (conocido como el de *Geometrías variables*¹⁷) era positivo para una región como Centroamérica, aunque desde nuestro punto de vista, fue un acicate para no tomar acciones concretas comunes que promoviesen la integración.

El proceso de integración, especialmente a partir de los años 90, se centró en la firma de Acuerdos comerciales con el exterior en la búsqueda de mercados exteriores para los productos de la región. Así, el 17 de diciembre de 2003 se firma el Acuerdo de Libre Comercio con el principal cliente comercial de la región, Estados Unidos (el conocido como *DR-CAFTA*¹⁸). Con el acuerdo se produjo un incremento de exportaciones de la región por ejemplo, Costa Rica logró un aumento de un 72,4% entre 2000 y 2008¹⁹), aunque, en la práctica, no se aprovechó de manera suficiente ante el limitado catálogo exportador de la región (centrado en las materias primas y maquilas), y una industria muy débil. Dicho de otra manera: la economía centroamericana, con la salvedad de Panamá y en menor medida Costa Rica, se sigue basando en materias primas y productos de poco valor añadido (maquilas), que no permiten aprovechar en la parte comercial un Acuerdo con la principal economía mundial de América.

Tras la firma del CAFTA, los dos grandes hechos relevantes han sido, por un lado, la firma del *Acuerdo de Asociación con la UE* en 2012; y por otro, los avances, limitados, pero sin duda importantes, en el sistema de aduanas en la región. Así, se ha desarrollado una *Plataforma Digital de Comercio Centroamericana (PDC)*, en pleno funcionamiento desde finales de 2023, y que permite la integración de la información, y los procedimientos aduaneros, migratorios y de ventanilla única en todas las aduanas periféricas²⁰. Además, y en aras a dar impulso establecimiento de la Unión Aduanera, Guatemala y Honduras deciden, en junio 2017, establecer una *Integración*

16 Un ejemplo claro ha sido el proceso de la Unión Aduanera, que nunca ha sido plenamente finalizado, y en el que, ante los atrasos en el mismo, Guatemala y Honduras decidieron en 2017 profundizar en el proceso de integración a nivel de comercio, paradójicamente, aplicando el Protocolo de Guatemala que permitía que todos o algunos de los países podrían promover una integración más acelerada.

17 Cfr., Baumann, R. (2009). *Integración regional-la importancia de una geometría variable y de pasos paralelos*.

18 Que incluyó a todos los países de la región y además, República Dominicana.

19 Cfr., Pérez Gaitán, C. R. (2013). *Análisis del aprovechamiento del CAFTA-DR en Centroamérica*. SIECA. Ciudad de Guatemala.

20 Proyecto financiado con fondos de la Unión Europea y gestionados por el Banco Interamericano de Desarrollo. La gestión de la plataforma está centralizada en la SIECA. Su inicio oficial ha sido el 19 de diciembre de 2022. Para más información: <https://www.iadb.org/es/whats-our-impact/RG-T4217>

más profunda, facilitando el paso de mercancías, y liberalizando un 75% del comercio entre ambos países²¹. Un elemento importante a considerar es que los avances en la Unión Aduanera no han resultado en la supresión de los derechos arancelarios en las mercancías, de los controles migratorios para los ciudadanos centroamericanos de un país a otro, o en el establecimiento de una política tributaria coordinada en el tráfico de mercancías. Por tanto, los grandes elementos para tener una verdadera Unión Aduanera aún están en proceso de construcción²².

En los últimos años, la integración se ha visto muy perjudicada por situaciones endógenas: por un lado, la llegada del *COVID-19* alteró el funcionamiento de la región. Además, se acentuó la crisis política en la región, especialmente por los conflictos en Nicaragua en 2.018 y la llegada de gobiernos muy distintos a la tradición política en El Salvador y Honduras.

Paradójicamente, también se demostró que la institucionalidad centroamericana siguió funcionando. Pese a las dificultades, el SICA continuó funcionando en remoto y promovió una estrategia común contra la pandemia. Se continuó avanzando en la integración profunda, con la apertura del primer puesto fronterizo integrado entre El Salvador y Honduras; se estableció la *Estrategia Centroamericana de Facilitación del Comercio y Competitividad con énfasis en la Gestión Coordinada de fronteras*. En este sentido, se dieron resultados en el comercio intrarregional que aumentó pasando del 22,2% en 1995 al 29,5% en 2022 (un 7% en 1.960)²³.

No obstante, los avances en la integración económica siguen siendo limitados, y la integración política es más un desiderátum que una realidad. Las instituciones centroamericanas funcionan más como un *foro de diálogo*, de carácter intergubernamental que, como instituciones con capacidad de decisión real, y el único momento que, en las últimas décadas, se ha podido percibir un verdadero empuje a la integración (comercial, por supuesto), ha sido más producto de la firma de Tratados de Libre Comercio, en la que los países se vieron forzados a tener avances por los requerimientos de las contrapartes. Y por supuesto, la situación de conflicto social, política y económica, incluidas altos niveles de pobreza e inequidad, seguían latentes.

En ese sentido, quizás habría que establecer una estrategia de integración que estuviera realmente adaptada a la realidad centroamericana, en la que nos encontramos países de desarrollo medio-alto (Costa Rica, Panamá), con países de desarrollo medio-bajo (Nicaragua, Honduras), y una realidad económica, social y política preocupante. Quizás Centroamérica debería buscar su *propio modelo*, su propia estrategia: fuera de las tendencias habituales en un proceso de integración (desarrollismo, regionalismo abierto o nuevo regionalismo), Centroamérica ha ido evolucionando en diversas fases (influencia

21 En la misma, posteriormente, se una El Salvador. Para más información: <https://www.sica.int/iniciativas/aduanas>

22 Cfr., Pimentel Rodríguez, A. (2019), *Unión Aduanera y Facilitación del Comercio: Escenarios y Oportunidades para Centroamérica. Call for Papers*, Edición 2019. La integración Centroamericana y la Globalización Mundial. SIECA, Guatemala.

23 Sieca (2021). *60 años de la Integración*. Ciudad de Guatemala. Guatemala.

del modelo europeo en sus primeras etapas de los años 50²⁴, modelo CEPAL de desarrollo de la economía regional en los 60, modelo de regionalismo abierto en los años 90 con apertura de mercados, nuevo regionalismo en el 2000), pero los resultados, en general, no son los esperados para una integración (al menos la iniciada en 1991 con el Protocolo de Tegucigalpa), que debería haber logrado, después de tantas décadas, una Unión Económica realmente operativa (o una Unión Aduanera). Quizás el modelo, debería ser eso, un modelo propio, y verdaderamente, centroamericano²⁵.

II. Relación Unión Europea – Centroamérica: Desde los Diálogos de San José hasta la firma del Acuerdo de Asociación UE – Centroamérica (2012)

En el contexto de las guerras civiles en Centroamérica de los años 80 y los trabajos desarrollados para la búsqueda de la paz en la región por el Grupo de Contadora, los países de la entonces Comunidad Europea deciden unirse a estos países y otros organismos multilaterales para lograr el fin de los conflictos en la región. Así, los Ministros de Asuntos Exteriores de la Comunidad Europea, del Grupo de Contadora, el Representante de la Comisión de las Comunidades Europeas, los Ministros de Asuntos Exteriores de Centroamérica y el Observador de la Secretaría permanente del Tratado General de Integración Económica se reúnen en San José el 28 de septiembre de 1984 con una primera Declaración, en la se reafirman sus compromisos en la búsqueda de la paz, la democracia, la seguridad, y el desarrollo económico y social de la región. Este el punto de inicio de los llamados *Diálogos de San José*²⁶, en el que hubo 21 reuniones ministeriales y que duraron hasta el año 2005.

Hay que tener en cuenta que la motivación de la Unión Europea, además de su apuesta por la multilateralidad y de promover su influencia como una *potencia amable*²⁷ a nivel mundial, estaba marcada por los nuevos países que entraron en la

24 El modelo europeo, desarrollado por Jean Monnet, basado en crear autoridades supranacionales en materia económica y posteriormente el desarrollo a nivel político. Además, la influencia del modelo europeo es evidente, en tanto en cuenta las razones de la integración eran similares, en contextos de países que salían de guerras entre ellos y que la integración lo plantearon como un modelo de crecimiento y de búsqueda de la paz en sus regiones respectivas. Cfr., DUCCI, R. & OLIVI, B. (1969) *L'Europa incompiuta*. Pubblicazioni della società italiana per l'organizzazione internazionale. Padova, Italia. pp 315-325

25 Dejando de intentar imitar modelos lejanos de su realidad como el europeo. Algunos autores consideran, incluso, que el modelo de integración centroamericano tendría más similitudes con modelos de otras regiones como el de la ASEAN, en el sudeste asiático. Cfr., Ordóñez, J. (2019). Ensayos sobre la Integración Centroamericana en el siglo XXI. *Gobernanza e Integración en Centroamérica: un análisis comparado*. LAB.CA. Innovación + Políticas Públicas.

26 Cfr., Fernández Pinola, M. L., (2009). *Relaciones entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe (1980-2009)*. Boletín Informativo del CENSUD.

27 A diferencia del modelo desarrollado por Estados Unidos y la URSS durante la Guerra fría. En el momento del inicio de los Diálogos de San José, China comenzaba a potenciar su influencia fuera de Asia sólo de manera tímida.

Comunidad Económica Europea en 1.986, como España y Portugal, con profundos lazos históricos y culturales con la región.

El Diálogo se centró en los primeros momentos en promover la paz y la asistencia técnica y financiera a través, fundamentalmente, de proyectos de cooperación. Se establece un *Acuerdo marco de Cooperación* a través del Diálogo en 1985, se constituye una Comisión Mixta de Cooperación. El Acuerdo promueve específicamente el apoyar la integración centroamericana, como instrumento que mejorara las relaciones entre los países e impulsara la paz. En 1987, y dentro de los Diálogos, que estaban teniendo un carácter regular con varias reuniones anuales, se firma el *Procedimiento para establecer una paz duradera en Centroamérica*²⁸, y se establece un Plan para apoyar a la región a nivel económico en 1.990²⁹.

Los Diálogos coinciden en su evolución con los desarrollos del nuevo proceso de integración. Así, en 1992 Panamá y Belice entran formalmente en el proceso de integración coincidiendo con la firma del Protocolo de Tegucigalpa (1991) y el de Guatemala (1993) año en que se firma un nuevo Acuerdo Marco de Cooperación entre la Comunidad Económica Europea y Centroamérica. Poco a poco, los países centroamericanos van firmando sus Acuerdos de paz internos, y en este contexto, la UE decide reforzar aún más su apoyo a la región, especialmente en la parte económica y social: así, es como, en 1997, se establece por la CE unilateralmente *un régimen de preferencias arancelarias especiales* para los productos agrícolas centroamericanos similar al que tenían, por ejemplo, los países andinos (los conocidos como *Sistema de Preferencias Arancelarias*), y se aumentan las partidas para proyectos de cooperación en la región. Finalmente, los Diálogos tienen un punto culminante con la firma del *Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación* (diciembre de 2.003). El Acuerdo sienta las bases para el futuro Acuerdo de Asociación en los pilares de Diálogo Político y Cooperación, aunque con las dificultades (especialmente por circunstancias internas de la UE) de entrada en vigor: así, el Acuerdo de 1993 entró en vigor en 1999 y el firmado en 2003 en 2014³⁰.

El modelo de Diálogo de San José se acelera en su operatividad, con reuniones regulares semestrales y que ya abiertamente hablaban de iniciar unas negociaciones de un *futuro Acuerdo de Asociación*, tal como el que recientemente había firmado la región con Estados Unidos (CAFTA-RD). Precisamente, en mayo de 2004, y en el marco de la III Cumbre de América Latina, el Caribe y la Unión Europea, se firma la *Declaración de Guadalajara*, por la que ambas partes reafirman la necesidad de iniciar el proceso de negociación. En este sentido, otra coincidencia: en Diciembre de 2005, la ya Unión Europea aprueba el *Consenso Europeo para el Desarrollo (The European*

28 Para más información: <https://www.revistas.una.ac.cr/index.php/ri/article/view/7040>

29 Programa Especial de Cooperación Económica para Centroamérica (PEC).

30 Cfr., Del Pozo, P. C. (2022). El Acuerdo de Asociación entre la Unión Europea y Centroamérica: un potencial por explotar. *Documentos de trabajo (Fundación Carolina): Segunda época*, (6), 1.

*Consensus on Development*³¹). A través de este instrumento, la UE impulsa a nivel global el desarrollo sostenible a través de los *Objetivos de Desarrollo del Milenio (Millennium Development Goals)* estableciendo tres grandes pilares en los que centrarse para lograr estos objetivos: la cooperación³², el diálogo político, y el comercio. Justo los tres en que se basaría el futuro Acuerdo de Asociación.

La negociación del futuro Acuerdo de Asociación fue bastante ágil, iniciándose con la Primera Ronda en San José el 29 de junio de 2007 y finalizando, tras ocho rondas formales, incluidas reuniones paralelas y las de la Comisión Mixta Centroamérica – Unión Europea, con la *firma del Acuerdo de Asociación por ambas partes el 29 de junio de 2.012*. Las negociaciones sólo fueron interrumpidas temporalmente por la crisis política en Honduras del 2.009 producto de la destitución por el ejército de presidente Mel Zelaya³³. La negociación fue rápida en lo relativo a los pilares de Diálogo Político, con un articulado más corto y principios generales, y en el de Cooperación, en el que la amplia experiencia en proyectos de cooperación de la Unión Europea con Centroamérica hizo que se llegaran a un consenso rápido. A nivel del pilar de comercio, la contraparte centroamericana, logró resultados relevantes, como veremos a continuación, y demostró que la experiencia adquirida en la firma del CAFTA (y de los diversos Acuerdos firmados por los países con otros países y regiones).

El Acuerdo de Asociación consta de tres componentes: Diálogo Político, Cooperación y el de Comercio. En la práctica, el único que está funcionando provisionalmente es el de Comercio, dado que los de Diálogo Político y Cooperación no han sido ratificados por la parte europea hasta finales del año 2.023³⁴, por lo que en lo relativo a la parte política y de Cooperación se sigue aplicando el modelo establecido por el Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación de 2.003. El *pilar de Diálogo Político*, establece compromisos de diálogo en varios niveles y temas (Seguridad Ciudad, Buena gobernanza en materia fiscal, Medio Ambiente, migración, desarme, etc.), y tiene como referencia el trabajo desarrollado en los principales organismos multilaterales (Naciones Unidas), un elemento que siempre ha promovido la UE en los Tratados firmados con otras regiones y países: la *multilateralidad*.

En el pilar se estableció un mecanismo institucional para su funcionamiento, que nunca ha sido utilizado dado que el pilar no ha entrado en vigor, como ya comentamos. En la práctica, está conformado por Declaraciones y principios generales sin compromisos concretos, por lo que se podría considerar más una *declaración de intenciones*. Asimismo, es importante reseñar que los Acuerdos que se establecieron,

31 Para más información: <https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/summary/the-european-consensus-on-development.html>.

32 Un elemento a destacar: la UE, en el año 2005, era el principal financiador de cooperación a nivel mundial (55%) y el primero en la región centroamericana.

33 Cfr., Vargas, R. C. (2009). *Acuerdo de Asociación Centroamérica Unión Europea: Informe sobre estado de situación*. Informe sobre Estado de Situación. Friedrich Ebert Stiftung, Alemania.

34 En concreto, tras la aprobación del Acuerdo de Asociación del Parlamento regional de Valonia, en Bélgica.

coordinados por el Consejo de Asociación, deberían ser posteriormente ratificados por cada uno de los países de la Unión Europea y Centroamérica, lo cual dificultaba su operatividad.

El *pilar de Comercio*, el más amplio, presenta importantes avances para la parte centroamericana, por la consolidación del Sistema de Preferencias Arancelarias (SGP+)³⁵, el establecimiento de contingentes arancelarios sobre productos del interés de C.A. (ron, caña de azúcar, banano, etc.), y períodos de desgravación amplios (más de 15 años) para sectores sensibles de la economía centroamericana. Es un pilar sumamente *multilateral*, ya que todas las referencias van dirigidas a los Acuerdos en el entorno de la OMC (Organización Mundial de Comercio), especialmente el GATT³⁶. El tener como referencia al GATT habla de un acuerdo que da confianza y certidumbre de cara al exterior, y que, además, incluye otros elementos innovadores como referencias a la Contratación Pública y a la Propiedad Intelectual, entre otros.

Como elementos de mejora, este pilar gira, al menos a nivel conceptual y especialmente para la contraparte europea, entorno a la promesa del establecimiento de una Unión Aduanera centroamericana efectiva, en la que los productos europeos podrían entrar en un *mercado común*: en la práctica, y en la actualidad, esta Unión Aduanera aún no existe. Asimismo, la parte centroamericana debería haber presionado más atención a las subvenciones y subsidios europeos a determinados sectores sensibles para C.A. (lácteos, por ejemplo). Por último, y dadas las experiencias de aprovechamiento de otros Tratados anteriores (por ejemplo, el CAFTA), se debería por la parte centroamericana haber previsto una estrategia a largo plazo para que los exportadores centroamericanos fueran conscientes de los beneficios del Acuerdo. Esto por el momento, no se ha producido.

Un elemento relevante es que el texto del Acuerdo se sustrae el entendimiento que tiene la Unión Europea que estamos ante un Acuerdo entre dos bloques comerciales y políticos con niveles de desarrollo diferentes. En este sentido, la UE muestra una actitud pragmática y positiva en el que el mensaje final es, más que un acuerdo de iguales, un acuerdo de desiguales, en el que C.A. debería salir más beneficiada. Especialmente, por el tamaño ínfimo que significaba el mercado centroamericano para la UE.

A la postre, el *pilar de cooperación* reitera las grandes líneas maestras que ya estaba aplicando la UE en su relación con la región centroamericana y que, en el fondo, eran básicamente las mismas mencionadas en el Diálogo Político y en el pilar de comercio. El pilar de Cooperación también promueve apoyar a la integración regional y la búsqueda del desarrollo económico y sostenible en la región, y entre otros, presen-

35 Cfr., Herrera, O. M. (2014). *El Acuerdo de Asociación Unión Europea-Centroamérica: contenido, significado y valoración general*. Revista de Derecho Comunitario Europeo, 18(47), 181-204.

36 Es decir, el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994, que promovía el libre comercio y el conocido como regionalismo abierto. Su base es el Acuerdo sobre Aranceles Aduaneros y Comercio original, el conocido como GATT de 1947. Para más información: <https://www.worldtradelaw.net/document.php?id=uragreements/gatt.pdf>

taba una oportunidad para que la región presentara acciones de *manera proactiva* con el fin que, a través del pilar de Cooperación se financiaran proyectos que promovieran la integración y los objetivos establecidos en el Acuerdo³⁷. En la práctica, y por diversas razones (falta de una institucionalidad con medios técnicos suficientes, falta de una línea estratégica común entre los países, incluso una falta de estrategia común entre todas las instituciones de la integración), los fondos de cooperación han sido, en un porcentaje importante, ideas y proyectos surgidos del propio entendimiento de las necesidades de la región por parte de la UE y otros financiadores. Esto per se no significa que la cooperación implantada sea la menos conveniente, pero quizás debería haber más coordinación institucional por parte de la región.

Una pregunta final: ¿podrá el Acuerdo de Asociación apoyar de manera efectiva al *renacimiento* del proceso de integración regional, promover el desarrollo económico y social en la región centroamericana e incrementar el intercambio entre ambas regiones? En este sentido, es evidente que la Unión Europea es, tal como se sustrae de todas las negociaciones previas para la firma del Acuerdo, el principal promotor del proceso de integración regional como herramienta de desarrollo sustentable para la región en el propio Acuerdo, como una de las grandes soluciones a los problemas estructurales de la región.

III. El Acuerdo de Asociación y su apoyo al proceso de integración (2013-2019)

La implementación del Acuerdo de Asociación ha tenido efectos positivos en el incremento del intercambio comercial entre ambas regiones, aunque con un alcance limitado. Así, y de acuerdo a los análisis de la propia Comisión Europea³⁸, las exportaciones totales de CA a la UE aumentaron en 734 millones de euros en 2022, mientras que las importaciones aumentaron en 1.200 euros. Sin embargo, y pese a una mayor diversificación de las exportaciones centroamericanas a la UE, no se ha dado un aumento en las exportaciones en las grandes cadenas de valor globales.

Las tasas de utilización del Acuerdo han sido mucho mayores por parte de C.A. que de la contraparte europea, lo que demuestra que, a nivel europeo, falta un mayor apoyo por parte de la Comisión Europea y por parte de los países para promover el

³⁷ Cfr., Ramírez Díaz, R. R. (2012). *Análisis de la importancia del pilar cooperación entre la Unión Europea y Centroamérica en el marco del acuerdo de Asociación entre ambas regiones* (Disertación Doctoral, Universidad Centroamericana).

³⁸ Cfr., European Commission (Informes de 2022 y 2023), Impact of the implementation of part IV (Trade Pillar) of the EU-Central America Association Agreement

Acuerdo³⁹. Centroamérica, de acuerdo con las cifras europeas⁴⁰, tiene un superávit comercial desde el año 2.020, habiendo logrado que este llegase a los 100 millones de euros en el año 2.023. Debido al acuerdo, se han promovido proyectos de cooperación que han promovido la modernización de las Aduanas centroamericanas o los sistemas de la infraestructura de la calidad en la región, claves para poder cumplir con las barreras técnicas no arancelarias que impone el mercado altamente competitivo de la UE. Es decir, para Centroamérica respecto a la UE el éxito es evidente: cuando comparamos las cifras de 2.012 a 2.022, por ejemplo, se ha dado un crecimiento de un 154% de las importaciones europeas de Centroamérica y un 69% de las exportaciones europeas a la región.

Aunque todo ello es positivo para Centroamérica, la realidad es que, a nivel global, los cambios han sido menores. Para la Unión Europea, Centroamérica sigue sin suponer cifras importantes de Comercio⁴¹. No ha habido grandes cambios a niveles de los principales socios comerciales para C.A., dirigiéndose sus exportaciones en 2023 a EEUU (32,1%, principal socio comercial), a la propia Centroamérica (29,5%, segundo lugar) y siendo la Unión Europea el tercer socio comercial con un 14,4% de cuota⁴². Y lo más importante es que, en la práctica real, se sigue el mismo modelo de especialización tradicional: un 90% de las exportaciones europeas hacia Centroamérica. son de productos industriales y tres cuartas partes de las centroamericanas son productos agrícolas o de pesca⁴³.

A nivel del pilar de comercio, la institucionalidad (provisionalmente en vigor), desarrollada por el Acuerdo, sí funcionó. Así, hubo reuniones regulares de los principales Subcomités en el área comercial (Subcomité sobre Barreras Técnicas al Comercio, el Subcomité sobre Propiedad Intelectual, inició del Diálogo sobre Comercio y desarrollo sostenible, Subcomité sobre Medidas Sanitarias y Fitosanitarias, Subcomité sobre Acceso al Mercado para Bienes, etc.), y el Comité de Asociación coordinó de manera correcta los diferentes subcomités y todo lo relacionado con los temas de comercio, y siempre enfatizando el apoyo al propio proceso de integración⁴⁴.

A nivel de los pilares del Diálogo Político y Cooperación, los avances han sido limitados, especialmente teniendo en cuenta que los pilares no han entrado todavía en vigor, funcionando a través del mecanismo institucional creado por el Acuerdo de Diálogo y Cooperación en 2003.

39 Es importante recalcar este punto: Centroamérica, excepto para honrosas excepciones como España y otras antiguas potencias coloniales en la UE, sigue siendo una región periférica, sin un especial interés ni estratégico ni, sobre todo, económico.

40 EUROSTAT. Existen divergencias notorias en las cifras y estadísticas centroamericanas, centradas en la SIECA, y las proporcionadas por la UE

41 0,3% en 2.019. Fuente: Comisión Europea.

42 Cfr., Sieca (2023) Estado actual de la Integración Económica Centroamericana.

43 Cfr., Zabalo, P., Bidaurratzaga, A., Colom, A. (2019). Implicaciones para América Central del Acuerdo de Asociación con la Unión Europea. CIDOB. *Revista d'Afers Internacionals* .n.123, p. 225-247

44 Cfr. Comisión Europea. Report from the Commission to the European parliament and the council. Annual Report on the Implementation of Part IV of the EU – Central America Association Agreement. Informes desde el 2012. Información obtenida de: <https://circabc.europa.eu/ui/group/09242a36-a438-40fd-a7af>

A nivel de cooperación, la ayuda bilateral y regional proporcionada por la UE a la región se mantuvo estable. Así, en el período 2007-2013 fue de 34 millones para Costa Rica, 121 millones para El Salvador, 135 millones para Guatemala, 233 millones de euros para Honduras, 214 para Nicaragua y 38 millones para Panamá. Los presupuestos fueron similares en el período 2014-2020: la cooperación se eliminó para los países más desarrollados de la región (Panamá y Costa Rica⁴⁵), y se mantuvo en el resto con 149 millones para El Salvador, 187 millones para Guatemala, 235 para Honduras y 204 millones de euros para Nicaragua⁴⁶. Pese a la importancia de la cooperación recibida, siguió existiendo una falta de operatividad de las instituciones centroamericanas para presentar propuesta de cooperación emanadas directamente de los países y no propuestas directamente por la UE, y, además, no se percibió ningún refuerzo de las mismas en este sentido. Por último, el nivel de eficacia de la cooperación recibida, de resultados concretos, sigue siendo en algunas líneas dudoso⁴⁷.

A nivel de Diálogo Político, sumamente importante para la región, el mismo se ralentizó por poco interés de la UE en América Latina (así, desde 2015 se dejó de convocar la Reunión EU-CELAC, siendo la primera posterior en 2023)⁴⁸, entre otros, por la pérdida de interés de C.A. y Latinoamérica para la UE poniéndose el foco del interés europeo en otras regiones geográficas (Sudeste Asiático, los países vecinos del arco mediterráneo, etc.). Así mismo, el *estancamiento del proceso de integración regional* afectada por los contextos políticos y sociales en los países de la región, hizo que la Unión Europea perdiera interés en la región⁴⁹. Mientras tanto, Centroamérica entraba en un proceso de estancamiento, en el que, aunque la institucionalidad seguía funcionando, su falta de capacidad operativa y funcional, y la falta de fondos por parte de los países de la región, hacía que la institucionalidad fueran realmente centros de reunión (Foros) para los países e instituciones que gestionaban la cooperación internacional⁵⁰.

45 Ambos países, al ser PRMA (países de renta media-alta), dejaron de recibir asignaciones bilaterales del Instrumento de Cooperación al Desarrollo de la UE

46 Cfr., Comisión Europea, Dirección General de Asociaciones Internacionales, CAPUTO, E., DOSCH, J., García Femenía, A., ET AL., Evaluación de la cooperación al desarrollo regional de la Unión Europea con América Latina (2009-2017): informe final. Volumen 1, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2022, <https://data.europa.eu/doi/10.2841/6394>

47 Cfr., Lejtregger, M. (2022). Nuevas alianzas para el desarrollo: Claves para fortalecer la relación entre Centroamérica y la UE. *EU-LAC Policy Brief, EU-LAC Foundation, Hamburgo, septiembre.*

48 Cfr., Sanahuja, José Antonio (ed.) (2022). "Relanzar las relaciones entre América Latina y la Unión Europea: Autonomía estratégica, cooperación avanzada y recuperación digital, verde y social. uploads/2022/05/LibroRelanzarRelacionesALyUE.pdf

49 También hay que tener en cuenta que el foco de la cooperación se ha ido en los últimos años dirigiendo hacia los países del arco mediterráneo europeo vecinos de la Unión Europea, por el problema de la inmigración ilegal, a los países candidatos a convertirse en un futuro en miembros de la Unión Europea y al apoyo dado a los países de la Europa Oriental en el marco de la guerra de Ucrania.

50 Lamentablemente, por la falta de capacidad operativa y los problemas en la implementación de los proyectos de cooperación, algunos donantes han comenzado a subcontratar la gestión de sus proyectos a otros organismos multilaterales no propiamente centroamericanos (Banco Interamericano de Desarrollo, por ejemplo).

El Consejo de Asociación, como máximo órgano gestor del Acuerdo, funcionó de manera correcta, con la salvedad del problema de ratificación de los pilares de cooperación y políticos y con reuniones regulares, que incluyeron reuniones con la Sociedad Civil, entre otros.

La integración, tras la firma de los Acuerdos con el exterior antes mencionados, se fue poco a poco estancando. El elemento más destacable fue, como ya vimos, el proceso de la *Integración profunda*, pero fue una iniciativa puntual y se percibía una sensación de impasse en la región, agravada con el conflicto en Nicaragua en 2.018.

IV. La situación del proceso integracionista en la actualidad (2019-2024)

El proceso de integración centroamericano se vio, por añadidura, agravado por la llegada de la pandemia a la región. Pese a que la pandemia no fue especialmente lesiva con la región (el país más afectado fue Guatemala, con 20.283 muertos a 28 de marzo de 2.024⁵¹), la falta de infraestructuras tecnológicas para trabajar a distancia, y por supuesto, la falta de capacidad real de los países para enfrentarse a la misma, influyó muy negativamente al propio proceso.

Sin embargo, y pese a que los diferentes países realizaron compras de vacunas de manera unilateral con diferentes proveedores, también es cierto que la pandemia demostró que, en momentos de dificultad, la institucionalidad centroamericana era un elemento importante para solucionar los problemas comunes de la región y que sí era así percibida por los países de la región.

En esta línea, se dio una respuesta común importante ante la pandemia. Se crea, a través de la Secretaría de Integración Económica Centroamericana (SICA), un *Observatorio Regional SICA-COVID-19*⁵², y se implementa un *Plan de Contingencia frente al Coronavirus* (2020). Este Plan fue sumamente útil, a que permitió compras regionales de pruebas COVID-19, para todos los países miembros del SICA, por un valor de 1.900 millones de dólares. Una prueba clara del valor práctico que podía tener la institucionalidad centroamericana.

A nivel de instituciones, se vuelve a recalcar la falta real de contenido de las principales instituciones del sistema. En el caso del SIECA, que debiera ser el verdadero motor que acompañara a los países en las decisiones que toman en materia de comercio intrarregional, la realidad es que su funcionamiento operativo se basó en la financiación proveniente de varios organismos internacionales (muy especialmente, de la Unión Europea), como fueron, entre otros, el desarrollo de una plataforma

⁵¹ Para más información: <https://www.worldometers.info/coronavirus/>

⁵² Cfr., Murillo, R. S. G. (2021). COVID-19 en Centroamérica: ¿qué hemos aprendido ya dónde queremos llegar? *Revista Cubana de Higiene y Epidemiología*, 58.

digital para las Aduanas centroamericanas, la conocida como *Plataforma Digital de Comercio Centroamericana*⁵³.

En el caso del SICA, y pese a que la llegada del ex presidente de Guatemala Vinicio Cerezo promovió acciones importantes durante su mandato (2017-2021), como la estrategia de desarrollar un *Esquipulas III* para relanzar un nuevo proceso integracionista⁵⁴, o acciones para obtener nuevas fuentes de financiación externa para fortalecer el sistema, la realidad es que la institucionalidad carece de una capacidad orgánica decisoria, ante la falta de capacidad otorgada por los países. De alguna manera, el SICA ha funcionado como un foro o centro de reuniones para los países centroamericanos, de nuevo muy apoyado por la cooperación internacional, especialmente europea, y cuyo funcionamiento ha sido de manera recurrente limitado o, directamente, bloqueado, por los intereses de los países. Y por supuesto, el problema de falta de fondos, de aportaciones por parte de los países, ha mantenido.

Este *debilitamiento* de la integración regional tiene, entre otras razones, la falta de funcionalidad de los Acuerdos de Esquipulas, que buscaban promover la paz en la región⁵⁵. Además, los grandes promotores de la integración, como han sido la Unión Europea y los Estados Unidos, a través de los Acuerdos suscritos con la región (el CAFTA y el Ada), han ralentizado su apoyo a la integración regional, especialmente a través de proyectos de cooperación. La fragilidad institucional de cada uno de los países de la región, ha afectado al mantenimiento de la institucionalidad y a los avances en el proceso de integración en la región. Y todo ello, en un contexto de inestabilidad mundial por los conflictos en Ucrania, en Oriente Medio y la guerra velada entre China con Estados Unidos que hace que, Centroamérica, sea una región *periférica* en los intereses geoestratégicos mundiales.

Sin embargo, sí hay varios motivos reales para la esperanza, para un posible nuevo *integracionismo*, que, sobre todo, no vuelva a cometer los mismos errores del pasado, y que consiga verdaderos avances en la integración.

A nivel político, y paradójicamente por el conflicto de Ucrania, en el que la Unión Europea necesita nuevos socios internacionales que le apoyen en los foros multilaterales, regiones periféricas⁵⁶ como Latinoamérica, y concretamente Centroamérica, *vuelven a ser importantes*. Así, la Unión Europea vuelve a promover los encuentros con la región, y en la *III Cumbre CELAC - UE*, celebrada los días 17 y 18 de julio de

53 Cfr., Guzmán Villeda, A. L. (2021). *Percepción sobre el efecto de la implementación de una plataforma digital en el comercio transfronterizo terrestre de bienes entre Guatemala y Honduras*.

54 Cfr., Arriaza, R. S. (2023). Integración centroamericana, una (re) visión crítica y estratégica. *Revista Con-Secuencias*, 4-62.

55 Cfr., Del Pozo, P. C. (2022). América Central: fin de ciclo, ¿nuevos consensos? *Nueva Sociedad*, (300), 51-64.

56 Desde la perspectiva europea. Sólo como ejemplo del *interés* europeo en la región. En un país como Honduras, existen en la actualidad sólo tres Embajadas de países de la Unión Europea: Francia, Alemania y España. Debemos considerar que las recientes ampliaciones de la Unión Europea han añadido un número importante de países en la Europa central y Oriental sin ningún vínculo histórico, político e incluso económico con Centroamérica, lo que hace que la Europa *occidentalizada* y dirigida al Atlántico haya perdido peso.

2023, la UE logró la condena expresa de todos los países de la región a la invasión de Ucrania, con la excepción de Cuba. La UE se compromete, entre otros, a promover un ambicioso Programa de Cooperación, el *Global Gateway*⁵⁷, enfocado a promover capital privado y público para el desarrollo sostenible en la región, incluyendo transformación digital, educación, infraestructuras hospitalarias, energía, temas medioambientales, materias primas y cadenas de valor, entre otros. No sólo esto: entre bambalinas, y apoyado por el latinoamericanista Josep Borrell, Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad y Vicepresidente de la Comisión Europea, se desarrolla una agenda amplia de visitas a los países de la región, incluidos Centroamérica, y una posible apertura de una oficina europea para desarrollar las alianzas con Centroamérica y con la región latinoamericana.

Un elemento político aún más importante, que puede como mínimo volver a promover la cooperación europea en la región. El componente del Diálogo Político y el de Cooperación del Acuerdo de Asociación, que no había entrado en vigor por el Acuerdo de Asociación, ha sido recientemente ratificado (29 de noviembre de 2.023) por el Parlamento regional de Valonia ⁵⁸(Bélgica), por lo que hemos entrado en la cuenta atrás para que el Acuerdo de Asociación puede ser ejecutado en su totalidad⁵⁹. Esto hará que se abran nuevas áreas de relación con la Unión Europea, que como hemos comentado, ha sido quizás el principal apoyo de la integración regional fuera de los propios países.

A nivel de comercio, y pese a que la región ha logrado un superávit comercial desde el 2020 con la Unión Europea, y que ha llegado a 1000 millones en 2.023⁶⁰, con un crecimiento entre 2012 y 2022 de un 154% de las importaciones europeas a Centroamérica y, a su vez, de las exportaciones europeas a Centroamérica de un 69%. En cualquier caso, no hay que dejarse obnubilar por este dato: el mayor socio comercial de la región sigue siendo Estados Unidos, incluido en Inversión Extranjera Directa (IED), y, por tanto el objetivo europeo con el Acuerdo de Asociación que era, entre otros, el nivelar su relación comercial con la región respecto a la de su máximo competidor, los Estados Unidos, no se ha logrado⁶¹. En cualquier caso, las exportaciones han tenido un sesgo positivo para Centroamérica. Han pasado de representar un 13,5% del total de

57 Cfr., Heldt, E. C. (2023). Europe's Global Gateway: A New Instrument of Geopolitics. *Politics and Governance*, 11(4), 223-234.

58 Para más información: <https://www.lecho.be/economie-politique/europe/economie/la-belgique-sous-pression-pour-ratifier-deux-accords-de-libre-echange/10400766.html>

59 En la práctica real, el único componente que está siendo ejecutado es el pilar de comercio, que entró en vigor de manera provisional a los pocos meses de aprobado el Acuerdo de Asociación.

60 Fuente: Comisión Europea. Es relevante señalar que la información comercial suministrado por la región a través de la SIECA y otras instituciones no coincide, en muchos casos, con la información aportada por la Unión Europea.

61 Cfr., Nota *Ibidem* 43.

las exportaciones en 2.010 a un 15,8% en 2.021⁶².

No perdamos un punto importante de vista: la Unión Europea supone para Centroamérica un mercado de 448,4 millones de personas (2024) que, pese a la limitada oferta exportadora, centrada en materias primas, supone una oportunidad que Centroamérica debiera aprovechar.

V. Desafíos futuros en la relación en la UE y Centroamérica con relación al proceso de integración centroamericano

En un contexto de estancamiento del proceso de integración, y de falta de una hoja de ruta como existían en los tiempos del proceso de Esquipulas, la Unión Europea puede aprovecharse de la reciente ratificación del pilar de Diálogo Político y el de Cooperación del Acuerdo de Asociación para relanzar el Diálogo Político con la región, especialmente para apoyar en el proceso de relanzamiento, y por qué no decirlo, de reflexión, sobre hacia *dónde* se debe dirigir la integración centroamericana.

Primeramente, habría que definir el qué quieren realmente los países centroamericanos con el proceso de integración, considerando que el mismo se ha ido reevaluando constantemente desde la creación de la ODECA sin que parezca que se haya establecido un modelo con un sentido de permanencia. Resulta paradójico que, sin haber logrado unos resultados reseñables en desarrollo económico y social en la región, Centroamérica siga contando con un aparato institucional que, en muchos sentidos, es inspirado en el modelo de la Unión Europea, cuando la realidad económica y social de estos países en desarrollo es totalmente diferente. Incluso el *nuevo integracionismo* iniciado con el Protocolo de Tegucigalpa, ha vuelto a relanzar el mismo modelo de instituciones creadas con el ODECA con nuevos añadidos de un mayor ajuste institucional⁶³. Y todo ello se ha hecho con instituciones sin la suficiente capacidad financiera y operativa para ejercer sus funciones, y lo que es aún más preocupante: sin la capacidad real para toma de decisiones sin pasar previamente por el consenso de todos los países centroamericanos. Consenso que, como sabemos, es complicado de lograr, especialmente por la situación política de Centroamérica.

En un momento en el que los Estados Unidos tienen una mirada en política exterior más centrada en China y en Rusia, la Unión Europea podría incidir en esa reflexión para desarrollar, en conjunto y con el sistema centroamericano, una hoja de ruta propia y claramente autónoma de Centroamérica en su integración. Es evidente

62 Cfr., Cordero, M. (2023). *Contribución de la Unión Europea al desarrollo e integración de los países centroamericanos a través de los flujos de comercio e inversión, en el marco del Acuerdo de Asociación entre la Unión Europea y Centroamérica*. CEPAL y Naciones Unidas

63 Cfr., Nájera, R. (2019). *Ensayos sobre la Integración Centroamericana en el siglo XXI. De integración a Regionalismos: la necesidad de un nuevo enfoque en las relaciones internas de Centroamérica*. LAB.CA. Innovación + Políticas Públicas.

que Centroamérica debe, autónomamente, de dirigir su propio camino en el proceso de integración, pero también es cierto que, como en otras ocasiones, ese empuje hacia la integración ha venido más desde el exterior que de manera endógena⁶⁴.

Una herramienta útil en este sentido sería la propia dinámica de los proyectos de cooperación que la Unión Europea ha implementado en la región. Centrados en los últimos años en herramientas de apoyo al Acuerdo de Asociación y a la integración más *económica*⁶⁵, la cooperación también podría tener un elemento más *político* y de apoyo a la reformulación basada en la reflexión del marco institucional de la integración y de su dirección. En este sentido, iniciativas como el EURECA (*EU-Central America Partnership Facility*), y centrado en promover el proceso de integración a nivel global, y no solamente económico, es una iniciativa destacable⁶⁶. Por último, el recuperar ideas o modos de cooperación que alienten a los países a promoverla: por ejemplo, la idea planteada hace unos años por Nicaragua (y desestimada por la UE) de crear un Fondo de Desarrollo Económico, con aportación de la UE y de los países, y gestionado por el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) y cuyo propósito sería apoyar en la integración.

En cualquier caso, el principal desafío para la integración, y que debería ser planteado por la UE en los diversos Foros que tiene en la actualidad con Centroamérica⁶⁷, es establecer objetivos reales con respecto al proceso de integración. En la práctica, Centroamérica se ha unido en ese proceso integracionista por motivaciones locales de cada uno de los países en momentos puntuales⁶⁸, sin que haya habido un verdadero interés en estrategias a largo plazo una vez pasado ese *momentum* ha pasado⁶⁹.

Es evidente que la situación de turbulencia política, social y económica en la región debe seguir siendo un elemento que la UE debe apoyar en la búsqueda de soluciones a corto plazo. La inmigración ilegal persistente a los Estados Unidos, y últimamente, a la Unión Europea; la falta de oportunidades laborales y económicas; la violencia estructural que, últimamente está llegando a países de la región tradicionalmente más estables como Panamá o Costa Rica, son elementos que deben ser apoyados por la Unión Europea a través de proyectos de cooperación. Especialmente, porque esos países deben ser un elemento de apoyo en los foros multilaterales a los valores europeos, en un contexto de una vuelta al modelo de dictaduras, populismos y guerra fría a nivel mundial.

64 Un caso evidente es el proceso de integración de los años 50, que fue coordinado y promovido desde la CEPAL de Prebisch.

65 Por ejemplo, el Proyecto regional PRACAMS para modernizar el sistema de la infraestructura de la calidad centroamericana, o los proyectos de cooperación para la promoción de las exportaciones centroamericanas a la UE.

66 Para más información: <https://www.europeaidcontracts.com/ContractDetail.aspx?cl=2b0d16a5-e385-4182-b844-054604bea6e3&Demo=ok>

67 Por ejemplo, el Consejo de Asociación en el marco del Acuerdo de Asociación.

68 Por ejemplo, la necesidad de crecimiento económico en los años 50 tras la II Guerra Mundial, los conflictos militares de los años 80 y la búsqueda de su solución o, recientemente, la firma de Acuerdos con otras regiones (CAFTA, el propio Acuerdo Asociación), con el objetivo real de incrementar las exportaciones al extranjero.

69 Especialmente tras la firma de los diferentes Acuerdos de Comercio de los países de la región con el exterior.

Además de los desafíos políticos y de cooperación, y coincidente con el Acuerdo de Asociación, estaría el pilar de comercio. Centroamérica necesita fuentes de trabajo y un desarrollo económico sustentable, pero debido a su modelo económico actual basado en la exportación de materias primas y productos de las maquilas sin mayor valor añadido, las posibilidades con la Unión Europea son limitadas. Sin embargo, el apoyo al desarrollo de un modelo de atracción de inversiones, apoyado a través de programas de la UE como el Global Gateway, sí que podrían suponer un verdadero apoyo o una búsqueda de alternativas ante el deterioro de la situación regional.

En cualquier caso, el principal desafío actual es la situación política de la región. El contexto vuelve a recordar al del principio de los años 80, dificultades políticas e institucionales en países como Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua y un *centro americanización* de Costa Rica y Panamá⁷⁰. En ese contexto, la labor de la Unión Europea debería ser más política: la Unión Europea es predominantemente percibida en la región como una potencia amable, que promueve la cooperación en temas importantes para la región (Derechos Humanos, Cooperación Económica, Migración, etc.), pero sin un peso político lo suficiente recalable para influir a las élites políticas dirigentes en los países centroamericanos.

En este contexto, sería importante que Centroamérica (y su máximo aliado en la mejora del istmo, la Unión Europea), buscaran alternativas que reenfocaran la propia integración. Quizás una alternativa sería una integración más *realista*, con objetivos más pragmáticos e instituciones más acordes a la realidad centroamericana y a la voluntad objetiva de los países ante el proceso de integración, y que buscara no caer en las conocidas como las *trampas del desarrollo*: es decir, debilidades estructurales no solucionadas que están haciendo que regiones como Centroamérica nunca logren mayores sendas de desarrollo tanto a nivel general e inclusivos. En concreto, la OCDE y la CEPAL hablan de cuatro grandes trampas: la Trampa de la productividad (que para alcanzar mayores niveles de productividad se necesitan estructuras económicas más diversificadas y productos y servicios más sofisticados, lo cual no se da en C.A.); la Trampa institucional, por la que se necesitan mejores instituciones para dar confianza a todo el sistema y a las aspiraciones de la sociedad; la Trampa de la Vulnerabilidad Social (que para romperla, necesita que el ingreso poco fijo en C.A. y la escasa protección social su economía tengan más empleos formales⁹, y finalmente, la Trampa Ambiental, que requiere que para que haya un desarrollo sostenible, se avance en economías con bajas emisiones de carbono. Quizás ésa es la línea que debería analizar la región.

Este artículo no pretende sugerir que la Unión Europea debiera tomar el rol que tuvo los Estados Unidos de intervención política y militar, pero quizás sí que debería

70 Nos referimos a que en ambos países se están dando turbulencias políticas y sociales que no eran tan habituales como en el resto de la región. Así, en Costa Rica han aumentado los niveles de delincuencia (el año 2023 ha sido de mayor criminalidad en su historia: <https://www.vozdeamerica.com/a/costa-rica-cierra-2023-como-el-anio-mas-violento-de-su-historia/7421977.html>) mientras que en Panamá ha aumentado la conflictividad social (<https://theconversation.com/las-cinco-crisis-de-panama-187398>).

desarrollar una estrategia política más activa de apoyo a la democratización y facilitación a la misma en la región. El rol que ha desarrollado la UE de apoyo a la sociedad civil es excelente, pero quizás se deberían enfocar más recursos y esfuerzo en la búsqueda de mejoras de la situación política en la región, como hizo, por ejemplo, en la época de los Diálogos de San José. Quizás un Diálogos de San José II podría ser una alternativa.

En este contexto, el mensaje lanzado por Josep Borrell en su discurso ante el Parlamento Europeo sobre la crisis política que sufría Guatemala ante la posesión del presidente Bernardo Arévalo y las dificultades que estaba teniendo podría ser un modelo de mayor proactividad ante la realidad centroamericana:

“Estamos comprometidos con el apoyo a la democracia en Guatemala, que es fundamental para preservar la estabilidad política y económica del país y su desarrollo inclusivo y sostenible. Son estos principios [los] que desde la Unión Europea estamos dispuestos a defender, y a colaborar con la administración del futuro presidente Bernardo Arévalo, en beneficio del principio democrático y de la prosperidad del pueblo guatemalteco. Es lo que acabo de transmitirle personalmente y es lo que pido al Parlamento Europeo que apoye”⁷¹

Conclusiones

La integración centroamericana ha sido un proceso que ha ayudado a, en una región periférica, mejorar las condiciones de vida de la población y promover un crecimiento económico relevante. En este sentido, se ha promovido y desarrollado un mercado de carácter regional, que es ahora mismo junto a EEUU y la UE importante para la economía de la región, y que ha permitido reforzar la idea de centro americanidad, de formar una sola región. Además, la institucionalidad desarrollada ha permitido potenciar el papel de la región a nivel internacional y promover la cooperación en la región, promoviendo su desarrollo.

Sin embargo, y pese al apoyo dado por diferentes instituciones (CEPAL, BID, etc.) y por supuesto la propia Unión Europea, éste no se ha traducido en un desarrollo sostenible y palpable de la región. De hecho, la situación parece haber empeorado en los últimos años con un incremento de la pobreza, de las desigualdades, y, sobre todo, con una continua inestabilidad la región.

La Unión Europea, y muy especialmente desde el inicio de las guerras civiles de los años 80 en la región, se ha convertido en una potencia *amiga* de la región. Centrado su apoyo en un primer momento en la promoción de la paz y la democracia en la

71 Discurso de Josep Borrell ante el Parlamento Europeo del 12.12.2023, extraído de: https://www.eeas.europa.eu/eeas/guatemala-ep-plenary-speech-high-representativevice-president-josep-borrell-situation-after_en?s=187

región, posteriormente la relación, especialmente a través de los Diálogos de San José, ha evolucionado en una relación en la que la Cooperación europea ha sido importante para el desarrollo de la región, con un fin de promoción de la integración centroamericana, y que se ha concretado, finalmente en el Acuerdo de Asociación de 2.012, que incluye un diálogo político, de cooperación y de comercio, abriendo el mercado europeo a los productos, bienes y servicios centroamericanos.

Pese a este apoyo de la Unión Europea, que ha sido muy importante, tanto a nivel financiero como de apoyo político y comercial, ni la integración centroamericana ha culminado, situándose en un impasse, ni se ha dado el desarrollo económico y sustentable que se esperaba en la región. Es más: en los últimos años, la situación en la región ha empeorado, con mayores niveles de corrupción, pobreza y, sobre todo, inestabilidad continua.

Partiendo del axioma que el proceso de integración es positivo para la región, con oportunidades de desarrollo, pero que no eliminará per se los problemas de una región pobre y periférica como Centroamérica, quizás la Unión Europea debería apoyar en un proceso de reflexión (por ejemplo, a través del Diálogo Político), sobre qué quiere Centroamérica realmente ser: es evidente que los países no apoyan en la misma manera el proceso integracionista, y que una hoja de ruta debería buscar primeramente objetivos comunes, consensuados por todos los países, y que fueran asumidos plenamente por sus sociedades. La integración ha sido, en este sentido, muchas veces llena de declaraciones sin contenido práctico a posteriori, que por acciones prácticas y con objetivos logrados. En este sentido, sí que hay buenas prácticas en la región que pueden mostrarnos el camino a seguir: el proceso de integración profunda, promovido por Honduras, Guatemala y El Salvador, nos muestran un ejemplo que, cuando los países centroamericanos tienen un objetivo común, se pueden lograr resultados esperanzadores.

En el contexto actual, la entrada en vigor en los próximos meses del pilar de diálogo político y el de Cooperación del Acuerdo de Asociación entre la Unión Europea y Centroamérica puede ser un acicate para relanzar las relaciones entre ambas regiones, y muy especialmente, como una justificación para que la Unión Europea apoye a la región en su reflexión de hacia dónde quiere dirigirse, qué quiere ser.

La región debe ser honesta consigo misma, y, sobre todo, ser pragmática: su realidad quizás puede necesitar un proceso más lento, o más limitado de integración, pero con resultados reales y concretos, que sean percibidos por sus sociedades. La mayor enseñanza en este sentido es que, cuando los países centroamericanos han querido por propia voluntad, lograr algo en común, los resultados han sido positivos. Quizás lo que deben hacer es eso: buscar un modelo propio, centroamericano, y que sea asumido por todos.

Finalmente, un elemento importante a reseñar: la propia integración, el análisis del propio proceso de integración, debería ser promovido a nivel científico. Desde el estancamiento del proceso de integración tras la firma del Acuerdo de Asociación entre la UE y Centroamérica, la investigación científica ha disminuido, con honrosas excepciones (Caldentey, Díaz Barrado, Aguilera, Padilla). En este sentido, uno de los grandes problemas de la investigación de la integración a nivel actual es, precisamente,

la falta de referentes, por lo que se debería promover su investigación, especialmente a nivel de las propias Universidades centroamericanas.

Anexos

Dada la importancia de la visión centro americanista, incluimos unas entrevistas a importante centro americanistas (y nacionales de países de C.A.) que estudian en la actualidad las consecuencias del proceso de integración.

Entrevista con el Presidente y Doctor Vinicio Cerezo⁷²

- *Como máximo adalid de la integración, especialmente teniendo en cuenta que hacen más de 30 años de la firma del Protocolo de Tegucigalpa ¿cómo ve el momento actual de la integración?*

La integración centroamericana ha pasado por diversas etapas en más de seis décadas. La firma del Protocolo de Tegucigalpa se da gracias al impulso político que representaron los Acuerdos de Paz de Esquipulas, los cuales no sólo contribuyeron con la pacificación y democratización de la región sino también en pro del desarrollo con el rescate y promoción de la integración desde una dinámica multidimensional y ya no sólo con una visión económica.

El liderazgo político ha marcado siempre la diferencia. Creo que en este momento los Presidentes están muy concentrados en su realidad interna y prestando poca atención a la integración centroamericana. Siempre se ha necesitado que sea al menos un Presidente en funciones que impulse con más fuerza y determinación la agenda regional para que las cosas avancen. Sin embargo, a pesar de ello, el SICA con todo y las dificultades, avanza en los temas intersectoriales y es una realidad, aún limitada eso sí, en la vida de la gente.

- *Una de las principales críticas a la integración es la falta de compromiso real de algunos países de llevarla a cabo, especialmente por la falta de apoyo financiero hacia las instituciones del sistema, especialmente el SG-SICA y la SIECA: ¿cuál es su opinión al respecto?*

Nuestro problema de fondo es el diseño del proceso de integración, es por ello que el financiamiento es muy limitado para el sistema en general. Por eso cuando estuve de

72 Máximo exponente de la integración centroamericana, y sin duda, padre de la integración centroamericana en los últimos 20 años. Fue presidente de Guatemala (1986-1991) promoviendo la democracia en la región y en su país y logrando promover la democracia y la paz en el conocido como proceso de paz (sufriendo varios atentados e intentonas de golpes de estado). En este sentido, Fue Secretario General del Sistema de Integración Centroamericana, en un momento muy complicado para la región, por la llegada del COVID 19 y el estancamiento del proceso integracionista, en el que reforzó la integración, pese a todas sus dificultades. Doctor honoris causa por la Universidad Católica de Nicaragua, por su apoyo a la paz, la democracia y el proceso de integración centroamericana.

Secretario General impulsamos una transformación funcional que permitiría no sólo una reflexión a fondo de la región que queremos y con ellos el proceso de integración que necesitamos sino también que lo que está en la mesa funcione bien. La SG-SICA tiene una alta responsabilidad intersectorial en el proceso de integración y únicamente cuenta con el 10% del presupuesto total que se destina al proceso. Por otro lado, no todos los países integran la SIECA, hemos tenido no sólo una integración a varias velocidades sino más bien a la carta, cada país ha decidido a qué pertenecer y qué no como si fuese un supermercado.

- *¿Considera que el modelo de decisión establecido en el SICA para la adopción de decisiones debería ser modificado o mejorado? Nos referimos al modelo por consenso (Artículo 21 del Protocolo de Tegucigalpa: En el Consejo de Ministros, cada Estado Miembro tendrá sólo un voto. Las decisiones sobre cuestiones de fondo deberán ser adoptadas por consenso. Cuando haya duda sobre si una decisión es de fondo o de procedimiento, se resolverá por mayoría de votos”: ¿no cree que eso ha podido limitar el proceso de integración?*

Todas las decisiones, los modelos que se han establecido son fruto de un contexto particular de la época. Un país un voto es lo razonable para que, sin importar, el tamaño de la economía u otras asimetrías todos los países miembros estén en igualdad de condiciones, sin embargo, cuando el consenso se convierte en veto es un problema y un obstáculo. Además, en materia de toma de decisión no todas las instancias o instituciones que conforman el SICA toman decisiones de la misma forma, ese es otro problema a resolver.

- *¿Considera que sería una alternativa a valorar la reorganización, reformulación e incluso, en algunos casos, la fusión y-o eliminación de algunas instituciones de la integración, buscando un modelo más simple y adaptado a la realidad de países pequeños y una región en vías de desarrollo?*

Parte de tener claridad en la región que queremos es también para enfocarnos en el proceso y en el Sistema que necesitamos para construir esa región. Creo que hay algunas instancias que son importantes, pero no todos los países tienen el mismo compromiso con esos temas, otras que no tienen financiamiento y otras que ni reglamento. Otro de los avances que dejamos en la SG-SICA fue todo el proceso para determinar el “Universo Institucional del SICA” para que, tomando en cuenta una serie de variables, los Estados miembros tomaran decisiones en cuanto a la institucionalidad. Hay instancias que mueren lentamente por falta de financiamiento, en ese caso, si los países no están dispuestos a financiarlas ¿Para qué se han creado?

- *¿Cómo considera que es el rol que la Unión Europea, como uno de los principales apoyos al proceso de integración, debería tomar en la región en el futuro, especialmente a nivel político?*

La Unión Europea es uno de nuestros principales socios. Para nadie es sorpresa que aunque nosotros en Centroamérica empezamos antes con nuestro proceso de integración, la guerra y otros factores políticos nos impidieron avanzar y nos quedamos atrás. Siempre vemos con ilusión y añoranza hacia la UE como ejemplo en muchas cosas, quizás en términos institucionales principalmente por el diseño del proceso que es supranacional en Europa e intergubernamental en Centroamérica, tengamos muchas diferencias que

inciden definitivamente en los resultados, sin hablar del tema del presupuesto que es un abismo considerable. Sin embargo, la UE ha estado presente siempre para Centroamérica, así ha sido en la construcción de la paz, en la democratización y, por supuesto, en la integración centroamericana.

No obstante, es importante señalar que en la asignación de fondos de cooperación en el periodo 2021-2027 Centroamérica y Latinoamérica en general quedamos hasta abajo en la lista de prioridades con la menor asignación presupuestaria, eso nos da una lectura que no podemos obviar. No solamente culpa de la UE, sino también culpa nuestra, de complejas y tensas situaciones en la región, debemos todos trabajar más para fortalecer la relación.

La UE ha sido siempre un socio sólido para la región y debemos profundizar esa relación de forma regional y también bilateral en el marco no sólo del Acuerdo de Asociación que contempla varios pilares sino con todos los instrumentos que podamos en una época tan compleja como la que vivimos.

Entrevista con el Doctor Jonathan Ordóñez⁷³

- ¿Cómo ve el momento actual de la integración?

El proceso de integración en Centroamérica puede entenderse desde muchas perspectivas. Usualmente, cuando se habla de integración entendemos, al menos, dos aspectos: una integración económica (que incluye el mercado centroamericano, una libre de comercio, y ahora una unión aduanera imperfecta); y una integración política, que se reduce a un diálogo político a nivel gubernamental.

En la actualidad, el proceso político (entendido desde el Protocolo de Tegucigalpa) ha intentado adaptarse a las realidades de cada uno de los países, con algunos aciertos importantes (gestión de la cooperación) y otros problemas de fondo (ej. En la actualidad no hay un Secretario General del SICA por falta de consensos). La integración en Centroamérica, por lo tanto, se encuentra en un periodo de estagnación, con un problema de consenso aún por resolver, y con un sistema que se ha limitado a resolver gestiones administrativas, y no de fondo.

- Una de las principales críticas a la integración es la falta de compromiso real de algunos países de llevarla a cabo, especialmente por la falta de apoyo financiero hacia las instituciones del sistema, especialmente el SG-SICA y la SIECA: ¿cuál es su opinión al respecto?

Es cierto. La cooperación internacional ha sido la que ha llevado a cabo los proyectos que maneja la Secretaría General. Con la asignación presupuestaria de los países, sólo se puede cubrir los salarios de los funcionarios. Esto deja claro que el proceso de integración se ha

73 El Doctor Ordóñez es una de las máximas referencias a nivel centroamericano de lo que podemos denominar el nuevo integracionismo. Fundador del LAB-CA y con amplia experiencia en el proceso de integración en diferentes instituciones (SIECA, SICA, etc.), es una de las referencias actuales, de esa nueva generación de integracionistas centroamericanos (en este caso, nicaragüense), que buscan a nivel académico nuevas fórmulas que promuevan la integración. De ahí la importancia de incluir esta entrevista.

manejado desde la agenda de la cooperación, y no desde las necesidades concretas de los países. La falta de compromiso se debe a muchas cosas: una de ellas es que la integración ha traído beneficios desiguales a los países (El Salvador es el que más se ha beneficiado con la Unión Aduanera) o bien que algunos países no reconocen todas las instituciones (Costa Rica y Panamá con el caso del PARLACEN o la Corte Centroamericana de Justicia).

- ¿Considera que el modelo de decisión establecido en el SICA para la adopción de decisiones debería ser modificado o mejorado? Nos referimos al modelo por consenso (Artículo 21 del Protocolo de Tegucigalpa: En el Consejo de Ministros, cada Estado Miembro tendrá sólo un voto. Las decisiones sobre cuestiones de fondo deberán ser adoptadas por consenso. Cuando haya duda sobre si una decisión es de fondo o de procedimiento, se resolverá por mayoría de votos”: ¿no cree que eso ha podido limitar el proceso de integración?

Absolutamente. Las formas de toma de decisiones tienen que cambiar si el SICA quiere ser funcional. Los consensos no sólo son políticamente difíciles, sino que técnicamente incoherentes. La ausencia de un secretario general (a lo que llamo “el fenómeno de la silla vacía”) es un producto de la falta de consenso que, a su vez, es síntoma de algo más profundo. Sin embargo, esto sólo es válido si asumimos que el consenso es lo que hará el proceso operativo (que tampoco es el caso). Sin embargo, la toma de decisiones sea probablemente el aspecto operativo más importante, porque de eso depende que el resto de las acciones sean ejecutadas (proyectos, cosas administrativas, etc.)

- ¿Considera que sería una alternativa a valorar la reorganización, reformulación e incluso, en algunos casos, la fusión y/o eliminación de algunas instituciones de la integración, buscando un modelo más simple y adaptado a la realidad de países pequeños y una región en vías de desarrollo?

Sí. Sin embargo, aunque se hagan propuestas de reformas, no se concretarán sin voluntad política. Existen al menos dos o tres intentos de reformas que se han implementado, pero ninguna de ellas se ha formalizado, precisamente porque no hay continuidad ni consenso a nivel político. Muchas de las instituciones han perdido la razón de ser porque muchas fueron creadas para pacificar a la región en momentos de guerra. Una vez la guerra terminó, estas instituciones han buscado, siempre a través de la cooperación, de cómo subsistir. El Parlamento Centroamericano (PARLACEN) sea probablemente el mejor ejemplo.

- ¿Cómo considera que es el rol que la Unión Europea, como uno de los principales apoyos al proceso de integración, debería tomar en la región en el futuro, especialmente a nivel político?

La cooperación europea sea probablemente el más importante apoyo que ha tenido la integración Centroamericana desde su formación. A nivel político, me da la impresión que Europa está siempre a la espera de que Centroamérica defina una agenda, para luego brindar apoyo. Lo ha sido desde incluso antes de la firma de los Acuerdos de Asociación. Europa por el momento no puede hacer nada mientras el problema del secretario general no se resuelva. Probablemente siga habiendo cooperación bilateral promovida desde las Delegaciones o desde las embajadas, pero eso pone en entredicho la efectividad (o incluso la necesidad) de un sistema de integración.

Referencias Bibliográficas

- ARRIAZA, R. S. (2.023). Integración centro-americana, una (re) visión crítica y estratégica. *Revista Con-Secuencias*, 4-62.
- ARAVENA, F. R. (1989). El proceso de Esquipulas: el desarrollo conceptual y los mecanismos operativos. *Estudios Internacionales*, 22(86), 224-247.
- ARRIAZA, R. S. (2.023). Integración centro-americana, una (re) visión crítica y estratégica. *Revista Con-Secuencias*, 4-62.
- BAUMANN, R. (2.009). Integración regional-la importancia de una geometría variable y de pasos paralelos.
- CEPAL, N. (2019). *Perspectivas económicas de América Latina 2019: desarrollo en transición*. CEPAL.
- COMISIÓN EUROPEA (2.007). Documento de Estrategia Regional para América Central 2007-2013. Extraído de: https://publications.europa.eu/resource/cellar/b31dc869-062d-4b42-9fd2-90f32fad-ce90.0004.02/DOC_2
- COMISIÓN EUROPEA (Informes de 2022 y 2023), Impact of the implementation of part IV (Trade Pillar) of the EU-Central America Association Agreement
- COMISIÓN EUROPEA, Dirección General de Asociaciones Internacionales, CAPUTO, E., DOSCH, J., GARCÍA FEMENÍA, A., ET AL., Evaluación de la cooperación al desarrollo regional de la Unión Europea con América Latina (2009-2017): informe final. Volumen 1, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2022, <https://data.europa.eu/doi/10.2841/6394>
- CORDERO, M. (2.023). Contribución de la Unión Europea al desarrollo e integración de los países centroamericanos a través de los flujos de comercio e inversión, en el marco del Acuerdo de Asociación entre la Unión Europea y Centroamérica. CEPAL y Naciones Unidas.
- DEL POZO, P. C. (2.022). El Acuerdo de Asociación entre la Unión Europea y Centroamérica: un potencial por explorar. Documentos de trabajo (Fundación Carolina): Segunda época, (6), 1.
- DEL POZO, P. C. (2.022). América Central: fin de ciclo, ¿nuevos consensos?. *Nueva Sociedad*, (300), 51-64.
- DUCCI, R. & OLIVI, B. (1.969) *L'Europa incompiuta*. Pubblicazioni della società italiana per l'organizzazione internazionale. Padova, Italia. pp 315-325
- GARCÍA, O. (2.019). La Memoria de la Mal llamada 'Guerra del Fútbol. *Iberoamericana – Nordic Journal of Latin American and Caribbean Studies*. 48(1), pp. 67-76. DOI: <https://doi.org/10.16993/iberoamericana.420>
- GUZMÁN VILLEDA, A. L. (2.021). Percepción sobre el efecto de la implementación de una plataforma digital en el comercio transfronterizo terrestre de bienes entre Guatemala y Honduras.
- HELDT, E. C. (2.023). Europe's Global Gateway: A New Instrument of Geopolitics. *Politics and Governance*, 11(4), 223-234.
- HERNÁNDEZ, J. G. (2.020). Los procesos de integración regional en Europa y América Latina (1951-2007). *Revista de estudios europeos*, (75), 350-364
- HERRERA, O. M. (2.014). El Acuerdo de Asociación Unión Europea-Centroamérica: contenido, significado y valoración general. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 18(47), 181-204.
- LEJTREGGER, M. (2.022). Nuevas alianzas para el desarrollo: Claves para fortalecer la relación entre Centroamérica y la UE. *EU-LAC Policy Brief*, EU-LAC Foundation, Hamburgo, septiembre.
- LÓPEZ, J. (Julio-septiembre 2.020). Raúl Prebisch y el pensamiento estructuralista latinoamericano. *Problemas de Desarrollo*. *Revista Latinoamericana de Economía*, Vol. 51, núm. 202.
- MURILLO, R. S. G. (2.021). COVID-19 en Centroamérica: ¿qué hemos aprendido ya dónde queremos llegar?. *Revista Cu-*

- bana de Higiene y Epidemiología, 58.
- NÁJERA, R. (2019). Ensayos sobre la Integración Centroamericana en el siglo XXI. De integración a Regionalismos: la necesidad de un nuevo enfoque en las relaciones internas de Centroamérica. LAB.CA. Innovación + Políticas Públicas.
- ORDÓÑEZ, J. (2019). Ensayos sobre la Integración Centroamericana en el siglo XXI. Gobernanza e Integración en Centroamérica: un análisis comparado. LAB. CA. Innovación + Políticas Públicas.
- PÉREZ GAITÁN, C. R. (2013). Análisis del aprovechamiento del CAFTA-DR en Centroamérica. SIECA. Ciudad de Guatemala.
- PIMENTEL RODRÍGUEZ, A. (2019), Unión Aduanera y Facilitación del Comercio: Escenarios y Oportunidades para Centroamérica. Call for Papers, Edición 2019. La integración Centroamericana y la Globalización Mundial. SIECA, Guatemala.
- RAMÍREZ DÍAZ, R. R. (2012). Análisis de la importancia del pilar cooperación entre la Unión Europea y Centroamérica en el marco del acuerdo de Asociación entre ambas regiones (Doctoral Dissertation, Universidad Centroamericana).
- SANAHUJA, JOSÉ ANTONIO (ed.) (2022). "Relanzar las relaciones entre América Latina y la Unión Europea: Autonomía estratégica, cooperación avanzada y recuperación digital, verde y social.
- SIECA (2021). 60 años de la Integración. Ciudad de Guatemala. Guatemala.
- SIECA (2023) Estado actual de la Integración Económica Centroamericana.
- SOLANO MUÑOZ E., (2009). La República Centroamericana en la visión de Salvador Mendieta y el Partido Unionista. Cit. pág. 44. Revista de Historia de América, Número 141
- VARGAS, R. C. (2009). Acuerdo de Asociación Centroamérica Unión Europea: Informe sobre estado de situación. Informe sobre Estado de Situación. Friedrich Ebert Stiftung, Alemania.
- ZABALO, (2019). P., BIDAURRATZAGA, A., COLOM, A. Implicaciones para América Central del Acuerdo de Asociación con la Unión Europea. Revista CIDOB d'Àfers Internacionals n.123, p. 225-247