

La integración económica del SICA frente a los ODS

Carlos Alberto Cerda Gaitán*

Resumen

Este trabajo toma en consideración el debate vigente del impacto de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en las economías, principalmente desde los procesos de integración económica y su vinculación al actual orden mundial. La integración económica en Centroamérica cuenta con dos instrumentos formales de desarrollo (ALIDES y los Cinco Pilares de la Integración), asimismo, hoy en día se encuentra en proceso de gestación la Agenda Estratégica Priorizada. A pesar de la existencia de dichos instrumentos, es importante hacer una evaluación de su comportamiento y nivel de ejecución, especialmente, en un momento donde los ODS se configuran como uno de los consensos mundiales más concretos. El punto es cómo dichos ODS pueden promover el cumplimiento de los objetivos de desarrollo aplicados al proceso de integración económica de Centroamérica. Mediante el paradigma fenomenológico de la investigación, se hacen deducciones interpretativas desde tres momentos: el estudio de las estructuras fenoménicas, el análisis de lo fenomenológico y, finalmente, desde los encuadramientos dominantes.

Palabras claves: ODS, integración económica de Centroamérica, ALIDES, Cinco Pilares, Agenda Estratégica Priorizada, globalización, orden mundial.

Abstract

This paper takes into consideration the current debate regarding the impact of the Sustainable Development Goals (SDGs) on economies, mainly from economic integration processes and their connection to the current world order. Economic integration in Central America has two formal development instruments (ALIDES and the Five Integration Pillars), and, today, a Prioritized Strategic Agenda is being create. Despite the existence of these instruments, it is important to evaluate their performance and level of execution, especially when the SDGs are conceived as one of the most concrete global consensus. The point is how SDGs can promote the fulfillment of the development objectives applied to Central America's economic integration process. By means of the phenomenological research paradigm, interpretative deductions are made from three moments: the study of phenomenal structures, the analysis of the phenomenological method and, finally, from the undercover dominance.

Keywords: SDG, Central America economic integration, ALIDES, Five pillars, Prioritized Strategic Agenda, globalization, global order.

* Maestría en Integración Centroamericana y Desarrollo (II Ed.), UCA-Nicaragua, UCA-El Salvador, y URL-Guatemala. Licenciado en Derecho, UCA-Nicaragua. Miembro del Grupo de Reflexión sobre Integración y Desarrollo en América Latina y Europa (Grídale). Email: cc.academico2018@gmail.com. Recibido: 9 de abril de 2018; 5 de mayo de 2018 (modificaciones). Aceptado: 10 de junio de 2018.

Introducción

El objetivo del presente trabajo es discurrir alrededor de la siguiente cuestión: “¿Cuál es la situación del proceso de integración económica del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) frente a la Agenda 2030? Este propósito encuentra justificación en dos elementos fundamentales: (1) el SICA ya tiene una experiencia en la formulación y puesta en marcha de una serie de objetivos de desarrollo concretados a través de diversos instrumentos normativos, de impacto en la integración económica, y, (2) los ODS, en general, y en particular para los procesos de integración, guardan silencio sobre las estructuras económicas subyacentes necesarias para alcanzar los mismos, principalmente en lo que respecta a la reducción de la desigualdad.

El presente artículo puede ser constituido como una perspectiva *sui géneris* en el debate vigente sobre la situación de los procesos de integración económica frente a los ODS, especialmente, en el actual contexto y orden mundial. Para responder a la cuestión antes citada, este estudio ha sido influenciado por el método fenomenológico de la investigación y, a su efecto, observa la siguiente ruta:

- **Estudio de las estructuras fenoménicas.** En este apartado se realiza un estudio desde tres niveles estructurales: global, latinoamericano y regional, el cual persigue poner en perspectiva el orden mundial y su impacto directo en el proceso de la integración económica de Centroamérica.
- **Análisis fenomenológico.** Aquí se pretende describir el aparato conceptual, y su comportamiento (desde diversos momentos), relativo a los objetivos de desarrollo que han sido planteados desde y para la integración económica de Centroamérica, asimismo, se pone en evidencia su vinculación con los ODS.
- **Recepción de los criterios y opiniones de expertos en el proceso de la integración económica de Centroamérica (encubrimientos dominantes).** El lector encontrará en esta sección aportes, que no están a simple vista del fenómeno, desde tres ejes temáticos: fortalezas, debilidades y oportunidades de la integración económica frente a los ODS. Se podrá notar la coincidencia de criterios, asimismo, temas que dividen el debate, tal es el caso de la percepción alrededor de los mecanismos de toma de decisiones de la institucionalidad regional.

En observancia con el método de investigación, cada apartado señalado cuenta con una sección de resumen e interpretación posible del fenómeno, los cuales se configuran en fundamento de las conclusiones y recomendaciones que se plantean al final de este trabajo.

Método y estado del arte

La cuestión “¿Cuál es la situación del proceso de integración económica del SICA frente a la Agenda 2030 en el actual orden mundial?” se responde con el método fenomenológico (paradigma heideggeriano), desde tres categorías analíticas: en primer lugar, estructuras fenoménicas (contextualización); en segundo lugar, abordaje de lo fenomenológico (modo-tiempo del aparato conceptual); y, en tercer lugar, síntesis de la situación de la integración económica frente a los ODS, derivada de entrevistas a expertas/os, seleccionados conforme el criterio “intencionado”.

Se cuenta con estudios sobre la integración regional y el desarrollo sostenible (Álvarez, 2016; Bergoing, 2001; Borbón, 2009; Bulmer-Thomas y Kincaid, 2001; Caldentey, 2000; Hünneimyer, 2004; Ocampo, 2005; Radl, 2000; Rodas-Martini, 2004; Sunkel, 1998; Umaña, 1999; Villacorta, 2002). Do Santos (2010) plantea un análisis sobre la economía mundial y los procesos de integración económica. No obstante, son escasos los estudios científicos sobre los ODS vinculados a la integración económica en la realidad del 2018, y más, los relacionados con la integración económica centroamericana.

Marco de referencia: el SICA y la integración económica

El SICA fue constituido el 13 de diciembre de 1991, mediante la suscripción del Protocolo a la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA) o Protocolo de Tegucigalpa, el cual reformó la Carta de la ODECA, suscrita originalmente en San Salvador, El Salvador, el 14 de octubre de 1951 (SICA, 2018). En el área económica, la integración abarca los temas referentes a la infraestructura, en los que se incluye el transporte, la energía y minas, y telecomunicaciones; la política macroeconómica, la cual abarca la financiera, monetaria, fiscal y cambiaria; la integración económica regional; el desarrollo científico y tecnológico; la agricultura, ganadería y pesca; el desarrollo turístico; la política comercial externa; y el desarrollo industrial. Este subsistema se compone de cuatro órganos técnico-administrativos, diversas instituciones especializadas y de un órgano de asesoría. Este subsistema está regido por el Protocolo del Tratado General de Integración Centroamericana, del cual sólo forman parte Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá (Cordero, 2017).

Estructuras fenoménicas

En este apartado se realiza un estudio desde tres niveles estructurales: global, latinoamericano y regional, el cual persigue poner en perspectiva el orden mundial y su impacto directo en el proceso de la integración económica de Centroamérica, a partir de temáticas relacionadas con los ODS.

Estructura a nivel global

Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible

Los ODS nacen con el propósito de crear un conjunto de objetivos mundiales relacionados con los desafíos ambientales, políticos y económicos con que se enfrenta el mundo. Los objetivos se identifican como una confluencia de distintos flujos de trabajo de las Naciones Unidas atendidos de diversas maneras por expertos en políticas y figuras políticas en las últimas décadas. Las fuentes incluyen la Declaración del Milenio de 2000 y los Objetivos de Desarrollo del Milenio, pero también la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo de 1992, los Informes sobre Desarrollo Humano de 1990 y el Informe Brundtland de 1987 (Palmer, 2015).

Los ODS tienen alcance mundial y están centrados en cinco elementos fundamentales: la gente, el planeta, la paz, la prosperidad y la colaboración. Los ODS traen aparejado el planteamiento de que el desarrollo debe ser sostenible desde el punto de vista económico, social y ambiental (FMI, 2016). A continuación se describe cada uno de los objetivos: (1) Poner fin a la pobreza en todas sus formas y en

todo el mundo; (2) poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible; (3) garantizar una vida sana y promover el bienestar de todos a todas las edades; (4) garantizar una educación inclusiva y equitativa de calidad y promover oportunidades de aprendizaje permanente para todos; (5) lograr la igualdad de género y empoderar a todas las mujeres y las niñas; (6) garantizar la disponibilidad y la gestión sostenible del agua y el saneamiento para todos; (7) garantizar el acceso a una energía asequible, fiable, sostenible y moderna para todos; (8) promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos; (9) construir infraestructuras resilientes, promover la industrialización inclusiva y sostenible y fomentar la innovación; (10) reducir la desigualdad en los países y entre ellos; (11) lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles; (12) garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles; (13) adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos; (14) conservar y utilizar sosteniblemente los océanos, los mares y los recursos marinos para el desarrollo sostenible; (15) proteger, restablecer y promover el uso sostenible de los ecosistemas terrestres, gestionar sosteniblemente los bosques, luchar contra la desertificación, detener e invertir la degradación de las tierras y detener la pérdida de biodiversidad; (16) promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y construir a todos los niveles instituciones eficaces e inclusivas que rindan cuentas, y, (17) fortalecer los medios de implementación y revitalizar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible.

A pesar de la trascendencia del consenso mundial que concretizan los objetivos, éstos guardan silencio sobre las estructuras económicas subyacentes necesarias para alcanzar algunos de los objetivos, en particular la reducción de la desigualdad. Es probable que las estructuras y políticas económicas existentes den como resultado un alejamiento del logro de este objetivo. No existe una verdadera integración de los objetivos económicos y de sostenibilidad. El objetivo de promover el crecimiento económico debe estar seriamente calificado para los países de ingresos medios y altos, si se quieren alcanzar los objetivos de sostenibilidad, en particular sobre las emisiones de carbono. Esto requiere que el crecimiento económico solo se promueva si se puede garantizar la sostenibilidad, o que el crecimiento se redefina como crecimiento ecológico para que la promoción del crecimiento económico y la consecución de la sostenibilidad sean coherentes (Stewart, 2015).

Gobernanza global, regionalismo y escenarios futuros

La gobernanza global efectiva edifica el orden mundial y ayuda a los estados soberanos a construir el orden interno. Así, la gobernanza efectiva del estado-nación evita el desorden interno y previene el desbordamiento de la externalidad negativa en los sistemas internacionales (Zhimin, 2016). Sin embargo, para unos, hoy en día existe una deconstrucción del estado-nación y una desagregación de la economía política mixta; el socialismo se hace presente en los niveles superiores (alivio de la contaminación global) y el capitalismo se utiliza en los niveles bajos para aliviar la pobreza (Craig, 2010).

A nivel global, se identifica cuatro crisis que amenazan la estabilidad del mundo: la crisis del cambio climático global, con mayores emisiones de carbono; la crisis estructural del sistema financiero mundial que continúa existiendo después de la crisis mundial 2007-2008; el incremento de seguidores islámicos que actualmente están tratando de establecer un califato entre Siria e Irak; y, finalmente, el riesgo de una guerra nuclear en el medio Este (Peters, 2016).

En la reflexión, no se puede obviar la valoración dicotómica sobre la globalización. Por un lado, existe la idea de que la globalización asegura la convivencia armónica, la prosperidad compartida y la solidaridad humana, así como una dinámica multi e intercultural, mayor y más diversa, por otro lado, se valora como un factor excluyente y divisivo, y sus beneficios macroeconómicos y macropolíticos favorecen a sectores minoritarios y desfavorecen a los mayoritarios (Valdés-Ugalde, 2015). Al margen de la valoración anterior, lo cierto es que la globalización trae consigo los peligros que resultan del fracaso de los gobiernos para administrar los mercados de manera efectiva. La lucha entre los gobiernos, por un lado, y los mercados, por otro, define la nueva realidad, y los gobiernos necesitarán encontrar nuevas formas de cooperar y construir instituciones regionales y globales para gestionar esta lucha. Para que los beneficios de los mercados globalizados se realicen y se mantengan, se necesitarán nuevas negociaciones sociales entre los países industrializados y los países en desarrollo, y se deberán diseñar nuevos mecanismos institucionales internacionales (Ikenberry, 1998).

El regionalismo, un concepto de la economía política internacional, implica formas en que se da nacimiento a instituciones regionales, que van desde la cooperación internacional hasta sistemas de integración altamente formalizadas. Se trata de un proyecto impulsado por las instancias gubernamentales desde el plano de las negociaciones y tratados (Goltermann, Lohaus, Spielau, & Striebinger, 2012). El nuevo regionalismo está emergiendo en un contexto posterior a la Guerra Fría, donde las economías nacionales están superando sus propias políticas nacionales. Se trata de un fenómeno mundial, dado que todo proceso particular de regionalización impacta de forma sistémica en regiones vinculadas en todo el mundo. En este nuevo regionalismo, hay “macro-regiones” o “regiones del mundo”; esto implica, que no solo las redes económicas, sino también sociales y culturales se están desarrollando más rápidamente que la cooperación política formal a nivel regional (Hettne, 1994).

Frente a esto, ¿cuáles pueden ser los estadios futuros, del orden mundial, para el regionalismo? Como un ejercicio elemental de prospectiva, se ha identificado tres escenarios futuros posibles del orden mundial: un futuro multipolar, un futuro multi-socio y un futuro multi-cultural; todos ellos tienen en común que se centran principalmente en el papel y perspectivas futuras del actual orden internacional liberal y todos anticipan un sistema internacional más diverso compuesto por nuevos, emergentes y grandes poderes, sin embargo, difieren en dos cuestiones importantes: cómo se produce y mantiene el orden, y cuál es el papel de liderazgo dentro de ese orden. La narrativa multipolar recuerda el pasado, la narrativa de múltiples socios busca extender el presente en el futuro y la narrativa multi-cultural se ve profundamente en un futuro verdaderamente diferente (Flockhart, 2016).

Economía global y desarrollo inclusivo

En este momento hay condiciones para implementar reformas estructurales encaminadas a estimular el producto potencial y lograr un crecimiento más inclusivo; es imperativo asegurar la resiliencia financiera, la cooperación multilateral sigue siendo vital para garantizar la recuperación mundial. Por otro lado, el aumento de las barreras al comercio y la realineación regulatoria, en el contexto de estas negociaciones o en otros casos, afectarían negativamente la inversión internacional y reducirían la eficiencia de la producción, arrastrando a la baja el crecimiento potencial en las economías avanzadas, emergentes y en desarrollo. Si no se logra un crecimiento más inclusivo y si se ahondan los

desequilibrios externos en algunos países, como Estados Unidos, podrían intensificarse las presiones a favor de políticas aislacionistas (Fondo Monetario Internacional, 2018).

Estructura a nivel de Latinoamérica

Aspectos políticos, económicos y de integración

La democracia política, en proceso de construcción en Latinoamérica, tan llena de avatares y debilidades que se originan tanto en el interior de la sociedad como en el Estado mismo, ha fundado ya serias dudas acerca de sus bondades prácticas. La instauración de gobiernos civiles, libremente electos y en su inmensa mayoría pertenecientes a partidos que experimentaron en la oposición los rigores de la intolerancia, parece no ser suficiente. La desconfianza hacia la política se traslada como desconfianza hacia la democracia (Torres-Rivas, 1993). La integración económica no es ajena a esta realidad.

Desde 1960, los intentos latinoamericanos de regionalismo han pasado por distintas fases. Más notablemente, han tendido a divergir a través del espacio, dando lugar gradualmente a bloques separados que parecen fragmentar América del Sur, América Central y América del Norte. Además, dentro y a través de estas regiones coexisten varios proyectos superpuestos. Hay una dinámica de regionalismo segmentado con resultados poco claros, si no, desordenados. Esta situación, vinculada a la evolución del contexto global, podría estar indicando que el regionalismo en Latinoamérica ha llegado a su punto máximo, más allá del cual puede ser difícil lograr un mayor progreso. De ello, se obtienen dos conclusiones: primero, la integración económica se está convirtiendo en un fenómeno geográficamente difuso en lugar de uno regional; segundo, el regionalismo sigue siendo una política exterior convincente, pero sus causas, metas y resultados ya no son lo que solían ser (Malamud & Gardini, 2012; Sanahuja, 2008).

No obstante lo anterior, hoy en día existen al menos tres ejes de integración más o menos identificados: el eje de regionalismo abierto (referente: Tratado de Libre Comercio de América del Norte [TLCAN]), en el cual se promueve un espacio comercial preferencial que no se hace a expensas del sistema multilateral del comercio, sin embargo, carece de instrumentos para el fomento de la transformación productiva con equidad; el eje revisionista (referente: Mercado Común del Sur [Mercosur]), donde existen elementos típicos del regionalismo abierto, sin embargo, carece de una agenda de integración profunda, con ausencia de mecanismos para avanzar en la integración social y productiva. Éste último punto, actualmente se encuentra en revisión; y, el eje anti-sistémico (referente: Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América [ALBA]), que representa un modelo de integración anti-capitalista y anti-imperialista; se basa en la solidaridad, la complementariedad y la cooperación. Es un elemento de lucha mundial contra el capitalismo. En el eje (1) “Regionalismo abierto”, se opta por un modelo de regionalismo estratégico, el cual se caracteriza por los siguientes elementos: apertura de la región integrada a la economía internacional, administración coherente del proceso de globalización, y, creación de alianzas entre el Estado-nación y empresas multinacionales o empresas nacionales que han comenzado el proceso de internacionalización. En el eje (2) “Revisionista”, hay una transformación de un modelo de regionalismo estratégico, a un híbrido que incluye elementos de los modelos de regionalismo social y productivo. El primero concibe la integración no solo como un mecanismo para construir un espacio comercial, sino también, como un espacio para construir y aplicar una política social regional. El segundo opta por fomentar un desarrollo industrial conjunto y la unificación de las

economías sobre la base del principio de solidaridad, se promueve un crecimiento desde dentro. En el eje (3) “Anti-sistémico”, aunque se proponen políticas propias del modelo de regionalismo social y del productivo, antes descritos, se concibe como un modelo no capitalista (Briceño Ruiz, 2013).

Desde un plano económico y de riesgos políticos, se prevé que la recuperación económica se fortalezca en Latinoamérica. Este cambio se atribuye a la mejora de las perspectivas de México, que se beneficiará del fortalecimiento de la demanda estadounidense, el afianzamiento de la recuperación de Brasil y los efectos favorables del alza de precios de las materias primas y la distensión de las condiciones financieras en algunos países de materia primas. La economía venezolana continuará en baja. No obstante lo anterior, la incertidumbre política podría dar lugar a riesgos en torno a la implementación de reformas o a la posibilidad de que los programas de políticas se reorienten, por ejemplo, en el contexto de las inminentes elecciones que celebrarán varios países, como Brasil, Colombia y México (Fondo Monetario Internacional, 2018).

Hay propuestas diversas y, a veces, antagónicas para el futuro: primacía de la agenda política (menor atención a la agenda económica y comercial); retorno a la agenda de desarrollo (centrada en la liberalización comercial); protagonismo de los actores estatales (frente al protagonismo de los actores privados), énfasis a la agenda positiva de la integración (creación de instituciones y políticas comunes), mayor preocupación por las dimensiones sociales (objetivos de desarrollo sostenible), mayor atención a los cuellos de botella y las carencias de infraestructura regional, más énfasis en la seguridad energética, búsqueda de fórmulas para promover una mayor participación y legitimación social de los procesos de integración. Los países latinoamericanos se enfrentan a un dilema esencial: si la integración regional sigue centrada en una agenda básicamente comercial, se tornará irrelevante; si, por el contrario, se reorienta hacia una agenda de políticas comunes de apoyo a la transformación productiva y la competitividad internacional, a promover la estabilidad económica y política y la gobernanza democrática, a la provisión de bienes públicos regionales, o a la seguridad energética, ayudará eficazmente a la región a afrontar los desafíos de la globalización (Sanahuja, 2008).

Una de las propuestas destacables es el “regionalismo estratégico”, pero “revisado”, que se puede convertir en una respuesta funcional a la situación de fragmentación que vive actualmente el regionalismo latinoamericano, haciendo converger, en la medida de lo posible, los intereses nacionales y los internacionales. En el ámbito económico y comercial mantendrían los objetivos de apertura e inserción internacional al tiempo que sería sensible a la defensa de los intereses de los sectores estratégicos de los países miembros. En el ámbito político, se ofrecería, fundamentalmente, como instrumento de política exterior; y en el ámbito multidimensional atendería las problemáticas sociales comunes de los países socios, fomentaría la construcción de una narrativa compartida que diera lugar a la construcción de procesos de medio y largo plazo o a la apertura de espacios de promoción de los valores comunes (Caldentey del Pozo & Santos Carrillo, 2014).

Desarrollo inclusivo en Latinoamérica

En Latinoamérica la desigualdad opera en dos esferas: socioeconómica y cultural. En cuanto a la esfera socioeconómica, hay serios desafíos en la capacidad que tiene el ingreso familiar para cubrir las necesidades de las familias; muchos de los hogares de menos recursos aún habitan viviendas en condiciones deficitarias; la percepción de inseguridad y temor es generalizada, y mayor en los grupos sociales de ingresos bajos; y la carencia de servicios sociales afecta a todos los grupos de la sociedad. En

cuanto a la esfera cultural, hay una distribución desigual en las responsabilidades y las tareas en el seno de las familias; hay desigualdades de género, sobrecarga que experimentan las mujeres en las labores de ayuda y con las tareas que la división sexual del trabajo cuidado impone al pleno desarrollo de las mujeres; los servicios educativos y de salud, están teniendo un menor respaldo financiero público y, por tanto, se observa que pierden terreno frente a soluciones que ofrece el mercado (Infante, 2011).

Estructura a nivel de la integración centroamericana

Como se advirtió anteriormente, los ODS forman un todo y están conectados por vínculos y relaciones de causa y efecto. En la dimensión económica y en relación con Centroamérica se aspira, desde la plataforma del desarrollo, a una transformación de la matriz productiva hacia sectores de alto valor agregado y productividad que se reflejen en una mejora en la calidad de los empleos y con ello en los niveles de ingresos y acceso a la protección social de los individuos, destacando con ello los siguientes aspectos: i) la inserción laboral con trabajo decente, derechos plenos y remuneraciones adecuadas, y ii) un mayor equilibrio entre las remuneraciones al trabajo y al capital, incrementando los salarios (Soto de la Rosa, Marinho, Lamotte, & Arcos, 2017); algo que puede ser compatible con la esencia misma de la integración económica del SICA, la cual se ha fijado como meta alcanzar el desarrollo económico, social, equitativo y sostenible de los países centroamericanos, mediante un proceso gradual y justo que permita la transformación y modernización de sus estructuras productivas, sociales y tecnológicas, eleve la competitividad y logre una reinserción eficiente y dinámica de Centroamérica en la economía internacional (Miranda, 2013).

Los paradigmas en la integración centroamericana: breve recorrido histórico

A manera de recorrido por el tiempo, en 1951 había dos paradigmas dominantes: (1) el programa de integración económica: libre comercio e industrialización, y, (2) ODECA, un arreglo institucional para las relaciones intrarregionales. En 1972, surge el paradigma de la integración económica y desarrollo integrado, incorporando la dimensión social. En 1976, se hace presente el paradigma de la creación de una comunidad económica y social centroamericana (1976). Luego, a partir de un punto de reinención, surge, en 1990 el paradigma del SICA: la integración definida como instituciones comunes. Finalmente, en 1993, surge el paradigma de la integración económica regional más integración a la economía mundial: regionalismo abierto (Nájera, 2017).

Subsistema económico: radiografía y gestión

El Protocolo al Tratado General de la Integración Económica Centroamericana (1960), conocido como Protocolo de Guatemala (1993) es el marco jurídico del subsistema económico, que coordina la Secretaría de Integración Económica Centroamericana (SIECA). Los Estados partes del proyecto de integración económica se han comprometido a lograr de manera voluntaria, gradual, complementaria y progresiva la unión económica centroamericana, cuyos avances deben responder a las necesidades de los países que integran la región; proceso que se lleva a la práctica sobre los siguientes fundamentos: (1) la integración económica regional es un medio para maximizar las opciones de desarrollo de los países centroamericanos y vincularlos más provechosa y efectivamente con la economía internacional; (2) se define como un proceso gradual, complementario y flexible de aproximación de voluntades y políticas; (3) el cual se impulsará mediante la coordinación, armonización y convergencia de las políticas

económicas, negociaciones comerciales extraregionales, infraestructura y servicios, con el fin de lograr la concreción de las diferentes etapas de la integración; (4) y se regula por el Protocolo de Guatemala, en el marco del ordenamiento jurídico e institucional del SICA, pudiendo también desarrollarse mediante instrumentos complementarios y derivados (Miranda, 2013).

En lo que concierne la integración económica y financiera, la negociación de TLC, y en particular el Acuerdo de Asociación con la Unión Europea han dominado la agenda; esto ha permitido mayor participación y presencia subregional en los flujos internacionales de comercio. En particular, la negociación en bloque de estos últimos dos tratados favoreció un acercamiento y homologación de normas entre los países de Centroamérica y dio un nuevo impulso al proceso de conformación de la unión aduanera. Se han enfocado esfuerzos a fin de avanzar con el establecimiento de la unión aduanera subregional, además de emular los esfuerzos realizados por El Salvador, Guatemala y Honduras en esta materia. Los avances logrados en la definición del Plan de Inversiones y Financiamiento para Centroamérica, Panamá y República Dominicana, son el resultado de una interacción positiva entre los ministerios o secretarías de finanzas o hacienda, y los organismos multilaterales especializados: BID, BM, BCIE y FMI (Pellandra & Fuentes, 2011).

Hay tres acciones reconocidas como esenciales para el avance de las iniciativas centroamericanas a favor del fortalecimiento del comercio, como herramienta para avanzar en la agenda del desarrollo de la región: en primer lugar, el énfasis en la coordinación interinstitucional entre entidades que atienden el comercio; en segundo lugar, la búsqueda de sinergias con otras políticas comerciales implementadas de forma simultánea, y, en tercer lugar, la renovación de una alianza estratégica con el sector privado (Barrueto, 2017).

Sin embargo, lo más importante desde el punto de vista del crecimiento económico regional, es que las economías de la región no tienden a converger en términos del producto interno bruto (PIB) por habitante. Más aún, hay indicadores que sugieren que estas brechas no solo no tienden a reducirse, sino que podrían agravarse en el futuro de no actuarse con prontitud en contra de los elementos que las condicionan. La divergencia del ingreso por habitante en los países de la región plantea un desafío a los responsables de la toma de decisiones en Centroamérica, no solo por los objetivos compartidos de búsqueda de bienestar y equidad, que son parte de la mayoría de las declaraciones políticas de alto nivel de la región, sino además porque estas brechas, de profundizarse o incluso mantenerse, podrían tender a generar efectos negativos sobre la viabilidad de una agenda compartida (Herrero Acosta, 2004); en este sentido, ver la Tabla 1.

Aunado a lo anterior, hay que considerar los factores genéricos que impactan negativamente en el desarrollo del proceso de integración: ausencia de países con capacidad de invertir en beneficio del conjunto (países locomotoras del proceso); la falta de liderazgo regional, las recurrentes crisis políticas, y, los desastres provocados por eventos naturales, que impactan social y económicamente a la región de forma frecuente (Pérez, 2010).

Tabla 1: Índice de Desarrollo Inclusivo aplicado a los países miembros del SICA (2017 versus 2018)¹

Estado	2017			2018		
	Ranking	Puntuación	Dinámica	Ranking	Puntuación	Dinámica
Belice	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d
Costa Rica	9	4.47	Estable	12	4.32	Retrocede lento
El Salvador	41	4.00	Avanza lento	35	3.96	Avanza lento
Guatemala	46	3.83	Avanza lento	44	3.70	Avanza lento
Honduras	48	3.67	Retrocede lento	46	3.61	Estable
Nicaragua	32	4.08	Avanza lento	29	4.05	Avanza lento
Panamá	8	4.52	Avanza lento	6	4.54	Avanza lento
República Dominicana	28	4.14	Estable	21	4.19	Avanza lento

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos globales presentados en “The inclusive growth and development report 2017” y “The inclusive development index 2018: Summary and data highlights” (World Economic Forum, 2017, 2018). Para el término “s/d”: sin dato.

Resumen e interpretación posible de las estructuras fenoménicas: deducciones posibles a partir del sustento científico antes expuesto

Para concluir este apartado, se hace un esfuerzo de síntesis interpretativa desde la tarima de las conexiones categoriales identificadas en las estructuras fenoménicas expuestas, la cual pretende rastrear el contexto de cómo se da el fenómeno y lo explicitable del mismo en diversos niveles: global-latinoamericano-regional. El planeta concertó un horizonte común, adoptó formalmente una lista de objetivos que, de lograrse, suponen mejores condiciones de vida para la raza humana. Este acuerdo global no es nuevo, pero constituye un signo de consolidación en los consensos mundiales. Los objetivos abordan diversas temáticas, entre ellos, el desarrollo económico. Los objetivos son genéricos y no constituyen una receta en sí mismos, son un puerto de llegada, y el camino a dicho puerto, aún no es claro, porque cada nación es una realidad específica, y ya no se diga de las regiones integradas. El estado-nación cada día se debilita, la soberanía se enfrenta a un sinnúmero e infinito de mecanismos de influencia internacional. El mundo, en general, está interconectado, la voz institucional y ciudadana pueden hacerse escuchar a la distancia de un clic. Sin embargo, también las crisis y conflictos vividos en el escenario global pueden tocar a la puerta de los hogares, traspasan, a una velocidad sin precedentes, las estructuras gubernamentales tradicionalmente conocidas, a través del vehículo de la globalización. Las estructuras gubernamentales libran una batalla a diario contra el mercado, o viceversa, el mercado se enfrenta a las estructuras gubernamentales tradicionales. Aunque hay un acuerdo global sobre los temas a seguir como meta futura, no hay claridad sobre los escenarios futuros, porque todo cambia muy rápido. Un día pueden sonar los tambores de guerra y al otro, la celebración de un diálogo entre líderes que tienen en sus manos la suerte de la paz y el conflicto nuclear del planeta. Hay que aplaudir que existe cierto convencimiento de que el desarrollo económico hoy en día, tiene y debe ir de la mano de

¹ El Índice de Desarrollo Inclusivo contempla tres indicadores genéricos: crecimiento y desarrollo, inclusión y sostenibilidad. Para el indicador crecimiento, se analiza: producto interno bruto (per cápita), empleo, productividad laboral y esperanza de vida saludable. Para el indicador inclusión, se calcula: media del ingreso familiar, índice de pobreza, ingreso Gini e índice de riqueza Gini. Finalmente, para el indicador sostenibilidad, se estudia: ahorro neto, deuda pública, tasa de dependencia e intensidad de carbono.

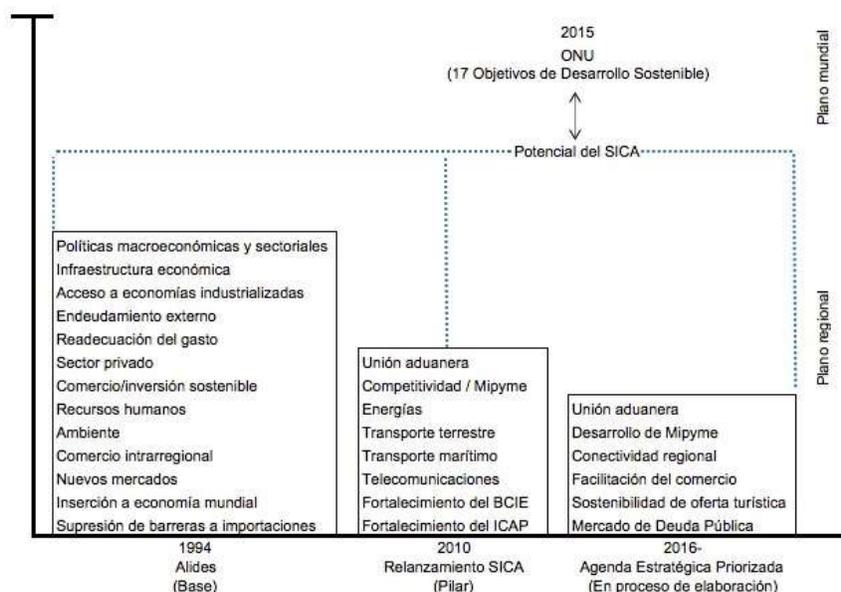
un crecimiento inclusivo, es decir, la idea y acción del progreso no puede dar la espalda a los tradicionalmente excluidos. En el nivel latinoamericano, no se ha precisado con exactitud una propuesta futura en el campo de la integración, como se ha narrado, hay opciones complementarias y antagónicas; por un lado, iniciativas que persiguen profundizar el camino recorrido, y, por otro lado, iniciativas que pretenden abrir nuevos senderos, obviando, sino atacando, los paradigmas de integración llevados a la práctica al día de hoy. En medio de esta confusión, surge como luz la idea de un regionalismo estratégico revisado, como posible respuesta funcional a la fragmentación latinoamericana, y, sobre todo, a la desigualdad que azota a esta parte del continente americano.

En el nivel de la integración centroamericana, persiste en el ideario y discurso, académico e institucional, el paradigma del regionalismo abierto que ha encontrado cierta fórmula para sobrevivir: una llamada coordinación interinstitucional, sinergias entre políticas y alianzas renovadas con el sector privado centroamericano, el cual teme ser arrasado por las grandes y globales empresas. En este contexto, la integración económica en Centroamérica se enfrenta con factores limitantes multidimensionales, que incluyen los desastres naturales y, fundamentalmente, un crecimiento económico dispar por parte de los países miembros, pero también, con un abanico de oportunidades para consolidarse, tal y como se verá en los próximos apartados.

Lo fenomenológico

En este apartado se pretende describir el aparato conceptual, y su comportamiento (desde diversos momentos), relativo a los objetivos de desarrollo planteados desde y para la integración económica de Centroamérica, asimismo, se pone en evidencia su vinculación con los ODS.

Figura 1: aparato conceptual aplicado a la integración económica del SICA en materia de desarrollo



Fuente: Elaboración propia.

Primer momento: Alianza para el Desarrollo Sostenible de Centroamérica (ALIDES)

ALIDES (1994) se configura como una iniciativa integral centroamericana en lo político, moral, económico, social y ecológico, que se concreta en un programa de acciones. En materia de integración económica, ALIDES propone: (1) promover una estrategia de desarrollo sostenible; (2) promover políticas de reducción de desequilibrios intrarregionales; (3) elevar las tasas de crecimiento económico; (4) buscar soluciones conjuntas al tratamiento de la deuda; (5) armonizar regionalmente las políticas macroeconómicas y sectoriales; (6) estimular inversiones y procesos productivos sostenibles; (7) promover un amplio estudio y debate sobre las reformas económicas e institucionales; (8) fomentar y desarrollar el turismo ecológico sostenible; (9) formular políticas que racionalicen e incentiven las actividades agropecuarias; (10) fortalecer la incorporación de la ciencia y la tecnología en los procesos productivos; e, (11) impulsar la reconstrucción, rehabilitación y modernización de la infraestructura regional, especialmente en materia de transporte, telecomunicaciones y energía, para incrementar la eficiencia y competitividad de los sectores productivos, tanto a nivel nacional, regional como internacional (SICA, 1994).

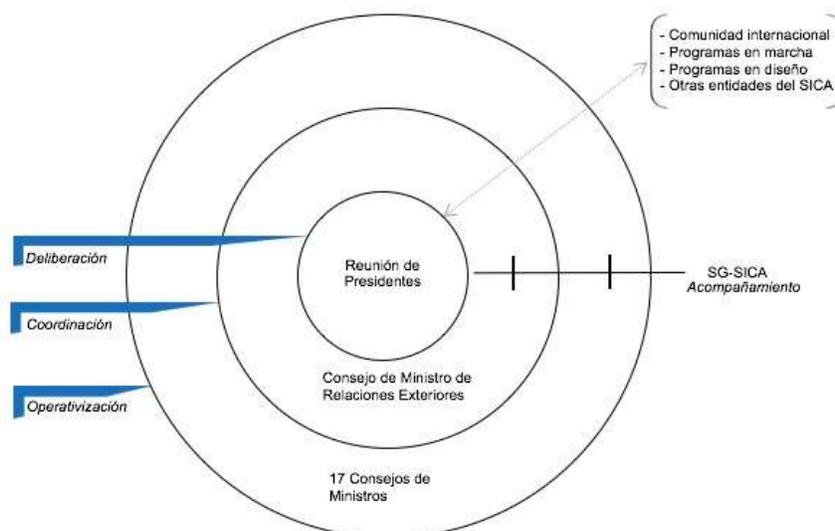
Segundo momento: Relanzamiento de la integración y el establecimiento de cinco pilares

En 2010 se relanza el proceso de la integración. En materia económica, se contemplan 5 elementos: continuar promoviendo el proceso de integración económica con miras a avanzar en el establecimiento de una unión aduanera; instruir a las autoridades competentes que se desarrollen esfuerzos para promover el fortalecimiento de la competitividad de las micro, pequeñas y medianas empresas, orientando con prioridad los recursos de la cooperación para su desarrollo y fortalecimiento de la institucionalidad nacional y regional y las políticas públicas relacionadas; avanzar en la formulación del Plan de Inversiones y Financiamiento para Centroamérica, Panamá y la República Dominicana (Pifcard), incorporando a Belice; destacar la importancia del rol que desempeña el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), en la promoción de la integración regional así como el desarrollo económico y social de sus países miembros.; e, impulsar la proyección del Instituto de Administración Pública (ICAP) como un centro de excelencia especializado de la región único en su materia y con una especificidad del quehacer gubernamental en todo su ámbito (SICA, 2010).

Tercer momento: Elaboración de una Agenda Priorizada Estratégica (acción en desarrollo)

En Roatán (2016) se acordó instruir a los Consejos de Ministros la elaboración de una agenda estratégica de sus respectivos sectores, teniendo como referente la Agenda 2030. Asimismo, se acordó instruir al Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores para que de manera conjunta con el ministro o delegado responsable en cada país, puedan estructurar una hoja de ruta de los temas priorizados de la agenda (SICA, 2016). En la Declaración de San José (2017), se dio por recibida una propuesta y se instruyó a la SG-SICA que acompañara el proceso (SICA, 2017b). En la Declaración de Panamá (2017), se concertó reiterar la importancia de contar con una agenda de los diferentes sectores del SICA, como un instrumento articulador de prioridades regionales con la Agenda 2030 (SICA, 2017a). Lo anterior motiva a la SG-SICA a poner a los ODS en su accionar y visión priorizada de trabajo (SG-SICA, 2018).

Figura 2: forma en que se gesta actualmente la Agenda Priorizada Estratégica



Fuente: Elaboración propia pero adaptado y ampliado a partir de la teoría sobre "stakeholder" (Donaldson & Preston, 1995).

Programas de cooperación destacados

Se ha reconocido la labor articulada del COMIECO, SIECA y la OCDE a través del Programa Regional de la OCDE para América Latina y el Caribe orientado, entre otras cosas, a crear un modelo de mayor inclusión económica y social (OCDE América Latina & el Caribe, 2017). En la actualidad la SIECA ejecuta proyectos que buscan contribuir a la Agenda Estratégica Priorizada y a la articulación con los ODS (SIECA, 2018). Es destacable el Convenio de Cooperación suscrito el BCIE y UNOPS, el cual persigue impulsar los procesos de diseño, gestión y ejecución eficaz y transparente de proyectos públicos y público-privados en los países miembros del BCIE (BCIE, 2015). El BCIE lleva adelante programas y acciones concretas para apoyar a las Mípmes, impulsar la unión aduanera entre Guatemala-Honduras, y, desarrollar el TLC con Corea, entre otras iniciativas de carácter regional y de impacto económico (BCIE, 2017).

Resumen e interpretación posible de lo fenomenológico: deducciones posibles a partir del sustento científico antes expuesto

Aquí, se hace referencia al modo y tiempo de mostración del fenómeno y su aparato conceptual. Concretamente, el modo y tiempo de los objetivos de desarrollo concebidos desde o para la integración económica en Centroamérica. Hay tres mecanismos fundamentales constructores del aparato conceptual del fenómeno, gestados en tres momentos diferentes: ALIDES, los Cinco Pilares y la Agenda Estratégica Priorizada (en proceso de elaboración y aprobación al momento de preparar esta investigación, mediante un proceso donde confluyen diversos actores, tal y como se puede notar en la Figura 2, algo que puede convertirse más en una desventaja que en ventaja, al menos a corto plazo, por la cantidad de actores participantes). Asimismo, los programas de cooperación paralelos a los instrumentos mencionados también aportan y enriquecen el aparato conceptual del fenómeno. ALIDES puede llegar a ser tan o más amplio que los propios ODS; parece una constante en

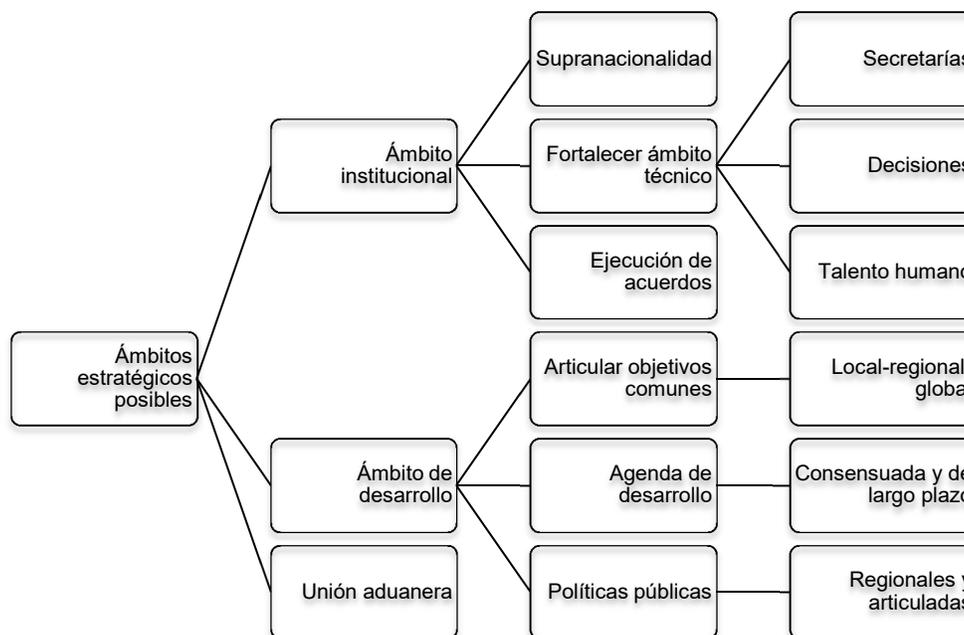
Centroamérica la capacidad de concebir, diseñar y aprobar propósitos elevados y fecundos, eso es ALIDES, un compendio de grandes propósitos. Sin embargo, la grande y ambiciosa ALIDES devino en una pírrica capacidad de ejecución; la inspiración se encontró con una capacidad técnica limitada de ejecución. Tiempo después, parece haber un convencimiento en el SICA que los grandes propósitos deben ajustarse a la realidad, y así, se conciben los Cinco Pilares aplicados a la integración económica. Pero la reducción y focalización de objetivos, no fue ni es suficiente, ya en 2016 se comenzó a hablar de una Agenda Estratégica Priorizada, como una especie de depuración de ALIDES y los Cinco Pilares; el recorrido se encuentra en proceso de desarrollo.

La práctica ha sido suscribir grandes compromisos, guardarlos en el silencio, dejar pasar el tiempo y luego, recapacitar en su depuración y reducción. La visión política parece prevalecer, pero sin la asistencia y soporte técnico-institucional necesario que modere los grandes sueños y propósitos. El diagnóstico puede sintetizarse en que la integración económica cuenta con instrumentos formales que abordan la temática de desarrollo, pero que no se aplican con la energía y capacidad técnica necesaria. Algo ocurre, entre la alegría de la suscripción de los instrumentos ambiciosos y la hora de ponerlos en marcha, un tentativo discontinuo que a veces encuentra llamados de atención y consuelos en los proyectos de cooperación internacional, que los retoma con sus propias limitaciones de tiempo, recursos e intereses temáticos estratégicos. El marco conceptual contenido en los tres grandes instrumentos citados contiene temas que van al olvido (una depuración directa) y otros que se mantienen incólumes, tal es el caso, de la unión aduanera. También hay temas que aparecen con el aura de novedad, pero que posiblemente, en la próxima estación de depuración, corran el peligro de ser castigados con el silencio indiferente. Inconstancia, flexibilidad, y falta de monitoreo en la ejecución, puede resumir el estatus abordado. Puesto en perspectiva, la integración económica cuenta con una serie de instrumentos de desarrollo, que pueden encontrar potencia en los ODS, siempre que se corrija la dinámica de falta de ejecución señalada.

Resultados y hallazgos

En esta sección se encontrarán los aspectos que no están a simple vista del fenómeno, desde tres ejes temáticos: fortalezas, debilidades y oportunidades de la integración económica frente a los ODS. Se podrá notar la coincidencia de criterios, asimismo, temas que dividen el debate, tal es el caso de la percepción alrededor de los mecanismos de toma de decisiones de la institucionalidad regional.

Figura 3: cómo los ODS podrían animar el cumplimiento de los objetivos de la integración económica



Fuente: Elaboración propia a partir del análisis de las entrevistas a expertas/os. Esta figura propone mostrar los encubrimientos dominantes, entendidos como las temáticas detrás del fenómeno: “Aquello que de un modo inmediato y regular precisamente no se muestra” (Heidegger, 1997).

La figura 3 muestra los posibles ámbitos estratégicos para que los ODS contribuyan al cumplimiento de los objetivos de la integración económica. Cada recuadro, dentro de la figura, puede constituir una categoría de análisis o punto de encuentro entre los ODS y la integración económica del SICA que, usualmente, permanecen ocultos en las tareas iniciales de análisis del fenómeno. En el ámbito institucional, la supranacionalidad se puede consolidar siempre que se fortalezcan los siguientes aspectos: las secretarías, la calidad de las decisiones y la formación técnica del talento humano. En cuanto al ámbito de desarrollo, la articulación de objetivos a nivel local-regional-global; la puesta en marcha de una agenda de desarrollo consensuada y de largo plazo; y la ejecución eficiente de políticas públicas, constituyen tareas fundamentales que pueden contribuir a que los ODS animen la consolidación de la integración económica centroamericana.

Fortalezas

El proceso de integración económica tiene a su favor una serie de fortalezas. A nivel institucional, se pueden identificar 8: (1) cuenta con un marco jurídico e institucional de integración económica para la acción regional que constituyen un avance y una oportunidad; (2) en el proceso decisorio participan los tomadores de decisión al más alto nivel, presidentes y ministros (tema que también puede ser valorado de forma desfavorable, como se verá adelante); (3) hay una cultura de trabajo permanente entre los países por la vía de las presidencias pro-témpore; (4) existe cierto dinamismo que se constituye en un elemento estratégico para la integración económica en todos sus sectores; (5) hay experiencias puntuales

de algunos subsistemas que se configuran como referentes de casos de éxitos; (6) hay interés de fortalecer la institucionalidad y lograr que los órganos funcionen desde el principio político-jurídico de supranacionalidad; (7) se sabe cuáles son los problemas u obstáculos que impiden profundizar la integración económica; y (8) existe conciencia empresarial y social de la necesidad de más integración económica.

En cuanto al potencial de la integración económica del SICA para el cumplimiento de los ODS, ésta se concreta como una herramienta de desarrollo para los países, en este sentido, hay que destacar los siguientes elementos, en primer lugar, que la agenda regional de integración económica ofrece pistas relevantes para que los países seleccionen los ODS prioritarios para Centroamérica; en segundo lugar, que se puede generar sinergias entre los países para el mejor aprovechamiento de sus capacidades y el logro de los ODS; y en tercer lugar, que el enfoque de las políticas de ámbito económico de la unión aduanera ofrece oportunidades para sectores económicos con pocas posibilidades de aprovechar los acuerdos de libre comercio y para combatir la pobreza y la desigualdad.

Finalmente, hay que señalar como aspectos positivos dos temáticas concretas: (1) la agenda Mipyme y la ECADERT tienen el potencial para impulsar el cumplimiento de algunos de los ODS de forma significativa; y (2) la inclusión de la regulación de la competencia en la agenda de discusión regional, de modo que los empresarios compitan en igualdad de condiciones, constituye como un avance importante a favor del desarrollo desde la plataforma de la integración económica (Entrevistas a 5 expertas/os, vid. sección “Entrevistas” en la bibliografía).

Tabla 2: síntesis de las fortalezas

1	Institucionalidad existente	8	Conciencia empresarial y social
2	Proceso decisorio (*)	9	IE es una herramienta de desarrollo
3	Labor de presidencias pro-tempore	10	IE es relevante para ODS
4	Dinamismo en la IE	11	Hay un potencial para las sinergias
5	Historias de éxito	12	Unión aduanera
6	Interés por la supranacionalidad	13	Mipyme
7	Conocimiento de las problemáticas	14	ECADERT

Fuente: Elaboración propia a partir de análisis de las entrevistas a expertas/os. Para “IE”: Integración económica. Para “(*)” indicar que también fue señalado como una debilidad.

Debilidades

La integración económica tiene desafíos en materia institucional y en materia de desarrollo. En materia institucional, (1) la institucionalidad de integración es más formal que real, con limitada influencia efectiva; (2) la toma de decisiones se centra en la Reunión de Presidentes (aspecto que para algunos puede resultar favorable); (3) existe una ejecución muy moderada de los acuerdos regionales, una limitada capacidad para el cumplimiento de mandatos presidenciales, tanto a nivel de las secretarías técnicas como a nivel intragubernamental; (4) hay avances lentos, a veces se acelera y luego se estanca, en la última década la región muestra una pérdida de dinamismo en cuanto a la profundización de la integración económica; (5) hay una debilidad institucional en la toma de decisiones de carácter técnico, lo que evidencia un debilitamiento de la capacidad técnica en las instituciones regionales de integración

económica; (6) existen asimetrías en las condiciones técnicas y financieras de las secretarías; (7) hay una escasa coordinación inter-sectorial tanto a nivel regional como intragubernamental; (8) un 70% de los funcionarios de gobierno en el sector económico desconocen los procesos de integración y sus implicaciones; (9) la integración económica es frágil ante los problemas sociopolíticos locales y vulnerable a actores políticos-económicos externos; y, (10) falta aprovechamiento de las potenciales ventajas del comercio intrarregional.

En materia de desarrollo, hay que tomar en cuenta dos debilidades puntuales, en primer lugar, no existe una agenda de desarrollo a largo plazo en Centroamérica que permita articular los ODS a las necesidades específicas de Centroamérica, lo que genera vulnerabilidad en las prioridades políticas de los gobiernos centroamericanos y rompe la continuidad de las políticas y la persistencia en los esfuerzos; y, en segundo lugar, los países suelen priorizar a sus instancias nacionales, más que a la institucionalidad regional en los esfuerzos dirigidos al cumplimiento de los ODS, el potencial ofrecido por la integración económica queda en segundo plano (Entrevistas a 5 expertas/os, vid. sección “Entrevistas” en la bibliografía).

Tabla 3: síntesis de las debilidades

1	IE más formal que real	7	Funcionarios no conocen a profundidad la IE
2	Proceso decisorio (*)	8	IE frágil ante problemas locales
3	Ejecución moderada de acuerdos	9	IE vulnerable a actores externos
4	Avance lento de la IE	10	Débil comercio intrarregional
5	Debilidad en las decisiones técnicas	11	Falta de agenda de desarrollo a largo plazo
6	Poca coordinación intersectorial	12	Subestimado potencial de la IE

Fuente: Elaboración propia a partir de análisis de las entrevistas a expertas/os. Para “IE”: Integración económica. Para “(*)” indicar que también fue señalado como fortaleza.

Oportunidades

En el ámbito institucional, se proponen algunos elementos: (1) revisar la estructura institucional; (2) promover que las instituciones sean dotadas de supranacionalidad; (3) descentralizar la toma de decisiones y que el COMIECO tenga facultad para adoptar las decisiones que conduzcan a la puesta en práctica de los objetivos del subsistema; (4) asegurar una adecuada coordinación de los mecanismos de ejecución en el conjunto de países del subsistema económico del SICA; (5) Fortalecer la capacidad técnica de las instituciones regionales; (6) elaborar y poner en marcha un modelo de sostenimiento; y, (7) mejorar la transparencia y la rendición de cuentas de la institucionalidad de la integración económica.

En cuanto a temáticas particulares, se propone: (1) cumplir los acuerdos regionales en torno a la unión aduanera para que su potencial impacto se desarrolle en la práctica; (2) homogenizar normativas claves tributarias, laborales y regulatorias para la inversión y la creación de negocios; (3) fecundizar la integración migratoria, al menos la facilitación efectiva para el tránsito de personas; (4) facilitar las operaciones bancarias y financieras entre los países de la región; (5) emprender campañas de sensibilización para que los ciudadanos, consumidores, trabajadores y emprendedores, los pequeños, medianos y grandes empresarios, perciban la “integración” como un proceso que nos aproxima y

facilita el desarrollo con equidad de la región, y que facilita oportunidades y abre nuevos mercados; y, (6) potenciar el uso de las TIC, con la nota al margen de evitar que éstas limiten, obstaculicen y fraccionen.

En materia de desarrollo, se debe en primer lugar, explicitar los objetivos comunes de los países miembros entre los ODS prioritarios para Centroamérica y la agenda regional del SICA, asimismo, asegurar la congruencia entre los objetivos de la integración económica y los ODS; en segundo lugar, considerar que la cuestión no es cómo la integración cumple los ODS, sino cómo los ODS animan al cumplimiento de los objetivos de integración que se suponen centrados en los grandes problemas centroamericanos, y, en tercer lugar, articular las diversas políticas del sistema para luchar contra la desigualdad y la pobreza. Adicionalmente, y como línea conclusiva, hay que evitar que la integración económica centroamericana sea absorbida por los dos grandes vecinos (además de EE. UU.): México al Norte y Colombia al Sur, pues no es lejano pensar que ellos comprarían nuestras empresas y forzarían una integración de negocios a partir de las casas matrices de las corporaciones que operarán desde el Norte y el Sur (Entrevistas a 5 expertas/os, vid. sección “Entrevistas” en la bibliografía).

Tabla 4: síntesis de las oportunidades

1	Revisar estructura institucional	9	Homogenizar normativas
2	Promover supranacionalidad	10	Integración migratoria
3	Descentralizar decisiones	11	Regionalizar operaciones financieras
4	Mejorar ejecución	12	Promover la IE
5	Mejorar capacidad técnica	13	Aprovechar las TIC
6	Cultura de transparencia	14	Explicitar objetivos comunes
7	Cultura de rendición de cuentas	15	Articular políticas
8	Fecundizar unión aduanera	16	Anticiparse al futuro

Fuente: Elaboración propia a partir de análisis de las entrevistas a expertas/os. Para “IE”: Integración económica.

Resumen y deducciones posibles a partir de los resultados

Para cerrar este apartado, se hace un esfuerzo de síntesis interpretativa aplicado a los encubrimientos dominantes, todas aquellas conexiones categoriales que no están a simple vista del fenómeno, pero que fueron preliminarmente identificadas en el trabajo con los informantes expertos, cuya visión y perspectiva constituye un ahondamiento en la cuestión estudiada. Cuando se discurre inicialmente sobre el fenómeno estudiado, inmediatamente se recurre a los tres instrumentos abordados en el apartado anterior: ALIDES, los Cinco Pilares y la Agenda Estratégica Priorizada. A primera vista, al abordar la temática de los objetivos de desarrollo de la integración económica en Centroamérica, pareciera que únicamente hay un conjunto de instrumentos formales aprobados. Sin embargo, se puede sospechar que el comportamiento observado en la dinámica de ejecución de los objetivos de desarrollo se debe y explica a una serie de aspectos a primera vista ocultos. Detrás de los objetivos de desarrollo de la integración económica hay razones y causas que explican su propia dinámica, veamos algunos de ellos: el silencio que hay al momento de promover la profundización de la supranacionalidad; las carencias en las capacidades técnicas de las entidades y el recurso humano directamente vinculado, lo

que afecta en primer plano a la calidad de las decisiones que se adoptan al momento de intentar poner en marcha los objetivos de desarrollo en el seno de la integración centroamericana; hay que volver a hacer referencia a la situación y estado de la ejecución de acuerdos; y la articulación, o la falta, de los objetivos a nivel regional, nacional y local constituye un elemento fundamental a considerar. En este ruedo, hay que poner a contraluz la falta de una agenda de desarrollo a largo plazo, que sea inmune a los cambios repentinos de opinión y acciones políticas cortoplacistas. La integración económica, detrás de los discursos formales, ofrece una serie de oportunidades o potencialidades, existe camino recorrido que puede replicarse en el futuro como historia de éxito o referente, como es el caso de la ECADERT. Pareciera que el principal factor que explica el estatus vigente del fenómeno es continuar alimentado su dimensión formal en desmérito de su dimensión real. Apostar por fecundizar los objetivos de desarrollo de la integración económica en un plano real, de impacto medible, parece que es una de las deducciones interpretativas más importantes. En cuanto a la vinculación con los ODS, hay que subrayar lo aportado por uno de los entrevistados: “La cuestión no es cómo la integración cumple con los ODS, sino cómo los ODS animan al cumplimiento de los objetivos de la integración que se suponen centrados en los grandes problemas centroamericanos”; rescatar a los objetivos de desarrollo de la integración económica del letargo de la ausencia o poca ejecución, para llevarlos a un nivel que permita que los ODS potencien su concreción en la realidad. El discurso oficial insiste en que la integración económica ya cuenta con sus objetivos, lo cual es cierto, pero más cierto es que hay que superar la idea de que las formalidades de los documentos constituyen el fin en sí mismo.

Conclusiones

En virtud de las consideraciones antes expuestas, se concluye que la situación del proceso de integración económica del SICA frente a la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en el actual orden mundial, estudiada a través del método fenomenológico, se puede vislumbrar en los siguientes términos.

En cuanto a las estructuras fenoménicas, la integración económica del SICA se hace presente en un entorno global en el cual: (1) hay un consenso unitario para conquistar una serie de objetivos de desarrollo comunes y genéricos (ODS); (2) no hay clarificación en cuanto a las estructuras económicas ideales para conquistar dichos objetivos (ni a nivel nacional ni a nivel de bloques regionales); (3) hay una continua deconstrucción del estado-nación y una re-conceptualización de la idea de soberanía; (4) el socialismo se encuentra en los niveles superiores y el capitalismo en los niveles más bajos en el esquema e ideario global; (5) hay nuevos factores que amenazan la estabilidad del planeta y nuevas dinámicas para lidiar con los mismos; (6) la globalización juega un papel decisivo en la relación entre el mercado y el Estado; (7) las redes económicas, sociales y culturales tienden a desarrollarse a través de mecanismos que superen la política formal a nivel de regiones; (8) se vislumbra tres posibles escenarios futuros: el multipolar, el multi-socio y el multi-cultural, y, finalmente, (9) hay cierta conciencia global que el crecimiento puede, y debe, ser inclusivo. En lo que refiere al nivel latinoamericano, hay incertidumbre en cuanto a qué paradigma de integración es el ideal para el presente y futuro inmediato, la diversidad de opciones profundiza la duda, sin embargo, la idea de un regionalismo estratégico revisado constituye una propuesta que no puede ser obviada por el proceso de integración económica de Centroamérica, la cual tiene que estar preparada para superar los desafíos de una región que es vulnerable a una serie de

limitantes multidimensionales, principalmente, la del crecimiento económico dispar por parte de los países miembros del SICA.

En cuanto a lo fenomenológico, la integración económica del SICA, en materia de desarrollo y como aparato conceptual, cuenta con tres instrumentos fundamentales: ALIDES (1994), los Cinco Pilares (2010) y el proyecto de Agenda Estratégica Priorizada (2016-). Dichos instrumentos configuran en sí mismo un aparato que marca los temas prioritarios identificados por los países miembros del SICA para guiar a Centroamérica hacia el desarrollo. Adicionalmente, hay que mencionar el esfuerzo que se realiza en el SICA con el apoyo de la cooperación internacional y esfuerzos conexos, en este sentido, es destacable el Programa Regional de la OCDE para América Latina y el Caribe. Asimismo, el Convenio Marco de Cooperación suscrito entre el BCIE y la UNOPS, el primero, orientado a fortalecer la gobernanza del subsistema de integración económica regional, y, el segundo, dirigido a impulsar los procesos de diseño, gestión y ejecución eficaz de proyectos públicos y públicos-privados. No obstante, y en cuanto a los dos primeros instrumentos fundamentales citados, se registra una ejecución muy tímida por factores que incluyen: la poca capacidad técnica y la prevalencia de una cultura de postergación del cumplimiento de lo pactado. Esto supone la posibilidad de existencia de un círculo vicioso que consiste en: suscribir acuerdos, no cumplirlos, dejar pasar el tiempo, recapacitar, y luego suscribir nuevos acuerdos “actualizados” o “priorizados”. De existir este círculo, hay algunas temáticas económicas de desarrollo que persisten en el tiempo, como es el caso de la unión aduanera.

En cuanto a los resultados expuestos, la integración económica del SICA cuenta con una serie de fortalezas: un diseño institucional en construcción permanente; una experiencia positiva en cuanto a la gestión de las presidencias pro-tempore; interés por la supranacionalidad; cierta conciencia empresarial y social, y, un potencial para las sinergias, entre otras. La problemática o debilidades expuestas sobre la integración económica frente a los ODS, ha llevado orientar el análisis científico a los siguientes campos: revisión de la estructura institucional; profundización de la supranacionalidad; descentralización de las decisiones; mejorar la dinámica de la ejecución de los acuerdos; saber anticiparse al futuro, y, por una vez por todas, contar con una agenda de desarrollo de largo plazo, que sea inmune a las acciones improvisadas y compatible con una dinámica de trabajo que asegure el cumplimiento de lo pactado por parte de la institucionalidad. Por otro lado, es importante considerar que lo fundamental no es cómo los objetivos de desarrollo circunscritos a la integración económica cumplen o coinciden con los ODS, sino cómo éstos pueden animar el cumplimiento de los objetivos de la integración económica, tal y como lo subrayó una de las fuentes entrevistadas.

Como reflexión final, la integración centroamericana, y en particular la integración económica, tiene como capital político-institucional una experiencia considerable en la formulación y aprobación de diversos instrumentos de desarrollo vigentes actualmente, cuyas líneas de acción y temáticas son, en su mayoría, coincidentes y complementarios con los ODS. Hay una vocación, al más alto nivel, de promover, desde el bloque de integración, acciones a favor del desarrollo de los Estados miembros. No obstante, la observación de la experiencia hace concluir que hay serios retos en la puesta en ejecución de dichos instrumentos de desarrollo; poca voluntad política por el seguimiento de los mismos; falencias técnicas en la coordinación interinstitucional de los diversos órganos del SICA para el cumplimiento de metas; y, una gestión poco armónica y estratégica, elementos que resaltan como factores determinantes. Así, los ODS pueden configurarse como una oportunidad para que los objetivos de desarrollo consustanciales a la integración económica del SICA puedan potenciarse en la

práctica, con mecanismos de monitoreo y medición de impacto. No dejamos de insistir, en que las recomendaciones y luces compartidas por los expertos entrevistados en el presente estudio, pueden ser un valioso punto de partida para emprender el esfuerzo de superar los retos planteados.

Recomendaciones

Como recomendaciones, y derivado de la aplicación del método fenomenológico investigativo, se propone aprovechar la existencia de los ODS, en este sentido, seguir de cerca sus mecanismos de implementación a nivel local-nacional y, principalmente, regional. Además, analizar el comportamiento de deconstrucción del estado-nación en los países miembros de la integración económica del SICA y su impacto en el campo económico. La integración económica del SICA debe marcar un criterio en cuanto a la tensión entre los gobiernos (de los países miembros) y los mercados, así como del papel de la globalización en el mismo. Se deben adelantar acciones para preparar la integración económica del SICA para un futuro multipolar, un futuro multi-socio o un futuro multi-cultural, según corresponda. Considerando, que los escenarios globales son cambiantes e inestables. En este sentido, puede resultar útil emprender esfuerzos técnicos en el campo de la prospectiva y anticipación del futuro. Adicionalmente, el desarrollo inclusivo debe convertirse, dentro del proceso de integración económica del SICA, en un eje transversal, considerando que los ODS se conforman en un todo armónico capaz de alentar el cumplimiento de los instrumentos de desarrollo propios de la integración centroamericana.

Se recomienda fecundizar en el estudio y análisis del “regionalismo estratégico revisado”, buscar formas para que la integración económica del SICA asegure beneficios por la recuperación económica proyectada en Latinoamérica; asegurar que toda estrategia de desarrollo que se despliegue desde y para la integración económica del SICA observe la realidad que las economías de la región no tienden a converger en términos del PIB y del Índice de Desarrollo Inclusivo; promover el interés a favor de una agenda de desarrollo de largo plazo, esta agenda debe ser resultado del consenso de los Estados miembros y considerar, de forma clara, la formulación de mecanismos de ejecución que sean capaces de adaptarse a los cambiantes escenarios globales. Se debe además vigilar que los programas de cooperación internacional, cuya intervención impacte en los objetivos de desarrollo relativos a la integración económica del SICA, estén alineados a la agenda de desarrollo de largo plazo de la integración centroamericana. Finalmente, se recomienda ampliar la discusión sobre las acciones-oportunidades planteadas por los expertos en el presente estudio.

Bibliografía

- Barrueto, L. E. (2017). Buenas prácticas en facilitación del comercio en Centroamérica: artículos premiados. *Red Expertos en Integración Regional del SICA*, (5), 24–27. Recuperado a partir de http://www.ceddet.org/wp-content/themes/ceddet/pdf/revistas/sica/n5_red_SICA.pdf
- BCIE. (2015). BCIE y la UNOPS firman convenio de cooperación para la ejecución eficaz de proyectos de desarrollo. Recuperado el 17 de febrero de 2018, a partir de <https://www.bcie.org/prensa/noticias/articulo/bcie-y-la-unops-firman-convenio-de-cooperacion-para-la-ejecucion-eficaz-de-proyectos-de-desarrollo/>
- BCIE. (2017). Destacan avances positivos en la agenda de integración regional. Recuperado el 17 de febrero de 2018, a partir de <https://www.bcie.org/prensa/noticias/articulo/destacan-avances-positivos-en-la-agenda-de-integracion-regional/>
- Briceño Ruiz, J. (2013). Ejes y modelos en la etapa actual de la integración económica regional en América Latina. *Estudios Internacionales*, 45(175). <https://doi.org/10.5354/0719-3769.2013.27352>
- Caldentey del Pozo, P., & Santos Carrillo, F. (2014). Las implicaciones para América Latina de la renovación de paradigmas sobre regionalismo e integración. En A. L. Hidalgo-Capitán & A. Moreno-Moreno (Eds.), *Perspectivas alternativas del desarrollo: Actas del II Congreso Internacional de Estudios de Desarrollo (16-18/06/2014)* (pp. 1–29). Huelva-España: Universidad de Huelva / Dpto. de Economía de la Universidad de Huelva / Red Española de Estudios del Desarrollo (REEDES). Recuperado a partir de http://www.uhu.es/IICIED/pdf/7_9_regiona.pdf
- Cordero, M. (2017). Integración Económica Centroamericana: Base de datos 2016, 88. <https://doi.org/LC/MEX/TS.2017/24>
- Craig, K. (2010). The New World Order: A Deconstruction of the Nation-State and a Disaggregation of the “Mixed Political Economy”. *International Journal of Public Administration*, 33(8–9), 414–420. <https://doi.org/10.1080/01900691003750739>
- Donaldson, T., & Preston, L. E. (1995). The stakeholder theory of the corporation: Concepts, evidence, and implications. *Academy of management Review*, 20(1), 65–91. Recuperado a partir de <http://amr.aom.org/content/20/1/65.full.pdf+html>
- Flockhart, T. (2016). The coming multi-order world. *Contemporary Security Policy*, 37(1), 3–30. <https://doi.org/10.1080/13523260.2016.1150053>
- FMI. (2016). El FMI y los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Recuperado el 5 de mayo de 2018, a partir de <http://www.imf.org/es/About/Factsheets/Sheets/2016/08/01/16/46/Sustainable-Development-Goals>
- Fondo Monetario Internacional. (2018). *Perspectivas de la economía mundial al día: actualización de las proyecciones centrales*. Davos y Washington. Recuperado a partir de <http://www.imf.org/es/Publications/WEO/Issues/2018/01/11/world-economic-outlook-update-january-2018>
- Goltermann, L., Lohaus, M., Spielau, A., & Striebinger, K. (2012). Roads to regionalism: Concepts, issues, and cases. *Roads to regionalism: Genesis, design, and effects of regional organizations*, 3–21.
- Herrero Acosta, F. (2004). *La integración centroamericana: beneficios y costos (documento síntesis)*. El Salvador y México. Recuperado a partir de https://scholar.google.es/scholar?cluster=1877547282758443317&hl=es&as_sdt=0,5
- Hettne, B. (1994). The new regionalism: implications for development and peace. *The New Regionalism: implications for Global Development and International Security*, Helsinki, United Nations University World

Institute for Development Economics Research.

- Ikenberry, J. (1998). Globalization and the stability of world order. *Asia-Pacific Review*, 5(3), 1–13.
<https://doi.org/10.1080/13439009808719987>
- Infante, R. (2011). El desarrollo inclusivo en América Latina y el Caribe: ensayos sobre políticas de convergencia productiva para la igualdad. En R. Infante (Ed.). Santiago, Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Recuperado a partir de <http://site.ebrary.com/lib/guadalajarasp/docDetail.action?docID=10566180>
- Malamud, A., & Gardini, G. L. (2012). Has Regionalism Peaked? The Latin American Quagmire and its Lessons. *The International Spectator*, 47(1), 116–133.
<https://doi.org/10.1080/03932729.2012.655013>
- Miranda, O. (2013). *Derecho de la comunidad centroamericana*. Guatemala: Cara Parens/Universidad Rafael Landívar. <https://doi.org/10.1007/s13398-014-0173-7.2>
- Nájera, R. E. (2017). Los paradigmas de la integración centroamericana: una lectura alternativa (diapositivas). Tegucigalpa, Honduras (seminario “Días de Ciencia Política”: 13 de septiembre de 2017): Asociación Libertad y Democracia / Universidad Metropolitana de Honduras / Fundación Konrad Adenauer Stiftung. Recuperado a partir de http://www.kas.de/wf/doc/kas_23631-1442-4-30.pdf?170914021938
- OCDE América Latina & el Caribe. (2017). Iniciativa centroamericana. Recuperado a partir de <https://www.oecd.org/latin-america/regionalprogramme/Iniciativa-Centroamericana-ESP.pdf>
- Palmer, E. (2015). Introduction: The Sustainable Development Goals Forum. *Journal of Global Ethics*, 11(1), 3–9. <https://doi.org/10.1080/17449626.2015.1021091>
- Pellandra, A., & Fuentes, J. (2011). El Estado Actual de la Integración en Centroamérica. *Comisión de Económica para América Latina (CEPAL)*, 129, 51. Recuperado a partir de http://repository.eclac.org/bitstream/handle/11362/4912/S2011058_es.pdf?sequence=1&isAllo wed=y
- Pérez, C. R. (2010). Logros y desafíos pendientes de la integración centroamericana. En *Cinco ensayos sobre la integración centroamericana: Los ganadores del concurso promovido por el BCIE con motivo de su 50 aniversario* (pp. 95–137). Tegucigalpa, Honduras: Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE). Recuperado a partir de <http://www2.iadb.org/intal/catalogo/PE/2011/08288.pdf>
- Peters, M. A. (2016). Challenges to the “World Order” of Liberal Internationalism: What Can We Learn? *Educational Philosophy and Theory*, 48(9), 863–871.
<https://doi.org/10.1080/00131857.2015.1057033>
- Sanahuja, J. A. (2008). La estrategia del regionalismo abierto (1990-2005): Alcance y condicionantes. *Del “regionalismo abierto” al regionalismo post-liberal*, 26. Recuperado a partir de <http://www.cries.org/wp-content/uploads/2010/05/anuario-integracion-2008-2009.pdf>
- SG-SICA. (2018). Visión estratégica 2017-2021. SICA. Recuperado a partir de <https://www.sica.int/consulta/documento.aspx?idn=111508&idm=1>
- SICA. Alianza Centroamericana para el Desarrollo Sostenible (ALIDES) (1994). Managua, Nicaragua, 12 de octubre. Recuperado a partir de <https://www.sica.int/consulta/documento.aspx?idn=96575&idm=1>
- SICA. Cumbre Extraordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno de Países del SICA para el Relanzamiento del Proceso de la Integración Centroamericana (2010). San Salvador, El Salvador, 20 de julio. Recuperado a partir de <https://www.sica.int/consulta/documento.aspx?idn=83176&idm=1>

- SICA. XLVII Reunión Ordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno del SICA: Declaración de Roatán (2016). Roatán, Islas de la Bahía, República de Honduras, 30 de junio. Recuperado a partir de <https://www.sica.int/consulta/documento.aspx?idn=103334&idm=1>
- SICA. L Reunión Ordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno de los Países Miembros del SICA (2017). Ciudad de Panamá, 14 de diciembre. Recuperado a partir de <https://www.sica.int/consulta/documento.aspx?idn=111000&idm=1>
- SICA. XLIX Reunión Ordinaria Jefes de Estado y Gobierno: Declaración de San José (2017). San José, Costa Rica, 29 de junio. Recuperado a partir de <https://www.sica.int/Consulta/Reunion.aspx?Idn=108425&idm=1>
- SICA. (2018). SICA en breve. Recuperado el 8 de mayo de 2018, a partir de https://www.sica.int/sica/sica_breve.aspx
- SIECA. (2018). Gestión de la cooperación para el desarrollo sostenible e incluyente. Recuperado el 17 de febrero de 2018, a partir de <http://www.sieca.int/index.php/cooperacion-internacional-y-proyectos-regionales/gestion-de-la-cooperacion-para-el-desarrollo-sostenible-e-incluyente/>
- Soto de la Rosa, H., Marinho, M. L., Lamotte, C., & Arcos, M. de los Á. (2017). *Los Objetivos de Desarrollo Sostenible en Centroamérica y República Dominicana: Visualizando desafíos, viabilizando compromisos*. Ciudad de México. Recuperado a partir de https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/42710/S1701263_es.pdf?sequence=4&isAllowed=y
- Stewart, F. (2015). The Sustainable Development Goals: a comment. *Journal of Global Ethics*, 11(3), 288–293. <https://doi.org/10.1080/17449626.2015.1084025>
- Torres-Rivas, E. (1993). América Latina. Gobernabilidad y democracia en sociedades en crisis. *Nueva sociedad*, 128, 88–101.
- Valdés-Ugalde, J. L. (2015). Globalización vs. soberanía: gobernanza, guerra o progreso y orden mundial. *Norteamérica*, 10(2), 7–46. Recuperado a partir de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-35502015000200007&lng=es&nrm=iso&tlng=es
- World Economic Forum. (2017). *The Inclusive Growth and Development Report*. World Economic Forum. Recuperado a partir de http://www3.weforum.org/docs/Media/WEF_Inclusive_Growth.pdf
- World Economic Forum. (2018). *The Inclusive Development Index 2018: Summary and data highlights*. Cologny/Geneva Switzerland. Recuperado a partir de http://www3.weforum.org/docs/WEF_Forum_IncGrwth_2018.pdf
- Zhimin, C. (2016). State Governance, Global Governance and the Construction of World Order. *Social Sciences in China*, 37(4), 152–163. <https://doi.org/10.1080/02529203.2016.1241500>

Fuentes entrevistadas

- Bautista Lara, F. (2018, 12 de febrero). *Guía de entrevista digital: Instrumento de recolección de información contestado* [archivo de documento portátil: pp. 1-2]. Comunicación personal. Mensaje de correo electrónico con documento adjunto.
- Caldentey del Pozo, P. (2018, 11 de febrero). *Guía de entrevista digital: Instrumento de recolección de información contestado* [archivo de documento portátil: pp. 1-2]. Comunicación personal. Mensaje de correo electrónico con documento adjunto.
- Pérez Gaitán, C. R. (2018, 12 de febrero). *Guía de entrevista digital: Instrumento de recolección de información*

contestado [archivo de documento portátil: pp. 1-2]. Comunicación personal. Mensaje de correo electrónico con documento adjunto.

Fuente Anónima 1: Alta/o funcionaria/o proveniente de la SIECA. (2018, 19 de febrero). *Guía de entrevista digital: Instrumento de recolección de información contestado* [archivo de documento portátil: pp. 1-2]. Comunicación personal. Mensaje de correo electrónico con documento adjunto.

Fuente Anónima 2: Autor/a de obras científicas sobre la integración centroamericana. (2018, 12 de febrero). *Guía de entrevista digital: Instrumento de recolección de información contestado* [archivo de documento portátil: pp. 1-2]. Comunicación personal. Mensaje de correo electrónico con documento adjunto.